

Sentenza. N. 325 del 2 dicembre 2011

Materia: Spesa sanitaria, aree naturali protette, promozione della legalità e personale delle pubbliche amministrazioni nella Regione Puglia

Giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: Asserita violazione degli articoli 3, 81 e 117, commi primo, secondo, lettere *h*), *o*) e *s*), e terzo, della Costituzione

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: Artt. 11, commi 3,4 e 5; 13, commi 1 e 2; 37; 46; 51 e 54 della legge della Regione Puglia 31 dicembre 2010, n.19 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2011 e bilancio pluriennale 2011- 2013 della Regione Puglia)

Esito:

1. dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge della Regione Puglia 31 dicembre 2010, n. 19 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2011 ...) relativamente agli articoli **13, commi 1 e 2** (estensione dell'esenzione dal ticket); **46** (istituzione dell'Agenzia per i problemi legati alla legalità); **51** (proroga del termine per l'erogazione del compenso per lavoro straordinario in violazione di norma di principio fondamentale di contenimento di spesa) e **54** (estensione ai componenti della Giunta del collocamento in aspettativa senza assegni previsto per i consiglieri regionali)
2. dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. **37** della legge della Regione Puglia n. 19 del 2010 nella parte in cui abroga le lettere *d*) e *i*) del comma 7 dell'art. 4 della legge della Regione Puglia 20 dicembre 2005, n.18 (Istituzione del Parco naturale regionale "Terra delle gravine")

Preliminarmente si rammenta che la Corte ha dichiarato cessata la materia del contendere relativamente alla censura rivolta agli adempimenti previsti all'art. 11, commi 3, 4 e 5 della legge della Regione Puglia n. 19 del 2010, ritenuti dal ricorrente "paralleli" alle misure già contemplate per l'attuazione del Piano di rientro, di cui all'accordo del 29 novembre 2010 tra la Regione Puglia ed i Ministeri competenti. Proprio per la loro natura "parallela", tali interventi sono stati considerati dal Presidente del Consiglio dei Ministri ostacolo al Piano di rientro, per contrasto con l'art. 2, commi 80 e 95 della legge 191 del 2009 (finanziaria 2010) e, in definitiva, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di coordinamento della finanza pubblica. I suddetti commi 3, 4 e 5 dell'art. 11 della legge impugnata, sono stati abrogati dall'art. 2 della legge della Regione Puglia 8 aprile 2011, n.5 e, di conseguenza, l'Avvocatura dello Stato ha dichiarato, per questa parte, di rinunciare al ricorso; ma non essendo stata accettata la rinuncia da parte della Regione Puglia, il processo non si è estinto. Tuttavia, in presenza della sopravvenuta ricordata abrogazione, della successiva rinuncia, sia pure non accettata, ed in concomitanza della mancata applicazione medio tempore delle disposizioni impuginate, la Corte ha dichiarato la cessazione della materia del contendere per carenza di interesse del ricorrente (in linea con l'ordinanza n. 199 del 2010).

Distinta, invece, è stata la vicenda relativa alla censura rivolta ai commi 1 e 2 dell'art. 13 della medesima legge che, contrastando, ad avviso del ricorrente, con la legislazione statale di principio in materia di tutela della salute e di ordinamento della finanza pubblica (art. 8 comma 16 della legge 24 dicembre 1993, n.537), prevedevano sia un'estensione dell'esenzione dalla compartecipazione alla spesa sanitaria (ticket), sia la spettanza alla Giunta regionale della relativa disciplina delle modalità di riconoscimento e fruizione. Anche

questi due commi sono stati successivamente abrogati (precisamente dall'art. 1 della legge della Regione Puglia 16 giugno 2011, n.10) e conseguentemente l'Avvocatura dello Stato ha dichiarato di rinunciare, per questa parte, al ricorso, ma non essendo intervenuta accettazione da parte della Regione Puglia, il processo non poteva estinguersi. Inoltre, dovendosi ritenere, per il contenuto della norma, che la stessa sia stata medio tempore (circa sei mesi) applicata, non è stata pronunciata la cessazione della materia del contendere per carenza di interesse del ricorrente.

Nel merito è stata riconosciuta fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, commi 1 e 2 (per i mesi in cui i suddetti commi sono stati in vigore). Per la Corte, la previsione legislativa regionale si pone contro la disciplina statale di principio in materia (art. 8, comma 16, della legge 537/1993) venendo così a violare il terzo comma dell'art. 117 della Costituzione. Inoltre, gli interventi previsti dalla normativa regionale, avendo natura parallela alle misure presenti nel Piano di rientro, colliderebbero con l'art. 2, commi 80 e 95 della legge 191/2009, col risultato di produrre una chiara violazione del terzo comma dell'art. 117 Cost. in materia di coordinamento della finanza pubblica. Il riconoscimento del vizio di illegittimità costituzionale ha conseguentemente investito anche la normativa successiva che ha riproposto l'identico contenuto (art.13 della legge della Regione Puglia 6 luglio 2011, n. 14).

Non è stata parimenti pronunciata la cessazione della materia del contendere in riferimento alla censura mossa all'art. 37 della medesima legge. L'articolo in questione - prevedendo l'abrogazione del divieto di transitare con mezzi motorizzati all'interno del Parco regionale naturale "Terra delle gravine" e l'abrogazione del divieto di esercitare l'attività venatoria all'interno del Parco (divieti presenti nelle lettere d) ed i) del comma 7 dell'art. 4 della l.r. Puglia 18/2005) - ad avviso del Presidente del Consiglio, veniva ad incidere sulla competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente ed ecosistema, così violando l'art. 117, comma 2, lett s), Cost., e, per la parte in cui interferiva nei confronti dell'habitat e delle specie, veniva anche a porsi in contrasto con i vincoli comunitari (direttive comunitarie), violando altresì il comma 1 dell'art. 117, Cost.

