



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

Annotazioni su giurisprudenza costituzionale di interesse regionale

Aprile / Giugno 2013



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

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

elaborazione testi

Eliana ROMEO

coordinamento

Italia ROSCITANO



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 e su supporto informatico 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 secondo trimestre del 2013, 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.

L'appendice, dedicata alle pronunce che riguardano la nostra Regione, contiene le note di sintesi ed i testi integrali



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

delle sentenze n. 131 e n. 159 del 2013, aventi ad oggetto, rispettivamente, le L. r. Calabria n. 8 del 2002 e n. 15 del 2008.

Reggio Calabria, 01 luglio 2013



Indice e massime delle sentenze

Sentenza Corte Costituzionale n. 62 del 26 marzo 2013.....pag.11

“Illegittima, per violazione degli artt. 117 e 120 Cost., la disposizione del decreto legge n. 5 del 2012, che in materia di progetti di riconversione del comparto bieticolo-saccarifero, attribuisce al Comitato interministeriale il potere di disporre norme idonee nel quadro delle competenze amministrative regionali atte a garantire l’esecutività dei processi autorizzativi, nonché di nominare, nei casi di particolare necessità, un commissario *ad acta* per l’attuazione degli accordi definiti in sede regionale con coordinamento del Comitato interministeriale.

È legittima la disposizione del decreto legge n. 5 del 2012 che introduce norme di semplificazione amministrativa per lo svolgimento temporaneo di attività di somministrazione di alimenti e bevande in occasione di sagre, fiere, manifestazioni religiose, tradizionali e culturali o eventi locali straordinari. Essa attiene alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e non viola, pertanto, la competenza regionale in materia di commercio.

È, altresì, legittima la disposizione che rimette ad un decreto interministeriale, sentita la Conferenza permanente, l’adozione di linee guida per il potenziamento dell’autonomia e la ridefinizione degli organici delle istituzioni scolastiche. Trattandosi di norme generali sull’istruzione rientranti nella competenza esclusiva statale, deve ritenersi legittima la scelta del legislatore di prevedere il semplice parere della Conferenza unificata e non il meccanismo dell’intesa.

È del pari legittima, la disposizione che prevede l’emanazione, sentita la Conferenza unificata, di un decreto interministeriale in materia di modernizzazione del patrimonio immobiliare scolastico, riduzione dei consumi e miglioramento dell’efficienza energetica. Sebbene siano coinvolte materie di competenza concorrente e non sia previsto il meccanismo dell’intesa con le Regioni, l’intervento statale è legittimo perché finalizzato ad introdurre in modo omogeneo su tutto il territorio nazionale norme di natura tecnica, improntate all’osservanza di standard e metodologie desunte dalle scienze.

È legittima la disposizione che avvia la sperimentazione della carta acquisti nei comuni con più di 250.000 abitanti e dispone l’emanazione di un decreto interministeriale per individuarne le modalità esecutive.

L’intervento statale, benché incida sulla materia dei servizi sociali e di assistenza di competenza residuale regionale, è ammissibile qualora, oltre a rispondere ai principi di eguaglianza e solidarietà, presenti caratteri di straordinarietà, eccezionalità e urgenza. In tal caso, esso è riconducibile alla materia di competenza esclusiva statale della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.”



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

Sentenza Corte Costituzionale n. 63 del 26 marzo 2013.....pag. 20

“È legittima – in quanto espressione di un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica – la disposizione del decreto legge n. 1 del 2013 che prevede che gli enti territoriali debbano destinare le risorse derivanti dalla dismissione di terreni demaniali agricoli e a vocazione agricola all’obiettivo della riduzione del proprio debito.

Il menzionato decreto viola, invece, l’autonomia finanziaria delle Regioni nella parte in cui dispone che, in assenza di debito o per la parte eventualmente eccedente, le risorse derivanti dalle operazioni di dismissioni dei beni degli enti territoriali siano destinate al Fondo per l’ammortamento dei titoli di Stato.”

Sentenza Corte Costituzionale n. 64 del 8 aprile 2013.....pag. 24

“Gli interventi edilizi nelle zone sismiche e la relativa vigilanza fanno parte della materia di competenza concorrente della protezione civile.

È pertanto illegittima la disposizione della L. r. Veneto n. 9 del 2012 che introduce una deroga al principio fondamentale statale secondo cui nelle località sismiche, ad eccezione di quelle a bassa sismicità, non possono iniziarsi lavori senza la preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della Regione.”

Sentenza Corte Costituzionale n. 65 del 8 aprile 2013.....pag. 27

“Illegittima la L. r. Veneto n. 30 del 2011 nella parte in cui stabilisce nuovi limiti agli orari degli esercizi di commercio al dettaglio in sede fissa e reintroduce l’obbligo di chiusura domenicale e festiva, in contrasto con la normativa statale.

Legittima la L. r. Veneto n. 30 del 2011, nella parte in cui sospende i procedimenti amministrativi per il rilascio di autorizzazioni commerciali relativi a grandi strutture di vendita e parchi commerciali, nelle more di una riforma organica della materia e, comunque, per il limite massimo di un anno dall’entrata in vigore della legge. Tale intervento legislativo regionale avviene in adempimento di quanto previsto dalla normativa statale; inoltre, la sospensione del rilascio delle autorizzazioni è giustificata, sotto il profilo dell’interesse generale, dalla previsione di un termine finale certo e proporzionato.”

Sentenza Corte Costituzionale n. 66 del 8 aprile 2013.....pag. 31

“Illegittima la L. r. Lazio n. 1 del 2012, che istituisce e disciplina il marchio regionale collettivo di qualità dei prodotti agricoli ed agroalimentari, violando il divieto di misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative all’importazione e all’esportazione, previsto dal Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea”.



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

Sentenza Corte Costituzionale n. 67 del 8 aprile 2013.....pag. 34

“Illegittime le disposizioni della L. r. Veneto n. 17 del 2012 che, incidendo sulla determinazione delle tariffe del servizio idrico integrato, violano la competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell’ambiente e della concorrenza.”

Sentenza Corte Costituzionale n. 70 del 8 aprile 2013.....pag. 38

“Il fenomeno della riviviscenza di norme abrogate può essere ammesso soltanto in ipotesi tipiche e molto limitate, in quanto può generare situazioni di incertezza del diritto e porsi in contrasto con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione. Alla luce di tale considerazione, è illegittima la L. r. Campania n. 13 del 2012, nella parte in cui dispone la riviviscenza per un tempo limitato e con effetti retroattivi di una norma regionale abrogata, dando luogo a un quadro normativo di difficile ricostruzione, non sorretto da alcun interesse di rilievo regionale degno di giustificare una legislazione così mutevole.”

Sentenza Corte Costituzionale n. 72 del 22 aprile 2013.....pag. 41

“Illegittima la L. r. Basilicata n. 26 del 2011, nella parte in cui:

- prevede un contributo regionale per la stabilizzazione di personale precario, ripristinando, sia pure indirettamente, norme già dichiarate incostituzionali;
- sopprime la certificazione del veterinario della Asl competente in materia di movimentazione del bestiame, sostituendola con un’autocertificazione, così violando la normativa statale che detta una disciplina uniforme su tutto il territorio nazionale in linea con il diritto dell’Unione europea.”

Sentenza Corte Costituzionale n. 73 del 22 aprile 2013.....pag. 44

“Illegittima la disposizione della L. r. Puglia n. 11 del 2012, nella parte in cui dispone l’assunzione a tempo determinato di personale del sistema regionale sanitario selezionato in base a una procedura dichiarata incostituzionale.”

Sentenza Corte Costituzionale n. 76 del 22 aprile 2013.....pag. 47

“Il reclutamento del personale scolastico, anche a tempo determinato, attiene alla materia dell’ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato. È, pertanto, illegittima la disposizione della L. r. Lombardia n. 7 del 2012 che consente alle istituzioni scolastiche di bandire concorsi per il reclutamento di personale docente con incarico annuale.”



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

Sentenza Corte Costituzionale n. 77 del 22 aprile 2013.....pag. 49

“Illegittima la Legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 15 del 2011 nella parte in cui consente:

- ai Comuni di modificare aliquote e tariffe oltre i termini di approvazione del bilancio di previsione, in violazione del principio statale di contestualità tra bilancio di previsione degli enti locali e fissazione di aliquote e tariffe;
- il cumulo tra incarichi dirigenziali presso la Provincia e presso enti strumentali provinciali o società controllate dalla stessa, invadendo la competenza statale in materia di ordinamento civile e di coordinamento della finanza pubblica;
- alla Provincia di autorizzare le imprese altamente specializzate a svolgere le revisioni periodiche anche dei veicoli a motore di massa complessiva a pieno carico superiore a 3,5 tonnellate, in violazione della normativa statale in materia.”

Sentenza Corte Costituzionale n. 79 del 24 aprile 2013.....pag. 53

“Illegittime numerose disposizioni della L. r. Campania n. 19 del 2012, che istituiscono nuove strutture per la gestione del Registro Tumori, dotandoli di aggiuntive risorse strumentali, umane e finanziarie, in tal modo interferendo con le funzioni del Commissario *ad acta* e non rispettando l’obiettivo di contenimento della spesa pubblica sanitaria perseguito con il Piano di rientro, che costituisce principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica.

Illegittima, in via consequenziale, la norma finanziaria della medesima legge che viola anch’essa il principio fondamentale del contenimento della spesa pubblica sanitaria.”

Sentenza Corte Costituzionale n. 90 del 20 maggio 2013.....pag. 58

“Illegittima la disposizione della L. r. Toscana n. 20 del 2002 recante il calendario venatorio della Regione, poiché tale calendario avrebbe dovuto essere adottato a conclusione di un procedimento amministrativo e non con una legge provvedimento.

Illegittima la disposizione della L. r. Toscana n. 3 del 1994 che disponeva che l’attività venatoria potesse essere esercitata nelle aziende agrituristiche venatorie senza il possesso dell’apposito tesserino regionale, richiesto invece dalla normativa statale.”

Sentenza Corte Costituzionale n. 91 del 20 maggio 2013.....pag. 62

“Illegittima la disposizione della L. r. Campania n. 1 del 2009 che consente all’avvocatura regionale di svolgere attività di consulenza e di patrocinare in giudizio per enti diversi da quello d’appartenenza, in contrasto con la normativa statale.”



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

Sentenza Corte Costituzionale n. 105 del 22 maggio 2013.....pag. 65

“Viola il principio costituzionale di buon andamento della Pubblica Amministrazione la disposizione della L. r. Abruzzo n. 16 del 2012, che dispone che un rilevante numero di incarichi dirigenziali siano attribuiti a soggetti estranei ai ruoli dirigenziali dell’amministrazione, senza che siano prestabilite adeguate garanzie circa la loro selezione e senza che sia rispettato il limite percentuale massimo previsto dalla normativa statale.”

Sentenza Corte Costituzionale n. 117 del 3 giugno 2013.....pag. 68

“Viola il principio costituzionale di leale collaborazione la L. r. Basilicata n. 16 del 2012, nella parte in cui prevede un diniego preventivo e generalizzato di addvenire ad un’intesa con lo Stato per le determinazioni inerenti la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi.”

Sentenza Corte Costituzionale n. 118 del 3 giugno 2013.....pag. 71

“Illegittima la L. r. Campania n. 16 del 2011 nelle parti in cui dispone che i consiglieri regionali condannati per il delitto di associazione di tipo mafioso, anche in via non definitiva, restino sospesi dalla carica fino alla sentenza definitiva, che il consigliere sospeso sia temporaneamente sostituito e che sia sospesa la corresponsione della relativa indennità.”

Sentenza Corte Costituzionale n. 130 del 3 giugno 2013.....pag. 74

“Illegittima la L.r. Piemonte n. 7 del 2011, nella parte in cui consente assunzioni di personale in deroga al limite fissato dallo Stato del 20 % della spesa corrispondente alle cessazioni dell’anno precedente.”

Sentenza Corte Costituzionale n. 137 del 5 giugno 2013.....pag. 78

“Viola i principi costituzionali del pubblico concorso, di uguaglianza e di buon andamento della pubblica amministrazione la disposizione della L. r. Piemonte n. 5 del 2012 che consente la stabilizzazione di personale precario, in assenza di peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico e senza predeterminare alcun limite massimo.

Invade la competenza statale in materia di ordinamento civile la disposizione della L. r. Piemonte n. 5 del 2012 che disciplina il collaudo di opere pubbliche, in contrasto con il Codice degli Appalti”.



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

Sentenza Corte Costituzionale n. 138 del 5 giugno 2013.....pag. 81

“Incostituzionale la L.r. Molise n. 23 del 2012, nella parte in cui contabilizza nel bilancio consuntivo una rilevante massa di residui attivi, senza il previo accertamento degli stessi.”

Sentenza Corte Costituzionale n. 152 del 17 giugno 2013.....pag. 85

“Illegittima la disposizione della L. r. Campania n. 32 del 1994 (introdotta dalla L. r. Campania n. 18 del 2012), nella parte in cui prevede un’ipotesi di decadenza automatica dei direttori generali delle Asl e degli Istituti del servizio sanitario regionale.”

Appendice : Sentenze della Corte Costituzionale riguardanti la Regione Calabria

Sentenza Corte Costituzionale n. 131 del 3 giugno 2013.....pag. 88

“Illegittima la disposizione della L. r. Calabria n. 8 del 2002, che dispone che non abbiano effetto nei confronti della Regione Calabria le cessioni di credito non accettate dal dirigente della struttura regionale competente, prima della liquidazione della correlata spesa. Essa invade la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile.”

Sentenza Corte Costituzionale n. 131 del 2013 (testo integrale).....pag. 90

Sentenza Corte Costituzionale n. 159 del 19 giugno 2013.....pag. 97

“Invade la competenza statale in materia di ordinamento civile la disposizione della L. r. Calabria n.15 del 2008 che disciplina un’ampia ed indeterminata categoria di atti a contenuto provvedimentale, negoziale o deliberativo, escludendo che essi siano efficaci e, comunque, possano impegnare l’amministrazione, sino a quando non siano realizzate le condizioni previste nella norma stessa.”

Sentenza Corte Costituzionale n. 159 del 2013 (testo integrale).....pag. 99



Sintesi delle sentenze

Sentenza Corte Costituzionale n. 62 del 26 marzo 2013

Depositata in Cancelleria il 5 aprile 2013

Materia: agricoltura; disposizioni a favore del settore bieticolo-saccarifero ; chiamata in sussidiarietà; commercio; semplificazione amministrativa; istruzione; edilizia scolastica; assistenza e solidarietà sociale

Norme impugnate: artt. 29, 40, 41, 50, c. 1°, 53, c. 7°, e 60 del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, recante “Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo”, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 62 del 2013, ha dichiarato:

- 1) l'illegittimità costituzionale dell'art. 29, c.2, che in materia di progetti di riconversione del comparto bieticolo-saccarifero, attribuisce al Comitato interministeriale il potere di disporre norme idonee nel quadro delle competenze amministrative regionali atte a garantire l'esecutività dei processi autorizzativi, nonché di nominare, nei casi di particolare necessità, un commissario *ad acta* per l'attuazione degli accordi definiti in sede regionale con coordinamento del Comitato interministeriale; tale disposizione si pone in contrasto con gli artt. 117 e 120 Cost.;
- 2) l'infondatezza della questione avente ad oggetto l'art. 41, che introduce norme di semplificazione amministrativa per lo svolgimento temporaneo di attività di somministrazione di alimenti e bevande in occasione di sagre, fiere, manifestazioni religiose, tradizionali e culturali o eventi locali straordinari; essa attiene alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e non viola, pertanto, la competenza regionale in materia di commercio;
- 3) l'infondatezza della questione avente ad oggetto l'art. 50, c.1, che rimette ad un decreto interministeriale, sentita la Conferenza permanente, l'adozione di linee guida per il potenziamento dell'autonomia e la ridefinizione degli organici delle istituzioni scolastiche; trattandosi di norme generali sull'istruzione rientranti nella competenza esclusiva statale, deve ritenersi legittima la scelta del legislatore di prevedere il semplice parere della Conferenza unificata e non il meccanismo dell'intesa;
- 4) l'infondatezza della questione avente ad oggetto l'art. 53, c.7, che dispone l'adozione, sentita la Conferenza unificata, di un decreto interministeriale in materia di modernizzazione del patrimonio immobiliare scolastico, riduzione dei consumi e miglioramento dell'efficienza energetica; sebbene siano coinvolte materie di competenza concorrente e non sia previsto il meccanismo dell'intesa con le Regioni, l'intervento statale è legittimo perché finalizzato ad introdurre in modo omogeneo su tutto il territorio nazionale norme di natura tecnica, improntate all'osservanza di standard e metodologie desunte dalle scienze;
- 5) l'infondatezza della questione avente ad oggetto l'art. 60, che avvia la sperimentazione della “carta acquisti” nei comuni con più di 250.000 abitanti e



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

dispone l'emanazione di un decreto interministeriale per individuarne le modalità esecutive; l'intervento statale, benché incida sulla materia dei servizi sociali e di assistenza di competenza residuale regionale, è ammissibile qualora, oltre a rispondere ai principi di eguaglianza e solidarietà, presenti caratteri di straordinarietà, eccezionalità e urgenza; in tal caso, esso è riconducibile alla materia di competenza esclusiva statale della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali;

- 6) l'inammissibilità della questione avente ad oggetto l'art. 40, che sopprime il vincolo in materia di chiusura domenicale e festiva per le imprese di panificazione di natura produttiva, in quanto il ricorrente non ha motivato l'impugnativa in relazione alla specifica categoria delle imprese di panificazione.

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

- 1) L'art. 29, al comma primo, dispone che i progetti di riconversione del comparto bieticolo-saccarifero, già approvati dal Comitato interministeriale rivestano carattere di interesse nazionale anche ai fini della definizione e del perfezionamento dei processi autorizzativi e dell'effettiva entrata in esercizio.

Il secondo comma dell'art. 29 – ed è questa la disposizione impugnata dalla Regione Veneto – attribuisce al Comitato interministeriale il potere di disporre “norme idonee nel quadro delle competenze amministrative regionali atte a garantire l'esecutività dei progetti suddetti”, nonché di nominare, “nei casi di particolare necessità, un commissario *ad acta* per l'attuazione degli accordi definiti in sede regionale con coordinamento del Comitato interministeriale”.

È opportuno premettere che il Comitato interministeriale è stato istituito dal d.l. n. 2 del 2006, nell'ambito di un quadro più ampio di interventi volti a fronteggiare la grave crisi del settore bieticolo-saccarifero.

Il decreto istitutivo attribuisce a tale Comitato i compiti di a) approvare il piano per la razionalizzazione e la riconversione della produzione bieticolo-saccarifera; b) coordinare le misure comunitarie e nazionali previste per la riconversione industriale del settore e per le connesse problematiche sociali; c) formulare direttive per l'approvazione dei progetti di riconversione.

Ciò premesso, la Corte Costituzionale evidenzia che la locuzione “dispone norme idonee nel quadro delle competenze amministrative regionali atte a garantire l'esecutività dei suddetti progetti”, non permette di comprendere agevolmente la



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

natura dei compiti affidati al comitato interministeriale dalla norma impugnata, cioè se si tratti di una potestà regolamentare o dell'attribuzione di funzioni amministrative.

In entrambi i casi, l'art. 29 si pone in contrasto con l'art. 117 Cost..

Nella prima ipotesi (potestà regolamentare) , sarebbe pacifica la violazione dell'art. 117, c.6, Cost., dal momento che l'art. 29 attiene alla materia dell'agricoltura, di competenza legislativa residuale delle regioni.

Nella seconda ipotesi (attribuzione di funzioni amministrative), si rende necessario valutare se sia ammissibile una chiamata in sussidiarietà da parte dello Stato per assicurare il perseguimento di interessi unitari compromessi dall'inerzia o dall'inadempimento da parte del livello di governo inferiore.

La chiamata in sussidiarietà è un istituto di origine giurisprudenziale, che consente una deroga al normale riparto di competenze, in presenza di talune condizioni. Più precisamente, la giurisprudenza costituzionale (a partire dalla storica sentenza n. 303 del 2003) richiede che la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato:

- “sia proporzionata”;
- “non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità”
- “sia oggetto di un accordo con la Regione interessata”.

Nel caso di specie, la Corte Costituzionale ravvisa l'assenza del terzo requisito, espressione del principio di leale collaborazione. Come già affermato in precedenti pronunce (sent.n. 165 del 2011 e n. 383 del 2005), i giudici costituzionali ribadiscono che la leale collaborazione, non può essere sostituita puramente e semplicemente da un atto unilaterale dello Stato.

Conseguentemente, anche nella seconda ipotesi, la norma impugnata viola l'art. 117 Cost.

La norma è, peraltro, illegittima anche sotto un ulteriore profilo. Essa, infatti, introduce una forma di potere sostitutivo che non risponde ai requisiti richiesti dall'art. 120 Cost. e dall'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

(“Disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3”).

- 2) L’art. 41 dispone che l’attività di somministrazione di alimenti e bevande in occasione di sagre, fiere, manifestazioni religiose, tradizionali e culturali o eventi locali straordinari, possa essere svolta temporaneamente mediante una mera segnalazione di inizio attività priva di dichiarazioni asseverate ai sensi dell’art. 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (“Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi”), e anche in assenza del possesso dei requisiti previsti dall’art. 71, comma 6, del d.lgs. n. 59 del 2010 (“Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno”).

Secondo il ricorrente tale disposizione lederebbe la competenza legislativa regionale in materia di commercio, ai sensi dell’art. 117,c.4, Cost..

La Corte Costituzionale preliminarmente dichiara l’ammissibilità della questione, nonostante la norma sia stata impugnata nel testo originario del decreto legge (che consentiva lo svolgimento temporaneo dell’attività di somministrazione anche in assenza di tutti i requisiti previsti dall’art. 71 del d.lgs. n. 59 del 2010), e sia stata successivamente modificata dalla legge di conversione (per cui oggi si fa riferimento solo ai requisiti professionali indicati al sesto comma dell’art. 71).

Come la Corte Costituzionale ha costantemente affermato (tra le molte, sentenze n. 383 del 2005; n. 287 e n. 272 del 2004), la Regione, che ritenga lese le proprie competenze da norme contenute in un decreto-legge, può scegliere se sollevare la relativa questione di legittimità costituzionale anche in relazione a questo atto, con effetto estensivo alla legge di conversione, ovvero se impugnare direttamente quest’ultima dopo la sua entrata in vigore.

Si evidenzia, peraltro, che la modifica apportata dalla legge di conversione non incide in alcun modo sulla censura sollevata dalla Regione ricorrente, né sul suo interesse al ricorso.

La questione in esame, pur essendo ammissibile, è tuttavia non fondata.



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

La disposizione censurata – al fine di agevolare l’iniziativa economica (art. 41, c.1, Cost.) – introduce norme di semplificazione amministrativa, che la giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 203 e n. 207 del 2012) riconduce alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

Pertanto, la norma è legittimamente adottata dallo Stato e non viola la competenza regionale in materia di commercio.

- 3) Il primo comma dell’art. 50 è stato impugnato nella parte in cui rimette ad un decreto interministeriale, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, l’adozione di linee guida per il potenziamento dell’autonomia e la ridefinizione degli organici delle istituzioni scolastiche. Gli obiettivi che si intendono perseguire con le linee guida sono specificati dalla norma stessa alle lettere da a) ad e)¹.

Il conseguimento dell’intesa con la Conferenza unificata è previsto solo nell’ipotesi indicata alla lett. c).

La Regione ricorrente, pur riconoscendo che la disposizione impugnata contiene “norme generali sull’istruzione”, ascrivibili alla competenza esclusiva statale,

¹ Ai sensi dell’art. 50, c.1, del d.l. n. 5 del 2012, le finalità che si intendono perseguire con le linee guida sono: “a) potenziamento dell’autonomia delle istituzioni scolastiche, anche attraverso l’eventuale ridefinizione, nel rispetto della vigente normativa contabile, degli aspetti connessi ai trasferimenti delle risorse alle medesime, previo avvio di apposito progetto sperimentale;

b) definizione, per ciascuna istituzione scolastica, di un organico dell’autonomia, funzionale all’ordinaria attività didattica, educativa, amministrativa, tecnica e ausiliaria, alle esigenze di sviluppo delle eccellenze, di recupero, di integrazione e sostegno agli alunni con bisogni educativi speciali e di programmazione dei fabbisogni di personale scolastico, anche ai fini di una estensione del tempo scuola;

c) costituzione, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all’articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, di reti territoriali tra istituzioni scolastiche, al fine di conseguire la gestione ottimale delle risorse umane, strumentali e finanziarie;

d) definizione di un organico di rete per le finalità di cui alla lettera c) nonché per l’integrazione degli alunni con bisogni educativi speciali, la formazione permanente, la prevenzione dell’abbandono e il contrasto dell’insuccesso scolastico e formativo e dei fenomeni di bullismo, specialmente per le aree di massima corrispondenza tra povertà e dispersione scolastica;

e) costituzione degli organici di cui alle lettere b) e d), nei limiti previsti dall’articolo 64 del citato decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e successive modificazioni, sulla base dei posti corrispondenti a fabbisogni con carattere di stabilità per almeno un triennio sulla singola scuola, sulle reti di scuole e sugli ambiti provinciali, anche per i posti di sostegno, fatte salve le esigenze che ne determinano la rimodulazione annuale”.



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

ritiene che la norma interferisca con le competenze regionali in materia di dimensionamento delle istituzioni scolastiche e di servizi sociali.

Per tale ragione, il ricorrente lamenta la mancata previsione di un'intesa ai fini dell'emanazione del decreto, prevista solo in riferimento alla lett. c) (costituzione, di reti territoriali tra istituzioni scolastiche).

La Corte Costituzionale chiarisce che la disposizione censurata attiene alla competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, c. 2, lett. n), Cost., poichè contiene "norme generali sull'istruzione", preordinate ad introdurre una normativa operante sull'intero territorio nazionale avente ad oggetto "caratteristiche basilari" dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico del sistema scolastico.

In seguito all'ascrivibilità alla materia "norme generali sull'istruzione" – condivisa, peraltro, dalla stessa ricorrente – deve ritenersi ingiustificata la richiesta della Regione di essere coinvolta con il meccanismo dell'intesa dovendosi ritenere sufficiente, come momento partecipativo, il parere della conferenza unificata.

Del resto, la norma impugnata già prevede il meccanismo dell'intesa allorché sussistano esigenze di partecipazione rafforzata delle Regioni.

- 4) L'art. 53, c. 7, prevede l'adozione di un decreto interministeriale in materia di modernizzazione del patrimonio immobiliare scolastico, da emanare sentita la Conferenza unificata, al fine di determinare "le norme tecniche-quadro, contenenti gli indici minimi e massimi di funzionalità urbanistica, edilizia, anche riferite alle tecnologie in materia di efficienza e risparmio energetico e produzione da fonti energetiche rinnovabili, nonché didattica, indispensabili a garantire indirizzi progettuali adeguati ed omogenei sul territorio nazionale".

Secondo la ricorrente, la disposizione violerebbe il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., perché pur vertendo su materie di competenza concorrente, non prevede l'intesa con le Regioni, ma solo il parere della Conferenza unificata, ai fini dell'emanazione del decreto.



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

Per la Corte Costituzionale, la questione non è fondata, sebbene come affermato dalla Regione ricorrente la norma coinvolga più materie di competenza concorrente, quali il “governo del territorio”, “l’energia” e la “protezione civile”.

Secondo la costante giurisprudenza della Corte (sentenze n. 265 del 2011, n. 254 del 2010, n. 182 del 2006, n. 336 e n. 285 del 2005), **in materia di competenza concorrente, il coinvolgimento della conferenza Stato Regioni può limitarsi all’espressione di un parere obbligatorio, nel caso in cui vengano attribuite funzioni amministrative a livello centrale per individuare norme di natura tecnica che esigono scelte omogenee su tutto il territorio nazionale, improntate all’osservanza di standard e metodologie desunte dalle scienze. In tali casi la disciplina statale costituisce principio generale della materia.**

Tale decreto si colloca, peraltro, nell’ambito di un piano nazionale di edilizia scolastica, che ai sensi del primo comma dell’art. 53 deve essere approvato dal Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) coinvolgendo le Regioni mediante il meccanismo dell’intesa.

- 5) L’art. 60 avvia la sperimentazione della “carta acquisti” istituita dall’art. 81, c. 32, del d.l. n.112 del 2008, nei comuni con più di 250.000 abitanti (comma 1) e prevede l’emanazione di un decreto interministeriale per la determinazione delle modalità esecutive della sperimentazione (comma 2).

Per le risorse necessarie alla sperimentazione si provvede, nel limite massimo di 50 milioni di euro, attingendo al Fondo di cui all’art. 81, c. 29, del d.l. n. 112 del 2008, che viene corrispondentemente ridotto (comma 3).

Secondo la ricorrente, il primo comma violerebbe l’art.117, c. 4, Cost., che attribuisce alle Regioni la competenza legislativa residuale in materia dei servizi sociali e di assistenza, e l’art. 119 Cost., che vieta allo Stato di prevedere finanziamenti a destinazione vincolata in ambiti di competenza regionale residuale o concorrente, mentre il secondo comma violerebbe il principio di leale collaborazione, nella parte in cui non prevede il necessario coinvolgimento delle Regioni nell’emanazione del decreto.



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

Anche tale questione non è fondata.

La Corte richiama la sentenza n. 10 del 2010, avente per oggetto la normativa statale istitutiva della carta acquisti (art. 81, c. 32, del d.l. n.112 del 2008). La legittimità di tale normativa, benché incida sulla materia dei servizi sociali e di assistenza di competenza residuale regionale ai sensi dell'art. 117, c.4, Cost., va ricostruita anche alla luce dei principi costituzionali contenuti agli artt. 2, 3, c.2, 38 e 117, c.2, lett. m), Cost..

Sulla base di tali principi, **la Corte ha ritenuto ammissibile l'intervento statale quando, oltre a rispondere ai principi di eguaglianza e solidarietà, presenti caratteri di straordinarietà, eccezionalità e urgenza come quelli conseguenti alla situazione di crisi internazionale economica e finanziaria che ha investito il nostro Paese** (sent. n. 10 del 2010).

La Corte ravvisa tali caratteri anche nel caso in esame. Ne consegue la legittimità dell'art. 60, riconducibile alla materia della "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" (art. 117, c. 2, lett. m, Cost.).

La Corte precisa, tuttavia, che "una volta cessata la situazione congiunturale che ha imposto un intervento di politica sociale esteso alla diretta erogazione della provvidenza, dagli strumenti di coinvolgimento delle regioni e delle province autonome non si possa prescindere, avendo cura così di garantire anche la piena attuazione del principio di leale collaborazione, nell'osservanza del riparto delle competenze definito dalla Costituzione" (sentenza n. 10 del 2010).

- 6) L'art. 40 sopprime il vincolo in materia di chiusura domenicale e festiva per le imprese di panificazione di natura produttiva. Secondo il ricorrente tale norma violerebbe l'art. 117, c.4, Cost. , poiché la materia degli orari degli esercizi commerciali e delle giornate di apertura e di chiusura rientrerebbe nella competenza regionale residuale in materia di commercio.

La Corte Costituzionale, tuttavia, ha dichiarato la questione inammissibile, poiché il ricorrente ha richiamato esclusivamente la normativa statale in materia di



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

liberalizzazione del settore del commercio e non ha motivato l'impugnativa in relazione alla specifica categoria delle imprese di panificazione.

➤ **Riferimenti:**

- **D.l. n. 5/2012, convertito con modificazioni dalla L. n. 35/2012;**
- **D.l. n. 2/2006; convertito con modificazioni dalla L. n. 81/2006;**
- **D.l. n. 112/2008; convertito con modificazioni dalla L. n. 133/2008;**
- **L. n. 131/2003;**
- **L. n. 241/1990;**
- **D.lgs. n. 59/2010;**
- **Sent. Corte Cost. n. 303/2003;**
- **Sent. Corte Cost. n. 165/2011;**
- **Sent. Corte Cost. n. 383/2005;**
- **Sent. Corte Cost. n. 287/ 2004;**
- **Sent. Corte Cost. n. 272/2004;**
- **Sent. Corte Cost. n. 203/2012;**
- **Sent. Corte Cost. n. 207/2012;**
- **Sent. Corte Cost. n. 265/2011;**
- **Sent. Corte Cost. n. 254/2010;**
- **Sent. Corte Cost. n. 182/2006;**
- **Sent. Corte Cost. n. 336/2005;**
- **Sent. Corte Cost. n. 285/2005;**
- **Sent. Corte Cost. n. 10/2010;**
- **Rassegna stampa: “Al palo i piani per gli zuccherifici” (fonte: Il Sole 24 ore del 13/04/2013).**



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

Sentenza Corte Costituzionale n. 63 del 26 marzo 2013

Depositata in Cancelleria il 5 aprile 2013

Materia: demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni; dismissione di terreni demaniali agricoli e a vocazione agricola, autonomia finanziaria regionale

Norme impugnate: art. 66, c. 9°, secondo periodo, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, recante “Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività”, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 63 del 2013, ha dichiarato:

- 1) la non fondatezza della questione di legittimità avente ad oggetto l'art. 66, c. 9, secondo periodo, del decreto-legge 24 gennaio 2012, nella parte in cui dispone che gli enti territoriali debbano destinare le risorse derivanti dalla dismissione di terreni demaniali agricoli e a vocazione agricola all'obiettivo della riduzione del proprio debito, in quanto espressione di un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica;
- 2) l'illegittimità del medesimo periodo del citato art. 66, nella parte in cui destina le risorse derivanti dalle operazioni di dismissioni dei beni degli enti territoriali, in assenza di debito o per la parte eventualmente eccedente, al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, violando in tal modo l'autonomia finanziaria delle Regioni.

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

L'art. 66, c. 9, del decreto-legge n. 1 del 2012 è stato impugnato dalla Regione Veneto congiuntamente ad altre disposizioni, su cui la Corte si riserva di pronunciarsi in separate pronunzie.

Il citato comma 9 dispone sulla utilizzazione delle risorse derivanti dalle operazioni di dismissione di terreni demaniali agricoli e a vocazione agricola, stabilendo che esse, al netto dei costi di dismissione, siano destinate dagli enti territoriali alla riduzione del debito pubblico, e, in assenza del debito ovvero per la parte eventualmente eccedente, al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.

Secondo la Regione ricorrente, tale disposizione violerebbe l'autonomia di spesa delle Regioni nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica (**art. 117, c.3 e 119 Cost.**), nonché l'autonomia amministrativa regionale (**art. 118 Cost.**).



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

Essa, inoltre, comporterebbe una lesione della proprietà pubblica derivante dall'utilizzazione dei proventi della dismissione, in contrasto con gli artt. **119, c.6, e 42 Cost.**, in relazione all'art.19 della Legge delega sul Federalismo Fiscale n. 42 del 2009.

Gli articoli appena richiamati, nonché l'art. 2, c. 4, del d.lgs. n. 85 del 2010 ("Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42"), sarebbero violati, in modo ancor più evidente, nell'ipotesi in cui le risorse siano destinate al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato. In tal caso, infatti, si sottrarrebbe alle collettività territoriali presso cui si trovano i beni dismessi le risorse ottenute proprio valorizzando questi ultimi.

La disposizione censurata, infine, violerebbe il **principio di leale collaborazione**, per essere stata emessa in assenza di un confronto con le Regioni, in un ambito di competenza concorrente.

Ai fini dello scrutinio di costituzionalità, la Corte ha ritenuto opportuno scindere in due profili la disposizione impugnata.

- 1) **La prima questione attiene alla destinazione delle risorse derivanti dalla dismissione dei beni dell'ente territoriale all'obiettivo di riduzione dei debiti dell'ente medesimo.**

Le censure sollevate dalla ricorrente, in riferimento agli artt. 117, c.3, e 119 Cost., non sono fondate in quanto tale destinazione è prevista per far fronte alla eccezionale emergenza finanziaria che il Paese sta attraversando e si pone come espressione di un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica.

Nelle materie di competenza concorrente come il coordinamento della finanza pubblica, la Costituzione attribuisce allo Stato il compito di fissare i principi fondamentali, cui le Regioni devono adeguarsi adottando la normativa di dettaglio.



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

Si evidenzia, inoltre, che il comma 7 del citato articolo lascia alle Regioni e agli altri enti territoriali la facoltà di scegliere se procedere o meno alla dismissione dei propri beni per la riduzione del proprio debito.

Alla luce di tali considerazioni, deve escludersi, altresì la fondatezza delle censure relative agli artt. 42, 119, c.6 e 118 Cost., dal momento che la dismissione degli atti è adottata in piena autonomia dagli enti territoriali e che l'autonomia amministrativa regionale può essere legittimamente limitata da una previsione statale che costituisca principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica.

La Corte ha, infine, ribadito che l'esercizio della funzione legislativa non è soggetto alle procedure di leale collaborazione (fra le altre, sentt. n. 100 del 2010, n. 284 e n. 225 del 2009).

- 2) **La seconda questione concerne la previsione secondo cui gli enti territoriali, in assenza di debito o per la parte eventualmente eccedente, debbano destinare le risorse derivanti dalle operazioni di dismissione di terreni demaniali agricoli e a vocazione agricola al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.**

Tale previsione è illegittima in quanto, non essendo finalizzata ad assicurare l'esigenza del risanamento del debito degli enti territoriali, si risolve in una indebita ingerenza nell'autonomia finanziaria regionale.

Essa dispone, infatti, l'appropriazione da parte dello Stato di risorse appartenenti agli enti territoriali, poiché realizzate attraverso la dismissione di beni di loro proprietà, e, con ciò, sottrae ad essi il potere di utilizzazione dei propri mezzi finanziari.

La Corte ha, pertanto, dichiarato tale previsione illegittima per violazione degli articoli 117, c. 3, e 119 Cost..

Rimangono assorbiti gli ulteriori profili di censura.

➤ **Riferimenti:**

- **D.l. n. 1/2012, convertito con modificazioni in L. n. 27/2012;**
- **L. n. 42/2009;**



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

- **D.lgs. n. 85/2010;**
- **Sent. Corte Cost. n. 100 del 2010;**
- **Sent. Corte Cost. n. 284 del 2009;**
- **Sent. Corte Cost. n. 225 del 2009.**



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

Sentenza Corte Costituzionale n. 64 del 8 aprile 2013

Depositata in Cancelleria il 12 aprile 2013

Materia: edilizia e urbanistica; disciplina delle costruzioni nelle zone classificate sismiche; protezione civile

Norme impugnate: art. 1, c.1° e 2°, della L. r. Veneto 24 febbraio 2012, n. 9, recante «Modifiche alla legge regionale 7 novembre 2003, n. 27 «Disposizioni generali in materia di lavori pubblici di interesse regionale e per le costruzioni in zone classificate sismiche» e successive modificazioni».

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 64 del 2013, ha dichiarato:

- 1) l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della L.r. n. 9 del 2012, nella parte in cui introduce una deroga al principio fondamentale statale secondo cui nelle località sismiche, ad eccezione di quelle a bassa sismicità, non possono iniziarsi lavori senza la preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della Regione.

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

- 1) L'art. 1, c.1, della L.r. n. 9 del 2012 introduce i commi 6-bis e 6-ter all'art. 66 della L.r. n. 27 del 2003, che regola le procedure per la realizzazione degli interventi edilizi nelle zone sismiche.

In particolare, il comma 6-ter introdotto dalla disposizione impugnata esclude la necessità del previo rilascio delle autorizzazioni del competente ufficio tecnico regionale per i progetti e le opere di modesta complessità strutturale, privi di rilevanza per la pubblica incolumità, individuati dalla Giunta regionale in base ad una procedura nella quale è prevista l'obbligatoria assunzione di un semplice parere da parte della Commissione sismica regionale.

Secondo la giurisprudenza costituzionale (fra le altre, sentenza n. 201 del 2012), **gli interventi edilizi nelle zone sismiche e la relativa vigilanza fanno parte della materia della protezione civile, oggetto di competenza legislativa concorrente ai sensi dell'art. 117, c.3, Cost..**

In tale ambito, infatti, il bene protetto dal legislatore attraverso l'individuazione di principi unitari trascende dalla materia della tutela del territorio, per attingere a valori di tutela dell'incolumità pubblica, che fanno capo alla materia della protezione civile (sent. n. 182 del 2006).



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

La norma impugnata introduce una deroga incompatibile con il principio fondamentale sancito all'art. 94 del d.P.R. n. 380 del 2001, secondo cui nelle località sismiche, ad eccezione di quelle a bassa sismicità, “non si possono iniziare lavori senza preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della regione”.

Come già affermato nella sentenza n. 182 del 2006, il richiamato principio ha fatto venire meno – anche in mancanza di formale abrogazione – le possibilità di deroga precedentemente previste dall'art. 20 della legge n. 741 del 1981 (tale articolo consentiva alle Regioni di definire con proprie leggi uno snellimento delle procedure, con l'introduzione di controlli successivi e con la possibilità di escludere l'autorizzazione preventiva per l'inizio dei lavori). Una deroga al principio della preventiva autorizzazione scritta è, invece, ammessa ai sensi dell'art.3, c. 6, del decreto-legge n. 74 del 2012 (“Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici che hanno interessato il territorio delle province di Bologna, Modena, Ferrara, Mantova, Reggio Emilia e Rovigo, il 20 e il 29 maggio 2012), ma solo con disposizione a statale, a conferma dell'intento unificatore del legislatore statale in materia.

Alla luce del quadro normativo e giurisprudenziale delineato, la Corte ha dichiarato l'illegittimità del primo comma della norma regionale in esame, per violazione dell'art. 117, c. 3, Cost..

È del pari illegittimo il secondo comma della disposizione censurata, che estende l'applicabilità del primo comma anche ai procedimenti in corso alla data della pubblicazione del provvedimento della Giunta regionale, previsto sempre dal primo comma per l'individuazione dei progetti e delle opere di modesta complessità strutturale, privi di rilevanza per la pubblica incolumità.

➤ **Riferimenti:**

- **L. r. Veneto n. 9/2012;**
- **L. r. Veneto n. 27/2003;**
- **D.P.R. n. 380/2001;**
- **L. n. 741/1981;**
- **D.l. n. 74/2012, convertito con modificazioni dalla L. n. 122/2012;**
- **Sent. Corte Cost. n. 201/2012;**



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

- **Sent. Corte Cost. n. 182/2006;**
- **Rassegna stampa: “Post-sisma col placet” (fonte: Italia oggi del 13/04/2013).**



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

Sentenza Corte Costituzionale n. 65 del 8 aprile 2013

Depositata in Cancelleria il 12 aprile 2013

Materia: tutela della concorrenza; commercio

Norme impugnate: artt. 3 e 4 della L. r. Veneto 27 dicembre 2011, n. 30, recante “Disposizioni urgenti in materia di orari di apertura e chiusura delle attività di commercio al dettaglio e disposizioni transitorie in materia di autorizzazioni commerciali relative a grandi strutture di vendita e parchi commerciali”

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 65 del 2013, ha dichiarato:

- 1) l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della L. r. Veneto n. 30 del 2011, nella parte in cui stabilisce nuovi limiti agli orari degli esercizi di commercio al dettaglio in sede fissa e reintroduce l'obbligo di chiusura domenicale e festiva, in contrasto con la normativa statale;
- 2) la non fondatezza della questione di legittimità relativa all'art. 4 della L. r. Veneto n. 30 del 2011, che sospende i procedimenti amministrativi per il rilascio di autorizzazioni commerciali relativi a grandi strutture di vendita e parchi commerciali, nelle more di una riforma organica della materia e, comunque, per il limite massimo di un anno dall'entrata in vigore della legge. Tale intervento legislativo regionale avviene in adempimento di quanto previsto dalla normativa statale; inoltre, la sospensione del rilascio delle autorizzazioni è giustificata, sotto il profilo dell'interesse generale, dalla previsione di un termine finale certo e proporzionato.

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

- 1) L'art. 3 della legge censurata dispone che gli esercizi di commercio al dettaglio in sede fissa possano restare aperti nella fascia oraria compresa dalle ore sette alle ore ventidue. Si prevede, inoltre, per tali esercizi l'obbligo di chiusura domenicale e festiva, derogabile solo nel mese di dicembre e in ulteriori sedici giornate nel corso dell'anno.

Tali previsioni si pongono in contrasto con la normativa statale che ha abrogato il limite del rispetto degli orari di apertura e di chiusura, l'obbligo della chiusura domenicale e festiva, nonché quello della mezza giornata di chiusura infrasettimanale dell'esercizio per le attività commerciali e di somministrazione di alimenti e bevande (art. 3, c. 1, lett. d-bis, del d.l. n. 223 del 2006, così come modificato dall'art. 31, c. 1, del d.l. n. 201 del 2011).



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

Sul punto, la Corte rammenta che la modifica apportata dal citato art. 31, c.1, è stata oggetto di impugnazione da parte di numerose Regioni (Piemonte, Veneto, Sicilia, Lazio, Lombardia, Sardegna, Toscana e Friuli-Venezia Giulia) che hanno lamentato la violazione della competenza legislativa residuale in materia di commercio ai sensi dell'art. 117, c.4, Cost..

Tuttavia, con la sentenza n. 299 del 2012, la Corte ha chiarito che “l'eliminazione dei limiti agli orari e ai giorni di apertura al pubblico degli esercizi commerciali favorisce, a beneficio dei consumatori, la creazione di un mercato più dinamico e più aperto all'ingresso di nuovi operatori e amplia la possibilità di scelta del consumatore”.

Lo Stato ha, dunque, legittimamente legiferato nella materia di competenza esclusiva statale della “tutela della concorrenza” (sentenza n. 299 del 2012).

In considerazione di tale pronuncia, l'art. 3 della L. r. n. 30 del 2011 è illegittimo per violazione dell'art. 117, c. 2, lett. e), Cost..

- 2) L'art. 4 ha sospeso – nelle more dell'approvazione della nuova normativa regionale in materia di commercio al dettaglio su area privata e comunque entro e non oltre il termine di un anno dall'entrata in vigore della legge – i procedimenti amministrativi per il rilascio di autorizzazioni commerciali relativi a grandi strutture di vendita e parchi commerciali, ivi compresi quelli pendenti alla data di entrata in vigore della presente legge, fatta eccezione per le ipotesi di trasferimento di sede e di modificazione delle autorizzazioni rilasciate.

Le censure sollevate dal ricorrente attengono, secondo la Consulta, non solo a due diversi parametri costituzionali (art. 117, c. 2, lett. e, e art. 117, c.1, Cost.), ma anche a due diverse prospettazioni, rispettivamente, una di competenza e l'altra di merito.

Per ciò che riguarda il profilo della competenza, la Consulta chiarisce come sia la stessa normativa statale a rendere necessario l'intervento del legislatore regionale.

In particolare, l'art. 3 del d. l. n. 138 del 2011, ha previsto un preciso termine (30 settembre 2012) entro cui Comuni, Province, Regioni e Stato sono tenuti ad



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

adeguare i rispettivi ordinamenti al principio secondo cui “l’iniziativa e l’attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge”.

L’obbligo di adeguamento è stato ribadito dall’art. 1 del d. l. n. 1 del 2012. Tale disposizione, nell’introdurre norme di liberalizzazione delle attività economiche e di riduzione degli oneri amministrativi per le imprese, ha disposto che “I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni si adeguano ai principi e alle regole di cui ai commi 1, 2 e 3 entro il 31 dicembre 2012, fermi restando i poteri sostitutivi dello Stato ai sensi dell’articolo 120 della Costituzione”.

Sotto il profilo della competenza, dunque, l’intervento legislativo regionale avviene in adempimento di quanto previsto dalla normativa statale. Deve, pertanto, escludersi che la disposizione censurata violi l’art. 117, c.2, lett. e, Cost.).

La seconda censura è di carattere sostanziale.

Secondo il ricorrente, la sospensione del rilascio di nuovi provvedimenti autorizzatori cristallizzerebbe il mercato nel suo assetto esistente e contrasterebbe con gli obiettivi e le previsioni della direttiva 2006/123/CE del 12 dicembre 2006 ed in particolare, con l’art. 9, par.1, della direttiva citata (recepita nell’ordinamento italiano con d.lgs. n. 59 del 2010), secondo cui “gli Stati membri possono subordinare l’accesso ad una attività di servizio e il suo esercizio ad un regime di autorizzazione soltanto se la necessità di un regime di autorizzazione è giustificata da un motivo imperativo di interesse generale e se l’obiettivo perseguito non può essere conseguito tramite una misura meno restrittiva”.

Alla luce del contenuto della direttiva, occorre dunque valutare se la norma censurata risponda o meno ai requisiti che, giustificano la sospensione del rilascio delle nuove autorizzazioni commerciali.

La Corte chiarisce che nel caso in esame la suddetta sospensione è funzionalmente e temporalmente collegata all’esigenza di adeguare la normativa regionale ai principi dettati dal legislatore statale con le riforme di liberalizzazione, succedutesi in un arco temporale molto limitato.



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

Tale adeguamento si è avuto con la L. r. Veneto n. 50 del 2012, recante la nuova normativa regionale di riforma del commercio al dettaglio, in seguito alla cui entrata in vigore la norma censurata è stata abrogata.

Nelle more dell'approvazione della nuova disciplina regionale di riforma, l'adozione di una misura meno restrittiva di quella in esame avrebbe potuto determinare il rischio di autorizzare grandi strutture di vendita, in contrasto con le successive misure che sarebbero state approvate.

La Consulta sottolinea, inoltre, che la norma impugnata ha ad oggetto i soli procedimenti di relativi alle grandi strutture di vendita, che vedono coinvolti in modo più rilevante anche altri interessi quali quelli urbanistici, edilizi, di impatto sulla viabilità e, talvolta, anche ambientali.

In tale contesto, **la previsione di un termine finale certo e proporzionato giustifica, sotto il profilo dell'interesse generale, la necessità di sospendere il rilascio di autorizzazioni commerciali per le grandi strutture di vendita e per gli esercizi ad esse equiparati.**

La Corte ha, pertanto, dichiarato non fondata la censura dell'art. 4, anche in riferimento all'art. 117, c.1, Cost..

➤ Riferimenti:

- L. r. Veneto n. 30/2011;
- L. r. Veneto n. 50/2012;
- D.lgs. n. 59 del 2010;
- D. l. n. 223/2006, convertito con modificazioni dalla L. n. 248/2006;
- D. l. n. 201/2011, convertito con modificazioni dalla L. n. 214/2011;
- D. l. n. 138/2011, convertito con modificazioni dalla L. n. 148/2011;
- D. l. n. 1/2012, convertito con modificazioni dalla L. n. 27/2012;
- Direttiva 2006/123/CE;
- Sent. Corte Cost. n. 299/2012;
- Rassegna stampa: "Niente lacci agli orari" (fonte: Italia Oggi del 13/04/2013).



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

Sentenza Corte Costituzionale n. 66 del 8 aprile 2013

Depositata in Cancelleria il 12 aprile 2013

Materia: agricoltura; promozione dei prodotti regionali; libertà di circolazione delle merci

Norme impugnate: artt.1, c.1° e 2°, 2, 3, c. 1°, lett. a), b), c) ed e), 6, 9 e 10 della L. r. Lazio 28 marzo 2012, n. 1, recante “Disposizioni per il sostegno dei sistemi di qualità e tracciabilità dei prodotti agricoli e agroalimentari. Modifica alla legge regionale 10 gennaio 1995 n. 2 (Istituzione dell’Agenzia regionale per lo sviluppo e l’innovazione dell’agricoltura del Lazio – ARSIAL) e successive modificazioni”

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 66 del 2013, ha dichiarato:

- 1) l’illegittimità costituzionale dell’intera L. r. Lazio n. 1 del 2012, che istituisce e disciplina il marchio regionale collettivo di qualità dei prodotti agricoli ed agroalimentari, violando il divieto di misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative all’importazione e all’esportazione, previsto dal Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea.