Successivamente il legislatore regionale ha ripristinato il divieto di esercizio di attività venatoria ed il divieto di transito con mezzi motorizzati all'interno del Parco (l'art. 1, comma 1, lettera d) della legge della Regione Puglia 21 aprile 2011, n. 6 ha aggiunto dopo la lettera m) del comma 7 dell'art.4 della legge regionale n. 18 del 2005 (istitutiva del Parco), rispettivamente le lettere m-bis) e m-ter). Tuttavia, nonostante il ripristino dei divieti effettuato con la normativa sopra richiamata, la disposizione censurata (di rimozione dei divieti) ha avuto nel frattempo quattro mesi di applicazione e, pertanto, non poteva essere dichiarata cessata la materia del contendere.

Nel merito, la Corte ha riconosciuto anche la fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 37 della legge della Regione Puglia n.19/2010, in quanto con la ivi prevista rimozione dei divieti sul soggiorno e circolazione nel Parco, la Regione verrebbe ad legiferare in materia ambientale riservata alla competenza esclusiva statale ai sensi dell'art.117, comma 2, lettera s) Cost.. Inoltre la citata disposizione regionale, venendo ad incidere sull'habitat, si porrebbe in contrasto con i vincoli comunitari (direttive in materia) violando così anche il comma 1 dell'art. 117 Cost.

Al riguardo, è stata riesaminata la legge 394 del 1991 che detta i principi fondamentali in materia di aree naturali protette, tra i quali:

- l'art. 22, comma 1, lett.d), ai sensi del quale l'adozione dei regolamenti delle aree protette sono adottati con criteri stabiliti dalle leggi regionali in conformità ai principi di cui all'art. 11.

- l'art. 11 che, nel disciplinare il regolamento del parco, al comma 3 stabilisce: "nei parchi sono vietate le attività e le opere che possono compromettere la salvaguardia del paesaggio e degli ambienti naturali tutelati con particolare riguardo alla flora e alla fauna protette e ai rispettivi habitat".

In assenza del regolamento del Parco, con le abrogazioni dei divieti normativi, la Regione ha permesso il transito e l'attività venatoria contravvenendo agli standard minimi previsti dalla legislazione statale e in contrasto con la normativa costituzionale e comunitaria che tutela tali standard.

Relativamente alla censura rivolta all'istituzione dell'Agenzia per la promozione della legalità e della cittadinanza sociale (art. 46 della legge impugnata), la Corte ha respinto le eccezioni sollevate dalla Regione Puglia di inammissibilità della questione per genericità e non sufficiente motivazione delle censure nonché l'eccezione di inammissibilità per difetto di concretezza e attualità. In particolare, in riferimento al profilo della attualità, la Corte non ritiene *"di condividere la tesi della Regione, per cui il ricorrente dovrebbe attendere una successiva legge regionale per contestare una eventuale lesione della competenza legislativa statale: è nel momento stesso in cui l'ente viene creato che l'interesse al ricorso diviene attuale, salvo poi verificare la fondatezza, nel merito, delle censure prospettate"*. Per la Corte, inoltre, avendo il ricorrente chiaramente indicato sia la normativa statale di Istituzione dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (decreto - legge 4 febbraio 2010, n. 4 convertito in legge 31 marzo 2010, n. 50), sia il parametro costituzionale violato (la competenza esclusiva della Stato nella materia di sicurezza amministrativa ex art. 117, secondo comma, lettera h), Cost.), la censura all'art. 46 non può essere tacciata di genericità.

Nel merito, viene riconosciuta fondata la questione relativa all'istituzione dell' Agenzia per i problemi legati alla criminalità, prevista all'art. 46 in quanto si pone in contrasto con la legge n. 50 del 2010 e viola l'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., che riserva allo Stato la competenza legislativa in materia di pubblica sicurezza.

La Corte ha ritenuto inoltre fondata la questione relativa all'art. 51 della legge impugnata (che dispone la proroga del termine per l'erogazione del compenso per lavoro straordinario in attesa del completamento dell'istallazione della rilevazione automatica delle presenze).

Il rinvio stabilito dalla norma censurata si pone in contrasto con l'art. 3, comma 83 della legge 244 del 2007 che prevede, per l'erogazione degli straordinari, la previa attivazione del sistema automatico delle presenze e rappresenta un principio fondamentale di contenimento di spesa e di buon andamento della pubblica amministrazione, rientrando nella materia del coordinamento della finanza pubblica. Pertanto la disposizione regionale censurata viola l'art. 117, comma 3 della Cost. e, in quanto opera una disparità di trattamento con i dipendenti di altre amministrazioni, viola anche l'art. 3 della Cost.

Con la sentenza in argomento viene infine ritenuto illegittimo l'art. 54 della legge della Regione Puglia che, prevedendo per i componenti esterni della Giunta regionale l'applicazione delle disposizioni in vigore per i consiglieri regionali riguardanti il collocamento in aspettativa senza assegni per l'espletamento delle cariche pubbliche, viene a legiferare in materia di previdenza sociale che è, invece, di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera o), Cost. ed, in considerazione della disparità di trattamento tra le cariche elettive, anche in contrasto con l'art. 3 Cost.