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

- 1) La legge regionale in esame si propone di “assicurare ai consumatori la qualità dei prodotti agricoli ed agroalimentari” e di incentivare “la valorizzazione e la promozione della cultura enogastronomica tipica regionale”.

Essa è stata impugnata dal Presidente del Consiglio dei Ministri nella parte in cui prevede:

- l’istituzione di un “marchio regionale collettivo di qualità”, demandando alla Giunta regionale di individuare, con propria deliberazione, le tipologie di prodotti agricoli ed agroalimentari da ammettere all’uso del marchio e l’adozione dei rispettivi disciplinari di produzione (artt. 1, c. 1 e 2, 2);
- i criteri e le modalità di concessione del marchio, le ipotesi di sospensione, decadenza e revoca, e le modalità d’uso (artt. 3, c. 1, lett. a), b), c) ed e); 9);
- la concessione di contributi relativi all’istituendo marchio regionale (artt. 1, c.2, lett. c), 6 e 10).



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

Secondo il ricorrente, le disposizioni impugnate contrasterebbero **con l'art. 117, c.1, Cost.** per violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

In particolare, l'istituzione del marchio regionale collettivo di qualità e la sua disciplina violerebbero il divieto di restrizioni quantitative all'importazione e all'esportazione, nonché di qualsiasi misura di effetto equivalente, previsto dagli **artt. 34 e 35 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE)** .

Il ricorrente richiama, altresì, **l'art. 36 TFUE**, senza tuttavia argomentare tale riferimento.

La norma regionale violerebbe, infine, anche **l'art. 120, c.1, Cost.**, essendo potenzialmente idonea ad ostacolare la libera circolazione delle merci anche all'interno del mercato nazionale, inducendo i consumatori a preferire i prodotti laziali rispetto a quelli provenienti da altre Regioni.

Al contrario, la Regione resistente evidenzia la finalità di tutela del consumatore della disciplina impugnata e la "ultraterritorialità" del marchio, di cui potrebbero fruire tutti gli operatori del settore, in qualunque Regione o Stato svolgano la loro attività economica.

La Corte Costituzionale chiarisce che non spetta alla Regione Lazio legiferare sulla tutela del consumatore (rientrante nella materia del diritto civile, di competenza esclusiva statale), né certificare la qualità di prodotti sul territorio nazionale e sull'intero Stato europeo.

Il legislatore regionale (così come quello statale) è tenuto, invece, al rispetto dei vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea.

A tal riguardo, si evidenzia che **la costante giurisprudenza della Corte di Giustizia ha interpretato in senso ampio l'espressione "misura di effetto equivalente" (alle vietate restrizioni quantitative).**

Con tale termine deve intendersi "ogni normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare, direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari" (cosiddetta formula *Dassonville*,



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

elaborata per la prima volta nella sentenza della Corte di Giustizia 11 luglio 1974, in causa 8-1974, *Dassonville contro Belgio*).

Con riguardo al caso in esame, la Corte Costituzionale ritiene che le disposizioni impugnate possano indurre il consumatore a preferire prodotti aventi il marchio regionale rispetto ad altri similari di diversa provenienza, e siano pertanto idonee a restringere – quantomeno “indirettamente” o “in potenza” – la libera circolazione delle merci.

Le norme impugnate violano, dunque, il divieto posto dagli artt. 34 e 35 TFUE e, conseguentemente, l’art. 117, c.1, Cost..

La Corte Costituzionale non si è limitata a dichiarare l’illegittimità delle sole norme censurate, ma ha esteso la declaratoria di illegittimità a tutte le disposizioni della legge in esame per la loro stretta interconnessione.

Rimane assorbito l’ulteriore profilo di censura sollevato dal ricorrente (in riferimento all’art. 120, c.1, Cost.).

➤ **Riferimenti:**

- **L. r. Lazio n. 1/2012;**
- **Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea;**
- **Sent. Corte di giustizia 11 luglio 1974, in causa 8-1974, *Dassonville contro Belgio*.**



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

Sentenza Corte Costituzionale n. 67 del 8 aprile 2013

Depositata in Cancelleria il 12 aprile 2013

Materia: servizi pubblici locali; servizio idrico integrato; tutela dell'ambiente; tutela della concorrenza

Norme impugnate: artt. 4, c. 2°, lett. e), 7, c. 4° e 5°, e 11, c. 1°, della L. r. Veneto 27 aprile 2012, n. 17, recante "Disposizioni in materia di risorse idriche"

La Corte Costituzionale con la sentenza n. 67 del 2013 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e della concorrenza:

- 1) degli artt. 4, c. 2, lett. e) e 7, c. 4, che attribuiscono ai Consigli di bacino la funzione di approvare le tariffe (ed i relativi aggiornamenti) del servizio idrico integrato;
- 2) dell'art. 7, c. 5, nella parte in cui dispone che i Consigli di bacino determinino una quota di investimento non inferiore al 3% degli introiti della tariffa dell'anno precedente, destinata alle comunità montane e, in subordine, ai comuni interessati, per la realizzazione di interventi a tutela dell'assetto idrogeologico montano a difesa della qualità dell'acqua potabile;
- 3) dell'art. 11, c. 1, che attribuisce al Presidente della Giunta regionale il potere sostitutivo in caso di inerzia dei Consigli di bacino nell'approvazione delle tariffe e dei relativi aggiornamenti.

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

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato diverse disposizioni della L. r. Veneto n. 17 del 2012, lamentando la violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e della concorrenza (**art. 117, c. 2, lett. e ed s, Cost.**).

Le questioni in esame si inseriscono nell'ambito delle procedure di determinazione delle tariffe del servizio idrico integrato, la cui disciplina si rinviene oggi principalmente nelle norme del d.lgs. n. 152 del 2006 (c.d. Codice dell'ambiente).

- 1) Gli artt. 4, c. 2, lett. e), e 7, c. 4, attribuiscono ai Consigli di bacino la funzione di approvare le tariffe (ed i relativi aggiornamenti) del servizio idrico integrato.

Il ricorrente ritiene che tali disposizioni siano lesive degli artt. 154 e 161 del Codice dell'ambiente, che riserverebbero allo Stato la determinazione delle tariffe



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

in questione, nonché dell' art. 10, c. 14, lett. e), del d.l. n. 70 del 2011 ("Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia"), secondo cui l'Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua (ora sostituita dall'Autorità per l'energia elettrica e gas) "approva le tariffe predisposte dalle autorità competenti".

Per la Corte Costituzionale, è palese che le disposizioni regionali impugnate riservino ai Consigli di bacino un'attività di approvazione e modulazione che, invece, le summenzionate norme interposte riservano allo Stato, nell'esercizio delle proprie competenze in materia di tutela dell'ambiente e di tutela della concorrenza.

La costante giurisprudenza costituzionale ha, difatti, ricostruito la disciplina statale relativa alla determinazione della tariffa relativa ai servizi idrici, come complesso di norme dirette a preservare il bene giuridico "ambiente" dai rischi derivanti da una tutela non uniforme e a garantire uno sviluppo concorrenziale del settore del servizio idrico integrato (sentenze n. 29 del 2010 e n. 246 del 2009)

In particolare, la Consulta richiama la sentenza n. 29 del 2010, che sancisce l'illegittimità della normativa regionale incidente sulle attribuzioni dei soggetti preposti al servizio idrico integrato ai sensi degli artt. 154 e 161 del Codice dell'ambiente, senza che, sotto tale profilo, possa essere rivendicata la competenza legislativa regionale in materia di servizi pubblici locali.

Inoltre, l' art. 7, c. 4, che prevede l'articolazione della tariffa del servizio idrico integrato per fasce territoriali, per tipologia di utenza, per scaglioni di reddito e per fasce progressive di consumo, è stato impugnato anche in riferimento alle lettere c) e d) dell' art. 10, c. 14, lett. e), del d.l. n. 70 del 2011.

La Consulta chiarisce che quest'ultime disposizioni riservano all'Autorità per l'energia e per il gas non solo la definizione delle componenti di costo per la determinazione della tariffa relativa ai servizi idrici, ma altresì la redazione del metodo tariffario.



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

La violazione della competenza statale in materia di tutela dell'ambiente e della concorrenza è, dunque, ancor più evidente con riferimento a tale profilo di censura, che viene assorbito nella pronuncia di accoglimento.

- 2) È del pari illegittimo, per violazione delle competenze statali in materia di tutela dell'ambiente e della concorrenza, l'art. 7, c. 5, della legge regionale in esame.

Tale comma attribuisce ai Consigli di bacino il compito di determinare una quota di investimento non inferiore al 3% degli introiti della tariffa dell'anno precedente, destinata alle comunità montane e, in subordine, ai comuni interessati, per la realizzazione di interventi a tutela dell'assetto idrogeologico montano a difesa della qualità dell'acqua potabile.

Secondo la Consulta, è evidente l'attitudine della disposizione censurata ad incidere sulle componenti tariffarie, ed in particolare sulle quote dei costi, riservate dalla disciplina statale alle autorità statali.

In particolare, la Corte ne sottolinea il contrasto con l'art. 154 del Codice dell'ambiente, nella parte in cui dispone che il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, su proposta dell'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti, tenuto conto della necessità di recuperare i costi ambientali anche secondo il principio "chi inquina paga", definisce con decreto le componenti di costo per la determinazione della tariffa relativa ai servizi idrici per i vari settori di impiego dell'acqua.

- 3) Infine, l'art. 11, c.1, è impugnato nella parte in cui attribuisce al Presidente della Giunta regionale il potere sostitutivo in caso di inerzia dei Consigli di bacino nell'approvazione delle tariffe e dei relativi aggiornamenti.

L'attribuzione di un simile potere sostitutivo, relativamente ai casi di inerzia nell'approvazione o aggiornamento delle tariffe, riguardando una funzione che non compete alla Regione, necessariamente soffre del medesimo vizio di competenza della norma che aveva previsto la funzione.



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

Inoltre, la Corte ravvisa il contrasto con l'art. 10, c. 14, del d.l. n. 70 del 2011, che espressamente attribuisce il potere sostitutivo all'Autorità statale, prevedendo che la stessa “nel caso di inutile decorso dei termini previsti dalla legge per l'adozione degli atti di definizione della tariffa da parte delle autorità competenti (...) provvede nell'esercizio del potere sostitutivo, su istanza delle amministrazioni o delle parti interessate, entro sessanta giorni, previa diffida all'autorità competente ad adempiere entro il termine di venti giorni”.

Alla luce delle considerazioni sin qui esposte, anche la disposizione da ultimo esaminata è illegittima per violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e della concorrenza.

➤ **Riferimenti:**

- **L. r. Veneto n. 17/2012;**
- **D. lgs. n. 152/2006;**
- **D.l. n. 70/2011, convertito con modificazioni nella L. n. 106/2011;**
- **Sent. Corte Cost. n. 29/2010;**
- **Sent. Corte Cost. n. 246/2009;**
- **Rassegna stampa: “Edilizia in zona sismica e tariffe del servizio idrico, la Corte boccia due leggi regionali” (fonte: Il Gazzettino del 13/04/2013).**



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

Sentenza Corte Costituzionale n. 70 del 8 aprile 2013

Depositata in Cancelleria il 16 aprile 2013

Materia: energia; riviviscenza di norme abrogate

Norme impugnate: art. 5, c. 2°, della L. r. Campania 21 maggio 2012, n. 13, recante “Interventi per il sostegno e la promozione della castanicoltura e modifiche alla legge regionale 27 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2012)”

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 70 del 2013, ha dichiarato:

1) l’illegittimità costituzionale dell’art. 5, c.2, della L. r. Campania n. 13 del 2012, nella parte in cui dispone la riviviscenza per un tempo limitato e con effetti retroattivi di una norma regionale abrogata. Tale disposizione si pone in contrasto con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione poiché genera un quadro normativo di difficile ricostruzione, non sorretto da alcun interesse di rilievo regionale degno di giustificare una legislazione così mutevole.

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

- 1) La questione di legittimità in esame si collega a un ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri avverso la L. r. Campania n.11 del 2011 (“Disposizioni urgenti in materia di impianti eolici”).

La norma allora impugnata (art. 1, c.2, della L.r. n.11 del 2011) prevedeva che la costruzione di nuovi aereogeneratori fosse autorizzabile solo nel rispetto di una distanza pari o superiore a 800 metri dall’aereogeneratore più vicino.

Tale norma era stata abrogata a partire dal 29 febbraio 2012, sicché il ricorrente aveva rinunciato al ricorso e il processo era stato dichiarato estinto con ordinanza n. 89 del 2012.

L’art. 5, c. 2, della L. r. Campania n. 13 del 2012 – oggetto dell’attuale questione di legittimità – interviene sul testo della norma abrogatrice (art. 52, c.15, della L. r. n.1 del 2012) per differire il termine del 29 febbraio 2012 al 30 giugno 2012.

Per il ricorrente, il legislatore regionale avrebbe violato il principio di **leale collaborazione (art. 117 e 118 Cost.)**, inducendo lo Stato a rinunciare al ricorso e successivamente reintroducendo la norma che ne era oggetto.



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

Avrebbe, altresì, invaso la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile (**art. 117, c.2, lett. 1, Cost.**), legiferando con effetti retroattivi, in deroga agli artt. 11 e 15 delle Disposizioni sulla legge in generale, premesse al Codice Civile. Infine, la tecnica legislativa adottata dal legislatore regionale avrebbe ingenerato forti difficoltà applicative, in contrasto con l'art. **97 Cost.**

La Regione resistente, a sua difesa, ha prodotto in giudizio una nota dell'amministrazione regionale, con cui si certifica che "alcun procedimento ha avuto esito negativo in ragione della riviviscenza" della L.r. Campania n. 11 del 2011 nel periodo compreso tra il 29 maggio 2012 (data di entrata in vigore della legge impugnata) ed il 30 giugno 2012.

La Corte Costituzionale evidenzia che tale nota non garantisce che il divieto da essa reintrodotta non abbia avuto concreta applicazione dal 29 febbraio fino al 28 maggio seguente e che, in ogni caso, non si può avere la certezza che la norma di divieto non sia stata presa in considerazione nel corso della fase istruttoria di procedimenti amministrativi, che avrebbero avuto esito favorevole proprio perché la parte istante si era uniformata al divieto.

I giudici costituzionali chiariscono, poi, che **il fenomeno della riviviscenza² di norme abrogate può essere ammesso soltanto in ipotesi tipiche e molto limitate, in quanto può generare situazioni di incertezza del diritto e porsi in contrasto con l'obbligo di assicurare il buon andamento della pubblica amministrazione ai sensi dell'art. 94 Cost.** (sentenze n. 13 del 2012, n. 364 del 2010).

Orbene, nel caso in esame, il legislatore regionale, dopo aver dettato una regola di azione per l'amministrazione regionale, l'ha prima abrogata; poi l'ha fatta rivivere per un periodo di tempo limitato e attraverso la tecnica del differimento di un termine abrogativo già interamente maturato; infine l'ha nuovamente abrogata.

Ciò ha dato luogo a un quadro normativo frammentario e difficilmente ricostruibile.

Si evidenzia, inoltre, **l'assenza di alcun interesse di rilievo regionale degno di**

² Per riviviscenza (o reviviscenza), si intende la ripresa di efficacia di una norma abrogata.



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

giustificare una legislazione così mutevole.

Ne consegue l'illegittimità della norma in esame per violazione dell'art. 97 Cost.

Sono assorbiti gli ulteriori profili di censura.

➤ **Riferimenti:**

- **L. r. Campania n. 13/2012;**
- **L. r. Campania n. 11/2011;**
- **L. r. Campania n. 1/2012;**
- **Disposizioni sulla legge in generale, premesse al Codice civile;**
- **Ordinanza Corte Cost. n. 89/2012;**
- **Sent. Corte Cost. n. 13 del 2012;**
- **Sent. Corte Cost. n. 364 del 2010.**



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

Sentenza Corte Costituzionale n. 72 del 22 aprile 2013

Depositata in Cancelleria il 23 aprile 2013

Materia: bilancio e contabilità pubblica; stabilizzazione di personale precario; profilassi internazionale

Norme impugnate: artt. 19 e 32 della L.r. Basilicata n. 26 del 2011, recante “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Basilicata - legge finanziaria 2012”

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 72 del 2013, ha dichiarato:

- 1) l'illegittimità costituzionale dell'art. 19 della L.r. n. 26 del 2011, che prevede un contributo regionale per la stabilizzazione di personale precario, ripristinando, sia pure indirettamente, norme già dichiarate incostituzionali;
- 2) l'illegittimità costituzionale dell'art. 32 della L.r. n. 26 del 2011, nella parte in cui sopprime la certificazione del veterinario della Asl competente in materia di movimentazione del bestiame, sostituendola con un'autocertificazione, così violando la normativa statale che detta una disciplina uniforme su tutto il territorio nazionale in linea con il diritto dell'Unione europea.

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

- 1) L'art. 19 della L.r. n. 26 del 2011 prevede un contributo regionale per la stabilizzazione dei lavoratori impegnati in attività socialmente utili (ASU) che siano utilizzati da almeno tre anni presso i Comuni e gli altri enti pubblici, nonché per la stabilizzazione dei lavoratori ex LSU che abbiano intrattenuto rapporti contrattuali di collaborazione coordinata e continuativa per la durata di 60 mesi con pubbliche amministrazioni dal 2001 al 2008 o in essere.

La norma richiama l'art. 14, c.1, della L.r. n. 31 del 2008, come modificato dall'art. 33 della L.r. n. 27 del 2009, a sua volta sostituito, dapprima, dall'art. 11, c.1, della L.r. n. 42 del 2009 e, successivamente, dall'art. 1 della L.r. n. 10 del 2010.

Queste ultime due disposizioni sono state dichiarate illegittime con sentenza n. 67 del 2011, in quanto non prevedevano alcuna procedura selettiva del personale ai fini della relativa stabilizzazione, in violazione dell'art. 97 Cost..



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

Secondo il ricorrente, la disposizione ora censurata, finanziando per l'anno 2012 le procedure per la stabilizzazione del medesimo personale, contrasterebbe con gli **artt. 3 e 97**, nonché con l'**art. 136 Cost.**

Per la Corte Costituzionale, la norma è illegittima per violazione dell'art. 136 Cost., in quanto espressione della volontà legislativa di mantenere in piedi o di ripristinare, sia pure indirettamente, gli effetti di norme già dichiarate incostituzionali.

Sono, invece, assorbite le ulteriori questioni di legittimità prospettate dal ricorrente.

La Consulta richiama, inoltre, la costante giurisprudenza costituzionale secondo cui le norme statali in materia di stabilizzazione dei lavoratori precari costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, in quanto perseguono la finalità del contenimento della spesa nello specifico settore del personale (così la sentenza n. 51 del 2012).

Anche senza considerare tale profilo, la Corte esclude che il contenuto o il carattere meramente finanziario di una disposizione possa ragionevolmente implicare una sua completa autonomia rispetto all'oggetto o all'obiettivo cui il finanziamento si riferisce (nel caso di specie, la stabilizzazione dei lavoratori).

- 2) L' art. 32 della L.r. n. 26 del 2011 consente, per motivi di compravendita, la movimentazione di animali domestici della specie bovina ed ovicaprina con documentazione di scorta, priva della vidimazione del Servizio Veterinario ufficiale della ASL competente in ordine alla avvenuta vaccinazione.

In altri termini, la norma censurata sopprime la certificazione del veterinario della Asl competente in materia di movimentazione del bestiame, sostituendola con un'autocertificazione.

A giudizio del ricorrente, essa invaderebbe la competenza esclusiva statale in materia di profilassi internazionale (**art. 117, c. 2, lett. q, Cost.**) e di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (**art. 117, c.2, lett. s, Cost.**), violando altresì il diritto dell'Unione europea (**art. 117, primo comma**).



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

A tal proposito, la Corte richiama le sentenze n. 12 del 2004 e n. 406 del 2005, ove, proprio con riferimento alle cautele imposte per evitare la diffusione ed il contagio della febbre catarrale dei ruminanti e degli ovini, si sancisce il principio che devolve alla competenza esclusiva dello Stato la legislazione in materia di profilassi internazionale, con il coinvolgimento, anche, di profili riguardanti la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, anch'essa riservata alla competenza legislativa dello Stato.

La Consulta, peraltro, ritiene evidente che **la normativa statale che prevede il controllo sanitario della ASL competente sul bestiame in transito – in linea con quanto previsto dal diritto dell'Unione – é destinata ad assicurare un' indispensabile uniformità di disciplina su tutto il territorio nazionale.**

La Corte, infine, ricorda che spetta alla competenza del Ministero della salute la cura dei rapporti con l'Organizzazione mondiale della sanità e con altre Agenzie ONU anche per l'attuazione di convenzioni e di programmi sanitari internazionali. **Alla luce delle considerazioni sin qui esposte, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità della norma regionale in esame.**

➤ Riferimenti:

- L. r. Basilicata n. 26/2011;
- L. r. Basilicata n. 31/2008;
- L. r. Basilicata n. 27/2009;
- L. r. Basilicata n. 42/2009;
- L. r. Basilicata n. 10/2010;
- Sent. Corte Cost. n. 67/2011;
- Sent. Corte Cost. n. 51/2012;
- Sent. Corte Cost. n. 12/2004;
- Sent. Corte Cost. n. 406/2005.



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

Sentenza Corte Costituzionale n. 73 del 22 aprile 2013

Depositata in Cancelleria il 23 aprile 2013

Materia: pubblico impiego; principio del pubblico concorso; sanità pubblica

Norme impugnate: art. 1, c. 2°, della L. r. Puglia 15 maggio 2012, n. 11, recante “Misure urgenti per l’accelerazione della determinazione delle dotazioni organiche delle aziende ed enti del servizio sanitario regionale e di tutela assistenziale”; art. 5, c. 3°, della L. r. Puglia 3 luglio 2012, n. 18, recante “Assestamento e prima variazione al bilancio di previsione per l’esercizio finanziario 2012”

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 73 del 2013, ha dichiarato:

- 1) l’illegittimità costituzionale dell’art. 1, c.2, della L. r. Puglia n.11 del 2012, nella parte in cui dispone l’assunzione a tempo determinato di personale del sistema regionale sanitario selezionato in base a una procedura dichiarata incostituzionale;
- 2) la cessazione della materia del contendere in riferimento alla questione di legittimità dell’art. 5, c.3, della L.r. Puglia n. 18 del 2012, abrogato dalla L.r. n. 45 del 2012 e non applicato nel periodo di vigenza.

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

- 1) L’art. 1, c. 2, della L. r. Puglia n. 11 del 2012 prevede che gli enti del servizio sanitario regionale si avvalgano – a tempo determinato e fino all’espletamento di procedure di reclutamento per la copertura dei posti vacanti – del personale selezionato in base all’esito delle procedure indicate all’art. 3, c. 40, della L. r. Puglia n. 40 del 2007.

Tale procedure selettive sono state dichiarate costituzionalmente illegittime dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 42 del 2011 per contrasto con il principio del pubblico concorso di cui all’art. 97, c. 3, Cost..

Pertanto, il Governo ricorrente ritiene che anche il citato art. 1, c.2, sia illegittimo per violazione degli **artt. 3 e 97 Cost.**

Secondo il ricorrente, la norma violerebbe, altresì, l’**art. 117, c.3, Cost.**, ponendosi in contrasto con diversi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica stabiliti dal legislatore statale, anche in riferimento al piano di rientro a cui la Regione Puglia è assoggettata.



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

Per la Corte Costituzionale, la disposizione regionale in esame contrasta con l'art. 97 Cost., poiché il principio del pubblico concorso deve essere rispettato dal legislatore, sia quando intenda assumere personale a tempo indeterminato, sia quando voglia instaurare o prorogare contratti a tempo determinato, come nel caso di specie.

I giudici costituzionali richiamano, inoltre, la sentenza n. 245 del 2012, in cui avevano già notato con preoccupazione che la Regione Puglia continua ad approvare disposizioni legislative contrastanti con gli artt. 3 e 97 Cost., senza ottemperare i giudicati costituzionali.

Anche la disposizione in esame si pone in contrasto con l'art. 136 Cost., dal momento che il giudicato costituzionale è violato non solo quando il legislatore emana una norma che costituisce una mera riproduzione di quella dichiarata incostituzionale, ma anche laddove la nuova disciplina miri a perseguire e raggiungere, “anche se indirettamente”, esiti corrispondenti (fra le altre, sent. n. 245 del 2012).

Restano, infine, assorbiti gli ulteriori profili di censura.

- 2) L'art. 5, c. 3, della L.r. Puglia n. 18 del 2012 consente, a certe condizioni, di prorogare i contratti a tempo determinato previsti dall'art. 1 della L.r. Puglia n. 11 del 2012, senza previa autorizzazione della Giunta regionale, a differenza di quanto il medesimo articolo dispone per altre ipotesi di assunzione di personale.

Tale previsione violerebbe, secondo il ricorrente, i medesimi parametri costituzionali evocati in riferimento al citato art.1 (**artt. 3, 97 e 117, terzo comma, Cost.**) per le medesime ragioni.

In ragione della connessione oggettiva tra le due disposizioni censurate, la Corte ha riunito i due giudizi.

Tuttavia, l'art. 5 è stato abrogato dall'art. 14 della L. r. Puglia n. 45 del 2012 e non ha trovato applicazione nel periodo di vigenza, sicchè la Corte ha dichiarato cessata la materia del contendere.



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

➤ **Riferimenti:**

- **L. r. Puglia n. 11/2012;**
- **L. r. Puglia n. 18/2012;**
- **L. r. Puglia n. 40/2007;**
- **L. r. Puglia n. 45/2012;**
- **Sent. Corte Cost. n. 42/2011;**
- **Sent. Corte Cost. n. 245/2012.**



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

Sentenza Corte Costituzionale n. 76 del 22 aprile 2013

Depositata in Cancelleria il 24 aprile 2013

Materia: istruzione; reclutamento del personale docente; pubblico impiego

Norme impugnate: art. 8 della L. r. Lombardia 18 aprile 2012, n. 7, recante “Misure per la crescita, lo sviluppo e l’occupazione”

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 76 del 2013, ha dichiarato:

- 1) l’illegittimità costituzionale dell’art. 8 della L. r. n.7/2012, nella parte in cui consente alle istituzioni scolastiche, di bandire concorsi per il reclutamento di personale docente con incarico annuale. Il reclutamento del personale scolastico, anche a tempo determinato, attiene infatti alla materia dell’ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato.

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

- 1) L’art. 8 della L. r. Lombardia n. 7 del 2012 consente alle istituzioni scolastiche di organizzare – seppur a titolo sperimentale e nell’ambito delle norme generali o di specifici accordi con lo Stato – concorsi differenziati a seconda del ciclo di studi, per reclutare il personale docente con incarico annuale necessario a svolgere le attività didattiche annuali e di favorire la continuità didattica.

A tali selezioni è ammesso a partecipare il personale docente del comparto scuola iscritto nelle graduatorie provinciali ad esaurimento.

Le modalità di espletamento del bando sono definite con deliberazione della Giunta regionale, sulla base di intesa con lo Stato, nel rispetto dei principi di imparzialità, trasparenza e pubblicità.

Alla Giunta regionale spetta, altresì, il compito di relazionare semestralmente sulla sperimentazione alla commissione consiliare competente.

Il Governo ricorrente ha impugnato tale norma, ritenendo che essa:

- violi la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato (**art. 117, c.2, lett. g, Cost.**);
- incida sui livelli essenziali delle prestazioni, la cui determinazione compete in via esclusiva allo Stato (**art. 117,c.2, lett. m, Cost.**);



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

- leda la competenza esclusiva statale in materia di norme generali sull'istruzione (**art. 117, c.2, lett. n, Cost.**);
- oltrepassi i limiti della potestà legislativa regionale nella materia concorrente dell'istruzione, violando i principi fondamentali dettati dallo Stato (**art. 117, c.3, Cost.**).

La Regione ricorrente eccepisce preliminarmente che la necessità di una preventiva intesa con lo Stato rende la questione inammissibile per carenza di interesse.

Sottolinea, inoltre, l'importanza della leale collaborazione nella materia concorrente dell'istruzione, in cui le competenze statali devono raccordarsi con quelle regionali e che la norma in esame valorizza l'autonomia delle istituzioni scolastiche e contribuisce a migliorare il livello dell'offerta formativa.

La Corte Costituzionale precisa che la norma censurata non è chiara nello stabilire se l'intesa con lo Stato sia necessaria o meno e che, comunque, **le forme di collaborazione e coordinamento tra apparati statali, regionali e di enti locali devono trovare il loro fondamento o presupposto in leggi statali e non devono essere disciplinate unilateralmente e autoritativamente dalle Regioni.**

Per la Corte, inoltre, la valorizzazione dell'autonomia scolastica non può spingersi fino al punto di consentire ai singoli istituti scolastici di reclutare il proprio personale docente con concorsi locali.

Ciò in quanto il personale docente è inserito nel pubblico impiego statale e, pertanto, il suo reclutamento, anche se a tempo determinato, attiene alla materia dell'ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato, di competenza esclusiva statale.

Ne consegue l'illegittimità della norma in esame per violazione dell'art. 117, c.2, lett. g, Cost..

Rimangono assorbiti gli ulteriori profili di censura sollevati dal ricorrente.

➤ Riferimenti:

- **L. r. Lombardia n. 7/2012;**
- **Rassegna stampa: "Sugli insegnanti decide lo Stato" (fonte: Il sole 24 ore del 25/04/2013).**



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

Sentenza Corte Costituzionale n. 77 del 22 aprile 2013

Depositata in Cancelleria il 24 aprile 2013

Materia: bilancio e contabilità pubblica; possibilità di cumulo tra incarichi dirigenziali conferiti dalla Provincia e da enti strumentali della stessa; riorganizzazione delle revisioni tecniche dei veicoli a motore

Norme impugnate: artt. 2, c. 6°; 7, c.4°; 9, c.1°; 17, c.1°; 18, c. 2°; 24, c. 1° e 2°; 32, c.1 e 34 della Legge della Provincia autonoma di Bolzano 21 dicembre 2011, n. 15, recante “Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l’anno finanziario 2012 e per il triennio 2012-2014 (Legge finanziaria 2012)”

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 77 del 2013, ha dichiarato:

- 1) l’illegittimità costituzionale dell’art. 9, c.1, nella parte in cui consente ai Comuni di modificare aliquote e tariffe oltre i termini di approvazione del bilancio di previsione, in violazione del principio statale di contestualità tra bilancio di previsione degli enti locali e fissazione di aliquote e tariffe;
- 2) l’illegittimità costituzionale dell’art. 32, c.1, che consente il cumulo tra incarichi dirigenziali presso la Provincia e presso enti strumentali provinciali o società controllate dalla stessa, invadendo la competenza statale in materia di ordinamento civile e di coordinamento della finanza pubblica;
- 3) l’illegittimità costituzionale dell’art. 34, nella parte in cui consente alla Provincia di autorizzare le imprese altamente specializzate a svolgere le revisioni periodiche anche dei veicoli a motore di massa complessiva a pieno carico superiore a 3,5 tonnellate, in violazione della normativa statale in materia;
- 4) l’inammissibilità delle questioni di legittimità relative agli artt. 7, c.4, e 24, c.1 e 2;
- 5) l’estinzione del processo limitatamente alle questioni di legittimità degli artt. 2, c. 6, 17, c.1, e 18, c.2.

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

- 1) Il primo comma dell’art. 9 consente ai Comuni di “adottare provvedimenti in materia tributaria e tariffaria anche dopo l’adozione del bilancio di previsione, limitatamente alle materie sulle quali sono intervenute modificazioni legislative per l’anno di riferimento, ovvero altri atti normativi che incidono sulle modalità di applicazione del tributo o della tariffa”.

A giudizio del ricorrente, la disposizione in esame esorbiterebbe dalla competenza legislativa provinciale in materia di tributi prevista dall’**art. 73, c.1-bis, dello Statuto speciale per il Trentino - Alto Adige**, invadendo la competenza



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

legislativa esclusiva dello Stato in materia di sistema tributario (**art. 117, c.2, lett. e), Cost.**).

Ciò in quanto il combinato disposto dell'articolo 53 della L. n. 388 del 2000 e dell'articolo 151 del d.lgs. n. 267 del 2000 imporrebbe “la necessaria simultaneità tra la fissazione di aliquote fiscali e tariffe ed il termine fissato per la deliberazione del bilancio di previsione degli enti locali”.

Per la Corte Costituzionale, il generico riferimento a “provvedimenti in materia tributaria e tariffaria” non permette di accogliere l'interpretazione selettiva auspicata dalla Provincia, secondo cui la disposizione impugnata riguarderebbe i soli provvedimenti di conformazione alle modifiche legislative sulle modalità di applicazione di aliquote e tariffe.

Al contrario, la norma, così come formulata, è idonea a consentire la modifica di aliquote e tariffe oltre i termini di approvazione del bilancio di previsione, in violazione del principio di contestualità tra bilancio di previsione degli enti locali e fissazione di aliquote e tariffe, desumibile dall' art. 53, c.16, della L. n. 388 del 2000.

Essa è, dunque, illegittima ai sensi dell' art. 117, c.2, lett. e), Cost., e dell'art. 73, c.1-bis, dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige.

- 2) Il primo comma dell'art. 32, consente il cumulo tra incarichi dirigenziali presso la Provincia e presso enti strumentali provinciali o società controllate dalla stessa, ai fini di un migliore coordinamento e snellimento della gestione delle materie di competenza di un componente di Giunta e dei compiti attribuiti nell'ambito di tali materie a detti enti e società.

Esso fa “salvo il rispetto delle particolari disposizioni per la copertura delle rispettive posizioni dirigenziali”, ma non fa alcun riferimento alle limitazioni poste dalla normativa statale.

Poichè la disciplina del rapporto lavorativo dell'impiego pubblico privatizzato è riconducibile alla materia di competenza esclusiva statale dell'ordinamento



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

civile, la Provincia autonoma non può dettare una disciplina sul cumulo degli impieghi difforme a quella prevista dall'art. 53 del d.lgs. n. 165 del 2001.

La disposizione in esame è, dunque, illegittima in riferimento all'**art. 117, c. 2, lett. l, Cost.**

Inoltre, il cumulo delle retribuzioni consentito dalla norma in esame si pone in contrasto con l'**art. 9, c.1, del d.l. n. 78 del 2010**, che pone dei limiti al trattamento economico complessivo dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche per gli anni 2011, 2012 e 2013.

Il summenzionato articolo costituisce un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica (sent. n. 215 del 2012), per cui la disposizione censurata è illegittima anche ai sensi dell'art. 117, c. 3, Cost.

- 3) Ai sensi dell'art. 34, nel rispetto della normativa tecnica vigente in materia, la Provincia può autorizzare le imprese altamente specializzate a svolgere le revisioni periodiche anche dei veicoli a motore di massa complessiva a pieno carico superiore a 3,5 tonnellate.

La disciplina della circolazione stradale – secondo la giurisprudenza della Corte (sentenze n. 183 del 2012, n. 223 del 2010 e n. 428 del 2004) – **appartiene alla competenza esclusiva statale sotto vari profili: sicurezza (art.117, c.2, lett. h), ordinamento civile (art.117, c.2, lett. l), ambiente (art.117, c.2, lett. s).**

In particolare, la disciplina sulla revisione dei veicoli si innesta nelle materie della sicurezza e dell'ambiente.

Le Province autonome, così come le Regioni, sono dunque tenute al rispetto della normativa statale in materia (art. 80 del d.lgs. n. 285 del 1995), secondo cui l'affidamento in concessione di tale revisione è consentito per veicoli a motore fino a 3,5 tonnellate.

La Consulta precisa, inoltre, che la Provincia autonoma non può fondatamente invocare la delega di cui all'art. 4-bis, c.1, del d.P.R. n.527 del 1987 ("Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

comunicazioni e trasporti di interesse provinciale”), poiché si tratta di una mera delega di funzioni amministrative e non di conferimento di potere legislativo.

Ne consegue l’incostituzionalità della disposizione in esame.

- 4) Le questioni relative agli artt. 7, c. 4 (in riferimento all’art. 117, c.1, Cost.), e 24, c. 1, (in riferimento all’art. 117, c.2, lett. s, Cost.) sono inammissibili per genericità. È parimenti inammissibile la censura del medesimo art. 7, c. 4, (in riferimento all’art. 119, c.2, Cost.), giacché non supportata da effettive argomentazioni: la disposizione censurata riguarda, infatti, il saldo finanziario, invece il parametro costituzionale invocato si riferisce ai tributi e alle entrate propri degli enti territoriali.

Infine, la censura relativa all’art. 24, c. 2, è inammissibile perché successivamente al deposito del ricorso è venuto meno l’oggetto della questione proposta, in seguito alla pronuncia di incostituzionalità n. 114 del 2012.

- 5) Il ricorrente, successivamente alla proposizione del ricorso, ha rinunciato formalmente all’impugnazione degli artt. 2, c. 6, 17, c. 1, e 18, c. 2.
La rinuncia è stata accettata dalla Provincia autonoma di Bolzano; conseguentemente la Corte Costituzionale ha dichiarato l’estinzione del giudizio limitatamente a tali disposizioni.

➤ Riferimenti:

- **L. della Provincia autonoma di Bolzano n. 15/2011;**
- **L. n. 388/2000;**
- **D.lgs. n. 267/2000;**
- **D.lgs. n. 165/2001;**
- **D.lgs. n. 285/1995;**
- **D.l. n. 78/2010, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 122/2010;**
- **D.P.R. n. 527/1987;**
- **Sent. Corte Cost. n. 215/2012;**
- **Sent. Corte Cost. n. 183/2012;**
- **Sent. Corte Cost. n. 223/2010;**
- **Sent. Corte Cost. n. 428/2004;**
- **Sent. Corte Cost. n. 114/2012.**



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

Sentenza Corte Costituzionale n. 79 del 24 aprile 2013

Depositata in Cancelleria il 3 maggio 2013

Materia: sanità pubblica; istituzione del Registro Tumori

Norme impugnate: artt. 2, c.4° e 5°, 4, c. 6°, 7° e 8°, 5, c. 11°, 6, c. 2°, lett. c e d, e 15, c. 6° e 13°, della L. r. Campania 10 luglio 2012, n. 19, recante “Istituzione del registro tumori di popolazione della Regione Campania”

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 79 del 2013, ha dichiarato:

- 1) l'illegittimità costituzionale degli artt. 2, c.4° e 5°, 4, c. 6°, 7° e 8°, 5, c. 11°, 6, c. 2°, lett. c e d, e 15, c. 6° e 13° della L.r. Campania n. 19 del 2012, che istituiscono nuove strutture per la gestione del Registro Tumori, dotandoli di aggiuntive risorse strumentali, umane e finanziarie, in tal modo interferendo con le funzioni del Commissario *ad acta* e non rispettando l'obiettivo di contenimento della spesa pubblica sanitaria perseguito con il Piano di rientro, che costituisce principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica;
- 2) l'illegittimità costituzionale, in via consequenziale, dell'art. 16 della L.r. Campania n. 19 del 2012, recante la norma finanziaria, per violazione del principio di contenimento della spesa pubblica sanitaria.

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

- 1) Il ricorrente ha impugnato due gruppi di norme, contenute nella L. r. Campania n. 19 del 2012, istitutiva del Registro Tumori della popolazione della Regione Campania.

Le norme del primo gruppo (art. 2, c. 4 e 5; art. 4, c. 6, 7 e 8; art. 5, c. 11; art. 6, c. 2, lett. c; art. 15, c. 6 e 13) dispongono che la gestione di ogni Registro Tumori sia affidata ad unità operative, dedicate e strutturate presso ciascun dipartimento di prevenzione delle ASL e della Regione, e istituiscono nuove strutture, così interferendo, secondo il ricorrente, con l'attuazione del Piano di rientro dal disavanzo sanitario di competenza del Commissario *ad acta*, in contrasto con l'**art. 120, c. 2, Cost.**

Inoltre, tali norme pregiudicherebbero il conseguimento degli obiettivi di risparmio previsti nel Piano di rientro, così violando il principio fondamentale di contenimento della spesa pubblica sanitaria di cui all'art. 2, c. 80 e 95, della legge



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

n. 191 del 2009 (“Disposizioni per formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 2010”), in violazione dell’**art.117, c. 3, Cost.**

Le norme del secondo gruppo (art. 4, c. 6, lett. a, e c. 7, lett. a; art. 6, c. 2, lett. d; art. 15, c. 6) riservano all’assessorato regionale alla sanità la nomina dei sette responsabili dei registri tumori provinciali e subprovinciali, del responsabile del Registro Tumori infantili e del funzionario del centro di coordinamento.

Per il ricorrente, esse sarebbero lesive dei principi di buon andamento ed imparzialità della pubblica amministrazione nonché del principio del pubblico concorso ai sensi dell’**art. 97 Cost.**, in quanto non precisano le procedure attraverso cui debbano essere effettuate le nomine e se esse riguardino o meno il personale già dipendente dal servizio sanitario regionale.

Inoltre, disponendo nuovi incarichi professionali, anche tale gruppo di norme è stato ritenuto in contrasto l’**art. 120, c.2, Cost.**, per interferenza con l’attuazione del Piano di rientro dal disavanzo sanitario affidata al Commissario *ad acta*, nonché con l’**art. 117, c. 3, Cost.**, per mancato rispetto dei vincoli posti dal Piano di rientro.

La Corte Costituzionale ha trattato unitariamente le questioni relative a tutte le norme impugnate, evidenziando l’intima connessione esistente fra esse e la loro inscindibilità funzionale: le prime sono, infatti, finalizzate all’ istituzione dell’elemento oggettivo “ufficio”, le seconde alla correlativa dotazione dell’elemento soggettivo “organico”.

La Consulta precisa che “la semplice interferenza da parte del legislatore regionale con le funzioni del Commissario *ad acta*, come definite nel mandato commissariale, determina di per sé la violazione dell’art. 120, secondo comma, Cost.” (sentenze n. 28 del 2013 e n. 2 del 2010).

La Corte richiama, poi, alcuni punti della delibera di attribuzione del mandato commissariale per la prosecuzione del Piano di rientro del 23 aprile 2010, e più precisamente:

- il punto 1 (erroneamente indicato come punto 2 in ricorso), lett. c e m, che individua, quali linee di intervento dell’operato del Commissario, rispettivamente,



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

“il riassetto della rete ospedaliera e territoriale, con adeguati interventi per la dimissione/riconversione/organizzazione dei presidi non in grado di assicurare adeguati profili di efficienza e di efficacia; analisi del fabbisogno e verifica dell’appropriatezza”;

- il punto 4, che attribuisce al Commissario l’incarico “di sospendere eventuali nuove iniziative regionali in corso per la realizzazione o l’apertura di nuove strutture sanitarie pubbliche ovvero per l’autorizzazione e l’accreditamento di strutture sanitarie private fino all’avvenuta adozione del Piano di riassetto della rete ospedaliera, della rete laboratoristica e della rete di assistenza specialistica ambulatoriale, tranne quelle necessarie all’attuazione del Piano di rientro”.

- il punto 1, lett. e, che assegna al Commissario “la realizzazione e il contenimento della spesa del personale”.

La Corte evidenzia, peraltro, che i Programmi operativi di adeguamento 2011-2012 (in attuazione dei vincoli posti dal Piano di rientro), al punto 2.2.1 (rubricato “Blocco del turn over”), dispongono il blocco totale delle assunzioni.

Alla luce di quanto premesso, risulta evidente che le norme impugnate interferiscono con le funzioni e le attività del commissario *ad acta*, con conseguente violazione dell’art. 120, c.2, Cost..

Le disposizioni regionali in esame sono illegittime anche in riferimento all’art. 117, c. 3, Cost., per violazione dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica.

Tali disposizioni, istituendo nuovi uffici e dotandoli di aggiuntive risorse strumentali, umane e finanziarie, si pongono in contrasto con l’obiettivo del rientro nell’equilibrio economico-finanziario perseguito con l’Accordo sul Piano di rientro e con il Piano medesimo. Pertanto, esse violano i principi fondamentali di coordinamento della spesa pubblica sanitaria previsti dalla normativa statale (all’art. 1, c. 796, lett. b, della Legge n. 296 del 2006 e all’art. 2, c. 80 e 95, della Legge n. 191 del 2009), che costituiscono espressione di principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 91 del 2012).



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

Tale contrasto è reso palese, in particolare, dall'esistenza nella legge impugnata di uno stanziamento ad hoc: l'art. 16, rubricato "norma finanziaria", che impegna risorse finanziarie, (1, 5 milioni di euro l'anno) da versare alle Asl della Regione Campania per le attività di ciascun Registro Tumori provinciale e subprovinciale e del Registro Tumori Infantile, all'Irccs "Fondazione Pascale" per le attività del Centro di coordinamento ed all'assessorato regionale alla sanità per le attività del Comitato Tecnico-Scientifico.

La Corte chiarisce che non è contestata l'istituzione in sé del Registro dei Tumori, ma l'incompatibilità di questa norma finanziaria con l'obiettivo di contenimento della spesa pubblica sanitaria perseguito con il Piano di rientro.

Per tale ragione, è del tutto legittima la delibera del 14 settembre 2012 con cui il commissario *ad acta* ha ritenuto di adottare un'analogia iniziativa, utilizzando però le strutture amministrative esistenti ed il personale in servizio, indicando l'esistenza di una pregressa e vigente copertura finanziaria per il funzionamento degli uffici in questione, e precisando che "per le attività del presente decreto non sono previsti oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale".

- 2) **La Corte ha, infine, dichiarato in via consequenziale, l'illegittimità costituzionale anche dell'art. 16 della L. r. Campania n. 19 del 2012, recante la summenzionata norma finanziaria, per contrasto con l'art. 117, c. 3, Cost..**

Rimangono, infine, assorbite le ulteriori censure di violazione dell'art. 97 Cost., invocato con riferimento ai principi di buon andamento ed imparzialità della pubblica amministrazione e del pubblico concorso.

➤ **Riferimenti:**

- **L. r. Campania n. 19/2012;**
- **L. n. 191/2009;**
- **Legge n. 296/2006;**
- **Delibera di attribuzione del mandato commissariale per la prosecuzione del Piano di rientro del 23/04/2010;**
- **Delibera del commissario ad acta del 14/09/2012;**
- **Programmi operativi di adeguamento 2011-2012 (in attuazione dei vincoli posti dai Piani di rientro);**
- **Sent. Corte Cost. n. 28/2013;**



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

- **Sent. Corte Cost. n. 2/2010;**
- **Sent. Corte Cost n. 91/2012;**
- **Rassegna stampa: “Registro dei tumori in Campania? Troppo caro” (fonte: Avvenire del 04/05/2013).**



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

Sentenza Corte Costituzionale n. 90 del 20 maggio 2013

Depositata in Cancelleria il 22 maggio 2013

Materia: caccia; ambiente

Norme impugnate: art. 7 (nella sua interezza e con riferimento specifico ai c. 6 e 7) della L. r. Toscana 10 giugno 2002, n. 20, recante “Calendario venatorio e modifiche alla legge regionale 12 gennaio 1994, n. 3”; art. 28, c. 12, della L. r. Toscana 12 gennaio 1994, n. 3, recante “Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 «Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio»”

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 90 del 2013, ha dichiarato:

- 1) l’illegittimità costituzionale dell’art. 7 della L. r. Toscana n. 20 del 2002, recante il calendario venatorio della Regione, poiché tale calendario avrebbe dovuto essere adottato a conclusione di un procedimento amministrativo e non con una legge provvedimento;
- 2) l’illegittimità costituzionale dell’art. 28, c.12, della L. r. Toscana n. 3 del 1994, che disponeva che l’attività venatoria potesse essere esercitata nelle aziende agriturismo venatorie senza il possesso dell’apposito tesserino regionale, richiesto invece dalla normativa statale.

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

- 1) L’art. 7 della L. r. n. 20 del 2002 è stato impugnato dal TAR per la Toscana sia nella sua interezza, sia più specificamente con riguardo ai commi 5 e 6, per violazione dell’**art. 117, c.2, lett. s), Cost.**

Con riferimento alla censura dell’intera disposizione, il ricorrente lamenta che il calendario venatorio sia stato adottato dalla Regione con una “ legge provvedimento”, piuttosto che con un atto amministrativo, e che, anche a prescindere da tale aspetto, la norma in esame non preveda che la redazione del calendario venatorio sia preceduta dal parere dell’ISPRA, come richiesto dalla normativa statale (**L. 11 febbraio 1992, n. 157**, recante “Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio”).

Il Tar ha, inoltre, impugnato specificatamente il quinto comma di tale articolo, che consente la caccia al cinghiale dalla terza domenica di settembre al 31 gennaio,



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

anche in caso di terreno coperto di neve, secondo le modalità stabilite dal regolamento regionale.

Questa disposizione contrasterebbe con l'art. 21, c. 1, lett. m), della L. n. 157 del 1992, che vieta la caccia su terreni totalmente o parzialmente coperti di neve, escludendo dal divieto la sola zona faunistica delle Alpi.

I commi 5 e 6 sono stati censurati, inoltre, nella parte in cui autorizzano la caccia al cinghiale e agli altri ungulati, non rispettando, secondo il ricorrente, i limiti temporali fissati dall'art. 18 della L. n. 157 del 1992.

La Corte Costituzionale in diverse sentenze (sentenze n. 20 del 2012; n. 105 del 2012, n. 116 del 2012, n. 310 del 2012) ha ritenuto evidente la volontà del legislatore statale – che ha imposto la pubblicazione del calendario venatorio e contestualmente del regolamento sull'attività venatoria, nonché l'acquisizione obbligatoria del parere dell'ISPRA – di approvare il calendario venatorio a conclusione di un apposito procedimento amministrativo.

Deve escludersi, pertanto, che il calendario venatorio possa essere legittimamente approvato con una legge provvedimento, piuttosto che con un atto avente natura amministrativa.

Peraltro, la Corte chiarisce che l'art. 18, c. 4, della L. n. 157 del 1992, nella parte in cui esige che il calendario venatorio sia approvato con regolamento, “esprime una scelta compiuta dal legislatore statale che attiene alle modalità di protezione della fauna e si ricollega, per tale ragione, alla competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema” (sentenza n. 105 del 2012).

Ne consegue l'illegittimità dell'intero art. 7 della L.r. Toscana n. 20 del 2002, mentre le ulteriori censure (concernenti la mancanza del parere dell'ISPRA e le questioni riguardanti il quinto e il sesto comma dell'art. 7) restano assorbite.

Il vizio di legittimità costituzionale non si estende, tuttavia, al nuovo sesto comma dell'art. 7, introdotto con la L. r. Toscana n. 29 del 2012.

Tale norma sopravvenuta, difatti, non disciplina il calendario venatorio, ma si limita a prevedere l'approvazione da parte delle province dei piani di abbattimento



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

in forma selettiva degli ungulati, con l'indicazione del "periodo di prelievo nel rispetto della normativa vigente".

- 2) L'art. 28, c. 12, della L. r. n. 3 del 1994, è stato impugnato dal Tar per la Toscana nella parte in cui stabiliva che "nelle aziende agriturismo venatorie non è necessario il possesso del tesserino per l'esercizio dell'attività venatoria".

Il comma censurato è stato successivamente abrogato dall'art. 37 della L. r. n. 29 del 2012, ma la questione continua ad essere rilevante perché la disposizione trova comunque applicazione nel giudizio principale.

Per il ricorrente, **tale disposizione contrasterebbe con l'art. 12, c. 12, della L. n. 157 del 1992, che prescrive, ai fini dell'esercizio dell'attività venatoria, il possesso di un apposito tesserino rilasciato dalla regione di residenza.** Inoltre, le attività di controllo relative all'esercizio della concessione, assicurate dal tesserino venatorio, sarebbero finalizzate alla tutela della fauna e rientrerebbero nella competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela ambientale, ai sensi dell' **art. 117, c. 2, lett. s), Cost.**

La Regione resistente, al contrario, eccepisce che nelle aziende nelle aziende agriturismo venatorie l'esenzione dal tesserino regionale sarebbe giustificata dalla circostanza che la selvaggina cacciata in tali aziende è proveniente da allevamento, giornalmente annotata su appositi registri e pagata dai cacciatori, previo rilascio di un'apposita ricevuta.

Sul punto, la Consulta chiarisce che il tesserino regionale per l'esercizio dell'attività venatoria, oltre ad avere la funzione di consentire una verifica sulla selvaggina cacciata, ha anche una più generale funzione abilitativa e di controllo.

La Corte richiama, a tal proposito, l'art. 16 della L. n. 157 del 1992, secondo cui nelle aziende agriturismo venatorie l'esercizio dell'attività venatoria "è consentito nel rispetto delle norme della presente legge, con la esclusione dei limiti di cui all'art. 12, comma 5" (relativo alle forme con cui è praticata la caccia).

Nessuna esenzione è prevista con riguardo all'obbligo del tesserino regionale (imposto, come detto, dall'art. 12, c. 12, della L. n. 157 del 1992) che



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

costituisce pertanto condizione imprescindibile per l'esercizio venatorio, ovunque questo avvenga.

A tale conclusione si giunge anche esaminando altre disposizioni della legge n. 157 del 1992, che impongono al cacciatore di esibire il tesserino su richiesta (art. 28, c.1), prevedono una sanzione per la mancata esibizione (art. 31, c. 1, lett. m) e attribuiscono alle Regioni il potere di disciplinarne la sospensione (art. 31, c. 3) .

La Corte statuisce, infine, che la prescrizione relativa al tesserino per l'esercizio dell'attività venatoria è funzionale al rispetto di norme volte ad assicurare una soglia uniforme di tutela della fauna selvatica su tutto il territorio nazionale (sentenza n. 278 del 2012).

Ne consegue che la disposizione regionale di esonero dal possesso del tesserino regionale nelle aziende agrituristiche venatorie viola la competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente.

➤ **Riferimenti:**

- **L. r. Toscana n. 20/2002;**
- **L. r. Toscana n. 3/1994;**
- **L. r. Toscana n. 29/2012;**
- **L. n. 157/1992;**
- **Sent. Corte Cost. n. 20/2012;**
- **Sent. Corte Cost. n. 105/2012;**
- **Sent. Corte Cost. n. 116/2012;**
- **Sent. Corte Cost. n. 310/2012;**
- **Sent. Corte Cost. n. 278/2012;**
- **Rassegna stampa: “Caccia, la Corte Costituzionale impallina la legge regionale toscana”(fonte: La Nazione del 24/05/2013).**



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

Sentenza Corte Costituzionale n. 91 del 20 maggio 2013

Depositata in Cancelleria il 22 maggio 2013

Materia: professioni; incompatibilità tra professione forense e attività di lavoro subordinato

Norme impugnate: art. 29 della L. r. Campania 19 gennaio 2009, n. 1, recante “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania – legge finanziaria anno 2009”

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 91 del 2013, ha dichiarato:

- 1) l’illegittimità costituzionale dell’art. 29 della L. r. Campania n. 1 del 2009, che consente all’avvocatura regionale di svolgere attività di consulenza e di patrocinare in giudizio per enti diversi da quello d’appartenenza, in contrasto con la normativa statale.”

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

- 1) L’art. 29 della L. r. Campania n. 1 del 2009 abilita l’avvocatura regionale a svolgere attività di consulenza e a patrocinare in giudizio per gli enti strumentali della Regione e per le società il cui capitale è interamente sottoscritto dalla Regione. A tal fine, consente la stipula di convenzioni tra la Giunta regionale da un lato, e gli enti strumentali e le singole società dall’altro, per regolare, in particolare, le modalità attraverso cui può essere richiesta l’attività dell’avvocatura regionale, quantificando anche i relativi oneri.

Tale disposizione è stata impugnata dal TAR per la Campania in riferimento all’**art. 117, c. 3, Cost.**, per contrasto con la disciplina prevista all’**art. 3, c. 2, del regio decreto-legge n. 1578 del 1933**, ai sensi del quale l’esercizio della professione di avvocato “è incompatibile con qualunque impiego o ufficio retribuito con stipendio sul bilancio dello Stato [...] ed in generale di qualsiasi altra Amministrazione o istituzione pubblica”.

Il regime di incompatibilità previsto dal regio decreto-legge n. 1578 del 1933 e s.m. è derogabile, per quanto riguarda gli avvocati afferenti agli uffici legali degli enti pubblici, solo “per quanto concerne le cause e gli affari propri dell’ente presso



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

il quale prestano la loro opera” e a condizione che siano iscritti nell’elenco speciale annesso agli albi professionali (art. 3, c. 4, lett. b, del medesimo regio decreto-legge)

Le Sezioni Unite della Corte di Cassazione hanno chiarito che detta deroga ha carattere eccezionale ed è, pertanto, insuscettibile di applicazione analogica (tra le altre, sentenze n. 18359 del 2009, n. 3733 del 2002).

Coerentemente a tali vincoli interpretativi, **il legislatore statale, ridisciplinando la professione forense con la L. 31 dicembre 2012, n. 247 (“Nuova disciplina dell’ordinamento della professione forense”), ha ribadito il regime d’incompatibilità della professione d’avvocato con qualsiasi attività di lavoro subordinato, anche se con orario limitato.**

Ha, inoltre, stabilito le ipotesi in cui, in deroga al principio generale di incompatibilità, è consentito agli avvocati degli uffici legali istituiti presso gli enti pubblici svolgere attività professionale per conto dell’ente di cui sono dipendenti.

In particolare, gli avvocati dipendenti di enti pubblici sono abilitati alla “trattazione degli affari legali dell’ente stesso”, a condizione che siano incardinati in un ufficio legale stabilmente costituito e siano incaricati in forma esclusiva dello svolgimento di tali funzioni.

La sopravvenuta nuova disciplina dell’ordinamento della professione forense non ha, dunque, mutato il quadro di riferimento rilevante nel presente giudizio, ponendosi in una linea di continuità con gli orientamenti giurisprudenziali consolidati in materia.

Per la Corte Costituzionale, la normativa regionale in esame viola l’art. 117, c.3, Cost., in quanto amplia la deroga al regime di incompatibilità tra la professione forense e le attività di lavoro subordinato, prevista dal legislatore statale esclusivamente in riferimento agli affari legali propri dell’ente pubblico di appartenenza.

Deroghe a tale regime sono consentite solo ad opera del legislatore statale, in quanto attengono all’ambito dei principi fondamentali in materia di professioni.



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

Come più volte affermato dalla Corte Costituzionale (fra le altre, sentenze n. 300 e n. 131 del 2010, n. 93 del 2008), **la disciplina delle professioni “è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato, rientrando nella competenza delle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale”**.

La norma regionale in esame insiste su un ambito (il sistema delle incompatibilità professionali) che non si presta a modulazioni sulla base di specificità territoriali. Ne consegue l’invasione della sfera riservata al legislatore statale in materia di professioni, che non può essere giustificata dalla, pur apprezzabile, finalità di contenimento della spesa pubblica che la Regione dichiara di voler perseguire.

➤ **Riferimenti:**

- **L. r. Campania n. 1/2009;**
- **Regio decreto-legge n. 1578/1933;**
- **L. n. 247/2012;**
- **Sent. Corte di Cass., Sez. Un., n. 18359/2009;**
- **Sent. Corte di Cass., Sez. Un., n. 3733/2002;**
- **Sent. Corte Cost. n. 300/2010;**
- **Sent. Corte Cost. n. 131/2010;**
- **Sent. Corte Cost. n. 93/2008;**
- **Rassegna stampa: “Legali p.a. imprigionati” (fonte: Italia Oggi del 23/05/2013).**



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

Sentenza Corte Costituzionale n. 105 del 22 maggio 2013

Depositata in Cancelleria il 29 maggio 2013

Materia: impiego pubblico; incarichi dirigenziali

Norme impugnate: art. 1 della L. r. Abruzzo 5 aprile 2012, n. 16, recante “Modifiche alla L.R. 14 settembre 1999, n. 77 (Norme in materia di organizzazione e rapporti di lavoro della Regione Abruzzo) ed alla L.R. 23 marzo 2000, n. 43 (Contributo al Circolo d’Arte e Cultura “Il Quadrivio” di Sulmona per l’organizzazione del Premio Sulmona)”

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 105 del 2013, ha dichiarato:

- 1) l’illegittimità costituzionale dell’art. 1 della L. r. n. 16 del 2012, nella parte in cui dispone che un rilevante numero di incarichi dirigenziali siano attribuiti a soggetti estranei ai ruoli dirigenziali dell’amministrazione, senza che siano prestabilite adeguate garanzie circa la loro selezione e senza che sia rispettato il limite percentuale massimo previsto dalla normativa statale.

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

- 1) L’art. 1 della L. r. n. 16 del 2012 sostituisce il quinto comma dell’art. 22 della L.r. n. 77 del 2009, che in seguito alle modifiche dispone:

“In deroga alle percentuali di cui al comma 1, gli incarichi di Dirigente di Servizio nelle more della copertura a tempo indeterminato ed al fine di garantire specifiche necessità funzionali dell’Ente possono essere conferiti, entro il limite del 10% delle posizioni dirigenziali, con contratto a tempo determinato rinnovabile per massimo 3 anni, a dipendenti regionali di categoria D a tempo indeterminato in servizio presso la Direzione interessata, in possesso dei requisiti per l’accesso alla qualifica dirigenziale, nonché di una specializzazione professionale altamente qualificata. Gli incarichi sono conferiti dalla Giunta Regionale mediante selezione, su proposta del Direttore competente, nel rispetto delle relazioni sindacali”.

Il ricorrente ha censurato tale articolo in riferimento, anzitutto, all’**art. 3 Cost.**, perché determinerebbe un’ingiustificata disparità di trattamento a beneficio dei dipendenti regionali in servizio presso la Direzione interessata e a danno di tutti



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

gli altri, che pur in possesso dei requisiti per accedere alla qualifica dirigenziale, rimarrebbero esclusi dalla selezione per il conferimento dei suddetti incarichi.

Ad avviso del ricorrente, la norma violerebbe altresì l'**art. 97, c.1 e 3**, Cost.. Essa contrasterebbe, infatti, con i principi di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione, incrementando il limite percentuale massimo stabilito dal Testo Unico sul pubblico impiego per il conferimento di incarichi dirigenziali a soggetti non appartenenti ai ruoli dirigenziali dell'amministrazione e prevedendo, altrettanto illegittimamente, un rinnovo per tre anni di tali incarichi.

Essa precluderebbe, inoltre, "irragionevolmente" l'accesso alla dirigenza ai dipendenti non facenti parte della direzione generale interessata.

La Corte Costituzionale evidenzia che la quota del 10% prevista dal quinto comma dell'art. 22 (così come sostituito dalla norma impugnata) si aggiunge a quella, anch'essa pari al 10%, prevista dal primo comma dello stesso articolo 22 per gli incarichi attribuibili a soggetti esterni all'ente regionale con contratto a tempo determinato.

Pertanto, per effetto della norma oggetto di censura, la quota di incarichi conferibili a soggetti non appartenenti ai ruoli dirigenziali regionali può arrivare al 20% e ciò contrasta con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

Tale principio costituzionale richiede che le funzioni di livello dirigenziale siano affidate a soggetti con adeguate competenze e che abbiano avuto accesso alla corrispondente qualifica a seguito di apposita selezione comparativa.

Eccezionalmente, l'Amministrazione, in mancanza di dipendenti con i suddetti requisiti, può affidare in via temporanea tali funzioni a soggetti che offrano comunque adeguate garanzie circa il possesso dell'idonea attitudine professionale, ma ciò deve avvenire entro limiti quantitativi ristretti e con procedure tali da assicurare il possesso della necessaria professionalità.

Proprio a tal fine, l'art. 19, c.6, del d. lgs. n. 165 del 2001 prevede che gli incarichi dirigenziali possano essere affidati a soggetti non appartenenti ai ruoli dirigenziali dell'amministrazione entro il limite massimo complessivo del 10% della



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

dotazione organica dei dirigenti di prima fascia e dell'8% della dotazione organica di quelli di seconda fascia.

La norma regionale censurata consente il conferimento di tali incarichi a soggetti non appartenenti ai ruoli dirigenziali in misura addirittura doppia rispetto alla disciplina stabilita dallo Stato nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia. Essa si caratterizza, inoltre, per una notevole vaghezza circa il meccanismo di selezione degli impiegati cui conferire gli incarichi dirigenziali (non sono precisate né le modalità di svolgimento della stessa, né i criteri in base a cui dovrebbe essere condotta).

La norma è, dunque, illegittima per contrasto con il principio del buon andamento della pubblica amministrazione.

Resta assorbito l'ulteriore profilo di censura relativo all'art. 3 Cost. e permane l'effetto abrogativo dell'originario testo del comma 5 dell'art. 22 della L.r. Abruzzo n. 77 del 1999, non oggetto di impugnazione.

➤ **Riferimenti:**

- **L. r. Abruzzo n. 16/2012;**
- **L. r. Abruzzo n. 77/1999;**
- **D.lgs. n. 165/2001;**
- **Rassegna stampa: “Incarichi dirigenti, legge bocciata” (fonte: Il centro del 30/05/2013).**



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

Sentenza Corte Costituzionale n. 117 del 3 giugno 2013

Depositata in Cancelleria il 5 giugno 2013

Materia: energia; governo del territorio

Norme impugnate: art. 37 della L. r. Basilicata 8 agosto 2012, n. 16, recante “Assestamento del bilancio di previsione per l’esercizio finanziario 2012 e del bilancio pluriennale per il triennio 2012/2014”

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 117 del 2013, ha dichiarato:

1) l’illegittimità costituzionale dell’art. 37 della L.r. n. 16 del 2012, nella parte in cui prevede un diniego preventivo e generalizzato di addivenire ad un’intesa con lo Stato per le determinazioni inerenti la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi, in contrasto con il principio di leale collaborazione.

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

- 1) L’art. 37 della L.r. n. 16 del 2012 prevede che la Regione Basilicata, “nell’esercizio delle proprie competenze in materia di governo del territorio ed al fine di assicurare processi di sviluppo sostenibile”, neghi il rilascio dell’intesa per il conferimento di nuovi titoli minerari per la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi.

Per il ricorrente, sarebbero, innanzitutto, lesi i principi generali dettati dallo Stato in materia di “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia”, contenuti nella legge n. 239 del 2004, con conseguente violazione dell’**art. 117, c. 3, Cost.**

In particolare, l’art. 1 della citata legge attribuisce allo Stato il compito di provvedere, anche avvalendosi dell’Autorità per l’energia elettrica e il gas, alle “determinazioni inerenti la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi, ivi comprese le funzioni di polizia mineraria, adottate, per la terraferma, di intesa con le regioni interessate” (c. 7, lett. n) e all’“individuazione, di intesa con la Conferenza unificata, della rete nazionale di gasdotti” (c. 8, lett. b, n. 2).

La disposizione violerebbe, inoltre, il **principio di leale collaborazione** (richiamato anche dall’art. 1, c. 3, della legge n. 239 del 2004), dal momento che



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

essa conterrebbe una affermazione di chiusura a priori verso qualunque soluzione prospettata dallo Stato.

Il ricorrente lamenta, altresì, la violazione dell'**art. 117, c. 2, lett. m), Cost.**, dal momento che la legge n. 239 del 2004 persegue la finalità di “assicurare su tutto il territorio nazionale i livelli essenziali delle prestazioni concernenti l’energia nelle sue varie forme e in condizioni di omogeneità sia con riguardo alle modalità di fruizione sia con riguardo ai criteri di formazione delle tariffe e al conseguente impatto sulla formazione dei prezzi”.

Peraltro, in seguito al mancato raggiungimento dell’intesa imposto dalla norma in oggetto, diventerebbe obbligatorio il ricorso alla procedura alternativa prevista al sesto comma del d.P.R. n. 327 del 2001. Tale procedura renderebbe più gravoso il procedimento di autorizzazione, con conseguente violazione del principio di buon andamento dell’azione amministrativa, di cui all'**art. 97 Cost.**

Il ricorrente evidenzia, poi, che il diniego dell’intesa non sarebbe accompagnato da un’adeguata motivazione. Il legislatore regionale, infatti, si sarebbe limitato ad un generico riferimento alla finalità “di assicurare processi di sviluppo sostenibile”, senza alcuna considerazione della pluralità di situazioni eterogenee che potranno essere oggetto di esame da parte dello Stato e delle Regioni.

La disposizione regionale è censurata anche in riferimento all'**art. 117, c. 1, Cost.**, “nella misura in cui esclude il rilascio dell’intesa regionale per il conferimento di titoli minerari relativi ad idrocarburi anche gassosi”. Tale preclusione sarebbe incompatibile con il perseguimento dell’obiettivo della sicurezza degli approvvigionamenti di gas naturale, individuato nel punto 22 del preambolo della direttiva 13 luglio 2009, n. 2009/73/CE.

Infine, il ricorrente lamenta la violazione degli **artt. 3, c. 1, e 41 Cost.**, i quali imporrebbero che le limitazioni all’iniziativa economica privata siano informate ai principi di ragionevolezza e proporzionalità e perseguano finalità di utilità sociale. La Corte Costituzionale chiarisce che la disposizione in oggetto ricade nell’ambito delle materie “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia”, e “governo del territorio”, di cui all'art. 117, c. 3, Cost.



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

La natura concorrente della potestà legislativa relativa ad entrambe le materie dimostra la ragionevolezza della scelta del legislatore statale di prevedere l'intesa tra Stato e Regioni interessate per le "determinazioni inerenti la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi".

Per converso, **il diniego preventivo e generalizzato di addivenire ad un'intesa, previsto dal legislatore lucano, si pone in aperto contrasto con la *ratio* stessa del principio di leale collaborazione, che impone il rispetto, caso per caso, di una procedura articolata, tale da assicurare lo svolgimento di reiterate trattative.**

La norma regionale censurata è, dunque, illegittima per violazione del principio di leale collaborazione.

Restano assorbiti gli ulteriori profili di incostituzionalità prospettati dal ricorrente.

➤ **Riferimenti:**

- **L. r. Basilicata n. 16/2012;**
- **L. n. 239/2004;**
- **D.P.R. n. 327 del 2001;**
- **Direttiva n. 2009/73/CE.**



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

Sentenza Corte Costituzionale n. 118 del 3 giugno 2013

Depositata in Cancelleria il 5 giugno 2013

Materia: sospensione dalla carica di consigliere regionale

Norme impugnate: L. r. Campania 11 ottobre 2011, n. 16, recante “Modifica ed integrazione dell’articolo 9 della legge regionale 19 gennaio 2007, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania – legge finanziaria regionale 2007), modifica ed integrazione dell’articolo 9 della legge regionale 27 marzo 2009, n. 4 (legge elettorale) e modifica ed integrazione dell’articolo 28 della legge regionale 5 giugno 1996, n. 13 (Nuove disposizioni in materia di trattamento indennitario agli eletti alla carica di consigliere regionale della Campania)”

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 118 del 2013, ha dichiarato:

1) l’illegittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 3, c.1, lett. a), che dispongono, rispettivamente, che i consiglieri regionali condannati per il delitto di associazione di tipo mafioso, anche in via non definitiva, restino sospesi dalla carica fino alla sentenza definitiva, che il consigliere sospeso sia temporaneamente sostituito e che sia sospesa la corresponsione della relativa indennità.

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

- 1) L’art. 1 della legge censurata dispone che i consiglieri regionali che abbiano riportato condanna, anche non definitiva, per il delitto di associazione di tipo mafioso di cui all’art. 416-bis del codice penale restino sospesi dalla carica fino alla sentenza definitiva.

I successivi artt. 2 e 3 stabiliscono, rispettivamente, la sostituzione temporanea del consigliere sospeso e la sospensione della corresponsione della relativa indennità.

Secondo il ricorrente, la legge regionale impugnata violerebbe l’art. 117, secondo comma, lett.h), Cost., invadendo la competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza.

Per converso, la Regione resistente sostiene che la legge in esame ricadrebbe nell’ambito della competenza legislativa regionale concorrente in materia di ineleggibilità e incompatibilità dei consiglieri regionali (art. 122, c.1, Cost.).



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

La Corte Costituzionale chiarisce che la normativa censurata, volta a prevenire e a contrastare le infiltrazioni mafiose nel tessuto regionale, deve essere ascritta, alla luce del criterio di prevalenza, nella materia “ordine pubblico e sicurezza” di competenza esclusiva statale.

La disciplina statale in materia è confluita nel d.lgs. 31 dicembre 2012, n. 235 (“Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell’articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190”).

In particolare, l’art. 7, c.1, lettera a), del citato decreto legislativo stabilisce che non possono essere candidati alle elezioni regionali coloro che hanno riportato condanna definitiva per una serie di delitti, tra cui, anzitutto, quello di associazione di tipo mafioso (art. 416-bis cod. pen.).

Correlativamente, il successivo art. 8 del d.lgs. n. 235 del 2012 prevede la sospensione di diritto del consigliere regionale che abbia riportato una condanna non definitiva per il medesimo reato.

Esso dispone, inoltre, che la sospensione cessi automaticamente di produrre effetti decorsi diciotto mesi, salvo che, entro tale periodo, intervenga una decisione, anche non definitiva, di rigetto dell’impugnazione in punto di responsabilità: nel qual caso, la sospensione cessa di produrre effetti decorso il termine di dodici mesi dalla sentenza di rigetto. Il passaggio in giudicato della sentenza di condanna provoca, invece, la decadenza di diritto dalla carica.

In conclusione, la normativa statale, in una prospettiva di contemperamento delle esigenze di tutela sottese all’istituto con la presunzione di non colpevolezza (art. 27, c. 2, Cost.), prevede dei termini massimi di durata della sospensione, non previsti invece dall’art. 1 della legge regionale, che è dunque illegittimo.

Strettamente consequenziali all’art. 1 sono le disposizioni previste all’art. 2 e 3, c.1, lett.a), della legge censurata, anch’esse invasive della competenza statale in materia di ordine pubblico e sicurezza.



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

Rimane, invece, estranea alle censure del ricorrente la previsione contenuta all'art. 3, c.1, lett.b), che introduce una nuova disciplina dell'affidamento della supplenza, riferibile alla generalità delle ipotesi di sospensione del consigliere regionale ivi considerate, anche diverse da quella in esame.

➤ **Riferimenti:**

- **L. r. Campania n. 16/2011;**
- **D.lgs. n. 235/2012.**



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

Sentenza Corte Costituzionale n. 130 del 3 giugno 2013

Depositata in Cancelleria il 7 giugno 2013

Materia: impiego pubblico; bilancio e contabilità pubblica

Norme impugnate: art. 14, c. 3, della L. r. Piemonte 29 aprile 2011, n. 7, recante “Modifiche alla legge regionale 28 luglio 2008, n. 23 (Disciplina dell’organizzazione degli uffici regionali e disposizioni concernenti la dirigenza e il personale), in attuazione del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 e adeguamento al decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 in materia di organizzazione e contenimento della spesa del personale”

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 130 del 2013, ha dichiarato:

- 1) l’illegittimità costituzionale dell’art. 14, c.3, della L.r. n. 7 del 2011, nella parte in cui consente assunzioni di personale in deroga al limite fissato dallo Stato del 20 % della spesa corrispondente alle cessazioni dell’anno precedente.

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

- 1) La legge regionale in esame si propone di dare attuazione al d.lgs. n. 150 del 2009 e di adeguarsi al decreto-legge n. 78 del 2010.

Tuttavia, il censurato art. 14, c.3, individua una serie di contratti ai quali non si applicano alcune disposizioni (l’art. 9, c. 28, e l’art. 14, c. 7 e 9) del decreto-legge n. 78 del 2010, fra cui in particolare il divieto di assumere personale oltre il limite del 20% della spesa corrispondente alle cessazioni dell’anno precedente (art. 14, c.9).

Il legislatore piemontese dispone che detto limite non si applichi, da un lato, ai contratti che non comportino un aggravio per il bilancio regionale, dall’altro, a una serie di tipologie di contratti – tutti a tempo determinato – che la disposizione elenca analiticamente³.

³ Si tratta delle seguenti tipologie contrattuali:

- a) le assunzioni finanziate con fondi dell’Unione europea, risorse statali o private;
- b) gli uffici di diretta collaborazione con gli organi politici di cui alla legge regionale 8 giugno 1981, n. 20 (Assegnazione di personale ai gruppi consiliari);
- c) gli uffici di comunicazione di cui alla legge regionale 1° dicembre 1998, n. 39 (Norme sull’organizzazione degli uffici di comunicazione e sull’ordinamento del personale assegnato);



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

Ad avviso del Governo ricorrente, tale limite del 20% non sarebbe derogabile dalle Regioni ai sensi dell'**art. 117, c.3, Cost.**, costituendo un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica.

Per converso, la Regione resistente sostiene che la prima tipologia di contratti, non comportando spesa, non sarebbe soggetta al limite stabilito dal legislatore statale. Analogamente, le spese per le assunzioni effettuate con i fondi dell'Unione europea sarebbero inidonee ad incidere negativamente sul rispetto del patto di stabilità.

Quanto alle altre spese di personale, esse sarebbero legittime perché destinate a cessare con il decadere dalla carica dell'organo a cui supporto sono previste (lett. da a ad f) ovvero con la cessazione della gravidanza e/o del puerperio (lett. g).

La difesa regionale evidenzia, peraltro, che nella parte relativa alle spese del personale di diretta collaborazione di vari uffici della Regione, la norma avrebbe la finalità di assicurare, in deroga alla legislazione statale, il pieno funzionamento di organi costituzionali e di evitare la compressione della autonomia politica regionale che deriverebbe, invece, dalla pedissequa applicazione dei principi stabiliti dalla disposizione statale richiamata.

La difesa della Regione solleva, inoltre, un'eccezione di inammissibilità del ricorso (per la dedotta genericità delle argomentazioni del ricorrente, a fronte del carattere eterogeneo della norma regionale censurata) e due richieste di cessazione della materia del contendere (fondate sull'entrata in vigore, rispettivamente, dell'art. 4, c. 103, della legge n. 183 del 2011 e dell'art. 2, c.1, del decreto-legge n. 174 del 2012), tutte rigettate dalla Corte Costituzionale.

Quest'ultima rileva, con riguardo alla eccezione di inammissibilità, che la censura statale, seppur riferita a tipologie di contratti eterogenee, si fonda su un vizio che

d) il portavoce di cui all'articolo 12 della legge regionale 26 ottobre 2009, n. 25 (Interventi a sostegno dell'informazione e della comunicazione istituzionale via radio, televisione, cinema e informatica);
e) le professionalità esterne di cui alla legge regionale n. 23 del 2008 previste a supporto degli organi di vertice della Giunta regionale e del Consiglio regionale;
f) le assunzioni di diritto privato, a tempo determinato, per le strutture di vertice di Capo di Gabinetto e di Direttore regionale di cui agli articoli 10, 14 e 15 della L.R. n. 23/2008;
g) le assunzioni negli enti strumentali e dipendenti della Regione, effettuate, ai sensi dell'articolo 7, comma 1, lettera b) del CCNL Regioni ed autonomie locali - area non dirigenziale - del 14 settembre 2000, per le sostituzioni di personale assente per gravidanza e puerperio”.



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

le accomuna tutte: la circostanza che esse derogano espressamente ai principi statali.

Quanto alla prima richiesta di cessazione della materia del contendere, essa trova il proprio fondamento nella modifica apportata all'art. 14, c.9, del decreto-legge n. 78 del 2010 ad opera dell'art. 4, c.103, della legge n. 183 del 2011 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2012").

Il citato art. 14, c.9, nella prima parte, vietava agli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale fosse pari o superiore al 40% delle spese correnti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale. La legge di stabilità del 2012 ha elevato tale percentuale dal 40 al 50 %.

Di rilievo, per la questione in esame, è la modifica apportata alla seconda parte della disposizione che, con riferimento agli altri enti, impone il menzionato limite del 20% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente. In seguito alla novella, questo limite si applica ai soli contratti a tempo indeterminato.

Tale modifica, tuttavia, non permette di dichiarare cessata la materia del contendere dal momento che essa è efficace solo a decorrere dal 1° gennaio 2013 e non può escludersi che la norma regionale censurata abbia avuto attuazione sino a tale data.

Del pari, non produce la cessazione della materia del contendere, l'entrata in vigore dell'art. 2, c.1, del decreto-legge n. 174 del 2012.

Tale disposizione si limita a prevedere lo sblocco di una parte delle erogazioni previste per le Regioni in materia di spese del personale a condizione che le Regioni dimostrino di aver ottemperato ad una serie di comportamenti virtuosi, che sono totalmente estranei alla previsione della norma interposta (e, tra l'altro neppure si afferma che siano stati effettivamente adempiuti dalla Regione Piemonte).

La Corte si è, dunque, pronunciata sul merito della questione.



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

Con riguardo ai contratti che “non comportano un aggravio per il bilancio regionale”, essa ha rilevato che **la norma censurata, dichiaratamente, si pone come una deroga all’osservanza di un principio fondamentale della legislazione statale, determinando una evidente lesione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile, di cui all’art. 117, secondo comma, lett. e) Cost..**

Con riferimento ai contratti finanziati con fondi dell’Unione europea, i giudici costituzionali evidenziano che la norma consente alla Regione di procedere ad assunzioni anche qualora esse siano finanziate solo in parte con tali fondi e comportino oneri aggiuntivi a carico della stessa o dello Stato.

Con riguardo alle restanti tipologie contrattuali, la Consulta precisa che il limite alle “assunzioni” fissato dalla disposizione statale interposta – nella versione antecedente alla modifica introdotta con l’art. 4, comma 103, della legge n. 183 del 2011 – si riferisce a qualsiasi spesa di personale e comprende, pertanto, anche i contratti di collaborazione a tempo determinato.

Infine, **la Corte chiarisce che la particolare rilevanza del carattere necessariamente fiduciario nella scelta del personale a tempo determinato, degli uffici di diretta collaborazione, può autorizzare deroghe al principio del pubblico concorso nella scelta dei collaboratori, ma non consente deroghe ai principi fondamentali dettati dal legislatore statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, tra i quali va ricompreso anche l’art. 14, comma 9, del decreto-legge n. 78 del 2010.**

Ne consegue la violazione dell’art. 117, c.3, Cost..

➤ **Riferimenti:**

- **L. r. Piemonte n. 7/2011;**
- **D. l. n. 78/2010, convertito con modificazioni dalla L. n. 122/2010;**
- **D. l. n. 174/2012, convertito con modificazioni dalla L. n. 213/2012;**
- **L. n. 183/2011.**



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

Sentenza Corte Costituzionale n. 137 del 5 giugno 2013

Depositata in Cancelleria il 13 giugno 2013

Materia: impiego pubblico; stabilizzazione del personale precario; principio del pubblico concorso; appalti pubblici; collaudo di opere pubbliche

Norme impugnate: art. 46, c. 2°, 3° e 4° e 47, commi da 1° a 9°, della L. r. Piemonte 4 maggio 2012, n. 5, recante “Legge finanziaria per l’anno 2012”

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 137 del 2013, ha dichiarato:

- 1) l’illegittimità costituzionale dell’art. 46, c. 2°, 3° e 4°, che consente la stabilizzazione di personale precario, in assenza di peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico e senza predeterminare alcun limite massimo;
- 2) l’illegittimità costituzionale dell’art. 47, commi da 1° a 9°, che disciplina il collaudo di opere pubbliche, in contrasto con il Codice degli Appalti.

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

- 1) L’art. 46 della L. r. Piemonte n. 5 del 2012, dopo aver previsto, nell’ambito di un piano occupazionale triennale, l’espletamento di concorsi pubblici per titoli ed esami per il reclutamento di personale a tempo indeterminato, stabilisce che tale misura si applica anche al personale precario in servizio nel ruolo della Giunta regionale alla data del 1° giugno 2012 e “assunto” mediante avvisi di selezione pubblica per esami o per titoli ed esami banditi dalla Regione Piemonte. Si dispone, inoltre, che la Giunta regionale con propria deliberazione definisca la percentuale, non inferiore al 40 % dei posti a tempo indeterminato da coprire, da riservare in favore del predetto personale precario.

Ad avviso del ricorrente, la norma sarebbe illegittima perché introdurrebbe una forma di assunzione riservata a personale interno, in deroga al principio del pubblico concorso, senza prevedere né una specifica ragione giustificatrice di tale deroga, né alcun limite massimo (ed anzi introducendo esplicitamente un limite minimo del 40%).

La Corte Costituzionale, come sottolineato in più occasioni (sentenze n. 99 del 2012 e n. 51 del 2012), ribadisce che **le disposizioni regionali che inquadriano**



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

stabilmente lavoratori precari all'interno delle amministrazioni regionali e locali, senza predeterminare la quota massima dei posti a loro destinati, si pongono in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost., sia con riferimento al principio del pubblico concorso, sia con riguardo ai principi di uguaglianza e di buon andamento della pubblica amministrazione.

Non è sufficiente ad escludere l'incostituzionalità della norma la circostanza, evidenziata dalla difesa regionale, per cui i lavoratori precari da stabilizzare siano risultati vincitori di una selezione pubblica per titoli ed esami.

Detta prova selettiva, “per effetto della diversità di qualificazione richiesta delle assunzioni a termine rispetto a quelle a tempo indeterminato, non offre adeguata garanzia né della sussistenza della professionalità necessaria per il suo stabile inquadramento nei ruoli degli enti pubblici regionali, né del carattere necessariamente aperto delle procedure selettive” (sentenza n. 235 del 2010).

Infine, la Corte ribadisce che **deroghe al principio del pubblico concorso “sono legittime solo in quanto siano funzionali esse stesse al buon andamento dell'amministrazione e ove ricorrano peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarle”** (sent. n. 52 del 2011).

Tali giustificazioni non ricorrono nel caso in esame, pertanto la norma censurata è illegittima.

- 2) Il legislatore piemontese, al censurato art. 47, detta un'autonoma disciplina in materia di collaudo di opere pubbliche e, in particolare, regola la scelta dei soggetti chiamati a effettuare il collaudo, fissando i criteri per la formazione di un apposito albo riservato ai dipendenti regionali e individuando le ipotesi in cui è possibile ricorrere a collaudatori esterni.

Affida, inoltre, ad un regolamento regionale la disciplina degli aspetti organizzativi, economici e gestionali inerenti alla tenuta dell'albo; individua dei criteri per la determinazione dei compensi per i collaudatori e per le modalità di affidamento dell'incarico e stabilisce delle ipotesi di incompatibilità a svolgere il compito di collaudatore



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

Il Governo lamenta il contrasto della normativa regionale con la corrispondente disciplina dettata dagli artt. 4, 91, 120 e 141 del Codice degli appalti (d.lgs. n. 163 del 2006) e, in generale, la violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile, ai sensi dell'**art. 117, c. 2, Cost.**

La Consulta, con sentenza n. 431 del 2007, aveva già chiarito che **l'attività di collaudo è una fase del procedimento ad evidenza pubblica relativa all'esecuzione del contratto e, conseguentemente, rientra nella materia dell'ordinamento civile, di competenza esclusiva del legislatore statale.**

Nel caso in esame, la norma censurata non si limita a disciplinare aspetti meramente organizzativi dell'attività di collaudo, al contrario, definisce lo standard di professionalità dei collaudatori, condizionando in tal modo l'accuratezza del collaudo e, dunque, del controllo di corrispondenza dell'opera realizzata a quanto dedotto in contratto.

Essa è, dunque, illegittima per violazione dell'art. 117, c.2, lett. 1), Cost.

➤ **Riferimenti:**

- **L. r. Piemonte n. 5/2012;**
- **D.lgs. n. 163/2006;**
- **Sent. Corte Cost. n. 99/2012;**
- **Sent. Corte Cost. n. 51/2012;**
- **Sent. Corte Cost. n. 235/2010;**
- **Sent. Corte Cost. n. 52/2011;**
- **Sent. Corte Cost. n. 431/2007;**
- **Rassegna stampa: "Illegittimi gli albi regionali dei collaudatori" (fonte: Italia Oggi del 14/06/2013).**



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

Sentenza Corte Costituzionale n. 138 del 5 giugno 2013

Depositata in Cancelleria il 13 giugno 2013

Materia: bilancio e contabilità pubblica

Norme impugnate: artt. 2, 7 e 9 e allegato “E” della L. r. Molise 19 ottobre 2012, n. 23, recante “Rendiconto generale della Regione Molise per l’esercizio finanziario 2011”

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 138 del 2013, ha dichiarato:

- 1) l’illegittimità costituzionale dell’art. 7, che contabilizza nel bilancio consuntivo una rilevante massa di residui attivi, senza il previo accertamento degli stessi;
- 2) l’inammissibilità della questione di legittimità costituzionale inerente all’art. 2, giacchè manca un percorso argomentativo che colleghi le disposizioni di riferimento alle censure, peraltro formulate in modo assolutamente generico;
- 3) l’inammissibilità della questione di legittimità costituzionale relativa all’art. 9, poiché non viene richiamata alcuna norma interposta;
- 4) l’inammissibilità della questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto l’allegato “E”, dal momento che manca qualsiasi deduzione idonea a collegare le relative censure, peraltro erroneamente formulate all’interno delle argomentazioni afferenti all’art. 2, alla lesione di un principio fondamentale riconducibile al coordinamento della finanza pubblica.

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

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato diverse disposizioni del Rendiconto generale della Regione Molise per l’esercizio finanziario 2011.

- 1) In particolare, l’art. 7 della L. r. n. 23 del 2012 è stato censurato in quanto contabilizzerebbe tra i residui attivi numerose partite riferite ad annualità decorse, in relazione alle quali la Regione Molise non avrebbe accertato le ragioni del mantenimento in bilancio.

Ciò contrasterebbe con quanto previsto dal d.lgs. n. 76 del 2000, recante i principi fondamentali e le norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle Regioni, ed in particolare con il principio del previo accertamento dei crediti inerenti alle somme non riscosse al termine dell’esercizio, sancito all’ art. 21 del decreto.



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

La Corte Costituzionale chiarisce che **il principio della previa dimostrazione analitica dei crediti e delle somme da riscuotere**, iscrivibili nelle partite dei residui attivi e computabili ai fini dell'avanzo d'amministrazione, è un principio risalente del nostro ordinamento e si collega ai concetti di certezza e attendibilità che devono caratterizzare le risultanze della gestione economica e finanziaria.

Esso è stato recepito, altresì, nella definizione di residui attivi quali "somme accertate e non riscosse", dall'art. 21, c.1, del d.lgs. n. 76 del 2000.

Si tratta di un principio statale di coordinamento della finanza pubblica, per cui la norma regionale che lo viola è illegittima, ai sensi dell'art. 117, c. 3, Cost..

La Corte sottolinea, inoltre, come **la prevenzione di pratiche contabili suscettibili di alterare la consistenza dei risultati economico finanziari degli enti territoriali sia un obiettivo prioritario al centro dell'evoluzione legislativa in materia.**

A far data dall'esercizio 2014, difatti, tutti gli enti locali dovranno iscrivere a bilancio un "fondo svalutazione crediti", da calcolare in base alla natura dei crediti stessi e all'andamento del fenomeno nel quinquennio precedente.

Sono, invece, inammissibili le altre questioni di legittimità costituzionale prospettate dal ricorrente.

- 2) Con riguardo all'art. 2, il Presidente del Consiglio dei Ministri lamenta la mancata previsione di una nota informativa che evidenzi gli oneri degli impegni finanziari, rispettivamente stimati e sostenuti, derivanti da contratti relativi a strumenti finanziari derivati e da contratti di finanziamento che includono una componente derivata (in contrasto con l'art. 3, c. 8, della legge n. 203 del 2008), nonché l'assenza delle risultanze gestionali di tutti gli enti regionali dipendenti.

Inoltre, sarebbe leso l'art. 29, c.1, del d.lgs. n. 76 del 2000, che prevedrebbe, quale termine perentorio per l'approvazione del rendiconto, il 30 giugno dell'esercizio successivo.



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

Da ultimo, il ricorrente evidenzia che sarebbe riportato erroneamente, tra le entrate di competenza, l'avanzo di amministrazione presunto, già inserito nel bilancio di previsione 2011, anziché quello accertato in sede di rendiconto finanziario 2010, approvato con la L.r. n. 1 del 2012.

La questione è inammissibile perché manca un percorso argomentativo che colleghi le disposizioni di riferimento alle censure, peraltro formulate in modo assolutamente generico.

- 3) L'art. 9 è stato censurato in quanto indicherebbe impropriamente in euro 171.213.000 il fondo di cassa al 31 dicembre 2010 che, viceversa, per effetto delle risultanze del conto del tesoriere e del rendiconto per l'esercizio finanziario 2010 approvato con la legge regionale n. 1 del 2012 (art. 9), ammonterebbe ad euro 66.683.309,03. Per il ricorrente, ciò contrasterebbe "con gli articoli 20 e 21 dello statuto della Regione Molise ma anche con quelli contenuti nel decreto legislativo 76 del 2000".

Anche tale questione è inammissibile, poiché non viene richiamata alcuna norma interposta, non potendosi considerare tale la menzione degli artt. 20 e 21 della legge regionale di contabilità, peraltro non conferenti in relazione alle doglianze espresse.

- 4) L'allegato "E" (Elenco della situazione annuale dei fondi di Garanzia) contrasterebbe, secondo il ricorrente, con l'art. 30, c. 3, della L. r. n. 4 del 2002, in quanto non indicherebbe, accanto all'importo delle garanzie fideiussorie, la relativa copertura finanziaria, il capitale garantito, la durata e la parte dell'obbligazione per la quale il fondo viene costituito.

La Corte rileva che le censure relative all'allegato "E" sono erroneamente formulate all'interno delle argomentazioni afferenti all'art. 2 della legge impugnata e che manca qualsiasi deduzione idonea a collegare, sotto il profilo causale, la pretesa carenza informativa delle garanzie fideiussorie all'ipotizzata



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

lesione di un principio fondamentale riconducibile al coordinamento della finanza pubblica.

Ne consegue l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale in oggetto.

➤ **Riferimenti:**

- **L. r. Molise n. 23/2012;**
- **L. r. Molise n. 1/2012;**
- **L. r. Molise n. 4 del 2002;**
- **L. n. 203/2008;**
- **D.lgs. n.76/2000;**
- **Rassegna stampa: “Regioni, bilanci senza trucchi” (fonte:Italia Oggi del 20/06/2013).**



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

Sentenza Corte Costituzionale n. 152 del 17 giugno 2013

Depositata in Cancelleria il 21 giugno 2013

Materia: sanità pubblica; decadenza dall'incarico di direttore generale di Asl e di Istituti del servizio sanitario regionale

Norme impugnate: art. 18-bis, c. 5°, della L. r. Campania 3 novembre 1994, n. 32, recante "Decreto legislativo 20 dicembre 1992, n. 502 e successive modifiche ed integrazioni, riordino del servizio sanitario regionale", inserito dall'art. 1, c.1°, della L. r. Campania 6 luglio 2012, n. 18, recante "Criteri di nomina dei direttori generali delle aziende sanitarie locali, aziende ospedaliere e istituti di ricovero e cura a carattere scientifico"

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 152 del 2013, ha dichiarato:

- 1) l'illegittimità costituzionale dell'art. 18-bis, c. 5°, della L. r. n. 32 del 1994, nella parte in cui prevede un'ipotesi di decadenza automatica dei direttori generali delle Asl e degli Istituti del servizio sanitario regionale.

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

- 1) L'art. 1, c.1°, della L. r. n. 18 del 2012, introduce l'art. 18-bis all'interno della L. r. n. 32 del 1994.

I primi quattro commi di questo articolo, non censurati, dettano una nuova disciplina per la nomina dei direttori generali delle ASL e degli Istituti del servizio sanitario regionale.

Il quinto comma dispone che le modalità di espletamento della nuova procedura di nomina siano regolate da un disciplinare, adottato con deliberazione della Giunta regionale. Nelle more dell'approvazione del disciplinare, si prevede che la nomina dei direttori generali sia disposta tra le persone iscritte nell'Elenco unico regionale degli idonei (di cui al comma 1) e che tali incarichi decadano dopo sessanta giorni dalla pubblicazione del disciplinare.

La previsione della decadenza automatica dei direttori generali è stata censurata sotto diversi profili di legittimità costituzionale.

Essa contrasterebbe con la disciplina nazionale vigente, secondo cui il rapporto di lavoro del direttore generale è regolato da contratto di diritto privato ed è di durata



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

non inferiore a tre e non superiore a cinque anni, e le ipotesi di decadenza sono limitate ai casi in cui “ricorrono gravi motivi o la gestione presenti una situazione di grave disavanzo o in caso di violazione di leggi o del principio di buon andamento e di imparzialità della amministrazione” (art. 3-bis del d.lgs. n. 502 del 1992).

Per il ricorrente, la norma contrasterebbe con i principi fondamentali in materia di tutela della salute contenuti all’interno del d. lgs. n. 502 del 1992, con conseguente violazione dell’**art. 117, c. 3, Cost.**

Sarebbero, altresì, violati i principi di efficienza, efficacia e continuità dell’azione amministrativa, nonché il principio del giusto procedimento, di cui all’**art. 97 Cost.**

Inoltre, ad avviso del ricorrente, il regime di decadenza automatica dovrebbe ritenersi “logicamente applicabile, in via transitoria, ad incarichi già in corso al momento nel quale l’art.18-bis entra in vigore”: conseguentemente, la normativa censurata causerebbe la cessazione automatica di un incarico conferito senza la previsione del termine di 60 giorni. Verrebbe, pertanto, leso il principio del pubblico affidamento, di cui all’**art. 3 Cost.**

Da ultimo, la disposizione, introducendo una fattispecie di decadenza che incide “su rapporti di lavoro precedentemente instauratisi il cui termine è stabilito contrattualmente”, invaderebbe la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, di cui all’**art. 117, c. 2, lett. I), Cost.**

La Corte Costituzionale – dopo aver chiarito che i direttori generali delle ASL costituiscono “una figura tecnico-professionale” che esercita funzioni di carattere gestionale e non è legata all’organo politico da un rapporto diretto – ha sancito **l’illegittimità delle norma regionale in esame per violazione dell’art. 97 Cost., sotto diversi profili.**

Segnatamente, essa lede:

- **il principio di buon andamento**, perché il meccanismo di decadenza automatica incide sulla continuità dell’azione amministrativa (sentenze n. 228 del 2011; n. 304 e n. 224 del 2010);



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

- **i principi di efficienza e di efficacia dell'azione amministrativa**, perché esclude una valutazione oggettiva dell'operato del funzionario (sentenze n. 34 e n. 224 del 2010);
- **il principio di imparzialità dell'azione amministrativa**, perché introduce un'ipotesi di cessazione anticipata e automatica dall'incarico del direttore generale dipendente da un atto dell'organo politico (sentenze n. 228 del 2011 e n. 224 del 2010);
- **il principio del giusto procedimento**, perché non prevede "il diritto del funzionario di intervenire nel corso del procedimento che conduce alla sua rimozione e di conoscere la motivazione di tale decisione"(sentenze n. 34 del 2010 e n. 390 del 2008).

Rimangono assorbiti gli ulteriori profili di censura prospettati dal ricorrente.

➤ **Riferimenti:**

- **L. r. Campania n. 32/1994;**
- **L. r. Campania n. 18/2012;**
- **D. lgs. n. 502/1992;**
- **Sent. Corte Cost. n. 228/2011;**
- **Sent. Corte Cost. n. 304/2010;**
- **Sent. Corte Cost. n. 224/2010;**
- **Sent. Corte Cost. n. 34/2010;**
- **Sent. Corte Cost. n. 390/2008.**



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

Appendice:

Sentenze della Corte Costituzionale riguardanti la Regione Calabria

Sentenza Corte Costituzionale n. 131 del 3 giugno 2013

Depositata in Cancelleria il 7 giugno 2013

Materia: cessioni di credito; contratto, atto e negozio giuridico

Norme impugnate: art. 46 della L. r. Calabria 4 febbraio 2002, n. 8, recante “Ordinamento del bilancio e della contabilità della Regione Calabria”

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 131 del 2013, ha dichiarato:

- 1) l'illegittimità costituzionale dell'art. 46 della L. r. Calabria n. 8 del 2002, che dispone che non abbiano effetto nei confronti della Regione Calabria le cessioni di credito non accettate dal dirigente della struttura regionale competente, prima della liquidazione della correlata spesa. Essa invade la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile.

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

- 1) La questione di legittimità costituzionale dell'art. 46 della legge regionale in esame è stata sollevata dal Tribunale ordinario di Catanzaro, in composizione monocratica, in riferimento all'**art. 117, c. 2, lett. l), Cost.**

La disposizione impugnata disciplina le cessioni di credito, stabilendo che esse abbiano effetto nei confronti della Regione Calabria solo “qualora siano alla stessa notificate presso la sede legale ed accettate con provvedimento del dirigente della struttura regionale competente, prima della liquidazione della correlata spesa”.

La Corte Costituzionale osserva che la cessione dei crediti è un istituto proprio del diritto civile e trova la sua prima fonte di disciplina nel relativo codice (artt. da 1260 a 1267).

In particolare, ai sensi dell'art. 1260, c. 1, cod. civ., “Il creditore può trasferire a titolo oneroso o gratuito il suo credito, anche senza il consenso del debitore,



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

purché il credito non abbia carattere strettamente personale o il trasferimento non sia vietato dalla legge”.

L’art. 1264, c. 1, cod. civ. dispone che “La cessione ha effetto nei confronti del debitore ceduto quando questi l’ha accettata o quando gli è stata notificata”.

La Corte precisa, poi, che determinate categorie di crediti sono regolate da normative speciali, quali ad esempio la legge n. 52 del 1991 (“Disciplina della cessione dei crediti di impresa”).

Con riguardo specifico ai crediti vantati nei confronti della pubblica amministrazione, disciplinati da un’articolata regolamentazione statale, la Consulta precisa che le loro caratteristiche peculiari non giovano a sottrarli alla materia dell’ordinamento civile, né incidono sullo schema legale della cessione o fanno venir meno la natura negoziale di essa.

Come più volte affermato dalla Corte Costituzionale, **l’ordinamento del diritto privato si pone quale limite alla legislazione regionale, in quanto fondato sull’esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire sul territorio nazionale l’uniformità della disciplina dettata per i rapporti tra privati** (fra le altre, sentenze n. 123 del 2010, n.295 e n. 160 del 2009, n. 326 e n. 51 del 2008).

Conseguentemente, la Corte Costituzionale ha dichiarato l’illegittimità della norma regionale in esame che, disciplinando le cessioni di credito vantate nei confronti della Regione Calabria, invade la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile.

➤ **Riferimenti:**

- **L. r. Calabria n. 8/2002;**
- **Legge n. 52/1991;**
- **Sent. Corte Cost. n. 123/2010;**
- **Sent. Corte Cost. n. 295/2009;**
- **Sent. Corte Cost. n. 160/2009;**
- **Sent. Corte Cost. n. 326/2008;**
- **Sent. Corte Cost. n. 51/2008.**



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

Sentenza Corte Costituzionale n. 131 del 2013 (testo integrale)

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Franco GALLO; Giudici : Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 46 della legge della Regione Calabria 4 febbraio 2002, n. 8 (Ordinamento del bilancio e della contabilità della Regione Calabria), promosso dal Tribunale ordinario di Catanzaro nel giudizio vertente tra la Regione Calabria ed altro e la Publiday s.a.s. di I.A. & C., con ordinanza del 22 novembre 2010, iscritta al n. 275 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 49, prima serie speciale, dell'anno 2012.

Udito nella camera di consiglio del 24 aprile 2013 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo.

Ritenuto in fatto

1.— Il Tribunale ordinario di Catanzaro, in composizione monocratica, con l'ordinanza indicata in epigrafe, ha sollevato, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 46 della legge della Regione Calabria 4 febbraio 2002, n. 8 (Ordinamento del bilancio e della contabilità della Regione Calabria).

In punto di fatto, il rimettente premette che: a) con atto pubblico del 24 luglio 2007, M.F.G., quale titolare della omonima impresa individuale, cedeva alla Publiday s.a.s. di I.A. & C. il credito di euro 69.211,92 vantato nei confronti della Regione Calabria, in corrispettivo di lavori di somma urgenza eseguiti per conto di tale ente ed in relazione ai quali era stato emesso certificato di regolare esecuzione; b) l'atto di cessione era notificato all'amministrazione regionale, dipartimento lavori pubblici, in data 8 agosto 2007; c) in difetto di pagamento, la società cessionaria richiedeva la pronuncia di decreto ingiuntivo, emesso il 10 luglio 2008; d) la Regione Calabria proponeva opposizione, eccependo, in via preliminare, l'inefficacia della cessione di credito non accettata dalla amministrazione regionale; e) la società creditrice si costituiva nel giudizio di opposizione, insistendo nella domanda proposta in via monitoria e chiedendo di essere autorizzata a chiamare in causa il sig. V.A., responsabile dei procedimenti amministrativi dai quali era sorto il credito poi ceduto, affinché, in via subordinata, fosse accertata la validità del rapporto contrattuale intercorso tra la ditta M.F.G. ed il sig. V.A., e quest'ultimo fosse condannato al pagamento integrale del debito nascente dalle fatture di cui agli ordinativi oggetto della controversia; f) autorizzata la chiamata in causa del terzo, quest'ultimo si costituiva eccependo, tra l'altro, l'inefficacia della cessione di credito; g) autorizzato lo scambio di memorie ai sensi dell'art. 183 del codice di procedura civile, all'udienza dell'8 luglio 2010 era sollecitato il contraddittorio tra le parti sulla possibile esistenza di dubbi di legittimità costituzionale dell'art. 46 della legge della Regione Calabria n. 8 del 2002, autorizzando lo scambio, sul punto, di ulteriori memorie difensive.

Il giudice a quo trascrive il testo dell'art. 46 della legge ora citata, ai sensi del quale: «Le cessioni di credito hanno effetto nei confronti della Regione qualora siano alla stessa notificate presso la sede legale ed accettate con provvedimento del dirigente della struttura regionale competente, prima della liquidazione della correlata spesa».



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

Il rimettente rileva che dalla citata norma risulta come non abbiano effetto nei confronti della Regione Calabria le cessioni di credito che non siano state accettate, prima della liquidazione della spesa, dal dirigente della struttura regionale competente.

In punto di rilevanza, il giudicante osserva che occorre fare applicazione del detto art. 46, al fine di risolvere la questione preliminare di merito relativa all'efficacia, nei confronti dell'amministrazione pubblica regionale, della cessione del credito verso la Regione Calabria, intervenuta tra M.F.G. e la Publiday s.a.s. di I.A. & C.

Preliminarmente, il giudice a quo rileva che il giudizio di opposizione a decreto ingiuntivo, di cui è investito, non è improcedibile, benché la causa sia stata iscritta a ruolo il settimo giorno dalla notificazione del relativo atto. Sul punto, afferma di non condividere il mutato orientamento di cui alla sentenza della Corte di cassazione, resa a sezioni unite, il 9 settembre 2010, n. 19246, in tema di improcedibilità dell'opposizione a decreto ingiuntivo per costituzione dell'opponente oltre il quinto giorno dalla notificazione ed afferma di condividere il consolidato orientamento giurisprudenziale precedente, secondo il quale il termine di iscrizione della causa a ruolo, nell'ipotesi di concessione all'opposto di termini a comparire non inferiori a quelli ordinari, era di dieci giorni.

Il rimettente, al fine di verificare come la norma censurata incida sulla risoluzione della questione di merito, ricostruisce la disciplina in materia di opponibilità della cessione dei crediti, con particolare riferimento ai crediti vantati nei confronti dell'amministrazione pubblica.

Egli richiama la regola iuris di carattere generale di cui all'art. 1260 del codice civile, ai sensi del quale «Il creditore può trasferire a titolo oneroso o gratuito il suo credito, anche senza il consenso del debitore, purché il credito non abbia carattere strettamente personale o il trasferimento non sia vietato dalla legge».

Aggiunge che, in base all'art. 1264 cod. civ., la cessione ha effetto nei confronti del debitore ceduto quando questi l'abbia accettata o, in alternativa, quando gli sia stata notificata, fermo restando che il debitore il quale paga al cedente prima della notificazione o dell'accettazione non è liberato dal debito, se si dia dimostrazione che era a conoscenza dell'avvenuta cessione.

Il giudicante sottolinea come, al momento dell'emanazione del codice civile, era presente nell'ordinamento una specifica disciplina in ordine alla cessione dei crediti vantati nei confronti delle amministrazioni pubbliche.

L'art. 9, allegato E, della legge 20 marzo 1865, n. 2248 (Legge sul contenzioso amministrativo-Allegato E) e successive modificazioni, stabiliva, in materia di contratti pubblici, che «Sul prezzo dei contratti in corso non potrà avere effetto alcun sequestro, né convenirsi cessione, se non vi aderisca l'amministrazione interessata».

L'art. 339, allegato F, della legge 20 marzo 1865, n. 2248 (Legge sui lavori pubblici-Allegato F) – abrogato dal decreto del Presidente della Repubblica 21 dicembre 1999, n. 554 (Regolamento di attuazione della legge 11 febbraio 1994, n. 109-legge quadro in materia di lavori pubblici e successive modificazioni) – sanciva: «È vietata qualunque cessione di credito e qualunque procura, le quali non siano riconosciute».

Il giudice a quo evidenzia come una più generale disciplina della cessione dei crediti vantati nei confronti delle amministrazioni pubbliche fosse contenuta nel regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440 (Nuove disposizioni sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato), di cui richiama gli artt. 69 e 70.

Il Tribunale sottolinea come, in questo contesto normativo, sorgesse, in primo luogo, la questione se la disposizione originaria dell'art. 9, allegato E, della legge n. 2248 del 1865, concernente tutti i contratti, fosse stata confermata da quella successiva dell'art. 70 r.d. n. 2440 del 1923, oppure se il legislatore avesse così inteso restringere la portata della prima, limitando la necessità dell'adesione dell'amministrazione pubblica soltanto per determinati crediti, cioè per quelli derivanti dall'esecuzione di contratti di somministrazione, di appalto o di fornitura.



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

Il rimettente prosegue esponendo che quest'ultima tesi è stata ritenuta preferibile dalla Corte di cassazione, sezione terza civile, con la sentenza 28 gennaio 2002, n. 981, in forza del principio di cui all'art. 14 delle disposizioni sulla legge in generale, essenzialmente in base al rilievo che la disciplina speciale in questione deroga a quella ordinaria, secondo la quale la cessione ha effetto nei confronti del debitore ceduto in conseguenza della semplice accettazione o notificazione.

La Corte suddetta, inoltre, ha ritenuto tale soluzione conforme al principio per cui, nei rapporti nei quali lo Stato agisce *iure privatorum*, le disposizioni che definiscono l'area di incidenza dei privilegi della pubblica amministrazione, comportanti una restrizione dell'autonomia negoziale dei privati, devono essere interpretate in senso restrittivo, in linea con il precetto di cui all'art. 41, primo comma, Cost.

Ciò ha comportato, ad avviso della Corte di cassazione, l'abrogazione del citato art. 9, ai sensi dell'art. 15 delle disposizioni sulla legge in generale, per tutti i casi in cui non è espressamente richiamato dall'art. 70 del r.d. n. 2440 del 1923.

Il rimettente sottolinea come, alla stregua di quanto esposto, il divieto di cessione senza l'adesione della pubblica amministrazione si applicasse, in definitiva, solo ai rapporti di durata come l'appalto e la somministrazione (o la fornitura), rispetto ai quali il legislatore aveva ravvisato, in deroga al principio generale della cedibilità dei crediti anche senza il consenso del debitore (art. 1260 cod. civ.), l'esigenza di garantire con questo mezzo la regolare esecuzione, evitando che, durante la medesima, potessero venire meno le risorse finanziarie al soggetto obbligato e, così, potesse essere compromessa l'ulteriore regolare prosecuzione del rapporto (Cassazione, sezione prima civile, sentenza 18 novembre 1994, n. 9789).

Il giudice a quo evidenzia come, secondo la giurisprudenza di legittimità (Cassazione, sezione terza civile, sentenza 21 settembre 2005, n. 18610), la disciplina sopra richiamata trovasse applicazione non solo nei confronti delle amministrazioni dello Stato, ma anche degli altri enti pubblici, in tal senso deponendo sia la portata generale di tali disposizioni – confermata dal riferimento delle predette leggi anche ai beni ed alle attività di enti diversi dallo Stato, nonché dalle norme secondarie che le estendevano ai Comuni ed alle Province – sia il comune scopo delle norme in questione, consistente nel garantire la regolare esecuzione dei contratti di durata in esse considerati, impedendo che, nel corso degli stessi, l'appaltatore potesse privarsi dei mezzi finanziari erogatigli dalla pubblica amministrazione secondo lo stato di avanzamento dei lavori e lo sviluppo delle forniture.

Il rimettente richiama, altresì, l'orientamento giurisprudenziale (Cassazione, sezione prima civile, sentenza 8 maggio 2008, n. 11475; sezione terza civile, sentenza 6 febbraio 2007, n. 2541) secondo cui la deroga al principio della libera cedibilità dei crediti, essendo intesa ad evitare che, durante l'esecuzione del contratto, potessero venire a mancare i mezzi finanziari al soggetto obbligato alla prestazione in favore della pubblica amministrazione, cessava alla conclusione del rapporto contrattuale – come si desumeva dall'inciso «contratti in corso» – con la conseguenza che risultavano opponibili all'amministrazione le cessioni di credito fatte valere e realizzate senza la preventiva adesione, purché intervenute dopo la conclusione del rapporto.

Peraltro, ad avviso della giurisprudenza di legittimità, in tema di appalto di opere pubbliche il contratto cessa di essere considerato in corso soltanto a seguito dell'espletamento e dell'approvazione del collaudo da parte della pubblica amministrazione, costituendo tale approvazione lo strumento legale con il quale le conclusioni dell'appaltatore sono accettate dalla amministrazione con conseguente obbligo della medesima di liquidare il corrispettivo sulla base dell'importo determinato in quella sede. Solo in tale momento può ritenersi esaurito il rapporto contrattuale e superata la ragione della deroga.

Il Tribunale rileva come, in questo contesto normativo, sia stato introdotto l'art. 26, comma 5, della legge 11 febbraio 1994, n. 109 (Legge quadro in materia di lavori pubblici), ai sensi del quale «Le disposizioni di cui alla legge 21 febbraio 1991, n. 52, sono estese ai crediti verso le pubbliche amministrazioni derivanti da contratti di appalto di lavori pubblici, di concessione di lavori pubblici e da contratti di progettazione nell'ambito della realizzazione di lavori pubblici».

Il decreto del Presidente della Repubblica 21 dicembre 1999, n. 554 (Regolamento di attuazione della legge quadro in materia di lavori pubblici 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni) disponeva: «Ai sensi dell'articolo 26, comma 5, della legge, le cessioni di crediti vantati nei confronti delle amministrazioni pubbliche a titolo di corrispettivo di appalto possono essere effettuate dagli appaltatori a banche o



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

intermediari finanziari disciplinati dalle leggi in materia bancaria e creditizia, il cui oggetto sociale preveda l'esercizio dell'attività di acquisto di crediti di impresa.

La cessione deve essere stipulata mediante atto pubblico o scrittura privata autenticata e deve essere notificata all'amministrazione debitrice.

La cessione del credito da corrispettivo di appalto è efficace ed opponibile alla pubblica amministrazione qualora questa non la rifiuti con comunicazione da notificarsi al cedente ed al cessionario entro quindici giorni dalla notifica di cui al comma 2.

L'amministrazione pubblica, al momento della stipula del contratto o contestualmente, può preventivamente riconoscere la cessione da parte dell'appaltatore di tutti o di parte dei crediti che devono venire a maturazione.

In ogni caso, l'amministrazione ceduta può opporre al cessionario tutte le eccezioni opponibili al cedente in base al contratto di appalto».

Il giudice a quo rileva come la disciplina risultante dalla legge e dal regolamento sia stata sostanzialmente integrata nel decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE), peraltro ritenuto non applicabile al caso di specie in quanto successivo all'avvenuta cessione di credito.

Il Tribunale sottolinea che la giurisprudenza di legittimità, coordinando l'innovativa disciplina dettata a partire dal 1994 in materia di appalti pubblici con quella già in vigore, ha concluso nel senso che l'estensione ai crediti vantati nei confronti delle pubbliche amministrazioni (derivanti da contratti di appalto di lavori pubblici) delle previsioni della legge 21 febbraio 1991, n. 52 (Disciplina della cessione dei crediti di impresa), derogatorie rispetto alla disciplina comune prevista dal codice civile ed applicabili a condizione che il cessionario sia una banca o un intermediario finanziario, non avrebbe significato l'abrogazione delle norme speciali che regolavano in precedenza la cessione dei crediti nei confronti della pubblica amministrazione. Pertanto, continuerebbe ad essere applicabile la normativa speciale di cui all'art. 9, allegato E, della legge n. 2248 del 1865, nonché, trattandosi di contratto della pubblica amministrazione, quella di cui agli artt. 69 e 70 del r.d. n. 2440 del 1923 (Cassazione, sezione prima civile, sentenza 24 settembre 2007, n. 19571).

Il giudice a quo, schematizzando quanto sopra enunciato, precisa che, in ragione delle norme di diritto privato speciale applicabili all'amministrazione pubblica, si possono avere le seguenti ipotesi: 1) cessione a soggetto non qualificato, ai sensi della legge n. 52 del 1991, di crediti vantati nei confronti della pubblica amministrazione, derivanti da contratti non relativi a "somministrazioni, forniture ed appalti" ovvero, pur rientranti in tale categoria, non più in corso di esecuzione: la cessione, ai sensi dell'art. 69 del r.d. n. 2440 del 1923, ha efficacia quando, redatta in forma solenne, è notificata all'amministrazione centrale ovvero all'ente, ufficio o funzionario cui spetta ordinare il pagamento; 2) cessione a soggetto non qualificato, ai sensi della legge n. 52 del 1991, di crediti vantati nei confronti della pubblica amministrazione derivanti da contratti relativi a "somministrazioni, forniture ed appalti" ancora in corso di esecuzione: la cessione, ai sensi dell'art. 70 del r.d. n. 2440 del 1923 e dell'art. 9, allegato E della legge n. 2248 del 1865, ha efficacia solo a seguito dell'accettazione da parte dell'amministrazione pubblica; 3) cessione a soggetto qualificato, ai sensi della legge n. 52 del 1991, di crediti vantati nei confronti della pubblica amministrazione derivanti da contratti di servizi, forniture e lavori: la cessione, ai sensi dell'art. 117 del d.lgs. n. 163 del 2006, ha efficacia se è stata preventivamente accettata dall'amministrazione nel contratto di appalto o in altro atto separato e contestuale ovvero, se stipulata in forma solenne e notificata all'amministrazione, non sia da questa rifiutata nel termine normativamente previsto; 4) cessione a soggetto qualificato, ai sensi della legge n. 52 del 1991, di crediti vantati nei confronti della pubblica amministrazione non derivanti da contratti di servizi, forniture e lavori: è applicabile la disciplina di cui all'art. 69 del r.d. n. 2440 del 1923, per cui la cessione redatta in forma solenne deve essere semplicemente notificata all'amministrazione.

Il rimettente osserva che la norma regionale censurata deroga al complesso normativo delineato, "appiattendolo" l'articolata regolamentazione di diritto privato speciale. Infatti, ai sensi della detta norma, le cessioni dei crediti, qualunque sia la loro origine, in ogni tempo ed indipendentemente dalla natura del cessionario, non risultano opponibili all'amministrazione regionale se non accettate da questa per il tramite del dirigente del competente settore e sempre che la spesa non sia stata già liquidata.



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

Il Tribunale ritiene rilevante la questione, dato che, nella fattispecie concreta devoluta alla sua cognizione, la cessione del credito a soggetto non qualificato, ai sensi della legge n. 52 del 1991, in mancanza della censurata norma regionale derogatoria, sarebbe stata certamente opponibile alla Regione Calabria, in quanto – pur essendo il credito relativo ad opere pubbliche – i sottostanti rapporti negoziali erano esauriti al momento della cessione, peraltro regolarmente notificata all'amministrazione regionale.

In punto di non manifesta infondatezza, il giudice a quo dubita della legittimità costituzionale dell'art. 46 della legge della Regione Calabria n. 8 del 2002, in riferimento all'evocato parametro costituzionale.

Il rimettente richiama una serie di pronunce della Corte costituzionale, nelle quali si è precisato che è sottratta alla potestà legislativa regionale l'emanazione di norme di diritto privato (così intendendosi le norme oggetto di codificazione, ma anche le norme extravagantes regolanti i rapporti tra le parti che si pongano su un piano paritario) e, in particolare, di regole inerenti alla disciplina dei contratti, delle obbligazioni, della proprietà intellettuale e delle garanzie patrimoniali.

Alla luce di tale giurisprudenza, il giudicante sottolinea come il censurato art. 46 della legge della Regione Calabria n. 8 del 2002 – al contrario di quanto sostenuto, nel giudizio a quo, dalla difesa regionale – pone una regola che non si riferisce alla materia dell'ordinamento contabile della Regione, ovvero alla «gestione finanziaria ed economica della Regione» (art. 1, comma 2, della medesima legge regionale n. 8 del 2002), ma incide direttamente sull'efficacia della cessione dei crediti verso l'amministrazione ed è, pertanto, volta a disciplinare i rapporti privatistici.

Il rimettente esclude che, attraverso un'interpretazione adeguatrice e costituzionalmente orientata, la norma censurata possa essere diversamente intesa, attribuendole un significato tale che essa non vada ad esplicare effetti sull'ordinamento civile, ma su ambiti diversi.

Infine, il giudice a quo sottolinea la legittimazione del giudice comune a sollevare la questione di legittimità costituzionale anche in relazione al parametro costituzionale che disciplina il riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, benché il Governo non abbia proposto detta questione in via principale, ai sensi dell'art. 127, primo comma, Cost. (sul punto, è richiamata la sentenza n. 370 del 2008).

Considerato in diritto

1.— Il Tribunale ordinario di Catanzaro, in composizione monocratica, con l'ordinanza indicata in epigrafe, dubita, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'articolo 46 della legge della Regione Calabria 4 febbraio 2002, n. 8 (Ordinamento del bilancio e della contabilità della Regione Calabria), il quale disciplina le cessioni di credito.

Ad avviso del rimettente, detta disposizione violerebbe l'evocato parametro, nella materia dell'ordinamento civile, riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Infatti – premesso che è sottratta alla potestà legislativa regionale la emanazione di norme di diritto privato e, in particolare, di regole inerenti alla disciplina dei contratti, delle obbligazioni e delle garanzie patrimoniali – la disposizione censurata, nel disporre che non hanno effetto nei confronti della Regione Calabria le cessioni di credito che non siano accettate, prima della liquidazione della correlata spesa, dal dirigente della struttura regionale competente, verrebbe ad incidere in via diretta, “appiattendo” l'articolata regolamentazione del cosiddetto diritto privato speciale, sull'efficacia della cessione dei crediti vantati nei confronti della pubblica amministrazione e, pertanto, sulla disciplina dei rapporti privatistici, sottratti alla potestà legislativa regionale.

2.— In via preliminare, si deve osservare che, come il rimettente rileva, la causa di opposizione a decreto ingiuntivo è stata iscritta a ruolo sette giorni dopo la notificazione del relativo atto. Il Tribunale, però, «ritiene che essa non sia improcedibile (secondo quanto invece ritenuto in un obiter dictum da Cassazione civile, sezioni unite, 9 settembre 2010, n. 19246), nel qual caso si porrebbe nell'oblio dell'irrelevanza la questione che quivi si solleva. Infatti, la posizione della Suprema Corte – non vincolante – non appare condivisibile [in tal senso, nella giurisprudenza di questa Autorità giudiziaria: Tribunale di Catanzaro, sezione seconda civile, ordinanza del 4 novembre 2010 (...)] e, comunque, tale da non comportare un giudizio di tardività della costituzione della parte opponente che confidava sul precedente, costante orientamento giurisprudenziale



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

per il quale il termine di iscrizione a ruolo, nell'ipotesi di concessione all'opposto di termini a comparire non inferiori a quelli ordinari, era di dieci giorni (sull'overruling della giurisprudenza di legittimità e sulla non imputabilità degli errori di diritto commessi sulla base dell'orientamento smentito cfr. Cass. civ., Sez. II, 17 giugno 2010 n. 14627)».

Al riguardo, va rilevato che, in epoca successiva all'ordinanza di rimessione, è entrata in vigore, in data 20 gennaio 2012, la legge 29 dicembre 2011, n. 218 (Modifica dell'articolo 645 e interpretazione autentica dell'articolo 165 del codice di procedura civile in materia di opposizione a decreto ingiuntivo). In particolare, l'art. 1 della citata legge, intitolato «Modifica all'articolo 645 del codice di procedura civile», ha disposto la soppressione nel secondo comma di detta norma delle parole «ma i termini di comparizione sono ridotti a metà». Inoltre, l'art. 2 della legge medesima, recante «Disposizione transitoria», ha previsto che «Nei procedimenti pendenti alla data di entrata in vigore della presente legge, l'art. 165, primo comma, del codice di procedura civile si interpreta nel senso che la riduzione del termine di costituzione dell'attore ivi prevista si applica, nel caso di opposizione a decreto ingiuntivo, solo se l'opponente abbia assegnato all'opposto un termine di comparizione inferiore a quello di cui all'articolo 163-bis, primo comma, del medesimo codice».

Nel caso in esame, il giudizio a quo era certamente pendente alla data di entrata in vigore della citata legge, mentre, come si desume dall'ordinanza di rimessione, all'opposto erano stati concessi termini a comparire non inferiori a quelli ordinari. Ne deriva che al detto giudizio è applicabile la normativa sopravvenuta, sicché il profilo messo in luce dal rimettente non ha più ragion d'essere.

3.— Nel merito, la questione è fondata.

La disposizione censurata, sotto la rubrica «Cessioni di credito», stabilisce che: «Le cessioni di credito hanno effetto nei confronti della Regione qualora siano alla stessa notificate presso la sede legale ed accettate con provvedimento del dirigente della struttura regionale competente, prima della liquidazione della correlata spesa».

Al riguardo, si deve osservare che la cessione dei crediti è un istituto proprio del diritto civile e trova la sua prima fonte di disciplina nel relativo codice (artt. da 1260 a 1267). Essa rientra nel novero delle modificazioni soggettive del rapporto obbligatorio dal lato attivo e risponde all'esigenza di regolare le fattispecie nelle quali si debba trasferire non una cosa ma un diritto di credito. Dalla stessa esigenza è nata la possibilità di incorporare il credito in un documento, attuando la cessione con la semplice dazione del documento stesso: è il caso dei titoli di credito e, segnatamente, della cambiale.

In particolare, l'art. 1260, primo comma, cod. civ., dispone che «Il creditore può trasferire a titolo oneroso o gratuito il suo credito, anche senza il consenso del debitore, purché il credito non abbia carattere strettamente personale o il trasferimento non sia vietato dalla legge». L'art. 1264, primo comma, cod. civ. stabilisce che «La cessione ha effetto nei confronti del debitore ceduto quando questi l'ha accettata o quando gli è stata notificata».

A fianco della citata disciplina generale del codice, l'ordinamento civile prevede varie normative speciali, dirette a regolare determinate categorie di crediti. Si possono ricordare, oltre al settore dei titoli di credito cui dianzi si è fatto cenno, i crediti d'impresa per i quali la cessione è disciplinata dalla legge 21 febbraio 1991, n. 52 (Disciplina della cessione dei crediti di impresa), le cui disposizioni sono richiamate dall'art. 117 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE) e l'articolata regolamentazione statale della cessione dei crediti vantati nei confronti della pubblica amministrazione (richiamata nell'ordinanza di rimessione e in narrativa).

Con riferimento a tale ultima categoria di crediti, si deve sottolineare che le loro caratteristiche peculiari non giovano a sottrarli alla materia dell'ordinamento civile. Tali caratteristiche, infatti, attengono alla necessità di particolari requisiti di forma, oppure a talune deroghe alla disciplina stabilita dalle norme del codice civile, ma non incidono sullo schema legale della cessione e, soprattutto, non fanno venir meno la natura negoziale di essa.

Orbene, questa Corte ha più volte affermato che l'ordinamento del diritto privato si pone quale limite alla legislazione regionale, in quanto fondato sull'esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

garantire sul territorio nazionale l'uniformità della disciplina dettata per i rapporti tra privati. Il limite dell'ordinamento civile, quindi, identifica un'area riservata alla competenza esclusiva della legislazione statale e comprende i rapporti tradizionalmente oggetto di codificazione (ex plurimis: sentenze n. 123 del 2010, n. 295 e n. 160 del 2009, n. 326 e n. 51 del 2008).

La disposizione censurata, introducendo – per le cessioni di credito vantate nei confronti della Regione Calabria – una apposita disciplina, supera il suddetto limite dell'ordinamento civile e, quindi, viola l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Di essa, pertanto, va dichiarata l'illegittimità costituzionale.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 46 della legge della Regione Calabria 4 febbraio 2002, n. 8 (Ordinamento del bilancio e della contabilità della Regione Calabria).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 giugno 2013.

F.to:

Franco GALLO, Presidente

Alessandro CRISCUOLO, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 7 giugno 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

Sentenza Corte Costituzionale n. 159 del 19 giugno 2013

Depositata in Cancelleria il 27 giugno 2013

Materia: contratto, atto e negozio giuridico; contratti che comportino spese a carico della Regione

Norme impugnate: art. 16, c. 2°, della L. r. Calabria 13 giugno 2008, n. 15, recante “Provvedimento generale di tipo ordinamentale e finanziario – collegato alla manovra di finanza regionale per l’anno 2008 ai sensi dell’articolo 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8”

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 159 del 2013, ha dichiarato:

- 1) l’illegittimità costituzionale dell’art. 16, c. 2°, della L. r. Calabria n. 15 del 2008, che disciplina un’ampia ed indeterminata categoria di atti a contenuto provvedimentoale, negoziale o deliberativo, escludendo che essi siano efficaci e, comunque, possano impegnare l’amministrazione, sino a quando non siano realizzate le condizioni previste nella norma stessa.

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

- 1) L’art. 16, c. 2, della L. r. Calabria n. 15 del 2008 sancisce che: “L’articolo 43 della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8 s’interpreta nel senso che i provvedimenti, i contratti, gli accordi che comportano spese a carico della Regione, ivi inclusi i deliberati delle assemblee delle società a partecipazione regionale, sono inefficaci, e comunque non impegnano l’Amministrazione, sino a che non esista autorizzazione nei modi di legge ed impegno contabile regolarmente registrato sul pertinente capitolo del bilancio di previsione”.

Esso è stato censurato dal Tribunale ordinario di Catanzaro in riferimento all’**art. 117, c. 2, lett. 1), Cost.** “nella parte in cui si applichi anche ai contratti stipulati dall’amministrazione regionale”.

Tuttavia, la Corte ravvisa una stretta connessione logica fra gli atti cui fa riferimento il citato art. 16, c. 2, accomunati dalla caratteristica di comportare spese a carico della Regione, e ciò impone di condurre lo scrutinio di legittimità costituzionale sull’intera disposizione.



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

Per la Consulta, dal testuale tenore della disposizione emerge con chiarezza che essa interviene a disciplinare un'ampia ed indeterminata categoria di atti a contenuto provvedimentale, negoziale (e, dunque, espressione dell'autonomia privata) o deliberativo, escludendo che essi siano efficaci e, comunque, possano impegnare l'amministrazione, sino a quando non siano realizzate le condizioni previste nella norma stessa.

La Corte Costituzionale ha in più occasioni affermato che "L'ordinamento del diritto privato si pone quale limite alla legislazione regionale, in quanto fondato sull'esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire nel territorio nazionale l'uniformità della disciplina dettata per i rapporti tra privati" (sentenza n. 352 del 2001) e che la disciplina dei rapporti contrattuali va riservata alla legislazione statale (sentenze n. 411 e n. 29 del 2006).

La norma censurata, incidendo sull'efficacia del contratto, invade dunque la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile ai sensi dell'art. 117, c. 2, lett. l), Cost..

Ad analoga conclusione deve giungersi con riguardo alla categoria dei "provvedimenti" che, stante il carattere generico della formulazione adottata, si presta a ricomprendere anche i provvedimenti giudiziari.

La tesi della difesa regionale, secondo cui la norma censurata avrebbe natura contabile, destinata ad operare nel quadro dei principi di contabilità pubblica e non sarebbe idonea a ledere il limite del diritto privato, non può essere condivisa.

Difatti, la norma censurata, nel suo inequivoco significato (gli atti menzionati "sono inefficaci, e comunque non impegnano l'Amministrazione"), si presta ad essere riferita all'inefficacia civile, incorrendo pertanto nel vizio denunciato.

➤ **Riferimenti:**

- **L. r. Calabria n. 15/2008;**
- **Sent. Corte Cost. n. 352/2001;**
- **Sent. Corte Cost. n. 411/2006;**
- **Sent. Corte Cost. n. 29/2006.**



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

Sentenza Corte Costituzionale n. 159 del 2013 (testo integrale)

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Franco GALLO; Giudici : Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 16, comma 2, della legge della Regione Calabria 13 giugno 2008, n. 15 (Provvedimento generale di tipo ordinamentale e finanziario – collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2008 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8), promosso dal Tribunale ordinario di Catanzaro nel giudizio vertente tra la Regione Calabria e A.C., con ordinanza del 24 maggio 2010, iscritta al n. 15 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 8, prima serie speciale, dell'anno 2012.

Visto l'atto di costituzione della Regione Calabria;

udito nell'udienza pubblica del 27 febbraio 2013 il Giudice relatore Aldo Carosi, sostituito per la redazione della sentenza dal Giudice Alessandro Criscuolo;

udito l'avvocato Graziano Pungì, per delega degli avvocati Roberta Ventrici e Domenico Gullo, per la Regione Calabria.

Ritenuto in fatto

1.— Il Tribunale ordinario di Catanzaro, in composizione monocratica, con ordinanza del 24 maggio 2010 ha sollevato, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 16, comma 2, della legge della Regione Calabria 13 giugno 2008, n. 15 (Provvedimento generale di tipo ordinamentale e finanziario – collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2008 ai sensi dell'articolo 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8).

2.— Il rimettente riferisce di essere chiamato a pronunciare nella causa promossa da A.C., titolare della omonima impresa individuale, nei confronti della Regione Calabria, con ricorso per decreto ingiuntivo depositato il 25 ottobre 2007 diretto ad ottenere il pagamento di euro 20.009, 79 (oltre agli interessi), come corrispettivo: a) di lavori di pronto intervento sull'acquedotto Crocchio, b) di manutenzione dell'acquedotto Basso Tacina, c) di opere di pronto intervento sullo stesso acquedotto. L'impresa ha aggiunto di non essere in possesso degli ordinativi concernenti i lavori sub a), ma soltanto di un riconoscimento di debito, di avere eseguito le opere sub b) in forza di contratto di cottimo fiduciario, sottoscritto dal dirigente del settore competente, e di aver dato corso ai lavori sub c) sulla base di un verbale di somma urgenza ai sensi degli articoli 144 e 147 del decreto del Presidente della Repubblica 21 dicembre 1999, n. 554 (Regolamento di attuazione della legge quadro in materia di lavori pubblici 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni), sottoscritto dal dirigente del settore competente (ad avviso del rimettente, dalla documentazione prodotta emergerebbe però che i lavori sub c sarebbero stati eseguiti non in forza di un verbale di somma urgenza, ma di un contratto di appalto di opere pubbliche).



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

Il giudice a quo prosegue esponendo che il decreto ingiuntivo è stato emanato il 3 marzo 2008 e che l'amministrazione regionale ha proposto opposizione, deducendo la nullità dei rapporti negoziali azionati per difetto di contratto scritto ed argomentando che anche l'eventuale riconoscimento del debito non sarebbe idoneo a sanare la suddetta nullità.

L'impresa si è costituita, sostenendo l'infondatezza delle difese di controparte, particolarmente in ragione dell'esistenza dei contratti scritti relativi almeno a due delle categorie di lavori eseguiti e, in via riconvenzionale subordinata, proponendo azione di ingiustificato arricchimento nei confronti dell'amministrazione.

Nelle more del giudizio è intervenuta la norma censurata, avente il seguente tenore: «L'articolo 43 della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8, s'interpreta nel senso che i provvedimenti, i contratti, gli accordi che comportano spese a carico della Regione, ivi inclusi i deliberati delle assemblee delle società a partecipazione regionale, sono inefficaci, e comunque non impegnano l'Amministrazione, sino a che non sussista autorizzazione nei modi di legge ed impegno contabile regolarmente registrato sul pertinente capitolo del bilancio di previsione».

Il rimettente trascrive anche il citato art. 43 della legge della Regione Calabria 4 febbraio 2002, n. 8 (Ordinamento del bilancio e della contabilità della Regione Calabria) ed afferma che la decisione della controversia comporta l'applicazione della norma censurata, sulla cui base, peraltro, la Regione ha invocato l'inefficacia dei contratti. Invero, tale norma dovrebbe trovare applicazione nel caso di specie, quanto meno con riferimento alla pretesa creditoria vantata dall'impresa in ordine ai lavori di manutenzione dell'acquedotto Basso Tacina ed al pronto intervento sul medesimo acquedotto, eseguiti in forza di contratti stipulati in forma scritta dal dirigente del settore competente, dotato del potere di impegnare l'amministrazione, ma non recanti l'avvenuto impegno di spesa. Questi ultimi, del resto, non risulterebbero assunti nemmeno aliunde.

Il giudice a quo richiama il dettato dell'art. 191 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico degli enti locali), rilevando che tale disciplina ripropone quanto già previsto dall'art. 23, commi 3 e 4, del decreto-legge 2 marzo 1989, n. 66 (Disposizioni urgenti in materia di autonomia impositiva degli enti locali e di finanza locale), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 1989, n. 144, e poi dall'art. 35 del decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77 (Ordinamento finanziario e contabile degli enti locali), con disposizioni che, però, si riferiscono soltanto ai Comuni e alle Province e non anche alle Regioni.

Il Tribunale passa in rassegna altra normativa (statale) concernente la nullità dei contratti della pubblica amministrazione e rileva che la legge di contabilità regionale non prevede un'analogia sanzione per l'ipotesi di delibera priva dell'indicazione dell'impegno di spesa, né essa può essere desunta da un'applicazione analogica delle norme in materia di ordinamento degli enti territoriali, perché la nullità, in ambito amministrativo, è conseguenza patologica di carattere eccezionale e, quindi, di stretta applicazione. Né, per altra via, si potrebbe ritenere che, poiché le norme di contabilità pubblica hanno carattere imperativo, la loro violazione comporterebbe la nullità dei contratti stipulati "a valle", ai sensi dell'art. 1418, primo comma, del codice civile. Una simile conseguenza, in effetti, sarebbe esclusa recisamente dalla consolidata giurisprudenza di legittimità (sono richiamate varie sentenze della Corte di cassazione).

Sarebbe vero, come sottolineato dalla difesa regionale, che nell'ordinamento civile risulterebbero presenti altre norme recanti una disciplina simile a quella prevista dall'art. 16, comma 2, della legge regionale della Calabria n. 15 del 2008. In forza di esse, l'amministrazione pubblica rimarrebbe contrattualmente vincolata soltanto in presenza di un regolare impegno di spesa, essendo altrimenti il contratto inefficace nei suoi confronti o addirittura nullo. Tuttavia, tali norme non troverebbero applicazione nei confronti delle Regioni, sicché non sarebbe possibile dire che «il citato art. 16 si presenta come una norma meramente ricognitiva di effetti che scaturiscono dal sistema giuridico e che non sono estranei all'ordinamento generale», come sostenuto dalla difesa regionale.

Pertanto, l'esistenza di un regolare impegno di spesa da parte dell'amministrazione, con riferimento ai contratti azionati, sarebbe questione divenuta rilevante in questa sede soltanto in ragione della norma di cui si dubita, sicché, qualora questa Corte dovesse ritenere tale norma illegittima, il venir meno del citato art. 16 esimerebbe il Tribunale dall'esame della questione stessa. Inoltre, alla norma censurata non potrebbe riconoscersi valore interpretativo: essa non sceglierebbe uno dei possibili (e plausibili) significati della disposizione interpretata, ma introdurrebbe ex novo nel sistema ordinamentale una norma prima inesistente.



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

Invero, l'inefficacia del contratto non sarebbe stata espressamente stabilita dalla legge di contabilità regionale, né un simile effetto sarebbe stato ricavabile in via interpretativa dall'articolato normativo richiamato. L'originario art. 43 della legge regionale della Calabria n. 8 del 2002 nulla avrebbe statuito in ordine alle conseguenze ricadenti sui contratti per la mancata assunzione degli impegni di spesa, onde sarebbe necessario ritenere che la violazione della disciplina posta dalla menzionata disposizione avesse ricadute soltanto sulla responsabilità dirigenziale per danno erariale.

Ad avviso del rimettente, la norma censurata, pur avendo natura innovativa, sarebbe comunque retroattiva, coinvolgendo anche i contratti stipulati prima della sua entrata in vigore, come quelli qui rilevanti: ciò sarebbe desumibile sia dal rilievo che il legislatore ha ritenuto di collegare l'inefficacia ad una presunta interpretazione della normativa preesistente, sia dal fatto che il medesimo art. 16 della legge regionale n. 15 del 2008, con il suo terzo comma (peraltro, in questa sede non censurato), ha integrato l'art. 43 della legge di contabilità regionale, il cui comma 10 ora recita: «Nel caso in cui vi sia stata acquisizione di beni o servizi in assenza del preventivo impegno di spesa, il rapporto obbligatorio intercorre, ai fini della controprestazione e per la parte non riconoscibile ai sensi dell'art. 45-bis, tra il privato e l'amministratore, il dirigente o il funzionario che abbia determinato la generazione del debito. Per le prestazioni continuative o periodiche, detto effetto si estende ai dirigenti che hanno reso possibili le singole prestazioni». Secondo il Tribunale, tale disposizione riproporrebbe in ambito regionale la disciplina che l'art. 191 d.lgs. n. 267 del 2000 prevede per gli enti locali. Pertanto, l'art. 16, comma 2, della legge regionale n. 15 del 2008 sarebbe un inutile doppione se non gli fosse riconosciuta portata retroattiva.

Del resto – prosegue il rimettente – la Corte costituzionale avrebbe sancito più volte la compatibilità (nei limiti della ragionevolezza) tra il carattere innovativo di una norma e la retroattività della sua applicazione temporale.

Da quanto fin qui esposto, ad avviso del giudice a quo, dovrebbe trarsi la rilevanza della questione di legittimità costituzionale. Infatti, sulla base della norma censurata sarebbero da considerare inefficaci, nei confronti della Regione Calabria, i due contratti stipulati tra quest'ultima ed A.C., in relazione ai quali non risulta essere stato assunto l'impegno di spesa, sicché l'opposizione a decreto ingiuntivo spiegata dall'ente dovrebbe trovare accoglimento con riferimento ai suddetti rapporti. Al contrario, qualora la norma fosse dichiarata illegittima, non vi sarebbero ragioni per ritenere inefficaci i due menzionati contratti.

3.— Il giudicante si sofferma, poi, sul profilo della non manifesta infondatezza della questione.

Al riguardo, prende le mosse dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. e richiama sul punto varie sentenze di questa Corte (n. 295 e n. 160 del 2009, n. 322 del 2008, n. 431 e n. 401 del 2007, n. 253 del 2006). Sulla base dei principi affermati in tali pronunzie, il giudice a quo osserva che la disciplina del contratto deve ritenersi sottratta alla potestà legislativa della Regione, sia quanto alla sua genesi, sia quanto alla sua fase esecutiva, sia per i suoi aspetti patologici. Invece la norma censurata, nella parte in cui si riferisce ai contratti, porrebbe una regola che non si riferisce alla materia dell'ordinamento contabile della Regione, cioè alla gestione finanziaria ed economica di questa, ma andrebbe ad incidere direttamente sull'efficacia dei contratti stipulati dall'amministrazione, onde sarebbe diretta chiaramente a disciplinare i rapporti privatistici. Pertanto, il dubbio che essa travalichi i limiti della competenza legislativa regionale sarebbe non manifestamente infondato. Inoltre, la formulazione della norma non ne consentirebbe un'interpretazione adeguatrice e costituzionalmente orientata.

4.— Nel giudizio di legittimità costituzionale si è costituita la Regione Calabria, con atto depositato il 13 marzo 2012, eccependo l'irrelevanza e, comunque, la non fondatezza della questione.

Dopo avere riassunto la vicenda giudiziaria, l'ente territoriale richiama la normativa regionale di riferimento, menzionando, in particolare, gli artt. 43 (impegni di spesa), 44 (Verifica della regolarità contabile degli impegni di spesa) e 45 (Liquidazione della spesa) della legge regionale n. 8 del 2002.

Da tale normativa si dovrebbe desumere che, in mancanza di copertura finanziaria (art. 43, comma 1), un provvedimento, che pur dispone un impegno di spesa, non potrebbe determinare la prenotazione contabile in quanto, in sede di controllo preventivo di regolarità contabile, il necessario visto sarebbe ruscato (art. 44, comma 1, lettera c).



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

In tali casi il provvedimento, non superando il controllo preventivo, non produrrebbe i suoi effetti, sicché il vincolo negoziale, cui detto provvedimento per legge accede, non potrebbe spiegare efficacia nei confronti dell'amministrazione contraente, la quale, dunque, non resterebbe direttamente vincolata. Pertanto, risulterebbe evidente che l'art. 16, comma 2, della legge regionale n. 15 del 2008 avrebbe chiarito quanto già stabilito dalla normativa contabile regionale vigente.

Del resto, la citata disciplina ed interpretazione risulterebbero coerenti con il decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76 (Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni, in attuazione dell'articolo 1, comma 4, della legge 25 giugno 1999, n. 208), con riferimento all'art. 18 (Impegni di spesa) e, in particolar modo, all'art. 19 (Pagamento delle spese), secondo il quale «Al pagamento delle spese, conseguenti alle deliberazioni o agli atti con i quali sono assunti i relativi impegni, si provvede esclusivamente se tali deliberazioni o atti siano divenuti esecutivi, ovvero risultino immediatamente esecutivi».

Inoltre, sarebbero coerenti con i tradizionali e più recenti principi di contabilità pubblica, come sarebbe desumibile dalle principali normative di riferimento. In proposito, sono richiamati: il regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440 (Nuove disposizioni sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato); il regio decreto 23 maggio 1924, n. 827 (Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato); il decreto del Presidente della Repubblica 20 aprile 1994, n. 367 (Regolamento recante semplificazione e accelerazione delle procedure di spesa e contabili); la legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica) che, nel dettare principi di coordinamento, obiettivi di finanza pubblica ed armonizzazione dei sistemi contabili, ha chiarito che le disposizioni recate da detta legge e dai relativi decreti legislativi costituiscono principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 117 Cost. e sono finalizzate alla tutela dell'unità economica della Repubblica italiana, ai sensi dell'art. 120, secondo comma, Cost.; il decreto legislativo 30 giugno 2011, n. 123 (Riforma dei controlli di regolarità amministrativa e contabile e potenziamento dell'attività di analisi e valutazione della spesa, a norma dell'articolo 49 della legge 31 dicembre 2009, n. 196).

La Regione prosegue osservando che le norme di contabilità generale dello Stato trovano applicazione, in quanto compatibili, in materia di contabilità regionale della Calabria, in virtù del richiamo contenuto nell'art. 65, comma 1, della legge regionale n. 8 del 2002.

Dalla citata normativa conseguirebbe che la norma censurata sarebbe «pienamente coerente sia con la normativa statale di principio precedente alla sua entrata in vigore, sia con quella successiva».

D'altra parte, contrariamente a quanto assunto nell'ordinanza di rimessione, bisognerebbe ritenere che il principio, per il quale l'inefficacia del contratto conseguirebbe alla mancanza di copertura finanziaria del provvedimento amministrativo correlato, sia da ricondurre ai canoni tradizionali. Al riguardo è richiamata la sentenza di questa Corte n. 26 del 2001.

Sulla base di tali argomentazioni la Regione chiede che la questione sia dichiarata non fondata.

Considerato in diritto

1.— Il Tribunale ordinario di Catanzaro, in composizione monocratica, con l'ordinanza indicata in epigrafe, dubita, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'articolo 16, comma 2, della legge della Regione Calabria 13 giugno 2008, n. 15 (Provvedimento generale di tipo ordinamentale e finanziario – collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2008 ai sensi dell'articolo 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8). Ad avviso del rimettente la disposizione censurata violerebbe il menzionato parametro costituzionale, introducendo una normativa inerente all'ordinamento civile e, quindi, riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato.

2.— La Regione Calabria, con l'atto di costituzione, ha eccepito (tra l'altro) l'irrelevanza della questione. Tuttavia – mentre l'ordinanza di rimessione argomenta su tale punto con motivazione non implausibile, osservando in sintesi che, se la norma censurata fosse dichiarata illegittima, non vi sarebbero ragioni per ritenere inefficaci i contratti di manutenzione idraulica e pronto intervento, oggetto della controversia tra la Regione medesima e l'impresa di A.C., sicché l'opposizione a decreto ingiuntivo non potrebbe trovare



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

accoglimento sotto tale profilo – l'ente territoriale non ha motivato in alcun modo la sua eccezione. Ne deriva che questa è inammissibile.

3.— Il giudicante, nel motivare l'ordinanza di rimessione, ha affermato che l'art. 16, comma 2, della citata legge regionale si porrebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. «nella parte in cui si applichi anche ai contratti stipulati dall'amministrazione regionale». Ma, come risulterà dall'esposizione che segue, la norma censurata pone un precetto diretto ad applicare la stessa disciplina agli atti in essa indicati, accomunati dalla caratteristica di comportare spese a carico della Regione. Sussiste, dunque, tra tali atti una stretta connessione logica, che impone di condurre lo scrutinio di legittimità costituzionale sull'intera disposizione.

4.— Nel merito, la questione è fondata.

L'art. 16, comma 2, della legge della Regione Calabria n. 15 del 2008 stabilisce che: «L'articolo 43 della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8 s'interpreta nel senso che i provvedimenti, i contratti, gli accordi che comportano spese a carico della Regione, ivi inclusi i deliberati delle assemblee delle società a partecipazione regionale, sono inefficaci, e comunque non impegnano l'Amministrazione, sino a che non esista autorizzazione nei modi di legge ed impegno contabile regolarmente registrato sul pertinente capitolo del bilancio di previsione».

Come si vede, dal testuale tenore della disposizione emerge con chiarezza che essa interviene a disciplinare un'ampia ed indeterminata categoria di atti, a contenuto provvedimentale, negoziale (e, dunque, espressione dell'autonomia privata) o deliberativo, escludendo che essi siano efficaci e, comunque, possano impegnare l'amministrazione, sino a quando non siano realizzate le condizioni nella norma stessa previste.

Tuttavia, la disciplina dell'effetto giuridico, cioè dell'idoneità o attitudine di un atto a produrre certe conseguenze nel mondo del diritto, appartiene al diritto civile, dal quale, dunque, è regolata.

L'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. ha codificato il limite del "diritto privato", consolidatosi già nella giurisprudenza anteriore alla riforma costituzionale del 2001 (ex multis: sentenze n. 295 del 2009, n. 401 del 2007, n. 190 del 2001, 279 del 1994, e n.35 del 1992). Questa Corte ha più volte affermato che «L'ordinamento del diritto privato si pone quale limite alla legislazione regionale, in quanto fondato sull'esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire nel territorio nazionale l'uniformità della disciplina dettata per i rapporti tra privati. Esso, quindi, identifica un'area riservata alla competenza esclusiva della legislazione statale e comprendente i rapporti tradizionalmente oggetto di codificazione» (sentenza n. 352 del 2001). In particolare, questa Corte ha stabilito che la disciplina dei rapporti contrattuali (artt. 1321 e seguenti del codice civile) va riservata alla legislazione statale (sentenze n. 411 e n. 29 del 2006).

La norma censurata, venendo ad incidere sull'efficacia del contratto (art. 1372 cod. civ.), viola il citato art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.; e lo stesso deve dirsi per il richiamo alla categoria dei "provvedimenti", perché esso, avuto riguardo al carattere generico della formulazione adottata, si presta a ricomprendere anche i provvedimenti giudiziari.

La tesi della difesa regionale, la quale sostiene che la norma censurata sarebbe in realtà una disposizione di natura contabile, destinata ad operare nel quadro dei principi di contabilità pubblica (nell'atto di costituzione sono richiamate numerose norme, statali e regionali, costituenti espressione di tali principi) e perciò non idonea a ledere il limite del diritto privato, non può essere condivisa.

È vero che, secondo un costante orientamento della giurisprudenza, le norme contenute nell'ordinamento di contabilità pubblica operano su un versante diverso e parallelo rispetto ai principi che governano il giudizio civile concernente l'accertamento di situazioni creditorie nei confronti dell'amministrazione pubblica. Tuttavia, il dettato della disposizione impugnata, avente forza di legge, ignora la suddetta regola, rispetto alla quale si pone come norma derogatoria e, nel suo inequivoco significato (gli atti menzionati «sono inefficaci, e comunque non impegnano l'Amministrazione»), non consente una interpretazione restrittiva, bensì si presta ad essere riferita anche e soprattutto all'inefficacia civile, incorrendo dunque nel vizio denunciato.



Consiglio regionale della Calabria

AREA ASSISTENZA COMMISSIONI

Alla stregua delle considerazioni che precedono, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'articolo 16, comma 2, della legge della Regione Calabria n. 15 del 2008.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 16, comma 2, della legge della Regione Calabria 13 giugno 2008, n. 15 (Provvedimento generale di tipo ordinamentale e finanziario – collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2008 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 giugno 2013.

F.to:

Franco GALLO, Presidente

Alessandro CRISCUOLO, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 27 giugno 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI