

REGIONE TOSCANA



Consiglio Regionale

Direzione di area assistenza istituzionale
Settore Assistenza giuridica e legislativa

SENTENZE DELLA CORTE COSTITUZIONALE DI INTERESSE REGIONALE

CON NOTE DI SINTESI

I semestre 2017

**A cura di Enrico Righi (coordinatore del gruppo di lavoro), Cesare Belmonte,
Francesca Casalotti, Ilaria Cirelli, Domenico Ferraro, Caterina Orione,
Marialuisa Palermo, Carla Paradiso, Beatrice Pieraccioli, Claudia Prina
Racchetto, Anna Traniello Gradassi**

luglio 2017

PRESENTAZIONE

Prosegue il nostro lavoro di raccolta delle sentenze costituzionali di interesse regionale accompagnate da note di sintesi, che pubblichiamo con cadenza semestrale.

In un momento nel quale è fortemente avvertita l'esigenza di un contenimento della spesa pubblica, segnaliamo che la raccolta è pubblicata soltanto in formato elettronico sul sito web del Consiglio regionale della Toscana (<http://www.consiglio.regione.toscana.it/default.aspx?nome=DOCUMGIUR&idc=0>) ed è esclusa la pubblicazione cartacea. Sullo stesso sito sono altresì consultabili le note di sintesi a ciascuna sentenza pubblicate singolarmente.

La sintesi delle sentenze del primo semestre 2017 è stata effettuata da un gruppo di lavoro composto da Enrico Righi, che ne ha coordinato l'attività, curando anche la selezione delle sentenze, e da Cesare Belmonte, Francesca Casalotti, Ilaria Cirelli, Domenico Ferraro, Caterina Orione, Marialuisa Palermo, Carla Paradiso, Beatrice Pieraccioli, Claudia Prina Racchetto, Anna Traniello Gradassi.

A tutti va il ringraziamento per il notevole impegno che questa attività comporta, ringraziamento che si estende a Chiaretta Silla, ad Andrea Martini e alle altre colleghe della Biblioteca del Consiglio regionale per il supporto editoriale e ad Antonella Meucci per l'attività di segreteria.

Gemma Pastore

*Dirigente del settore
Assistenza giuridica e legislativa*

Firenze, luglio 2017

INDICE

Tutela dell'ambiente

Sentenza 8 novembre 2016, n. 5/2017

commi 6 e 8 dell'art. 42 della legge della Regione Basilicata 18 agosto 2014, n. 26 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2014 e del bilancio pluriennale 2014/2016), come sostituito dall'art. 1 della legge della Regione Basilicata 13 agosto 2015, n. 35 (Disposizioni urgenti inerenti misure di salvaguardia ambientale in materia di gestione del ciclo dei rifiuti)

pag. 1

Bilanci regionali- disavanzo tecnico

Sentenza 23 novembre 2016, n. 6/2017

legge della Regione autonoma Sardegna 11 aprile 2016, n. 6 (Bilancio di previsione per l'anno 2016 e bilancio pluriennale per gli anni 2016-2018, articolo 3.

“ 7

Giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale

Sentenza 6 dicembre 2016, n. 8/2017

art. 31, comma 4, della legge della Regione Basilicata 14 settembre 2015, n. 37 (Riforma Agenzia Regionale per l'Ambiente di Basilicata)

“ 16

Autonomia contabile dei Consigli regionali – gruppi consiliari – controlli

Sentenza 6 dicembre 2016, n. 10/2017

deliberazione della Corte dei Conti, sezione regionale di controllo per il Veneto, del 25.06.2015, n. 312.

“ 20

Coordinamento della finanza pubblica

Sentenza 23 novembre 2016, n. 13/2017

art.7, comma 9 – sexies, del D.L. 19 giugno 2015, n.78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale, nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della L. 6 agosto 2015, n.125.

“ 26

Tutela della salute e coordinamento della finanza pubblica

Sentenza 6 dicembre 2016, n. 14/2017

Legge della Regione Molise 26 marzo 2015, n.3 (Disposizioni straordinarie per la garanzia dei Livelli Essenziali di Assistenza)

“ 32

Lavori pubblici – contratti pubblici

Sentenza 8 novembre 2016, n. 30/2017

Art. 15 della legge della Regione Calabria 30 maggio 1983, n.18 (Norme sulla realizzazione di opere pubbliche di interesse regionale e sulla accelerazione delle relative procedure – Delega agli enti locali in materia di espropriazione per pubblica utilità, di occupazione provvisoria e d'urgenza e di circolazione di veicoli eccezionali)

“ 37

**Funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;
ordinamento civile; coordinamento della finanza pubblica**

Sentenza 23 novembre 2016, n. 32/2017

art. 5, commi da 1 a 6, del D.L. 19 giugno 2015, n.78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali) convertito, con modificazioni, dalla L. 6 agosto 2015, n.125

pag. 41

Tutela dell'ambiente

Sentenza 10 gennaio 2017, n. 36

artt. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 12 della legge della Regione Abruzzo 6 novembre 2015, n.38, recante «Istituzione del Parco Naturale Regionale Costa dei Trabocchi e modifiche alla legge regionale 21 giugno 1996, n.38 (Legge-quadro sulle aree protette della Regione Abruzzo per l'Appennino Parco d'Europa)»

“ 47

Ambiente - energia

Sentenza 10 gennaio 2017 , n. 39

legge della Regione Abruzzo 14 ottobre 2015, n. 29 (Provvedimenti urgenti per la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema della costa abruzzese)

“ 52

Tutela della concorrenza

Sentenza 11 gennaio 2017, n. 40

art. 14, commi 8 e 9, della legge della Regione Puglia 10 aprile 2015, n.17 (Disciplina della tutela e dell'uso della costa)

“ 57

Ordinamento civile; governo del territorio

Sentenza 7 febbraio 2017, n. 41

art. 8, comma 1, lettere a), della legge della Regione Veneto 16 marzo 2015, n. 4 (Modifiche di leggi regionali e disposizioni in materia di governo del territorio e di aree naturali protette regionali)

“ 66

Tributi

Sentenza 7 febbraio 2017, n. 47

art. 8-quater, comma 4, della legge della Regione Toscana 22 settembre 2003, n. 49, (Norme in materia di tasse automobilistiche regionali), aggiunto dall'art. 33 della legge della Regione Toscana 14 luglio 2012, n.35, recante «Modifiche alla legge regionale 29 dicembre 2010, n. 65 ed alla legge regionale 27 dicembre 2011, n. 66 e ulteriori disposizioni collegate. Modifiche alle l.r. 59/1996, 42/1998, 49/1999, 39/2001, 49/2003, 1/2005, 4/2005, 30/2005, 32/2009, 21/2010, 68/2011»; art. 49 della legge della Regione Emilia-Romagna 21 dicembre 2012, n. 15 (Norme in materia di tributi regionali);

“ 71

Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali

Sentenza 7 febbraio 2017, n. 50

artt. 2, commi 1 e 3; 3, comma 2; 12, comma 1; 14, comma 1; 15, comma 1; 17, comma 1, 18, comma 1; 27, comma 1; 31, comma 1; 34, comma 1; 50, comma 1; 51, comma 1; 61, comma 6; 68, comma 7; 80, comma 1, lettera b),

della legge della regione Liguria 2 aprile 2015, n.11, recante «Modifiche alla legge regionale 4 settembre 1997, n. 36 (Legge urbanistica regionale)» . pag. 77

Spoils system

Sentenza 21 febbraio 2017, n. 52

art. 11, comma 2-bis, della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 23 luglio 2010, n. 22 (Nuova disciplina dell'organizzazione dell'Amministrazione regionale e degli enti del comparto unico della Valle d'Aosta. Abrogazione della legge regionale 23 ottobre 1995, n. 45, e di altre leggi in materia di personale) “ 89

Tutela della concorrenza

Sentenza 10 gennaio 2017, n. 59

art. 1, comma 2, lettera b), della legge della Regione Abruzzo 3 novembre 2015, n.36 (Disposizioni in materia di acque e di autorizzazione provvisoria degli scarichi relativi ad impianti di depurazione delle acque reflue urbane in attuazione dell'art. 124, comma 6, del decreto legislativo n.152/2006 e modifica alla L.R. n.5/2015); art. 11, comma 6, lettera b), della legge della Regione Abruzzo 19 gennaio 2016, n. 5, recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del Bilancio pluriennale 2016-2018 della Regione Abruzzo (Legge di Stabilità Regionale 2016)»; art. 1, comma 1, lettere a), b) e c), della legge della Regione Abruzzo 13 aprile 2016, n. 11 (Modifiche alle leggi regionali 25/2011, 5/2015, 38/1996 e 9/2011) “ 97

Protezione civile; governo del territorio

Sentenza 21 febbraio 2017, n. 60

artt. 5 e 7 della legge della Regione Abruzzo 8 giugno 2015, n. 12, recante «Modifiche alla legge regionale 11 agosto 2011, n. 28 (Norme per la riduzione del rischio sismico e modalità di vigilanza e controllo su opere e costruzioni in zone sismiche)» ” 107

Coordinamento della finanza pubblica

Sentenza 7 febbraio 2017, n. 62

art. 1 della legge regionale della Regione autonoma Valle d'Aosta 11 dicembre 2015, n. 19, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione autonoma Valle d'Aosta (Legge finanziaria per gli anni 2016/2018). Modificazioni di leggi regionali». “ 118

Tutela della salute

Sentenza 21 marzo 2017, n. 66

art. 1, commi 1 e 2, della legge della Regione Piemonte 16 maggio 2016, n.11 recante «Modifica alla legge regionale 14 maggio 1991, n. 21 (Norme per l'esercizio delle funzioni in materia farmaceutica)» “ 124

Libertà di culto e servizi religiosi

Sentenza 7 marzo 2017, n. 67

art. 2 della legge della Regione veneto 12 aprile 2016, n.12 (Modifica della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 recante “Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio” e successive modificazioni), introduttivo degli artt. 31-bis e 31-ter nella legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 (Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio) “ 130

Personale del SSN - orario di lavoro settimanale, riposi giornalieri, assunzioni a tempo determinato		
Sentenza 7 febbraio 2017, n. 72		
artt. 2, comma 1, lettere a) e c), e 3 della legge della Regione Basilicata 26 novembre 2015, n. 53 (Disposizioni urgenti per l'applicazione dell'articolo 14 della legge 30 ottobre 2014, n. 161); art. 1, comma 1, della legge della Regione Basilicata 4 agosto 2016, n. 17 (Modifiche a norme in materia di sanità)	pag.	137
Governo del territorio, coordinamento della finanza pubblica (contenimento spese sanitarie)		
Sentenza 22 febbraio 2017, n. 73		
articoli 42, 44 e 63, comma 1, della legge della Regione Basilicata 4 marzo 2016, n. 5 (Collegato alla Legge di stabilità regionale 2016)	“	145
Caccia		
Sentenza 22 febbraio 2017, n. 74		
art. 4 della legge della Regione Abruzzo 13 aprile 2016, n. 11 (Modifiche alle leggi regionali 25/2011, 5/2015, 38/1996 e 9/2011), Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Abruzzo 13 aprile 2016, n. 11 (Modifiche alle leggi regionali 25/2011, 5/2015, 38/1996 e 9/2011).	”	155
Ambiente – rifiuti		
Sentenza 21 marzo 2017, n. 75		
articolo 49 della legge 28 dicembre 2015, n. 221 (Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali).	“	161
Tutela dell'ambiente		
Sentenza 21 febbraio 2017, n. 77		
art. 1 della legge della Regione Liguria 7 aprile 2015, n. 12 (Disposizioni di adeguamento della normativa regionale).	“	169
Armonizzazione dei bilanci pubblici		
Sentenza 7 febbraio 2017, n. 80		
artt. 2, 3, 4, 7, comma 4, 8, 12, 14, 15, 16, 17, 18 e 66, nonché le «ulteriori disposizioni a queste connesse e correlate», della legge della Provincia autonoma di Bolzano 22 dicembre del 2015, n. 17 (Ordinamento finanziario e contabile dei comuni e delle comunità comprensoriali).	“	174
Norme processuali; ordinamento civile; ordinamento degli uffici dello Stato		
Sentenza 21 marzo 2017, n. 81		
articolo 12, commi 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 7 della legge della Regione Veneto 23 febbraio 2016, n. 7.	“	201
Edilizia ed urbanistica		
Sentenza 7 marzo 2017, n. 84		
art. 9, comma 1, lettera b), del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)» e art. 9, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 6 giugno 2001, n.		

378, recante «Disposizioni legislative in materia edilizia (Testo B)»	pag.	208
Sistema tributario e contabile dello Stato; tutela dell'ambiente e dell'ecosistema		
Sentenza 22 marzo 2017, n. 85		
art. 7, comma 8, della legge della Regione Puglia 30 dicembre 2011, n. 38 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2012 e bilancio pluriennale 2012-2014 della Regione Puglia)	“	218
Bilanci e contabilità pubblica		
Sentenza 22 marzo 2017, n. 89		
art. 7, commi 1, 2, 3, della legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2013, n. 2, recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Abruzzo (Legge finanziaria regionale 2013)»; artt. 1, 4, 11, 15, comma 3, della legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2013, n. 3 (Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 – Bilancio pluriennale 2013–2015); art. 16 della legge della Regione Abruzzo 16 luglio 2013, n. 20, intitolata «Modifiche alla legge regionale 10 gennaio 2013, n. 2 recante “Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Abruzzo (Legge Finanziaria Regionale 2013)”, modifiche alla legge regionale 10 gennaio 2013, n. 3 recante “Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 – bilancio pluriennale 2013-2015” e ulteriori disposizioni normative».	“	229
Tutela dell'ambiente; servizi idrici; tariffe		
Sentenza 7 marzo 2017, n. 93		
artt. 1, comma 2, lettera c), 3, comma 3, lettera i), 4, commi 2, 3, 4, 6, 7, 8, e 12, 5, comma 2, 7, comma 3, e 11 della legge della Regione siciliana 11 agosto 2015, n. 19 (Disciplina in materia di risorse idriche)	“	247
Commercio		
Sentenza 11 aprile 2017, n. 98		
artt. 1, 3, 9, 15, 19 e 72, comma 1, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, 8 aprile 2016, n. 4, (Disposizioni per il riordino e la semplificazione della normativa afferente il settore terziario, per l'incentivazione dello stesso e per lo sviluppo economico), di modifica delle leggi regionali 5 dicembre 2005, n. 29 (Normativa organica in materia di attività commerciali e di somministrazione di alimenti e bevande. Modifica alla legge regionale 16 gennaio 2002, n. 2 «Disciplina organica del turismo») e 12 maggio 1971, n. 19 (Norme per la protezione del patrimonio ittico e per l'esercizio della pesca nelle acque interne del Friuli-Venezia Giulia).	“	263
Usi civici		
Sentenza 21 febbraio 2017, n. 103		
legge Regione autonoma Sardegna 11 aprile 2016, n.5 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno 2016 e per gli anni 2016 - 2018 -legge di stabilità 2016) articoli 1, comma 12, 4, commi 24, 25, 26 e 27, e 8, comma 13	“	278

Governo del territorio

Sentenza 4 aprile 2017, n. 105

art. 1 della legge della Regione Puglia 8 ottobre 2014, n. 41 (Misure di tutela delle aree colpite da xylella fastidiosa), come sostituito dall'art. 1 della legge della Regione Puglia 11 aprile 2016, n. 7, recante «Modifiche alla legge regionale 8 ottobre 2014, n. 41 (Misure di tutela delle aree colpite da xylella fastidiosa)». pag. 290

Professioni

Sentenza 11 aprile 2017, n.106

legge della Regione Calabria 20 aprile 2016, n. 10 (Norme per la tutela della salute dei pazienti nell'esercizio delle attività specialistiche odontoiatriche), articoli 4 e 5. “ 299

Governo del territorio - Edilizia

Sentenza 4 aprile 2017, n. 107

articoli 8, 17, commi dal 3 al 6, 19, comma 10, 21, comma 1, lettera d), e 22, comma 4, lettera a), della legge della Regione Campania 5 aprile 2016, n. 6 (Prime misure per la razionalizzazione della spesa e per il rilancio della economia campana – Legge collegata alla legge regionale di stabilità per l'anno 2016). “ 303

Prevenzione della ludopatia

Sentenza 22 marzo 2017, n. 108

art. 7 della legge della Regione Puglia 13 dicembre 2013, n. 43 (Contrasto alla diffusione del gioco d'azzardo patologico “GAP”). “ 313

Stabilizzazione personale sanitario

Sentenza 5 aprile 2017, n. 110

articolo 53, commi 4, 5 e 6, della legge della Regione Puglia 15 febbraio 2016, n. 1 “Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2016 e bilancio pluriennale 2016-2018 della Regione Puglia (Legge di stabilità regionale 2016)” “ 321

Immissione nel ruolo regionale di dirigenti provenienti da società a partecipazione pubblica poste in liquidazione

Sentenza 11 aprile 2017, n. 113

legge della Regione siciliana 17 maggio 2016, n. 8 (Disposizioni per favorire l'economia. Norme in materia di personale. Disposizioni varie) articolo 31. “ 328

Tutela dell'ambiente

Sentenza 11 aprile 2017, n. 114

art. 1, commi 239, 240, lettere b) e c), e 241, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)» “ 334

Tributi

Sentenza 21 marzo 2017, n. 118

articolo 4 della legge della Provincia autonoma di Trento 3 giugno 2015, n. 9 “ 352

Personale sanitario - orario di lavoro

Sentenza 21 marzo 2017, n. 121

<i>art. 21, comma 7, della legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 4 (Norme urgenti in materia di sanità e servizi sociali)</i>	pag.	357
 Governo del territorio – Edilizia ed urbanistica		
Sentenza 5 aprile 2017, n. 125		
<i>art. 17-bis del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l’apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l’emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, in riferimento all’articolo 117, secondo, terzo e sesto comma della Costituzione.</i>	“	361
 Formazione professionale		
Sentenza 11 aprile 2017, n. 126		
<i>art. 1, comma 2, art. 2, comma 2, art. 17, comma 3, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 24 maggio 2016, n. 10 (Modifiche di leggi provinciali in materia di salute, edilizia abitativa agevolata, politiche sociali, lavoro e pari opportunità)</i>	“	371
 Ambiente ed energia		
Sentenza 21 marzo 2017, n. 132		
<i>art. 16 della legge della Regione Molise 4 maggio 2016, n. 4 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2016-2018 in materia di entrate e spese. Modificazioni e integrazioni di leggi regionali)</i>	“	382
 Rifiuti		
Sentenza 22 marzo 2017 , n. 133		
<i>artt. 12; 27, comma 9; 34, commi 1, 7, 12, [recte: terzo periodo], e 13; 49, commi 5 e 7; e 50, commi 1, 2, 3 e 6, della legge della Regione siciliana 17 marzo 2016, n. 3 (Disposizioni programmatiche e correttive per l’anno 2016. Legge di stabilità regionale)</i>	“	386
 Caccia		
Sentenza 23 maggio 2017, n. 139		
<i>articoli 88, 89, comma 1, 92 e 93 della legge della Regione Liguria 30 dicembre 2015, n. 29, recante “Prime disposizioni per la semplificazione e la crescita relative allo sviluppo economico, alla formazione e lavoro, al trasporto pubblico locale, alla materia ordinamentale, alla cultura, spettacolo, turismo, sanità, programmi regionali di intervento strategico (P.R.I.S.), edilizia, protezione della fauna omeoterma e prelievo venatorio (Collegato alla legge di stabilità 2016)”</i>	“	400
 Tributi		
Sentenza 10 maggio 2017, n. 140		
<i>articolo 1, commi 61, 65, 66, 67, 68 e 69, in combinato disposto con il comma 638, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016) .</i>	“	407
 Perequazione di risorse finanziarie		
Sentenza 9 maggio 2017, n. 143		
<i>art. 1, commi 109 e 110, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)”</i>	“	413

Ricollocazione del personale delle province e città metropolitane

Sentenza 11 aprile 2017, n. 150

circolare n. 1/2015 adottata dal Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie, recante «Linee guida in materia di attuazione delle disposizioni in materia di personale e di altri profili connessi al riordino delle funzioni delle province e delle città metropolitane. Articolo 1, commi da 418 a 430, della legge 23 dicembre 2014, n. 190»,.....

pag. 423

Bilancio e contabilità pubblica

Sentenza 10 maggio, n. 151

art. 1, commi 685, 688 e 689, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)”

“ 432

Trasporto pubblico

Sentenza 23 maggio 2017, n. 152

art. 12, comma 1, lettera b), della legge della Regione Molise 4 maggio 2016, n. 5 (Legge di stabilità regionale 2016).

“ 439

Coordinamento della finanza pubblica

Sentenza 9 maggio 2017, n. 154

art. 1, commi 680, 681 e 682 della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016)

“ 444

Elenco delle sentenze di mero rito

“ 471

Sentenza : 8 novembre 2016, n. 5/2017

Materia: tutela dell'ambiente

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: artt. 117, primo e secondo comma, lettera s), e 136 della Costituzione

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: commi 6 e 8 dell'art. 42 della legge della Regione Basilicata 18 agosto 2014, n. 26 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2014 e del bilancio pluriennale 2014/2016), come sostituito dall'art. 1 della legge della Regione Basilicata 13 agosto 2015, n. 35 (Disposizioni urgenti inerenti misure di salvaguardia ambientale in materia di gestione del ciclo dei rifiuti)

Esito: illegittimità costituzionale dei commi 6 e 8, quest'ultimo nella parte in cui si riferisce al comma 6, dell'art. 42 della l.r. Basilicata 26/2014, come sostituito dall'art. 1 della l.r. Basilicata 35/2015

Estensore: Francesca Casalotti

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 1 della l.r. Basilicata 35/2015, nella parte in cui, nel sostituire l'art. 42 della l.r. Basilicata 26/2014, ne ha dettato i commi 6 e 8, i quali prevedono, rispettivamente, che *“Nelle more della realizzazione, adeguamento e/o messa in esercizio dell'impiantistica di trattamento programmata è possibile smaltire presso le discariche autorizzate ed in esercizio i rifiuti solidi urbani non pericolosi, previo trito-vagliatura e biostabilizzazione anche parziale degli stessi”* (comma 6) e che *“Le disposizioni di cui al presente articolo restano in vigore fino all'approvazione del nuovo Piano regionale dei rifiuti e comunque non oltre il 31 agosto 2016”* (comma 8).

Secondo il ricorrente, tali disposizioni sarebbero state in contrasto innanzitutto con, l'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., che attribuisce allo Stato la legislazione esclusiva nella materia «tutela dell'ambiente».

Infatti, col consentire, fino al 31 agosto 2016, lo smaltimento nelle discariche di rifiuti solidi urbani non pericolosi previo trito-vagliatura e biostabilizzazione anche parziale degli stessi, esse violerebbero l'art. 7 del d.lgs. 36/2003 (Attuazione della direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti), che vieta il collocamento in discarica dei rifiuti non trattati, e con l'art. 17, comma 1, dello stesso decreto, che prevede che le discariche già autorizzate alla data della sua entrata in vigore possono continuare a ricevere i rifiuti per cui sono state autorizzate solo fino al 31 dicembre 2006 (termine successivamente prorogato al 31 dicembre 2009, ai sensi dell'art. 5, comma 1-bis, del d.l. 208/2008, recante «Misure straordinarie in materia di risorse idriche e di protezione dell'ambiente», convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 27 febbraio 2009, n. 13).

In secondo luogo, le stesse disposizioni avrebbero leso, l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione al rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea, perché si porrebbero in contrasto con la Direttiva discariche 1999/31/CE, nonché con i principi generali elaborati sul punto dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, con particolare riferimento a quanto statuito dalla sentenza della stessa Corte 15 ottobre 2014, in causa C-323/13, Commissione europea contro Repubblica italiana.

Sempre secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, le disposizioni impugnate violerebbero, infine, l'art. 136 Cost., che impone il rispetto del giudicato costituzionale, perché riprodurrebbero, nella sostanza, il contenuto normativo dei commi 4 e 5 del testo originario dell'art. 42 della l.r. Basilicata 26/2014 – quello anteriore, cioè, alla sostituzione di tale articolo a opera dell'impugnato art. 1 della l.r. Basilicata 35/2015 – dichiarati incostituzionali da questa Corte con la sentenza n. 180 del 2015.

La Corte nel giudizio in esame ha ritenuto di valutare la questione promossa in riferimento all'art. 136 Cost. per prima, in quanto avente carattere di priorità logica rispetto alle altre, perché attinente *“all'esercizio del potere legislativo, che sarebbe inibito dal precetto costituzionale di cui si assume la violazione”* (sent. n. 245 del 2012 e n. 350 del 2010). Ad avviso della Corte la questione è fondata.

Secondo la giurisprudenza costituzionale, l'efficacia preclusiva, nei confronti del legislatore, del giudicato costituzionale riguarda ogni disposizione che intenda *“mantenere in piedi o [...] ripristinare, sia pure indirettamente, [...] gli effetti di quella struttura normativa che aveva formato oggetto della pronuncia di illegittimità costituzionale”* (sent. n. 72 del 2013), ovvero che *“ripristinare o preservi l'efficacia di una norma già dichiarata incostituzionale”* (sent. n. 350 del 2010).

La Corte, nel chiarire la portata dell'art. 136, primo comma, Cost., ha inoltre precisato che il giudicato costituzionale è violato non solo quando il legislatore emana una norma che costituisce una *“mera riproduzione”* di quella già ritenuta lesiva della Costituzione, ma anche se la nuova disciplina mira a *“perseguire e raggiungere”, “anche se indirettamente”, esiti corrispondenti»* (sent. n. 73 del 2013, n. 245 del 2012).

Nel caso di specie la Corte ritiene che le disposizioni impugnate mirano in effetti a raggiungere un risultato corrispondente a quello già ritenuto lesivo della Costituzione dalla sentenza della Corte n. 180 del 2015.

In particolare, i commi 4 e 5 del testo originario dell'art. 42 della l.r. 26/2014 disponevano, rispettivamente, che *“Nelle more della realizzazione, adeguamento e/o messa in esercizio dell'impiantistica di trattamento programmata è possibile smaltire presso le discariche autorizzate ed in esercizio i rifiuti solidi urbani non pericolosi, previo trattamento parziale degli stessi”* (comma 4) e che *“Le disposizioni di cui al presente articolo restano in vigore fino all'approvazione del nuovo Piano regionale dei Rifiuti e comunque non oltre il 31 luglio 2015”* (comma 5). Con la sentenza n. 180 del 2015, la Corte, richiamato l'art. 2, comma 1, lettera h) del d.lgs. n. 36 del 2003 che fornisce la definizione di trattamento, aveva rilevato che la normativa impugnata permetteva, fino al 31 luglio 2015, nelle more della realizzazione, adeguamento e/o messa in esercizio dell'impiantistica di trattamento programmata, lo smaltimento nelle discariche di rifiuti solidi urbani non pericolosi previo «trattamento parziale» degli stessi, osservando, incidentalmente, come la disciplina regionale avesse omesso di chiarire il significato di tale locuzione.

Peraltro, la stessa impugnata normativa era stata dichiarata costituzionalmente illegittima in quanto, consentendo la prosecuzione del conferimento in discarica di rifiuti non trattati (non ricompresi fra quelli per i quali il vincolo è espressamente escluso dal d.lgs. n. 36 del 2000) ben oltre il termine previsto dalla legge statale (31 dicembre 2009), detta una disciplina ad hoc, invadendo in tal modo la sfera di competenza statale in materia di «tutela dell'ambiente» e riducendo il livello di tutela garantito dallo Stato.

Da tale motivazione risulta che l'esito normativo ritenuto lesivo della Costituzione e perciò precluso al legislatore regionale era proprio quello di consentire, oltre il termine previsto dalla disciplina statale, il collocamento in discarica di rifiuti solidi urbani non pericolosi che, per avere subito un trattamento solo parziale, devono ritenersi non compiutamente trattati.

Lo stesso esito è perseguito dalla nuova disciplina transitoria del collocamento in discarica dei rifiuti solidi urbani non pericolosi dettata con la legge impugnata.

La nuova disciplina consente, infatti, successivamente alla scadenza, intervenuta ormai da oltre cinque anni, del termine previsto dalla legge statale, lo smaltimento in discarica di rifiuti non compiutamente trattati, in elusione del giudicato della sent. n. 180 del 2015.

Con la conseguente dichiarazione di illegittimità costituzionale dei commi 6 e 8, quest'ultimo nella parte in cui si riferisce al comma 6, dell'art. 42 l.r. Basilicata 26/2014, come sostituito dall'art. 1 l.r. Basilicata 35/2015, per violazione del giudicato costituzionale della sent. n. 180 del 2015.

La dichiarazione di illegittimità costituzionale del citato comma 8 è limitata alla parte in cui si riferisce al comma 6, poiché lo stesso comma 8 disciplina il termine finale di vigenza non del solo comma 6, ma di tutte le disposizioni dell'art. 42 l.r. Basilicata 26/2014.

Le questioni promosse in riferimento all'art. 117, primo e secondo comma, lettera s), Cost., sono invece dichiarate assorbite.

Ambiente - Possibilità di conferire in discarica, fino al 31 agosto 2016, rifiuti solidi urbani non pericolosi, previa trito-vagliatura e biostabilizzazione, anche parziale, della frazione organica. - Legge della Regione Basilicata 18 agosto 2014, n. 26 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2014 e del bilancio pluriennale 2014/2016), art. 42, commi 6 e 8 - quest'ultimo nella parte in cui si riferisce al comma 6 - come sostituito dall'art. 1 della legge della Regione Basilicata 13 agosto 2015, n. 35 (Disposizioni urgenti inerenti misure di salvaguardia ambientale in materia di gestione del ciclo dei rifiuti). - (T-170005) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.3 del 18-1-2017)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dei commi 6 e 8 dell'art. 42 della legge della Regione Basilicata 18 agosto 2014, n. 26 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2014 e del bilancio pluriennale 2014/2016), come sostituito dall'art. 1 della legge della Regione Basilicata 13 agosto 2015, n. 35 (Disposizioni urgenti inerenti misure di salvaguardia ambientale in materia di gestione del ciclo dei rifiuti), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 9-13 ottobre 2015, depositato in cancelleria il 13 ottobre 2015 ed iscritto al n. 91 del registro ricorsi 2015.

Visto l'atto di costituzione della Regione Basilicata;

udito nell'udienza pubblica dell'8 novembre 2016 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi l'avvocato dello Stato Giovanni Palatiello per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Anna Carmen Possidente per la Regione Basilicata.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.— Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 1 della legge della Regione Basilicata 13 agosto 2015, n. 35 (Disposizioni urgenti inerenti misure di salvaguardia ambientale in materia di gestione del ciclo dei rifiuti), nella parte in cui, nel sostituire l'art. 42 della legge della Regione Basilicata 18 agosto 2014, n. 26 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2014 e del bilancio pluriennale 2014/2016), ne ha dettato i commi 6 e 8, i quali prevedono, rispettivamente, che «Nelle more della realizzazione, adeguamento e/o messa in esercizio dell'impiantistica di trattamento programmata è possibile smaltire presso le discariche autorizzate ed in esercizio i rifiuti solidi urbani non pericolosi, previo trito-vagliatura e

biostabilizzazione anche parziale degli stessi» (comma 6) e che «Le disposizioni di cui al presente articolo restano in vigore fino all'approvazione del nuovo Piano regionale dei rifiuti e comunque non oltre il 31 agosto 2016» (comma 8).

Secondo il ricorrente, tali disposizioni violerebbero, anzitutto, l'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, che attribuisce allo Stato la legislazione esclusiva nella materia «tutela dell'ambiente».

Col consentire, fino al 31 agosto 2016, lo smaltimento nelle discariche di rifiuti solidi urbani non pericolosi «previo trito-vagliatura e biostabilizzazione anche parziale degli stessi», esse si porrebbero in contrasto con l'art. 7 del decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36 (Attuazione della direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti), che vieta il collocamento in discarica dei rifiuti non trattati, e con l'art. 17, comma 1, dello stesso decreto, che prevede che le discariche già autorizzate alla data della sua entrata in vigore possono continuare a ricevere i rifiuti per cui sono state autorizzate solo fino al 31 dicembre 2006 (termine successivamente prorogato, in ultimo, al 31 dicembre 2009, ai sensi dell'art. 5, comma 1-bis, del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 208, recante «Misure straordinarie in materia di risorse idriche e di protezione dell'ambiente», convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 27 febbraio 2009, n. 13).

Le stesse disposizioni lederebbero, in secondo luogo, l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione al rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea, perché si porrebbero in contrasto «con quanto previsto dalla Direttiva discariche 1999/31/CE, nonché con i principi generali elaborati sul punto dalla Corte di giustizia dell'Unione europea», avuto riguardo, in particolare, a quanto statuito dalla sentenza di tale Corte 15 ottobre 2014, in causa C-323/13, Commissione europea contro Repubblica italiana.

Sempre secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, le disposizioni impugnate violerebbero, infine, l'art. 136 Cost., che impone il rispetto del giudicato costituzionale, perché riprodurrebbero, «nella sostanza», il contenuto normativo dei commi 4 e 5 del testo originario dell'art. 42 della legge reg. Basilicata n. 26 del 2014 – quello anteriore, cioè, alla sostituzione di tale articolo a opera dell'impugnato art. 1 della legge reg. Basilicata n. 35 del 2015 – dichiarati incostituzionali da questa Corte con la sentenza n. 180 del 2015.

2.– Nel valutare le scelte del legislatore, cui spetta tenere conto dell'impedimento nascente dal giudicato, la questione promossa in riferimento all'art. 136 Cost. deve essere esaminata per prima.

Essa «riveste carattere di priorità logica rispetto alle altre», proprio perché «attiene all'esercizio stesso del potere legislativo, che sarebbe inibito dal precetto costituzionale di cui si assume la violazione» (sentenze n. 245 del 2012 e n. 350 del 2010).

3.– Tale questione è fondata.

3.1.– Secondo la giurisprudenza di questa Corte, l'efficacia preclusiva, nei confronti del legislatore, del giudicato costituzionale riguarda ogni disposizione che intenda «mantenere in piedi o [...] ripristinare, sia pure indirettamente, [...] gli effetti di quella struttura normativa che aveva formato oggetto della [...] pronuncia di illegittimità costituzionale» (sentenza n. 72 del 2013), ovvero che «ripristinare o preservi l'efficacia di una norma già dichiarata incostituzionale» (sentenza n. 350 del 2010).

Nel chiarire la portata dell'art. 136, primo comma, Cost., questa Corte ha altresì precisato che il giudicato costituzionale è violato non solo quando il legislatore emana una norma che costituisce una «mera riproduzione» (sentenze n. 73 del 2013 e n. 245 del 2012) di quella già ritenuta lesiva della Costituzione, ma anche se la nuova disciplina mira a «perseguire e raggiungere, “anche se indirettamente”, esiti corrispondenti» (sentenze n. 73 del 2013, n. 245 del 2012, n. 922 del 1988, n. 223 del 1983, n. 88 del 1966).

3.2.– Quest'ultima ipotesi ricorre nel caso di specie.

Le disposizioni impugnate mirano, infatti, a perseguire e raggiungere un risultato corrispondente a quello già ritenuto lesivo della Costituzione dalla sentenza di questa Corte n. 180 del 2015.

I commi 4 e 5 del testo originario dell'art. 42 della legge reg. Basilicata n. 26 del 2014 disponevano, rispettivamente, che «Nelle more della realizzazione, adeguamento e/o messa in esercizio dell'impiantistica di trattamento programmata è possibile smaltire presso le discariche autorizzate ed in esercizio i rifiuti solidi urbani non pericolosi, previo trattamento parziale degli stessi» (comma 4) e che «Le disposizioni di cui al presente articolo restano in vigore fino all'approvazione del nuovo Piano regionale dei Rifiuti e comunque non oltre il 31 luglio 2015» (comma 5).

Con la sentenza n. 180 del 2015, questa Corte, dopo avere richiamato gli artt. 7 e 17, comma 1, del d.lgs. n. 36 del 2003, nonché l'art. 2, comma 1, lettera h), dello stesso decreto – che definisce il «trattamento» dei rifiuti come «i processi fisici, termici, chimici o biologici, incluse le operazioni di cernita, che modificano le caratteristiche dei rifiuti, allo scopo di ridurre il volume o la natura pericolosa, di facilitarne il trasporto, di agevolare il recupero o di favorirne lo smaltimento in condizioni di sicurezza» – ha rilevato che la normativa impugnata permetteva, fino al 31 luglio 2015, nelle more della realizzazione, adeguamento e/o messa in esercizio dell'impiantistica di trattamento programmata, lo smaltimento nelle discariche di rifiuti solidi urbani non pericolosi previo «trattamento parziale» degli stessi, osservando, altresì, incidentalmente, come essa avesse omissis di chiarire il significato di tale locuzione («senza peraltro neppure spiegare cosa debba intendersi per trattamento parziale»).

La stessa impugnata normativa è stata dichiarata costituzionalmente illegittima in quanto, «consentendo la prosecuzione del conferimento in discarica di rifiuti non trattati (non ricompresi fra quelli per i quali il vincolo è espressamente escluso dal d.lgs. n. 36 del 2003 in attuazione della direttiva 1999/31/CE) ben oltre il termine previsto dalla legge statale (31 dicembre 2009), detta una disciplina ad hoc». In tal modo – questa Corte ha affermato – si invade la sfera di competenza statale in materia di «tutela dell'ambiente» e si riduce il livello garantito dallo Stato.

Da tale motivazione risulta che l'esito normativo ritenuto lesivo della Costituzione dalla sentenza n. 180 del 2015 – precluso dunque al legislatore regionale – consisteva nel consentire, oltre il termine del 31 dicembre 2009 previsto dalla legislazione statale, il collocamento in discarica di rifiuti solidi urbani non pericolosi che, per avere subito un trattamento solo parziale, devono ritenersi non compiutamente trattati.

Un esito corrispondente a quello descritto è perseguito dalla nuova disciplina transitoria del collocamento in discarica dei rifiuti solidi urbani non pericolosi.

Essa è dettata dalla Regione Basilicata – meno di un mese dopo la pubblicazione della sentenza n. 180 del 2015, in un contesto normativo immutato rispetto a quello da cui essa aveva tratto argomento – con i commi 6 e 8 dell'art. 42 della legge regionale n. 26 del 2014, come sostituito dall'impugnato art. 1 della legge regionale n. 35 del 2015.

Tali commi, infatti, consentendo, fino al 31 agosto 2016, lo smaltimento nelle discariche di rifiuti solidi urbani non pericolosi, sottoposti alle sole operazioni di trito-vagliatura e di biostabilizzazione, con la previsione che quest'ultima possa essere «anche parziale», realizzano un risultato normativo corrispondente a quello che la sentenza n. 180 del 2015 aveva ritenuto lesivo della competenza legislativa statale in materia di «tutela dell'ambiente».

Essi confermano la possibilità di collocare in discarica, oltre il termine del 31 dicembre 2009 previsto dalla legge dello Stato, rifiuti che, per avere subito un trattamento solo parziale, non possono ritenersi compiutamente trattati.

Il fatto che l'impugnata nuova disciplina abbia specificato – peraltro, solo in parte, non spiegando essa cosa debba intendersi per biostabilizzazione «parziale» – le operazioni cui i rifiuti verrebbero sottoposti prima del loro smaltimento nelle discariche, lungi dal poter costituire, come sostenuto dalla difesa della Regione Basilicata, la riprova dell'intento del legislatore regionale di recepire i principi stabiliti dalla sentenza n. 180 del 2015, si rivela dunque un espediente che non impedisce di cogliere la sostanza della volontà dello stesso legislatore.

La nuova disciplina consente, infatti, successivamente alla scadenza, intervenuta ormai da oltre cinque anni, del termine previsto dalla legge statale, lo smaltimento in discarica di rifiuti non compiutamente trattati, in elusione del giudicato della sentenza n. 180 del 2015.

Palesamente inconferente è, infine, l'ulteriore argomento, addotto dalla difesa della Regione Basilicata, circa il rispetto delle prescrizioni del decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare del 27 settembre 2010, concernendo le stesse non il previo trattamento (a monte) dei rifiuti da collocare in discarica ma l'ammissibilità (a valle) nelle discariche dei rifiuti, dopo che questi siano stati compiutamente trattati.

3.3.– Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dei commi 6 e 8, quest'ultimo nella parte in cui si riferisce al comma 6, dell'art. 42 della legge reg. Basilicata n. 26 del 2014, come sostituito dall'art. 1 della legge reg. Basilicata n. 35 del 2015, per violazione del giudicato costituzionale della sentenza n. 180 del 2015.

La dichiarazione di illegittimità costituzionale del citato comma 8 è limitata alla parte in cui si riferisce al comma 6, poiché lo stesso comma 8 disciplina il termine finale di vigenza non del solo comma 6, ma di tutte le disposizioni dell'art. 42 della legge reg. Basilicata n. 26 del 2014.

4.– Le questioni promosse in riferimento all'art. 117, primo e secondo comma, lettera s), Cost., restano assorbite.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dei commi 6 e 8, quest'ultimo nella parte in cui si riferisce al comma 6, dell'art. 42 della legge della Regione Basilicata 18 agosto 2014, n. 26 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2014 e del bilancio pluriennale 2014/2016), come sostituito dall'art. 1 della legge della Regione Basilicata 13 agosto 2015, n. 35 (Disposizioni urgenti inerenti misure di salvaguardia ambientale in materia di gestione del ciclo dei rifiuti).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 novembre 2016.

Paolo GROSSI, Presidente
Silvana SCIARRA, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'11 gennaio 2017.

Sentenza: 23 novembre 2016, n. 6/2017

Materia: bilanci regionali- disavanzo tecnico

Parametri invocati: articolo 81 terzo comma Cost. in relazione all'articolo 3, comma 13, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42)

Giudizio: legittimità in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: legge della Regione autonoma Sardegna 11 aprile 2016, n. 6 (Bilancio di previsione per l'anno 2016 e bilancio pluriennale per gli anni 2016-2018, articolo 3)

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'articolo 3 impugnato

- illegittimità costituzionale, in via consequenziale, dell'intera legge reg. Sardegna 6/2016

Estensore nota: Ilaria Cirelli

Sintesi:

La norma impugnata stabilisce che: 1.

È approvato in euro 8.884.339.515,84 in termini di competenza e in euro 8.515.821.189,22 in termini di cassa, dal 1° gennaio al 31 dicembre, il totale della spesa della Regione per l'anno 2016.

La differenza tra il totale dell'entrata di cui all'articolo 2, comma 6, e il totale della spesa, pari a euro - 31.553.438,75, costituisce, ai sensi dell'articolo 3, comma 13, del decreto legislativo n. 118 del 2001, e successive modifiche ed integrazioni, disavanzo tecnico da coprirsi, nei bilanci degli esercizi successivi con i residui attivi reimputati a tali esercizi eccedenti rispetto alla somma dei residui passivi reimputati e del fondo pluriennale vincolato di entrata. 2.

Sono autorizzati gli impegni e le liquidazioni delle spese, per l'anno 2016, 2017 e 2018, dal 1° gennaio al 31 dicembre di ciascun anno, secondo lo stato di previsione della spesa annesso alla presente legge entro il limite di stanziamento di competenza e per l'anno 2016 sono autorizzati i pagamenti nei limiti degli stanziamenti di cassa.

L'articolo 2, comma 6, richiamato dalla disposizione di cui sopra dispone che: *È approvato in euro 8.852.786.077,09 in termini di competenza e in euro 8.515.821.189,22 in termini di cassa, dal 1° gennaio al 31 dicembre, il totale dell'entrata della Regione per l'anno 2016.*

Dal combinato delle due disposizioni si evince che il bilancio della Regione è stato approvato con una differenza tra entrate e spese di competenza di euro 31.553.438,75, pari al preteso disavanzo tecnico da riaccertamento straordinario.

Secondo il Presidente del Consiglio il principio contabile di cui all'articolo 3, comma 13, del d.lgs. 118/2011 sarebbe stato applicato in modo non corretto e ciò avrebbe comportato l'utilizzazione dell'istituto del disavanzo tecnico in senso elusivo del precetto costituzionale di copertura della spesa di cui all' articolo 81 Costituzione.

In particolare la norma regionale impugnata, pur rispettando formalmente il disposto dell'articolo 3, comma 13, del d.lgs.118/2011, ometterebbe di darvi concretamente attuazione, in quanto la copertura avrebbe dovuto essere disposta all'interno della stessa legge di bilancio di previsione per l'anno 2016 e bilancio pluriennale per gli anni 2016-2018.

La disposizione censurata si porrebbe così in contrasto con l'articolo 81, terzo comma, Cost., in base al quale ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte.

La Corte premette che le censure mosse dal ricorrente devono essere prese in considerazione sia con riferimento diretto all'articolo 81, terzo comma, Cost. sia in relazione alle norme del d.lgs.118/2011 con riferimento all'armonizzazione dei bilanci pubblici.

Individua poi, ai fini della decisione del ricorso, le questioni rilevanti secondo il seguente ordine logico:

a) se le disposizioni del d.lgs. 118/2011 sono, con riguardo all'istituto del disavanzo tecnico, conformi all'articolo 81, terzo comma, Cost.;

b) se la Regione Sardegna si sia effettivamente discostata dalla norma interposta invocata;

c) se l'eventuale scostamento abbia comportato una lesione del articolo 81, terzo comma, Cost.

Secondo la Consulta le questioni sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento ad entrambi i parametri evocati, sono fondate.

Per quanto concerne la prima questione deve essere risolta in senso positivo, in quanto la norma sul disavanzo tecnico deve essere interpretata in modo costituzionalmente orientato.

In particolare, sottolinea la Corte, l'applicazione del disavanzo tecnico deve essere intesa come una facoltà comportante un vero e proprio risultato economico-finanziario di carattere negativo, sia pure circoscritto al periodo delimitato dalle scadenze delle obbligazioni diacronicamente coinvolte.

Un mero richiamo all'istituto del disavanzo tecnico ed una previsione di spesa sbilanciata in eccesso rispetto alle risorse disponibili – elementi caratterizzanti la norma impugnata – prendono le mosse da un'interpretazione dell'articolo 3, comma 13, del d.lgs 118/2011 non conforme all'articolo 81, terzo comma, Cost.

In altre parole, il disavanzo tecnico, per il periodo intercorrente tra l'esercizio di applicazione in bilancio e quello di copertura, è un vero e proprio disavanzo e senza una corretta, nominativa ed analitica, individuazione dei creditori e dei debitori coinvolti nel calcolo delle operazioni finalizzate all'ammissibilità del disavanzo stesso e senza un'appropriata determinazione del fondo pluriennale vincolato risulta non conforme a Costituzione perché mina l'equilibrio del bilancio, sia in prospettiva annuale che pluriennale.

La disposizione regionale impugnata appare strumentale ad una manovra elusiva della salvaguardia degli equilibri del bilancio regionale presidiati dall'articolo 81, terzo comma, Cost.

Infatti la Regione, dopo aver ignorato l'assenza dei presupposti normativi (dimostrazione della eccedenza dei residui re imputati, corredati dalla prova di esistenza del credito e della scadenza, rispetto alla somma dei residui passivi e del fondo pluriennale vincolato) per l'applicazione del disavanzo tecnico, ha rinviato ad imprecisati esercizi successivi la copertura dello stesso, facendo riferimento a residui *eccedenti*.

Ciò, tra l'altro, senza individuare gli estremi dei pretesi crediti e delle relative ragioni giuridiche e temporali in grado di giustificarne l'impiego.

Infine, la norma impugnata risulta costituzionalmente illegittima anche in riferimento diretto all'articolo 81, terzo comma, Cost., indipendentemente dalla violazione della norma interposta. La violazione consiste nell'aver consentito di impegnare le spese in misura superiore al complesso delle entrate relative all'esercizio 2016.

Anche nel bilancio pluriennale è stata, infatti, consentita l'autorizzazione di spese in assenza della copertura finanziaria, non tenendo conto che le operazioni di copertura non possono essere mai disgiunte dai profili giuridici delle componenti attive e passive (esatta individuazione non solo dei flussi finanziari ma anche dei crediti e dei debiti coinvolti nel necessario bilanciamento economico-finanziario) che sono alla base della sua verifica.

In definitiva, la Corte ribadisce che l'istituto del disavanzo tecnico costituisce una tassativa eccezione alla regola del pareggio di bilancio ed, in quanto tale, risulta di strettissima interpretazione ed applicazione.

In considerazione, poi, dell'inscindibile connessione esistente tra la norma impugnata e la struttura dei bilanci annuale e pluriennale, la Corte dichiara che l'illegittimità costituzionale dell'articolo 3 deve estendersi in via consequenziale all'intera legge reg. Sardegna 6/2016.

Bilancio e contabilità pubblica - Approvazione dei bilanci di previsione per il 2016 e pluriennale per gli anni 2016/2018 - Disavanzo tecnico da riaccertamento straordinario - Modalità di copertura. - Legge della Regione autonoma Sardegna 11 aprile 2016, n. 6 (Bilancio di previsione per l'anno 2016 e bilancio pluriennale per gli anni 2016-2018), art. 3. - (T-170006) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.3 del 18-1-2017)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione autonoma Sardegna 11 aprile 2016, n. 6 (Bilancio di previsione per l'anno 2016 e bilancio pluriennale per gli anni 2016-2018), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 13-16 giugno 2016, depositato in cancelleria il 21 giugno 2016 ed iscritto al n. 33 del registro ricorsi 2016.

Udito nell'udienza pubblica del 23 novembre 2016 il Giudice relatore Aldo Carosi;

udito l'avvocato dello Stato Gianni De Bellis per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.— Con il ricorso indicato in epigrafe il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 3 della legge della Regione autonoma Sardegna 11 aprile 2016, n. 6 (Bilancio di previsione per l'anno 2016 e bilancio pluriennale per gli anni 2016-2018), in riferimento all'art. 81, terzo comma, della Costituzione ed in relazione all'art. 3, comma 13, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42).

La norma impugnata stabilisce che: «1. È approvato in euro 8.884.339.515,84 in termini di competenza e in euro 8.515.821.189,22 in termini di cassa, dal 1° gennaio al 31 dicembre, il totale della spesa della Regione per l'anno 2016.

La differenza tra il totale dell'entrata di cui all'articolo 2, comma 6, e il totale della spesa, pari a euro - 31.553.438,75, costituisce, ai sensi dell'articolo 3, comma 13, del decreto legislativo n. 118 del 2001, e successive modifiche ed integrazioni, disavanzo tecnico da coprirsi, nei bilanci degli esercizi successivi con i residui attivi reimputati a tali esercizi eccedenti rispetto alla somma dei residui passivi reimputati e del fondo pluriennale vincolato di entrata. 2.

Sono autorizzati gli impegni e le liquidazioni delle spese, per l'anno 2016, 2017 e 2018, dal 1° gennaio al 31 dicembre di ciascun anno, secondo lo stato di previsione della spesa annesso alla presente legge entro il limite di stanziamento di competenza e per l'anno 2016 sono autorizzati i pagamenti nei limiti degli stanziamenti di cassa».

L'articolo 2, comma 6, richiamato nel contesto normativo appena menzionato dispone che «È approvato in euro 8.852.786.077,09 in termini di competenza e in euro 8.515.821.189,22 in termini di cassa, dal 1° gennaio al 31 dicembre, il totale dell'entrata della Regione per l'anno 2016».

Dal combinato delle due disposizioni si evince che il bilancio della Regione è stato approvato con una differenza tra entrate e spese di competenza di euro 31.553.438,75, pari al preteso disavanzo tecnico da riaccertamento straordinario.

Secondo il Presidente del Consiglio sarebbe stato applicato in modo non corretto il principio contabile contenuto nell'art. 3, comma 13, del d.lgs. n. 118 del 2011 e tale pratica avrebbe comportato l'utilizzazione dell'istituto del disavanzo tecnico in senso elusivo del precetto costituzionale di copertura della spesa di cui all'evocato art. 81 Cost.

L'art. 3, comma 13, del d.lgs. n. 118 del 2011 dispone che «nel caso in cui a seguito del riaccertamento straordinario di cui al comma 7, i residui passivi reimputati ad un esercizio sono di importo superiore alla somma del fondo pluriennale vincolato stanziato in entrata e dei residui attivi reimputati al medesimo esercizio, tale differenza può essere finanziata con le risorse dell'esercizio o costituire un disavanzo tecnico da coprirsi, nei bilanci degli esercizi successivi con i residui attivi reimputati a tali esercizi eccedenti rispetto alla somma dei residui passivi reimputati e del fondo pluriennale vincolato di entrata.

Gli esercizi per i quali si è determinato il disavanzo tecnico possono essere approvati in disavanzo di competenza, per un importo non superiore al disavanzo tecnico».

Secondo l'Avvocatura generale dello Stato la norma impugnata, pur rispettando formalmente il disposto del comma 13 dell'art. 3 del d.lgs. n. 118 del 2011, ometterebbe tuttavia di darvi concretamente attuazione, in quanto la copertura avrebbe dovuto essere disposta all'interno della stessa legge regionale, che ha ad oggetto appunto «Bilancio di previsione per l'anno 2016 e bilancio pluriennale per gli anni 2016-2018».

La disposizione impugnata si porrebbe comunque in diretto contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost., in base al quale ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte.

2.– Sebbene il Presidente del Consiglio dei ministri abbia invocato come parametro costituzionale solo l'art. 81, terzo comma, Cost., pur avendo sviluppato alcune censure anche in relazione ai principi contabili contenuti nell'art. 13 del d.lgs. n. 118 del 2011, tali censure sono ammissibili.

Il d.lgs. n. 118 del 2011 è stato emanato ai fini dell'armonizzazione dei bilanci pubblici, materia attribuita in via esclusiva allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., per cui un esame meramente formale di tali censure condurrebbe ad una loro intrinseca incoerenza in relazione all'accostamento tra parametro costituzionale e norma interposta.

L'aporia è solo apparente: questa Corte, infatti, ha chiarito che esistono alcuni complessi normativi i quali «non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono» (sentenza n. 303 del 2003).

Per quel che riguarda il particolare ambito dell'armonizzazione dei bilanci pubblici, i principi contabili di cui al d.lgs. n. 118 del 2011 sono al centro di un «intreccio polidirezionale delle competenze statali e regionali in una sequenza dinamica e mutevole della legislazione» (sentenza n. 184 del 2016) afferente ai parametri costituzionali posti a presidio degli interessi finanziari, cosicché il d.lgs. n. 118 del 2011 non contiene disposizioni ispirate soltanto all'armonizzazione dei bilanci.

Dette disposizioni riguardano anche altri parametri quali, nel caso di specie, il principio dell'equilibrio di bilancio di cui all'art. 81 Cost.

Dunque, l'armonizzazione si colloca contemporaneamente in posizione autonoma e strumentale rispetto al principio dell'equilibrio del bilancio ex art. 81 Cost. Ciò comporta che le censure mosse dal Presidente del Consiglio dei ministri debbano essere prese in considerazione sia con riferimento diretto all'art. 81, terzo comma, Cost., sia in relazione alle norme contenute nel d.lgs. n. 118 del 2011.

3.– Venendo al merito, è opportuno individuare preliminarmente il thema decidendum e la ratio della disciplina del cosiddetto “disavanzo tecnico”.

Quanto al primo, le questioni sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri afferiscono alla legittimità costituzionale della richiamata previsione in disavanzo del bilancio 2016 senza una correlata successiva copertura all'interno della stessa legge regionale cui appartiene la norma impugnata.

Quanto al cosiddetto “disavanzo tecnico”, l'esame della relativa disciplina e la definizione della natura dell'istituto devono essere previamente inquadrati nell'ambito della riforma della contabilità degli enti territoriali contenuta nel d.lgs. n. 118 del 2011 e successive modifiche ed integrazioni.

Quest'ultimo, com'è noto, è finalizzato all'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi.

Ai fini della presente decisione, nel vastissimo ed articolato ordito normativo contenuto nel richiamato d.lgs. n. 118 del 2011, occorre concentrare l'attenzione sul principio della “competenza finanziaria potenziata”, sull'istituto del “fondo pluriennale vincolato” e sull'impatto di tali innovazioni sulle tecniche di copertura della spesa.

È in tale prospettiva, infatti, che va inquadrato il contestato disavanzo tecnico, applicato dalla Regione autonoma Sardegna.

I caratteri fondamentali della competenza finanziaria potenziata possono essere così sintetizzati:

- a) rilevanza contabile e giuridica della dimensione temporale delle obbligazioni attive e passive inerenti ai singoli esercizi finanziari;
- b) natura autorizzatoria, non solo del bilancio annuale ma anche di quello triennale, i quali sono stati riuniti in un unico documento;
- c) obbligo della copertura finanziaria a prescindere dall'esercizio di imputazione della spesa;
- d) imputazione dell'accertamento e dell'impegno alle scritture di un esercizio sulla base della scadenza della relativa obbligazione e della sua esigibilità;
- e) residui attivi e passivi costituiti solo da obbligazioni giuridicamente perfezionate ed esigibili.

Dalla scelta del legislatore di applicare il principio della competenza finanziaria potenziata deriva la necessità di istituire il fondo pluriennale vincolato, il quale serve a garantire gli equilibri del bilancio nei periodi intercorrenti tra l'acquisizione delle risorse ed il loro impiego.

Detto fondo è costituito da risorse accertate, destinate al finanziamento di obbligazioni passive dell'ente già impegnate, ed esigibili in esercizi successivi a quello in cui è accertata l'entrata (Allegato 4/1, punto 9.8, del d.lgs. n. 118 del 2011).

Nell'ambito del percorso giuridico-contabile delineato dalla riforma si è avvertita l'esigenza di porre in evidenza, e di eliminare, il disavanzo sommerso che tradizionalmente si annidava nella gestione dei residui e nella loro applicazione al risultato di amministrazione.

Conseguentemente sono state fissate nuove regole per le amministrazioni territoriali interessate all'emersione e alla rimozione del fenomeno.

In tale contesto è stata introdotta la procedura di riaccertamento straordinario dei residui, prevista dall'art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 118 del 2011, la quale è finalizzata a verificare il complesso dei residui attivi e passivi al 1° gennaio 2015, in modo da rendere veritiere le risultanze delle passate gestioni ed iscriverle in bilancio coerentemente con il principio della competenza finanziaria potenziata.

Secondo la richiamata disposizione, il riaccertamento straordinario dei residui deve essere effettuato, con riferimento al 1° gennaio 2015, in un'unica soluzione, contestualmente

all'approvazione del rendiconto 2014, individuando i residui non sorretti da alcuna obbligazione giuridica, destinati ad essere definitivamente cancellati, e quelli corrispondenti ad obbligazioni perfezionate, ripartiti secondo l'esercizio di scadenza dell'obbligazione.

Alla luce di quanto premesso circa la competenza finanziaria potenziata, il fondo pluriennale vincolato ed il riaccertamento straordinario dei residui, la logica del nuovo sistema, introdotto dal d.lgs. n. 118 del 2011, è quella di dare evidenza contabile e rilevanza giuridica ad alcune diacronie intercorrenti tra la realizzazione delle entrate e l'erogazione delle spese.

Attraverso una necessaria sintesi e semplificazione delle criticità che caratterizzano la regolazione e la gestione finanziaria, può dirsi che le minacce più sensibili all'equilibrio dei bilanci pubblici, ed in particolare a quello dei bilanci degli enti territoriali, vengono dalle problematiche giuridiche, estimatorie ed organizzative afferenti ai crediti e ai debiti, nonché dalla sovrastima – in sede previsionale – dei flussi finanziari di entrata.

I due fenomeni sono strettamente collegati poiché, se i crediti vengono sovrastimati e le entrate non vengono puntualmente accertate e riscosse, si crea uno sbilanciamento dei flussi finanziari con conseguente necessario ricorso alle anticipazioni di cassa e con produzione – in prospettiva pluriennale – di rilevanti disavanzi di amministrazione.

A ben vedere, i richiamati fenomeni di sovrastima e di mancata riscossione delle entrate appartengono alla categoria delle gravi patologie finanziario-contabili alle quali il riaccertamento straordinario di cui all'art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 118 del 2011 cerca di porre rimedio.

Ma l'interazione di tale norma con la competenza finanziaria potenziata ha generato la soluzione – che dovrebbe essere assolutamente transitoria – di dare evidenza giuridica alla diacronia tra riscossioni e pagamenti, quando la scadenza dei crediti risulta successiva a quella delle obbligazioni passive e l'incognita della solvibilità dei debitori incide in modo rilevante sull'equilibrio dei flussi finanziari nel corso di un solo esercizio.

Tale soluzione consiste nel consentire il disavanzo tecnico per il periodo intercorrente tra l'esercizio interessato alla diacronia e quelli successivi in cui la sua copertura diviene, al contrario, indefettibile.

Dall'interdipendenza dei citati istituti innovativi nasce la problematica del contestato disavanzo tecnico e della pretesa sua distorta utilizzazione da parte della Regione autonoma Sardegna.

Ai fini della presente decisione, le questioni all'esame possono essere dunque riassunte secondo il seguente ordine logico:

a) se la complessa trama normativa disegnata in materia dal d.lgs. n. 118 del 2011 sia essa stessa – con riguardo all'istituto del disavanzo tecnico – conforme all'art. 81, terzo comma, Cost.;

b) se la Regione si sia effettivamente discostata dalla norma interposta invocata;

c) se l'eventuale scostamento abbia comportato una lesione del richiamato art. 81, terzo comma, Cost.

4.– Tanto premesso, le questioni sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost. ed in relazione all'art. 3, comma 13, del d.lgs. n. 118 del 2011, sono fondate nei termini di seguito precisati.

4.1.– Quanto alla questione sub a), inerente alla conformità della disciplina del disavanzo tecnico all'art. 81, terzo comma, Cost., essa può essere risolta in senso positivo solo attraverso una stretta interpretazione della norma interposta invocata dal Presidente del Consiglio dei ministri.

La regola contenuta nel comma 13 dell'art. 3 del d.lgs. n. 118 del 2011 – secondo cui «Nel caso in cui a seguito del riaccertamento straordinario [...] i residui passivi reimputati ad un esercizio sono di importo superiore alla somma del fondo pluriennale vincolato stanziato in entrata e dei residui attivi reimputati al medesimo esercizio, tale differenza può essere finanziata con le

risorse dell'esercizio o costituire un disavanzo tecnico da coprirsi, nei bilanci degli esercizi successivi con i residui attivi reimputati a tali esercizi eccedenti rispetto alla somma dei residui passivi reimputati e del fondo pluriennale vincolato di entrata» – va intesa non come un mero raffronto numerico tra componenti contabili, bensì come un documento analiticamente corredato dall'elenco delle singole poste interessate, dalle relative ragioni giuridiche e dalla scadenza delle singole obbligazioni.

In particolare, l'applicazione del disavanzo tecnico deve essere intesa come una facoltà comportante un vero e proprio risultato economico-finanziario di carattere negativo, sia pure circoscritto al periodo delimitato dalle scadenze delle obbligazioni diacronicamente coinvolte.

Un mero richiamo all'istituto del disavanzo tecnico ed una previsione di spesa sbilanciata in eccesso rispetto alle risorse disponibili – elementi caratterizzanti la norma impugnata – prendono le mosse da un'interpretazione dell'art. 3, comma 13, del d.lgs. n. 118 del 2011 non conforme all'art. 81, terzo comma, Cost.

In altre parole, il disavanzo tecnico, per il periodo intercorrente tra l'esercizio di applicazione in bilancio e quello di copertura, è un vero e proprio disavanzo e – senza una corretta, nominativa ed analitica individuazione dei creditori e dei debitori coinvolti nel calcolo delle operazioni finalizzate all'ammissibilità del disavanzo stesso e senza un'appropriata determinazione del fondo pluriennale vincolato – risulta non conforme a Costituzione perché mina l'equilibrio del bilancio, sia in prospettiva annuale che pluriennale.

La norma sul disavanzo tecnico deve essere pertanto interpretata in modo costituzionalmente orientato, dal momento che «per i principi contabili vale la regola dell'interpretazione conforme a Costituzione, secondo la quale, in presenza di ambiguità o anfibologie del relativo contenuto, occorre dar loro il significato compatibile con i parametri costituzionali» (sentenza n. 279 del 2016).

Ove fosse possibile solo l'ipotesi ermeneutica estensiva della regola adottata dalla Regione autonoma Sardegna, ciò determinerebbe l'illegittimità costituzionale dello stesso principio contabile, dal momento che, così interpretato, esso diventerebbe un veicolo per un indebito allargamento – in contrasto con l'art. 81 Cost. – della spesa di enti già gravati dal ripiano pluriennale di disavanzi di amministrazione pregressi (in tal senso, sentenza n. 279 del 2016).

In quanto eccezione al principio generale dell'equilibrio del bilancio, la disciplina del disavanzo tecnico è comunque di stretta interpretazione e deve essere circoscritta alla sola irripetibile ipotesi normativa del riaccertamento straordinario dei residui nell'ambito della prima applicazione del principio della competenza finanziaria potenziata, in ragione delle particolari contingenze che hanno caratterizzato la situazione di alcuni enti territoriali.

4.2.– Per quel che concerne l'erronea applicazione dell'art. 3, comma 13, del d.lgs. n. 118 del 2011 da parte della Regione autonoma Sardegna, essa non costituisce un mero vizio formale dell'esposizione contabile, ma risulta strumentale ad una manovra elusiva della salvaguardia degli equilibri del bilancio regionale presidiati dall'art. 81, terzo comma, Cost.

Infatti la Regione, dopo aver ignorato l'assenza dei presupposti normativi (dimostrazione della eccedenza dei residui reimputati – corredati dalla prova di esistenza del credito e della scadenza – rispetto alla somma dei residui passivi e del fondo pluriennale vincolato) per l'applicazione del disavanzo tecnico, ha rinviato ad imprecisati esercizi successivi la copertura dello stesso, facendo riferimento – con generica espressione – a residui «eccedenti».

Ciò, tra l'altro, senza individuare gli estremi dei pretesi crediti e delle relative ragioni giuridiche e temporali in grado di giustificarne l'impiego diacronico.

In una precedente fattispecie di copertura con rinvio ad esercizi futuri, questa Corte – sempre con riguardo alla Regione autonoma Sardegna – ha affermato che «l'obbligo di copertura deve essere osservato con puntualità rigorosa nei confronti delle spese che incidono su un esercizio in corso e deve valutarsi il tendenziale equilibrio tra entrate ed uscite nel lungo periodo, valutando gli oneri già gravanti sugli esercizi futuri (sentenza n. 384 del 1991). [...]

È per questo che l'art. 81, quarto [ora terzo] comma, della Costituzione, pone il principio fondamentale della copertura delle spese, richiedendo la contestualità tanto dei presupposti che

giustificano le previsioni di spesa quanto di quelli posti a fondamento delle previsioni di entrata necessarie per la copertura finanziaria delle prime.

In questo quadro è evidente che la copertura di spese mediante crediti futuri, lede il suddetto principio costituzionale [...].

Un siffatto sistema di copertura mediante crediti non ancora venuti a scadenza contraddice peraltro la stessa definizione di “accertamento dell’entrata”, poiché è tale quella che si prevede di aver diritto di percepire nell’esercizio finanziario di riferimento e non in un esercizio futuro» (sentenza n. 213 del 2008).

4.3.– Infine, la norma impugnata risulta costituzionalmente illegittima anche in riferimento diretto all’art. 81, terzo comma, Cost., indipendentemente dalla violazione della norma interposta precedentemente esaminata.

La violazione consiste nell’aver consentito di impegnare le spese in misura superiore al complesso delle entrate relative all’esercizio 2016.

In proposito, questa Corte ha già affermato che «la “forza espansiva dell’art. 81, quarto [ora terzo] comma, Cost. nei riguardi delle fonti di spesa di carattere pluriennale, aventi componenti variabili e complesse” [...] costituisce una clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi di carattere finanziario con essa collidenti» (sentenza n. 279 del 2016; nello stesso senso, in precedenza, sentenza n. 70 del 2012).

Nella fattispecie, la manovra di bilancio della legge regionale impugnata ha consentito l’autorizzazione, non solo nel bilancio annuale, ma anche in quello pluriennale, di spese in assenza della prescritta copertura finanziaria, non tenendo conto che le operazioni di copertura non possono essere mai disgiunte dai profili giuridici delle componenti attive e passive (esatta individuazione non solo dei flussi finanziari ma anche dei crediti e dei debiti coinvolti nel necessario bilanciamento economico-finanziario) che sono alla base della sua verifica.

5.– In definitiva, occorre ribadire che l’istituto del disavanzo tecnico costituisce una tassativa eccezione alla regola del pareggio di bilancio ed, in quanto tale, risulta di strettissima interpretazione ed applicazione.

Tale istituto si collega inscindibilmente ed indefettibilmente alla pregressa diacronia, per lo più patologica, delle transazioni finanziarie in rapporto alla tempistica del pagamento dei debiti e della riscossione dei crediti.

Infatti, la fisiologia del rapporto tra transazioni attive e passive di un ente territoriale è nel senso di una sostanziale compensazione delle relative diacronie nel corso di un intero anno finanziario: è vero che può «esistere, come è ovvio, una discrasia [...] tra l’esercizio in cui matura giuridicamente l’esigibilità del credito, rilevante ai fini dell’accertamento, e l’esercizio in cui si incassa, in tutto o in parte, il relativo importo» (sentenza n. 213 del 2008), ma è altresì vero che tale fenomeno riguarda sia la gestione delle spese che delle entrate, di tal che i due dialettici fenomeni tendono a compensarsi.

Al contrario, uno sbilanciamento così grave da legittimare la chiusura in passivo del primo bilancio di previsione successivo al riaccertamento straordinario è quasi sempre eziologicamente collegato all’incapacità mostrata in passato dall’ente territoriale nella riscossione delle proprie entrate.

Avere riguardo a tale fenomeno patologico e consentire questa ulteriore facoltà di disavanzo – oltre a quelle decennali (art. 9, comma 5, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, recante «Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali).

Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali») e trentennali (art. 3, comma 16, del d.lgs. n. 118 del 2011), nonché alle anticipazioni di liquidità per debiti inevasi (da restituire anch’esse in un trentennio: artt. 2 e 3 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, recante «Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché

in materia di versamento di tributi degli enti locali») – costituisce certamente una dimostrazione di fiducia del legislatore statale nei confronti degli enti territoriali; dimostrazione di fiducia sicuramente corredata dall’aspettativa che la sua utilizzazione sia una tantum e non ingeneri la convinzione, negli stessi enti destinatari, che possano ripetersi e perpetuarsi le disfunzioni amministrative nella riscossione delle entrate e nella copertura delle spese, magari confidando in nuovi eccezionali provvedimenti legislativi di dilazione delle passività.

Ferma restando la discrezionalità del legislatore nello scegliere i criteri e le modalità per porre riparo a situazioni di emergenza finanziaria come quelle afferenti ai disavanzi sommersi, non può non essere sottolineata la problematicità di soluzioni normative, mutevoli e variegate come quelle precedentemente descritte, le quali prescrivono il riassorbimento dei disavanzi in archi temporali lunghi e differenziati, ben oltre il ciclo di bilancio ordinario, con possibili ricadute negative anche in termini di equità intergenerazionale (in senso conforme, sentenza n. 107 del 2016).

6.– In considerazione dell’inscindibile connessione esistente tra la norma impugnata e la struttura dei bilanci annuale e pluriennale, l’illegittimità costituzionale dell’art. 3 deve estendersi in via consequenziale all’intera legge reg. Sardegna n. 6 del 2016, ai sensi dell’art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), nelle parti in cui: applica al bilancio 2016 l’istituto del disavanzo tecnico; consente di impegnare somme eccedenti per euro 31.553.438,75 rispetto alle risorse effettivamente disponibili; non prevede l’individuazione specifica ed analitica dei crediti e delle relative scadenze che dovrebbero compensare tali operazioni (in senso conforme, sul riflesso invalidante di singole poste nei confronti dell’intero bilancio, sentenze n. 279 del 2016, n. 266 e n. 250 del 2013).

In base al principio dell’equilibrio tendenziale del bilancio, il quale «consiste nella continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche» (sentenza n. 250 del 2013), la Regione autonoma Sardegna dovrà assumere appropriati provvedimenti di carattere finanziario, in ordine alla cui concreta configurazione la perdurante discrezionalità del legislatore regionale sarà limitata dalla priorità dell’impiego delle risorse disponibili per il riequilibrio del bilancio 2016 e del successivo biennio, nei termini precedentemente individuati (in senso conforme, sentenze nn. 266 e 250 del 2013).

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 3 della legge della Regione autonoma Sardegna 11 aprile 2016, n. 6 (Bilancio di previsione per l’anno 2016 e bilancio pluriennale per gli anni 2016-2018);

2) dichiara, in via consequenziale, in applicazione dell’art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l’illegittimità costituzionale della legge reg. Sardegna n. 6 del 2016 nei sensi di cui in motivazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 novembre 2016.

Paolo GROSSI, Presidente
Aldo CAROSI, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l’11 gennaio 2017.

Sentenza: 6 dicembre 2016, n. 8/2017

Materia: giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale

Parametri invocati: art. 117, secondo comma, lettera l) Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: art. 31, comma 4, della legge della Regione Basilicata 14 settembre 2015, n. 37 (Riforma Agenzia Regionale per l'Ambiente di Basilicata)

Esito: illegittimità costituzionale

Estensore nota: Marialuisa Palermo

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei Ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale in via principale dell'art. 31, comma 4, della l.r. della Regione Basilicata 14 settembre 2015, n. 37, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione.

La censura *de qua* trova la propria ragion d'essere nella paventata violazione del riparto di competenze Stato – Regioni, così come cristallizzato dalla fonte costituzionale anzi citata, per quel che concerne la «*giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale [...]*», ivi qualificato quale materia di esclusiva competenza statale.

In particolare, il predetto art. 31, comma 4, l.r. 14 settembre 2015, n.37, recante «*Riforma Agenzia Regionale per l'Ambiente di Basilicata*» (A.R.P.A.B.), prevedeva che il personale della medesima, incaricato dell'espletamento delle funzioni di vigilanza e controllo, «*nell'esercizio delle funzioni di vigilanza [...] riveste anche la qualifica di ufficiale o agente di polizia giudiziaria*», violando in tal modo la competenza esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Seppur la disposizione in questione sia stata abrogata dalla successiva l.r. della Regione Basilicata 4 marzo 2016, n.5 (Collegato alla Legge di Stabilità regionale 2016), a detta del ricorrente, nonché del Giudice delle Leggi, gli effetti che la norma *de qua* era in grado di produrre *medio tempore*, in virtù della natura auto-applicativa, a seguito della sua entrata in vigore, e dunque precedentemente alla sua espressa abrogazione (sfornita del resto di effetti retroattivi), sono tali da richiedere un espresso intervento dichiarativo dell'incostituzionalità della norma, non bastando a tal fine una mera pronuncia di cessazione della materia del contendere.

Parimenti la Corte Costituzionale ha affermato che non può ritenersi che il recente intervento del legislatore statale, di cui all'art. 14, comma 7, della nella L. n. 132/2016, che autorizza i legali rappresentanti delle agenzie regionali per la protezione ambientale ad individuare e nominare, tra il personale ispettivo, i dipendenti presenti che operano con la qualifica di ufficiali di polizia giudiziaria, possa far ritenere superato lo sconfinamento di competenze posto in essere mediante l'adozione della norma censurata, in violazione dell'art. 117 Cost.

In adesione ad una consolidata giurisprudenza elaborata dalla medesima Corte Costituzionale (*ex plurimis* Corte Cost. n. 35 del 2011, n.167 del 2010, n.313 del 2003), quest'ultima ha accolto pertanto la questione di legittimità costituzionale sollevata, dichiarandone la fondatezza in quanto le funzioni proprie degli ufficiali o degli agenti di polizia giudiziaria possono essere conferite esclusivamente in ossequio a quanto disposto dagli artt. 55 e 57 del codice di procedura penale, da qualificarsi quali fonti di natura statale, in piena aderenza al disposto di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.

Disciplina dell'Agencia Regionale per l'Ambiente della Basilicata - Personale addetto ad attivita' di vigilanza - Attribuzione, nell'esercizio delle funzioni, anche della qualifica di ufficiale o agente di polizia giudiziaria. - Legge della Regione Basilicata 14 settembre 2015, n. 37, recante «Riforma Agencia Regionale per l'Ambiente di Basilicata (A.R.P.A.B.)», art. 31, comma 4. - (T-170008) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.3 del 18-1-2017)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 31, comma 4, della legge della Regione Basilicata 14 settembre 2015, n. 37, recante «Riforma Agencia Regionale per l'Ambiente di Basilicata (A.R.P.A.B.)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 12-17 novembre 2015, depositato in cancelleria il 17 novembre 2015 e iscritto al n. 100 del registro ricorsi 2015.

Udito nell'udienza pubblica del 6 dicembre 2016 il Giudice relatore Nicolò Zanon;

udito l'avvocato dello Stato Pio Giovanni Marrone per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 31, comma 4, della legge della Regione Basilicata 14 settembre 2015, n. 37, recante «Riforma Agencia Regionale per l'Ambiente di Basilicata (A.R.P.A.B.)», nella parte in cui prevede che il personale dell'ARPAB, nell'esercizio delle funzioni di vigilanza, riveste anche la qualifica di ufficiale o agente di polizia giudiziaria, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.

Secondo il ricorrente la disposizione costituzionale da ultimo citata, affidando alla legge statale la materia «giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale», sottrarrebbe al legislatore regionale qualsiasi possibilità di attribuire ai funzionari dell'Agencia regionale la qualifica di ufficiale o agente di polizia giudiziaria.

2.– Successivamente alla proposizione del ricorso, la Regione Basilicata ha approvato la legge regionale 4 marzo 2016, n. 5 (Collegato alla Legge di stabilità regionale 2016), nella quale è disposta, all'art. 10, comma 2, l'abrogazione della disposizione impugnata (art. 31, comma 4, ultimo periodo, della legge reg. Basilicata n. 37 del 2015).

Come rilevato dall'Avvocatura generale dello Stato, non sussistono, tuttavia, le condizioni per la dichiarazione di cessazione della materia del contendere.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, è a tal fine necessario il concorso di due requisiti: lo *ius superveniens* deve avere carattere satisfattivo delle pretese avanzate con il ricorso e le disposizioni censurate non devono avere avuto medio tempore applicazione (*ex multis*, sentenze n. 257, n. 253, n. 242, n. 199, n. 185, n. 155, n. 147, n. 101 e n. 39 del 2016).

Nel caso ora in esame, l'abrogazione dell'intera disposizione impugnata risulta satisfattiva delle ragioni del ricorrente.

Non sussistono, invece, elementi che dimostrino la sua mancata applicazione medio tempore o che ragionevolmente possano indurre ad escluderla. Essa è rimasta in vigore per un lasso di tempo

relativamente contenuto (dal 1° ottobre 2015 al 5 marzo 2016), ma, indipendentemente da ciò, rileva, in primo luogo, la sua natura auto-applicativa (ex multis, sentenze n. 149 e n. 16 del 2015) e, in secondo luogo, la circostanza che la disposizione impugnata si pone in parziale continuità normativa con quanto previsto dalla precedente legge reg. Basilicata 19 maggio 1997, n. 27 (Istituzione dell' Agenzia regionale per l'ambiente della Basilicata. A.R.P.A.B.), la quale – all'art. 3, comma 2, ultimo periodo – prevedeva che «[i]l Direttore dell' A.R.P.A.B. con proprio atto individua il personale che ai fini dell'espletamento delle attività di istituto deve disporre della qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria».

Pur se le due disposizioni recano formulazioni non coincidenti, esse mirano allo stesso obiettivo, cioè attribuire al personale dell'ARPAB la qualifica di ufficiale o agente di polizia giudiziaria.

E anche tale parziale continuità normativa induce a non escludere che la disposizione ora impugnata abbia trovato applicazione nel territorio regionale.

3.– Nel merito, la questione è fondata.

Accanto a quella effettivamente impugnata, altre leggi regionali hanno affrontato il problema qui in discussione, con formulazioni diverse ma convergenti nel disporre che al personale delle agenzie sia possibile attribuire la qualifica di ufficiale o agente di polizia giudiziaria (con attribuzione diretta ex lege, ovvero affidando ad una autorità amministrativa la concreta individuazione dei funzionari muniti della qualifica).

Tale scelta si spiega con l'obiettivo di rendere maggiormente efficace l'attività ispettiva in materia ambientale, in un contesto normativo statale che, anteriormente alla riforma recata dall'art. 14, comma 7, della legge 28 giugno 2016, n. 132 (Istituzione del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente e disciplina dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale), si prestava ad opposte interpretazioni in ordine all'esistenza di una fonte (appunto, statale) idonea ad attribuire al personale ispettivo delle agenzie la qualifica in questione (si vedano, da un lato, Consiglio di Stato - sezione seconda consultiva, adunanza di sezione del 23 maggio 2012; dall'altro, Corte di cassazione, sezione terza penale, 3-28 novembre 2016, n. 50352, che offrono contrastanti soluzioni sulla possibilità di fondare l'attribuzione in parola sull'art. 21 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, recante «Istituzione del servizio sanitario nazionale», sugli artt. 03, 2-bis, e 5 del decreto-legge 4 dicembre 1993, n. 496, recante «Disposizioni urgenti sulla riorganizzazione dei controlli ambientali e istituzione della Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente», convertito, con modificazioni, dalla legge 21 gennaio 1994, n. 61, e, infine, sul decreto del Ministro della sanità 17 gennaio 1997, n. 58, recante «Regolamento concernente la individuazione della figura e relativo profilo professionale del tecnico della prevenzione nell'ambiente e nei luoghi di lavoro»).

Attualmente, il delicato problema è stato risolto dal ricordato art. 14, comma 7, della legge statale n. 132 del 2016, che autorizza i legali rappresentanti delle agenzie regionali per la protezione ambientale a individuare e nominare, tra il personale ispettivo, i dipendenti che, nell'esercizio delle loro funzioni, operano con la qualifica di ufficiali di polizia giudiziaria.

Anche a prescindere dall'opportuna soluzione ora introdotta dal legislatore competente, la disposizione impugnata è in contrasto con la costante giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 35 del 2011, n. 167 del 2010 e n. 313 del 2003), elaborata in relazione a disposizioni di leggi regionali che attribuivano la qualifica in discussione al personale della polizia locale o del corpo forestale regionale.

Essa ha sempre affermato che ufficiali o agenti di polizia giudiziaria possono essere solo i soggetti indicati all'art. 57, commi 1 e 2, del codice di procedura penale, nonché quelli ai quali le leggi e i regolamenti attribuiscono le funzioni previste dall'art. 55 del medesimo codice, aggiungendo che le fonti da ultimo richiamate non possono che essere statali.

Ciò perché le funzioni in esame ineriscono all'ordinamento processuale penale, che configura la polizia giudiziaria «come soggetto ausiliario di uno dei soggetti del rapporto triadico in

cui si esprime la funzione giurisdizionale (il pubblico ministero)» (così, in particolare, la sentenza n. 35 del 2011).

Gli stessi principi vanno affermati in relazione all'attribuzione della qualifica in questione, operata da legge regionale, al personale ispettivo dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale della Regione Basilicata.

Ne consegue l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. della disposizione impugnata, in quanto invasiva della competenza esclusiva statale in materia di giurisdizione penale.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 31, comma 4, della legge della Regione Basilicata 14 settembre 2015, n. 37, recante «Riforma Agenzia Regionale per l'Ambiente di Basilicata (A.R.P.A.B.)», nella parte in cui prevede che «[n]ell'esercizio delle funzioni di vigilanza tale personale riveste anche la qualifica di ufficiale o agente di polizia giudiziaria».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 dicembre 2016.

Paolo GROSSI, Presidente
Nicolò ZANON, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 13 gennaio 2017.

Sentenza: 6 dicembre 2016, n. 10/2017

Materia: Autonomia contabile dei Consigli regionali – gruppi consiliari – controlli

Parametri invocati: artt. 5, 100, 113, 114, 117, 118, 119, 121, 122, 123 Cost.; D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, recante «Disposizioni in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012», convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della L. 7 dicembre 2012, n.213, in qualità di norma interposta; il principio di leale collaborazione

Giudizio: conflitto di attribuzione

Ricorrente: Regione Veneto

Oggetto: deliberazione della Corte dei Conti, sezione regionale di controllo per il Veneto, del 25.06.2015, n. 312

Esito:

1) Dichiarazione di inammissibilità delle censure del ricorso promosso dalla Regione Veneto nei confronti dello Stato relativamente alla richiesta di restituzione delle somme non regolarmente computate, nonché alla rendicontazione delle spese per il personale e l'attività di comunicazione anche via web;

2) reiezione del ricorso nella parte restante, con conseguente dichiarazione di infondatezza del conflitto di attribuzione

Estensore nota: Marialuisa Palermo

Sintesi:

La Regione Veneto ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, in relazione alla deliberazione della Corte dei Conti in epigrafe, mediante la quale è stata dichiarata l'irregolarità del rendiconto del gruppo misto al Consiglio Regionale, riferita al periodo 1 gennaio - 31 marzo 2015.

In particolare, la Regione Veneto ha fondato le proprie argomentazioni a sostegno della regolarità del rendiconto, censurata dai giudici contabili, sull'approdo cui la Corte Costituzionale era giunta con l'emanazione della sentenza n. 39 del 2014. In tale pronuncia, infatti, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 11, terzo periodo, del D.L. n.174 del 2012, quest'ultima aveva ritenuto che una disposizione di tal fatta, che disponeva per il gruppo consiliare la decadenza del diritto all'erogazione di risorse per l'anno in corso da parte del Consiglio regionale, nel caso di mancata regolarizzazione della rendicontazione entro il termine fissato, fosse da considerarsi alla stregua di «una misura repressiva di indiscutibile carattere sanzionatorio», operante automaticamente *ex lege*.

In altre parole, l'automatismo in questione si risolveva nell'assenza di una previsione avente ad oggetto un filtro correttivo che consentisse di graduare la sanzione sulla base della natura del vizio riscontrato dalla Corte dei Conti.

Di qui, dunque, l'elaborazione da parte della ricorrente di una tesi difensiva secondo la quale un intervento siffatto delle Giudice delle Leggi confermerebbe l'opzione ermeneutica in base alla quale potrebbero essere correttamente oggetto di un sindacato da parte dei Giudici contabili (dagli esiti negativi) esclusivamente delle decisioni di spesa contrassegnate da profili di "abnormità", ossia «manifestamente irragionevoli o arbitrarie».

La Regione Veneto ha concluso, pertanto, con la richiesta di annullamento della deliberazione impugnata in quanto illegittima *«per interferenza e menomazione delle competenze costituzionalmente riservate al Consiglio Regionale»*, nonché con la relativa e conseguente richiesta di dichiarazione di difetto di attribuzione della sezione regionale di controllo per il Veneto della Corte dei Conti ad esercitare un siffatto sindacato.

Il Presidente del Consiglio dei Ministri si è costituito in giudizio e, fra le altre, ha sollevato eccezione di inammissibilità del prefato ricorso per assenza di tono costituzionale del medesimo con riferimento, in particolare, alle censure relative alla presunta irregolarità del controllo operato sulle spese per il personale e le attività di comunicazione, anche via web, effettuate dal gruppo consiliare.

La Corte Costituzionale ha accolto quest'ultima censura, consacrando in tal modo l'irrelevanza della medesima con riguardo ai parametri normativi attributivi delle competenze costituzionali dei rispettivi enti, ed affermando, viceversa, la sua appartenenza al più ampio *genus* delle doglianze da far valere dinanzi alla giurisdizione comune, trovando essa la propria fonte in un presunto illegittimo esercizio della funzione di controllo contabile attribuita alla sezione regionale della Corte dei Conti.

Parimenti sfornita di tono costituzionale è stata giudicata la censura mediante la quale la ricorrente si opponeva alla richiesta di restituzione delle somme irregolarmente rendicontate, in quanto l'oggetto della contestazione si è rivelato essere del tutto estraneo alle attribuzioni costituzionali del Consiglio Regionale e dei gruppi consiliari.

Infine, la Corte ha dichiarato l'infondatezza del motivo del ricorso col quale la Regione Veneto lamentava la natura "abusiva" del controllo esterno esercitato dalla Corte dei Conti, in quanto esorbitante rispetto alla mera verifica di *«conformità del rendiconto al modello deliberato in sede di Conferenza permanente»*, ed a seguito del quale la medesima ha proceduto ad emanare la delibera *de qua*.

Secondo i Giudici costituzionali, il potere di sindacato attribuito in capo alla giurisdizione contabile dall'art.1, comma 11, del D.L. n.174 del 2012, si estrinseca, fra gli altri, anche attraverso la verifica della *«veridicità e correttezza delle spese»*, in modo tale da garantire la corrispondenza fra queste ultime e l'attività istituzionale del gruppo consiliare.

La portata di questo criterio è tale dunque da consentire che il controllo esercitato sui rendiconti dei gruppi consiliari, seppur scevro da qualsivoglia valutazione di merito circa il contenuto di scelte connotate da esclusiva natura politica, *«non può non ricomprendere la verifica dell'attinenza delle spese alle funzioni istituzionali svolte dai gruppi medesimi, secondo il generale principio contabile, costantemente seguito dalla Corte dei Conti in sede di verifica della regolarità dei rendiconti, della loro coerenza con le finalità previste dalla legge»*.

Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto - Verifica della regolarità del rendiconto del gruppo consiliare misto relativamente al periodo 1° gennaio - 13 marzo 2015. - Deliberazione della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Veneto, del 25 giugno 2015, n. 312. - (T-170010) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.3 del 18-1-2017)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito della deliberazione della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Veneto, del 25 giugno 2015, n. 312, promosso dalla Regione Veneto con ricorso notificato il 24 agosto 2015, depositato in cancelleria il 31 agosto 2015 e iscritto al n. 10 del registro conflitti tra enti 2015.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nell'udienza pubblica del 6 dicembre 2016 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

uditi gli avvocati Mario Bertolissi per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Pio Giovanni Marrone per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– La Regione Veneto ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri per l'annullamento, previa dichiarazione di non spettanza allo Stato, della deliberazione della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Veneto, del 25 giugno 2015, n. 312 e di quelle presupposte ed eventualmente adottate medio tempore (in particolare la deliberazione 20 maggio 2015, n. 251), con cui è stata dichiarata l'irregolarità del rendiconto presentato dal gruppo consiliare misto, relativamente al periodo 1° gennaio - 31 marzo 2015, nei limiti e per gli importi indicati nella deliberazione medesima.

1.1.– Con una prima e ampia censura la ricorrente si duole che – in violazione della propria autonomia costituzionalmente garantita, nonché dell'autonomia del Consiglio regionale, dei gruppi consiliari e del principio di leale collaborazione – il controllo operato dalla Corte dei conti, invece di essere meramente documentale ed esterno, sia stato esercitato valutando l'inerenza delle spese all'attività istituzionale del gruppo e sindacando il merito delle scelte discrezionali.

La sezione avrebbe utilizzato criteri diversi da quelli stabiliti dalla normativa di riferimento, rappresentata dal decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 dicembre 2012, n. 213, nonché dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 21 dicembre 2012 (Recepimento delle linee guida sul rendiconto di esercizio annuale approvato dai gruppi consiliari dei consigli regionali, ai sensi dell'articolo 1, comma 9, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213).

1.2.– Con una seconda censura, la Regione contesta la richiesta, rivolta al gruppo misto dalla sezione di controllo, di restituzione delle somme irregolarmente rendicontate, nonostante sia intervenuta una pronuncia del TAR Veneto volta a sospendere gli effetti dell'obbligo restitutorio e nonostante la normativa di riferimento disponga un effetto sospensivo conseguente all'impugnazione delle delibere della sezione regionale di controllo dinanzi ai competenti organi di giurisdizione.

1.3.– Con una terza censura, la ricorrente contesta l'illegittimità del controllo relativo a spese per il personale. La sezione regionale avrebbe erroneamente disconosciuto la conformità alla legge della tipologia di collaborazione attivata dal gruppo consiliare.

1.4.– Con una quarta censura, la Regione Veneto lamenta che erroneamente la sezione regionale avrebbe escluso alcune spese di comunicazione anche via web, da quelle inerenti lo svolgimento delle finalità istituzionali, di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 21 dicembre 2012.

2.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha formulato tre eccezioni di inammissibilità.

2.1.– In primo luogo ha ritenuto il ricorso inammissibile per tardività, in quanto anziché impugnare la deliberazione n. 312 del 2015, la Regione avrebbe dovuto impugnare sin dall’inizio la deliberazione n. 251 del 2015, con cui la sezione aveva formulato osservazioni ai fini della regolarizzazione dei rendiconti e con cui già aveva manifestato l’intento di esercitare il potere di controllo.

2.2.– Ha ritenuto il ricorso inammissibile, in secondo luogo, per la genericità delle censure proposte, che non consentono di individuare le specifiche attribuzioni lese dall’atto impugnato.

2.3.– Ha ritenuto, in terzo luogo, il ricorso privo di tono costituzionale, in quanto avente ad oggetto, non tanto questioni attinenti al riparto delle attribuzioni costituzionali ma unicamente una diversa interpretazione delle norme che disciplinano il controllo.

3.– Le prime due eccezioni di inammissibilità non sono fondate.

3.1.– Non è fondata l’eccezione di inammissibilità per tardività, poiché, come affermato da questa Corte, riguardo a conflitti analoghi sollevati dalla stessa odierna ricorrente relativi alle deliberazioni della sezione regionale di controllo, la dichiarazione impugnata non può considerarsi meramente consequenziale rispetto alla deliberazione n. 251 del 2015. «Quest’ultima costituisce un “atto endo-procedimentale” con cui, ai sensi dell’art. 1, comma 11, del decreto-legge n. 174 del 2012, la sezione regionale di controllo, dopo aver verificato, attraverso un esame preliminare dei rendiconti, le carenze e le irregolarità documentali, ha assegnato ai gruppi consiliari un termine per la produzione di documentazione e chiarimenti, secondo le specifiche indicazioni allegata alla deliberazione» (sentenze n. 260 e n. 104 del 2016, n. 130 del 2014).

Solo in seguito a tale produzione la sezione regionale ha deliberato l’irregolarità dei rendiconti sulla base delle argomentazioni ivi per la prima volta diffusamente esternate, «il che rende evidente che è questo – e non la previa delibera istruttoria – l’atto di spendita del potere contestato dalla Regione» (sentenza n. 260 del 2016; in termini analoghi sentenza n. 104 del 2016).

3.2.– Non è fondata l’eccezione d’inammissibilità del ricorso per genericità delle censure, poiché la Regione Veneto specifica sufficientemente quali sarebbero, a suo avviso, le spese oggetto di simile illegittimo controllo. Si tratterebbe di spese per il personale e per attività di comunicazione anche via web.

3.3.– La terza eccezione di inammissibilità, relativa all’assenza di tono costituzionale, non è fondata con riferimento alla prima censura avanzata nel ricorso della Regione.

La ricorrente lamenta, infatti, che la sezione regionale della Corte dei conti, con la deliberazione impugnata, avrebbe esercitato non un controllo documentale ed esterno, ma di inerenza all’attività istituzionale dei gruppi, ledendo la propria autonomia statutaria, nonché l’autonomia del Consiglio regionale e dei gruppi consiliari.

Come la Corte ha già avuto modo di affermare, a conferire tono costituzionale ad un conflitto basta la prospettazione dell’esercizio di un potere radicalmente diverso da quello attribuito dalla legge, così integrando «un’ipotesi di lamentata carenza di potere in concreto incidente sulle prerogative costituzionali della ricorrente» (sentenze n. 260 e n. 104 del 2016; nello stesso senso, sentenze n. 235 del 2015, n. 263 e n. 137 del 2014).

3.3.1.– L’eccezione di inammissibilità relativa al difetto di tono costituzionale è, invece, fondata con riferimento alle restanti censure che riguardano la presunta irregolarità del controllo relativo a specifiche spese per il personale e per attività di comunicazione anche via web.

Come ripetutamente affermato da questa Corte, «il tono costituzionale del conflitto sussiste quando le Regioni non lamentino una lesione qualsiasi, ma una lesione delle proprie attribuzioni costituzionali» (ex plurimis v. sentenza n. 260 del 2016; in senso conforme sentenze n. 87 del 2015,

n. 263 del 2014, n. 52 del 2013). Vanno dunque distinti i casi in cui la lesione derivi da un atto meramente illegittimo (la tutela dal quale è apprestata dalla giurisdizione amministrativa), da quelli in cui l'atto è viziato per contrasto con le norme attributive di competenza costituzionale (mentre non rileva che l'atto possa essere anche oggetto di impugnazione in sede giurisdizionale) (così espressamente, sentenze n. 260 del 2016, n. 87 del 2015, n. 137 del 2014).

Questa Corte ha già avuto modo di sottolineare, inoltre, che, «con specifico riguardo al conflitto sorto in riferimento al peculiare controllo delle sezioni regionali della Corte dei conti sulle singole spese, in ordine a censure dal contenuto analogo pur se riferite ad esercizi diversi, [...] oggetto delle doglianze non è l'invasione della sfera costituzionale della ricorrente ma la mera illegittimità della funzione esercitata, illegittimità da fare valere innanzi alla giurisdizione comune» (sentenze n. 260 e n. 104 del 2016).

3.3.2.– Quanto poi alla censura che riguarda la presunta erronea richiesta di restituzione delle somme irregolarmente rendicontate, anch'essa è priva del necessario tono costituzionale.

Quello che viene contestato dalla ricorrente non è tanto la spettanza del potere della sezione regionale di chiedere la restituzione delle somme, con le conseguenti ricadute sulle attribuzioni costituzionali del Consiglio regionale e dei gruppi consiliari, quanto, piuttosto, l'interpretazione degli effetti della sospensione delle procedure esecutive di recupero delle somme operata dal tribunale amministrativo regionale.

4.– La censura della ricorrente, circa la natura non meramente documentale ed esterna del controllo da parte della sezione regionale, non è fondata.

Questa Corte ha più volte evidenziato che l'art. 1, comma 11, del decreto-legge n. 174 del 2012, attribuisce alla sezione regionale di controllo un giudizio di conformità dei rendiconti medesimi alle prescrizioni dettate dall'art. 1, e quindi ai criteri contenuti nelle linee guida.

Tra i criteri richiamati, l'art. 1 dell'Allegato A al d.P.C.m. 21 dicembre 2012 menziona la «veridicità e correttezza delle spese», con l'ulteriore puntualizzazione che «ogni spesa deve essere espressamente riconducibile all'attività istituzionale del gruppo» (comma 3, lettera a) (sentenze n. 260 e n. 104 del 2016, n. 130 del 2014).

Ciò premesso, come ribadito più volte da questa Corte, il controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari, «se, da un lato, non comporta un sindacato di merito delle scelte discrezionali rimesse all'autonomia politica dei gruppi, dall'altro, non può non ricomprendere la verifica dell'attinenza delle spese alle funzioni istituzionali svolte dai gruppi medesimi, secondo il generale principio contabile, costantemente seguito dalla Corte dei conti in sede di verifica della regolarità dei rendiconti, della loro coerenza con le finalità previste dalla legge» (sentenza n. 260 del 2016; analogamente, sentenze n. 104 del 2016, n. 263 del 2014).

Dalla deliberazione impugnata emerge, pertanto, che la sezione regionale di controllo della Corte dei conti si è attenuta a tali principi e ha svolto un controllo finalizzato ad accertare la conformità delle spese rendicontate ai criteri di veridicità e correttezza contenuti nelle linee guida, senza travalicare nel merito.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibili le censure del ricorso per conflitto di attribuzione, promosso dalla Regione Veneto nei confronti dello Stato, in relazione alla deliberazione della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Veneto, del 25 giugno 2015, n. 312, relative alla richiesta di restituzione delle somme non regolarmente computate, nonché alla rendicontazione delle spese per il personale e per l'attività di comunicazione anche via web;

2) respinge per il resto il ricorso, dichiarando che spettava alla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Veneto, operare la verifica della regolarità dei rendiconti dei gruppi consiliari della Regione Veneto sulla base dei criteri individuati dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 21 dicembre 2012.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 dicembre 2016.

Paolo GROSSI, Presidente
Augusto Antonio BARBERA, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 13 gennaio 2017.

Sentenza: 23 novembre 2016, n. 13/2017

Materia: coordinamento della finanza pubblica

Parametri invocati: artt. 3, 5, 11, comma 1, 117, commi 1 e 3, 119, commi 3 e 5, Cost; principio di leale collaborazione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regione Umbria

Oggetto: art.7, comma 9 – *sexies*, del D.L. 19 giugno 2015, n.78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale, nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della L. 6 agosto 2015, n.125

Esito: illegittimità costituzionale

Estensore nota: Marialuisa Palermo

Sintesi:

La Regione Umbria ha sollevato questione di legittimità costituzionale relativamente alla disposizione di legge di cui all'art. 7, comma 9 – *sexies* del D.L. 19 giugno 2015, n.78 convertito, con modificazioni, dall'art.1, comma 1, della L. 6 agosto 2015, n.125, mediante il quale è stato novellato l'art. 1, comma 122, della legge 23 dicembre 2014, n.190, sostituendo le parole “*alla data del 30 settembre 2014*” con le parole “*alla data di entrata in vigore della presente legge*”.

La novella di legge in questione, lungi dal rivelarsi foriera di una mera proroga, incideva sensibilmente sul riparto dei Fondi Europei di Sviluppo Regionale, così come riprogrammato dal Governo, di concerto con la Commissione Europea, e successivamente confluito nell'accordo con le regioni denominato “*Piano Nazionale per il Sud: Sud 2020*”.

Quest'ultimo, siglato con il Governo in data 3 novembre 2011, vedeva coinvolte le Regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia.

A corredo di questo *iter* procedurale era stato infine elaborato il *Piano di azione coesione* (PAC) al quale, in un secondo momento, ha preso parte anche la Regione Umbria.

In tale contesto legislativo-burocratico si è innestata dunque l'odierna questione di legittimità costituzionale, avente ad oggetto il prefato disposto normativo.

Quest'ultimo, invero, avrebbe consentito all'Esecutivo di distogliere le risorse già destinate al finanziamento del PAC per dare attuazione ad interventi economici di altra natura, purchè le predette somme risultassero «*non ancora impegnate alla data*» del 1 gennaio 2015, e non più «*alla data del 30 settembre 2014*».

Tale modifica trovava, dal canto suo, la propria ragion d'essere nella circostanza per cui l'acquisizione al PAC dei fondi in questione è intervenuta soltanto in data 22 dicembre 2014, di guisa che però, di fatto, è risultato materialmente impossibile per le regioni interessate adottare atti di impegno entro la data del 1 gennaio 2015.

Ne è conseguita pertanto anche l'impossibilità, per l'odierna ricorrente, di dare attuazione agli interventi per la realizzazione dei quali si era formalmente impegnata mediante l'adozione della delibera della Giunta Regionale 31 ottobre 2014, n. 1340.

Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei Ministri.

La Regione Umbria ha posto alla base della questione di legittimità costituzionale sollevata la violazione degli artt. 3, 5, 11, comma 1, 117, commi 1 e 3, 119, commi 3 e 5, Cost, nonché del

principio di leale collaborazione. In particolare, le doglianze vertono innanzitutto sulla violazione dei dettati costituzionali di cui agli artt. 11, comma 1 e 117 comma 1 in base ai quali da un lato, lo Stato italiano legittima le limitazioni di sovranità provenienti da organismi sovranazionali, e dall'altro, è sancito espressamente il primato, sul diritto interno, del diritto europeo ed internazionale.

Il richiamo agli obblighi di portata sovranazionale si rendeva in tal caso adeguato, stando alla tesi difensiva sostenuta dalla ricorrente, poiché la rideterminazione del riparto dei Fondi Europei di Sviluppo Regionale rappresentava il frutto di puntuali accordi stipulati dal Governo con le istituzioni europee, sulla base dei quali il contributo di provenienza statale subiva delle riduzioni direttamente proporzionali ai corrispondenti aumenti dei contributi di matrice europea.

La Regione Umbria, inoltre, lamentava la violazione dell'art. 117, comma 3, avendo quale riferimento la materia del «coordinamento della finanza pubblica», rientrante nel novero di materie oggetto di legislazione concorrente.

Lo Stato, impedendole di utilizzare le risorse in questione destinate a finanziare, tra gli altri, anche interventi di natura fiscale e contributiva, avrebbe esorbitato dal proprio ambito di competenza, limitato alla sola fissazione dei «principi generali» della materia.

Nondimeno, la questione di legittimità costituzionale è stata ancorata dalla ricorrente al parametro di cui all'art. 119, commi 3 e 5 Cost., in quanto la novella di legge censurata avrebbe determinato, nelle sue ricadute pratiche, il mancato rispetto della *ratio* propria degli interventi perequativi che lo Stato è tenuto a realizzare per le finalità ivi enunciate.

Parimenti, veniva invocata la lesione dell'art. 3, 5, 119 Cost., e del principio di leale collaborazione, dal momento che alla violazione delle disposizioni che disciplinano il rapporto di competenze fra lo Stato e le Regioni, si accompagnava il mancato rispetto delle garanzie procedurali mediante le quali devono trovare compiuta realizzazione le concertazioni fra i medesimi.

La Corte Costituzionale ha accolto la questione di legittimità costituzionale ancorandola esclusivamente al parametro di cui all'art. 3 Cost. nella parte in cui cristallizza il principio di ragionevolezza.

A detta del giudice delle Leggi, infatti, la tempistica attraverso la quale il legislatore ha proceduto a novellare la disposizione di legge censurata ha avuto degli effetti pratici irragionevoli in quanto, se da un lato lo spostamento in avanti del termine *de quo* aveva consentito alla Regione Umbria, in un primo momento, di prendere parte al *Piano di azione coesione*, destinandole parte delle risorse in esso incluse, dall'altro esso le ha successivamente impedito *in toto* di darvi attuazione.

L'accoglimento di tale censura ha comportato che tutte le altre fossero dichiarate assorbite.

Bilancio e contabilità pubblica - Enti locali - Finanziamento degli incentivi di cui ai commi 118 e 121 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014 con le risorse del Fondo di rotazione già destinate agli interventi del Piano di azione coesione e non impegnate alla data di entrata in vigore della legge stessa. - Decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2015, n. 125 - art. 7, comma 9-sexies. - (T-170013) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.4 del 25-1-2017)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 9-sexies, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la

continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2015, n. 125, promosso dalla Regione Umbria con ricorso notificato il 12-16 ottobre 2015, depositato in cancelleria il 22 ottobre 2015 ed iscritto al n. 96 del registro ricorsi 2015.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 23 novembre 2016 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi l'avvocato Massimo Luciani per la Regione Umbria e l'avvocato dello Stato Gianni De Bellis per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con ricorso notificato il 12-16 ottobre 2015, la Regione Umbria ha impugnato l'art. 7, comma 9-sexies, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2015, n. 125, che prevede che «All'articolo 1, comma 122, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, le parole: “alla data del 30 settembre 2014” sono sostituite dalle seguenti: “alla data di entrata in vigore della presente legge”».

1.1.– L'art. 1, comma 122, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. (Legge di stabilità 2015)», nel testo originario, prevedeva: «Al finanziamento degli incentivi di cui ai commi 118 e 121 si provvede, quanto a 1 miliardo di euro per ciascuno degli anni 2015, 2016 e 2017 e a 500 milioni di euro per l'anno 2018, a valere sulla corrispondente riprogrammazione delle risorse del Fondo di rotazione di cui all'articolo 5 della legge 16 aprile 1987, n. 183, già destinate agli interventi del Piano di azione coesione, ai sensi dell'articolo 23, comma 4, della legge 12 novembre 2011, n. 183, che, dal sistema di monitoraggio del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze, risultano non ancora impegnate alla data del 30 settembre 2014».

2.– Con la prima censura è prospettata la violazione degli artt. 11, 117 e 119 della Costituzione, anche in relazione agli artt. 175 e 176 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), alla decisione della Commissione europea 28 agosto 2014 C(2014) 6163, che ridefinisce il Programma operativo Umbria, nonché all'accordo Stato-Regioni del 3 novembre 2011 «“Piano nazionale per il Sud: Sud 2020”»; la violazione del principio di leale collaborazione; e la violazione dell'art. 119, terzo e quinto comma, Cost., alla cui stregua gli interventi perequativi sono disciplinati solo attraverso specifici moduli legislativi e procedurali.

In particolare, la norma impugnata, nel prevedere che, a copertura degli oneri connessi agli incentivi previsti dai citati commi 118 e 121 della legge n. 190 del 2014, ci si avvalga della corrispondente riprogrammazione delle risorse del Fondo di rotazione già destinate agli interventi del Piano di azione coesione (PAC) e non impegnate alla data di entrata in vigore della legge n. 190 del 2014, violerebbe l'art. 119, terzo e quinto comma, Cost., in quanto darebbe luogo ad una diminuzione del complesso delle risorse esclusivamente destinate a sostenere interventi per lo sviluppo delle aree sottoutilizzate.

Essa violerebbe, poi, gli artt. 11, 117, primo comma, Cost., consentendo allo Stato di sottrarsi agli obblighi assunti nei confronti dell'Unione europea; nonché gli artt. 117 e 119 Cost., comportando l'elusione degli obblighi contratti nei confronti delle Regioni che hanno sottoscritto l'accordo 3 novembre 2011 (o che vi hanno aderito successivamente attraverso la partecipazione al PAC, come ha fatto la Regione Umbria), così ledendo anche il principio di leale collaborazione, dando luogo a ingiustificata e irragionevole lesione delle competenze regionali.

3.– Con la seconda censura è dedotta la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione agli artt. 3, 97 e 119 Cost., e la violazione del principio di leale collaborazione.

La norma impugnata violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., esorbitando dalla competenza concorrente nella materia «coordinamento della finanza pubblica», limitata ai «principi generali» della materia.

Tale violazione della competenza regionale, prevista dall'ex art. 117, terzo comma, Cost., non si apprezzerrebbe solo nella prospettiva della disciplina della perequazione territoriale, ma anche in quella del buon andamento dell'Amministrazione (art. 97 Cost.) e del principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.), in quanto la sottrazione delle risorse pregiudicherebbe irragionevolmente la realizzazione dei progetti contenuti nel programma parallelo e oggetto della delibera della Giunta regionale della Regione Umbria n. 1340 del 31 ottobre 2014.

Sarebbe altresì violato il principio di leale collaborazione, non essendo state rispettate le garanzie procedurali necessarie a fronte di interventi riduttivi della finanza regionale.

4.– Con la terza censura è prospettata la violazione degli artt. 5, 117, 118 e 119, Cost. del principio di leale collaborazione.

La disposizione in esame lederebbe il principio di tutela delle autonomie regionali (art. 5 Cost.) e quello di leale collaborazione (art. 117 Cost.), nonché le disposizioni costituzionali che tutelano le competenze legislative e amministrative della Regione e la sua autonomia economico-finanziaria (artt. 117, 118 e 119 Cost.); il legislatore avrebbe dovuto acquisire l'intesa con le Regioni interessate prima di individuare l'entità della eventuale distrazione di risorse, e avrebbe dovuto prevedere che le modalità di impatto di tale eventuale distrazione sui programmi regionali di utilizzo di tale fondo fossero definite in base all'intesa.

5.– Con la quarta censura si deduce la violazione degli artt. 3, 117, e 119 Cost., dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 6 e 13 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, nonché al principio del legittimo affidamento.

La norma in esame, ledendo la competenza legislativa regionale nelle materie di potestà concorrente, nonché l'autonomia finanziaria regionale, violerebbe il principio del legittimo affidamento riconosciuto e tutelato sia dalla Costituzione, come espressione del principio di ragionevolezza e certezza del diritto, che dalla CEDU, nonché dall'ordinamento dell'Unione europea.

6.– Prima di passare all'esame delle censure, occorre vagliare alcune questioni preliminari sollevate dall'Avvocatura generale dello Stato.

6.1.– È anzitutto prospettata l'inammissibilità per mancata tempestiva impugnazione dell'art. 1, comma 122, della legge n. 190 del 2014, nel testo originario, e di carenza di interesse, attesa l'irrelevanza della modifica della data di applicazione della previsione stabilita dal citato art. 7, comma 9-sexies, del d.l. n. 79 del 2015.

In realtà – come si vedrà più diffusamente nell'esame del merito –, solo la diversa previsione temporale ha radicato l'interesse alla impugnazione, poiché alla data originaria del 30 settembre 2014 le risorse già destinate alla Regione non erano state ancora acquisite al Piano di azione coesione.

7.– Sempre in via preliminare, va esaminata l’ammissibilità delle censure prospettate con riguardo ai parametri di cui agli artt. 3 e 97 Cost.

La giurisprudenza costituzionale ha più volte affermato che nei giudizi in via principale le Regioni sono legittimate a denunciare la violazione dei parametri riguardanti il riparto di competenze tra esse e lo Stato e possono evocarne altri soltanto ove la loro violazione comporti una compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite (ex multis, da ultimo, sentenza n. 29 del 2016).

Nella specie le censure in questione sono adeguatamente motivate per dimostrare la ridondanza dei profili di irragionevolezza e violazione del buon andamento sull’autonomia organizzativa e di spesa regionale e locale.

8.– Per l’esame del merito devono essere riepilogate le vicende normative precedenti all’insorgere della questione.

9.– Con la decisione della Commissione europea del 13 luglio 2007 C(2007) 3329, veniva approvato il Quadro di riferimento strategico nazionale (QRSN) per la politica di sviluppo 2007-2013, predisposto dal Dipartimento delle politiche di sviluppo del Ministero dell’economia e delle finanze, di concerto con la Commissione stessa, presentato dall’Italia in seguito a consultazioni con i soggetti di cui all’art. 11 del Regolamento (CE) 11 luglio 2006, n. 1083/2006, recante «Regolamento del Consiglio recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e che abroga il regolamento (CE) n. 1260/1999». I Programmi operativi regionali (POR) allegati, ai fini del finanziamento sul FESR, erano ritenuti coerenti con gli obiettivi del Piano strategico nazionale.

10.– Con la delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) dell’11 gennaio 2011, n. 1 (Obiettivi, criteri e modalità di programmazione delle risorse per le aree sottoutilizzate e selezione ed attuazione degli investimenti per i periodi 2000-2006 e 2007-2013), al punto 7, si rilevava la necessità di una riprogrammazione delle risorse estesa ai fondi comunitari.

Nel novembre 2011 interveniva, pertanto, il Piano di azione coesione (PAC), cui devono affluire le risorse liberate dal FESR.

10.1.– In data 9 aprile 2014 la Regione Umbria trasmetteva la proposta tecnica di adesione al PAC e si avviava pertanto la relativa procedura, anche in sede europea, che si concludeva con il decreto del Ministro dell’economia e delle finanze del 22 dicembre 2014, n. 61, recante «Interazione del finanziamento a carico del Fondo di rotazione di cui alla legge n. 183/1987 per l’attuazione degli interventi previsti dal Piano di azione coesione delle regioni Umbria, Abruzzo e del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti nonché rimodulazione del quadro finanziario del Piano di azione coesione della regione Siciliana. (Decreto n. 61/2014)», che provvedeva all’assegnazione delle risorse già destinate alla Regione Umbria in favore degli interventi previsti dal PAC.

10.2.– Interveniva quindi l’art. 1, comma 122, della legge n. 190 del 2014, secondo cui «Al finanziamento degli incentivi di cui ai commi 118 e 121 si provvede [...] [con le risorse] già destinate agli interventi del Piano di azione e coesione [...] che, dal sistema di monitoraggio del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell’economia e delle finanze, risultano non ancora impegnate alla data del 30 settembre 2014».

10.3.– Quest’ultimo termine è stato poi differito con la norma impugnata (art. 7, comma 9-sexies, del d.l. n. 78 del 2015, convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge n. 125 del 2015), alla «data di entrata in vigore della presente legge» (1° gennaio 2015).

11.– La vicenda evidenzia la fondatezza della censura prospettata con riguardo alla violazione del principio di ragionevolezza; e ciò comporta l’assorbimento di tutte le altre doglianze volte a

contestare in via generale la distrazione delle risorse dal PAC (questa Corte, peraltro, con la sentenza n. 155 del 2016 ha già vagliato l'art. 1, comma 122, della legge n. 190 del 2014, in relazione al parametro di cui all'art. 119, quinto comma, Cost., ritenendolo non costituzionalmente illegittimo).

12.– La irragionevolezza attiene in particolare alla tempistica delineata dalla disposizione impugnata.

Lo spostamento in avanti del termine, da una parte, ha permesso l'inclusione fra le risorse del PAC dei fondi di spettanza della Regione Umbria, dall'altra, ha di fatto reso impossibile alla Regione di evitare la perdita del finanziamento mediante l'impegno delle risorse stesse.

Il differimento, pertanto, non solo ha comportato – come si è già affermato – la sopravvenienza di un interesse a ricorrere prima inesistente (alla data originaria del 30 settembre i fondi di competenza della Regione Umbria non erano ancora confluiti nel PAC e quindi non potevano essere sottratti), ma anche la ingiustificata lesione di tale interesse.

Difatti, essendo intervenuta l'acquisizione al PAC dei fondi in questione solo il 22 dicembre 2014 (data – come si è visto – del decreto ministeriale n. 61), è stato materialmente impossibile adottare atti di impegno entro il vicinissimo 1° gennaio 2015.

13.– Ne consegue, con riferimento alla specifica posizione della Regione ricorrente, l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 9-sexies, del d.l. n. 78 del 2015, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 125 del 2015, per violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.

Restano assorbite le rimanenti censure.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 9-sexies, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2015, n. 125, nei sensi e nei limiti di cui in motivazione, con specifico riferimento alla Regione Umbria.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 novembre 2016.

Paolo GROSSI, Presidente
Giancarlo CORAGGIO, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 19 gennaio 2017.

Sentenza: 6 dicembre 2016, n. 14/2017

Materia: tutela della salute e coordinamento della finanza pubblica

Parametri invocati: artt. 117, terzo comma e 120, secondo comma, Cost.; in qualità di norme interposte, la Legge 30 dicembre 2004, n.311, art. 1, comma 174, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato»; la legge 23 dicembre 2009, n.19, art.2, commi 82 ed 85, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato»; il D.L. 31 maggio 2010, n.78, art. 9, comma 28, recante «Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica», convertito, con modificazioni, dall'art.1, comma 1, della L. 30 luglio 2010, n.122; il D.L. 31 agosto 2013, n.101, art.4, commi 6 e 9, recante «Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni», convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della L.30 ottobre 2013, n.125; d.P.C.m. 7 e 20 giugno 2012, 21 marzo 2013, 6 marzo 2015, artt. 2 e 4, recante «Disciplina delle procedure concorsuali riservate per l'assunzione di personale precario del comparto sanità»

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: Legge della Regione Molise 26 marzo 2015, n.3 (Disposizioni straordinarie per la garanzia dei Livelli Essenziali di Assistenza)

Esito: illegittimità costituzionale

Estensore nota: Marialuisa Palermo

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei Ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale nei confronti dell'intera Legge della Regione Molise 26 marzo 2015, n. 3, recante «Disposizioni straordinarie per la garanzia dei Livelli Essenziali di Assistenza».

La Regione Molise non si è costituita in giudizio.

La normativa censurata, in particolare, all'art. 2, commi 1, 2, 3, 4, consente, sino al 31 dicembre 2016, la proroga dei contratti a tempo determinato, degli incarichi di collaborazione coordinata e continuativa e dei contratti libero-professionali del personale infermieristico operante presso gli istituti penitenziari del Molise.

Trattasi di una disposizione la quale, a detta del Presidente del Consiglio dei Ministri, si pone in palese contrasto con i principi fondamentali in materia di finanza pubblica e tutela della salute, così come esemplificati dai richiami ad alcune delle norme nazionali indicate in epigrafe (L. n.311/2004, art.1, comma 174; L. n. 19/2009, art. 2, commi 82 e 85), ed invocati in qualità di norme interposte per la censura di violazione degli artt. 117, terzo comma, e 120, secondo comma, Cost.-.

I *vulnera de quibus* trovano, in verità, la propria ragion d'essere nella circostanza per cui la Regione Molise rientra fra quelle regioni sottoposte al piano di rientro dal disavanzo sanitario per l'attuazione del quale, ai sensi dell'art. 120, comma 2, della Costituzione, è stato nominato dal Governo un apposito *commissario ad acta*.

Il suddetto piano straordinario di rientro ha comportato, pertanto, in applicazione dell'art. 1, comma 174, della L. n.311/2004, fra le numerose misure di taglio delle spese e di ripianamento del debito accumulato, il blocco del turn-over del personale del SSR sino al 31 dicembre del secondo anno successivo a quello di verifica, e il divieto di effettuare spese non obbligatorie per tale periodo.

Il ricorrente specifica, in particolare, che la portata di tali misure restrittive è tale per cui essa prevale anche sul successivo intervento normativo, qual è il D.L. n.101/2013, convertito dall'art.1,

comma 1, della L. n.125/2013, che consentirebbe di stabilizzare il personale precario della PA, la cui attuazione tuttavia rimane subordinata al rispetto di precedenti vincoli previsti dalla legislazione vigente.

Pur evidenziando l'erronea indicazione dei commi 82 ed 85 dell' art. 2 della L. n.1921/2009, invocati in qualità di norme interposte dal presidente del Consiglio dei Ministri in luogo dei commi 80 e 95 del medesimo articolo, la Corte Costituzionale ha accolto la questione di legittimità costituzionale sollevata in tal sede.

In particolare, secondo il giudice delle Leggi, la normativa regionale censurata, violando il prefato disposto normativo, ha leso un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica.

Nondimeno, il fatto che la Regione Molise abbia esercitato la propria potestà legislativa in una materia, la sanità, in relazione alla quale è tuttora in atto, ai sensi dell'art. 120, comma 2, Cost., l'esercizio del potere sostitutivo straordinario del Governo, rappresenta una violazione dell'evocato parametro costituzionale nella misura in cui l'iniziativa del legislatore regionale confligge con i poteri e gli obiettivi rimessi nel mandato operativo conferito al *commissario ad acta*.

La *ratio* sottesa alla richiamata disposizione, infatti, è tale per cui l'intervento del potere straordinario del Governo, finalizzato ad assicurare l'unità economica della Repubblica e i livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto alla salute (art. 32 Cost.), e che trova attuazione anche mediante la nomina di un *commissario ad acta*, deve potersi estrinsecare senza che, nel periodo in cui lo stesso trova compiuta realizzazione, vi sia alcuna interferenza da parte degli organi regionali, anche per via legislativa.

Ne consegue, in ordine alla presente questione di legittimità costituzionale, che le proroghe ai contratti del personale precario del Sistema sanitario regionale del Molise si pongono in palese contrasto con i compiti di razionalizzazione e contenimento della spesa del personale ed implementazione del divieto di turn-over, attribuiti al commissario straordinario, dalle delibere del Consiglio dei ministri del 21 marzo 2013, del 20 gennaio e del 7 giugno 2012.

In virtù di queste argomentazioni, pertanto, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità, per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 120, secondo comma, Cost. della legge della Regione Molise 26 marzo 2015, n.3, ritenendo altresì assorbite tutte le altre censure sollevate.

Sanita' pubblica - Contratti di lavoro a tempo determinato, degli incarichi di collaborazione coordinata e continuativa e dei contratti libero-professionali del personale infermieristico operante presso gli istituti penitenziari regionali - Possibilita' di proroga fino al 31 dicembre 2016. - Legge della Regione Molise 26 marzo 2015, n. 3 (Disposizioni straordinarie per la garanzia dei Livelli Essenziali di Assistenza). - (T-170014) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.4 del 25-1-2017)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Molise 26 marzo 2015, n. 3 (Disposizioni straordinarie per la garanzia dei Livelli Essenziali di Assistenza), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 25-26 maggio 2015, depositato in cancelleria il 3 giugno 2015 e iscritto al n. 59 del registro ricorsi 2015.

Udito nell'udienza pubblica del 6 dicembre 2016 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

udito l'avvocato dello Stato Enrico De Giovanni per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato la legge della Regione Molise 26 marzo 2015, n. 3 (Disposizioni straordinarie per la garanzia dei Livelli Essenziali di Assistenza), che consente, al fine di «garantire la migliore programmazione dell'utilizzo delle risorse umane e professionali operanti all'interno del Sistema sanitario regionale» (art. 1), la proroga, sino al 31 dicembre 2016 (art. 3), dei contratti di lavoro a tempo determinato, degli incarichi di collaborazione coordinata e continuativa con gli enti del Sistema sanitario regionale e dei contratti libero-professionali del personale infermieristico operante presso gli istituti penitenziari del Molise (art. 2).

Con una prima censura il ricorrente lamenta che la legge regionale impugnata violi l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, perché si pone in contrasto con il divieto di turn-over previsto dall'art. 1, comma 174, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)», espressione di un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica e di tutela della salute.

Con una seconda e connessa censura il ricorrente lamenta che le descritte misure legislative regionali interferiscano con le attribuzioni commissariali in materia di razionalizzazione e contenimento della spesa del personale e di turn-over, così violando, allo stesso tempo, l'art. 117, terzo comma, Cost. – con riferimento ai parametri interposti di cui all'art. 2, «commi 82 e 85», della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», espressione di principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica e tutela della salute – e l'art. 120, secondo comma, Cost.

Con l'ultima censura il Presidente del Consiglio dei ministri si duole che la legge impugnata violi l'art. 117, terzo comma, Cost., in riferimento a parametri interposti statali – art. 4, commi 6 e 9, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101 (Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 ottobre 2013, n. 125; art. 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122; artt. 2 e 4 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 6 marzo 2015 (Disciplina delle procedure concorsuali riservate per l'assunzione di personale precario del comparto sanità); anch'essi indicati come recanti principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica e tutela della salute – che vieterebbero la proroga dei contratti a tempo determinato al di fuori delle procedure di stabilizzazione ivi previste, e, in ogni caso, la assoggetterebbero al rispetto di determinati limiti e condizioni non ricorrenti nel caso di specie.

2.– In via preliminare, va rilevata l'ammissibilità del ricorso, benché abbia per oggetto l'intera legge regionale (sentenze n. 160 del 2012, n. 141 del 2010, n. 201 del 2008, n. 238 e n. 22 del 2006, n. 359 del 2003).

Questa Corte, infatti, ha più volte chiarito che «se “è inammissibile l'impugnativa di una intera legge ove ciò comporti la genericità delle censure che non consenta la individuazione della questione oggetto dello scrutinio di costituzionalità”, sono, invece, ammissibili “le impugnative contro intere leggi caratterizzate da normative omogenee e tutte coinvolte dalle censure (da ultimo, si vedano le sentenze n. 238 e n. 22 del 2006, n. 359 del 2003) (così, in particolare, sentenza n. 201 del 2008)”» (sentenza n. 141 del 2010).

Quest'ultimo è il caso di specie, poiché la legge impugnata è composta di soli tre articoli, il primo ed il terzo dei quali hanno «funzioni meramente accessorie» (sentenza n. 201 del 2008), occupandosi, rispettivamente, di esternare le finalità dell'intervento regionale e di regolare la sua efficacia temporale.

3.– Sempre in via preliminare deve essere rilevata l'utilizzabilità dei documenti prodotti in giudizio dall'Avvocatura generale dello Stato in prossimità dell'udienza pubblica di discussione: l'assenza di preclusioni al loro esame si ricava implicitamente dagli ampi poteri istruttori di questa Corte, che, ai sensi dell'art. 12 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, «dispone con ordinanza i mezzi di prova che ritenga opportuni e stabilisce i tempi e i modi da osservarsi per la loro assunzione».

4.– Nel merito, va esaminata, in via prioritaria, la censura di violazione degli artt. 117, terzo comma – in riferimento agli invocati parametri interposti dei «commi 82 e 85» dell'art. 2 della legge n. 191 del 2009, indicati come recanti principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica e tutela della salute –, e 120, secondo comma Cost., perché le norme impugnate ostacolano la piena attuazione del piano di rientro in relazione all'obiettivo di razionalizzazione e contenimento della spesa del personale e al disposto divieto di turn-over, così interferendo con il mandato del commissario ad acta.

4.1.– L'evocazione a parametro interposto dei commi 82 e 85 dell'art. 2 della legge n. 191 del 2009, quali norme che pongono il divieto di interferire con il piano di rientro e il mandato commissariale, è errata.

I commi invocati, infatti, rispettivamente, regolano i presupposti per l'accesso delle Regioni in disavanzo sanitario ai finanziamenti statali e rinviano ad altre disposizioni in materia di soggetti attuatori e di oneri e risorse della gestione commissariale.

I parametri corretti, costantemente utilizzati da questa Corte per dichiarare l'illegittimità delle leggi regionali che tale interferenza realizzano, sono, per contro, i commi 80 e 95 del medesimo art. 2 (sentenze n. 227 del 2015, n. 278 e n. 110 del 2014, n. 79 del 2013 e n. 91 del 2012). Sono questi ultimi, infatti, e non i primi, a prevedere che «[g]li interventi individuati dal piano sono vincolanti per la regione, che è obbligata a rimuovere i provvedimenti, anche legislativi, e a non adottarne di nuovi che siano di ostacolo alla piena attuazione del piano di rientro».

Tale erronea indicazione deve tuttavia essere considerata un mero lapsus calami, inidoneo a incidere sulla corretta individuazione della doglianza e sulla conseguente delimitazione del thema decidendum, posto che il ricorrente, da un lato, ha testualmente citato proprio il riportato inciso normativo (contenuto in entrambi i commi 80 e 95), che rende gli interventi individuati dal piano di rientro vincolanti per le Regioni; e, dall'altro, ha espressamente invocato le decisioni di questa Corte che si riferiscono a tali ultime disposizioni.

4.2.– La censura è fondata.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte «costituisce un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica quanto stabilito dall'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009, per cui sono vincolanti, per le Regioni che li abbiano sottoscritti, gli accordi previsti dall'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)”», finalizzati al contenimento della spesa sanitaria e al ripianamento dei debiti (da ultimo, sentenza n. 227 del 2015)» (sentenza n. 266 del 2016).

Si è anche costantemente affermato che, «[q]ualora poi si verifichi una persistente inerzia della Regione rispetto alle attività richieste dai suddetti accordi e concordate con lo Stato, l'art. 120, secondo comma, Cost. consente l'esercizio del potere sostitutivo straordinario del Governo, al fine di assicurare contemporaneamente l'unità economica della Repubblica e i livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto fondamentale alla salute (art. 32 Cost.).

A tal fine il Governo può nominare un commissario ad acta, le cui funzioni, come definite nel mandato conferitogli e come specificate dai programmi operativi (ex art. 2, comma 88, della legge n. 191 del 2009), pur avendo carattere amministrativo e non legislativo (sentenza n. 361 del 2010), devono restare, fino all'esaurimento dei compiti commissariali, al riparo da ogni interferenza degli organi regionali – anche qualora questi agissero per via legislativa – pena la violazione

dell'art. 120, secondo comma, Cost. (ex plurimis, sentenze n. 278 e n. 110 del 2014, n. 228, n. 219, n. 180 e n. 28 del 2013 e già n. 78 del 2011).

L'illegittimità costituzionale della legge regionale sussiste anche quando l'interferenza è meramente potenziale e, dunque, a prescindere dal verificarsi di un contrasto diretto con i poteri del commissario incaricato di attuare il piano di rientro (sentenza n. 110 del 2014)» (sentenza n. 227 del 2015).

Nel caso di specie l'interferenza è evidente, poiché le disposizioni impugnate consentono la proroga del personale precario del Sistema sanitario regionale, mentre le delibere del Consiglio dei ministri del 21 marzo 2013, del 20 gennaio e del 7 giugno 2012, prodotte in giudizio dal ricorrente, attribuiscono al commissario, al fine di attuare il piano di rientro dal disavanzo sanitario, i compiti di razionalizzazione e contenimento della spesa del personale e di implementazione del divieto di turn-over.

4.3.– Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale della legge reg. Molise n. 3 del 2015, per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 120, secondo comma, Cost.

5.– Restano assorbite le ulteriori censure formulate dal ricorrente.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Molise 26 marzo 2015, n. 3 (Disposizioni straordinarie per la garanzia dei Livelli Essenziali di Assistenza).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 dicembre 2016.

Paolo GROSSI, Presidente
Giancarlo CORAGGIO, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 19 gennaio 2017.

Sentenza: 8 novembre 2016, n. 30/2017

Materia: lavori pubblici – contratti pubblici

Parametri invocati: artt. 3, 24, primo e secondo comma, 117 Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Rimettente: Corte d'appello di Catanzaro

Oggetto: Art. 15 della legge della Regione Calabria 30 maggio 1983, n.18 (Norme sulla realizzazione di opere pubbliche di interesse regionale e sulla accelerazione delle relative procedure – Delega agli enti locali in materia di espropriazione per pubblica utilità, di occupazione provvisoria e d'urgenza e di circolazione di veicoli eccezionali)

Esito:

- 1) Illegittimità costituzionale della disposizione impugnata nella parte in cui non prevede che fra i cinque componenti del collegio arbitrale uno di essi sia nominato dall'ente locale territoriale, diverso dalla regione, che sia parte della controversi
- 2) Inammissibilità della questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento all'art. 117 Cost.

Estensore nota: Marialuisa Palermo

Sintesi:

La questione di legittimità costituzionale in esame è stata sollevata in via incidentale dalla Corte d'appello di Catanzaro nel corso di un giudizio civile promosso da un consorzio fra comuni contro una società affidataria di un appalto.

Tali comuni, per la risoluzione delle controversie relative all'esecuzione dei lavori oggetto del contratto, avevano convenuto di ricorrere ad un collegio arbitrale composto secondo i criteri di cui alla disposizione oggetto di censura.

Le doglianze del giudice rimettente vertono, in particolare, sull'«*anomala composizione del collegio arbitrale*», così come prevista dall'art. 15 della legge della Regione Calabria 30 maggio 1983, n. 18, in base al quale non è contemplata la possibilità di nomina di un arbitro per il soggetto committente qualora esso sia rappresentato da un ente pubblico diverso dalla regione.

Il giudice *a quo*, quindi, adduceva a fondamento di tale censura la violazione dei dettati di cui agli artt. 3, 24, primo e secondo comma, e 117 della Costituzione.

La Corte Costituzionale ha dichiarato l'inammissibilità, per assenza di motivazione, della censura sollevata con riferimento all'art. 117 Cost.

In secondo luogo, il Giudice delle Leggi ha accolto la questione di legittimità costituzionale dell'art. 15 di cui alla legge della Regione Calabria n. 18/83, sollevata con riferimento all'art. 3 Cost., dichiarandone la fondatezza nel merito.

Così come i giudici costituzionali avevano infatti già avuto modo di affermare nella sentenza n. 33 del 1995, avente ad oggetto l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Puglia 16 maggio 1985, n.27, in siffatte questioni di legittimità costituzionale, dirimente si rivela essere la natura dell'arbitrato il quale, così come statuito dagli artt. 806 ss. c.p.c., assurge ad un modo di risoluzione delle controversie cui le parti possono decidere di ricorrere, nei limiti ivi stabiliti.

L'arbitrato rituale, dunque, si qualifica a tutti gli effetti come uno strumento alternativo al ricorso all'autorità giudiziaria.

Da tale assunto deriva pertanto che «una legge la quale preveda la composizione del collegio arbitrale per la soluzione di controversie fra un soggetto pubblico ed uno privato, non può far venir meno la caratteristica fondamentale dell'istituto secondo cui, se è dato ad una delle parti la possibilità di designare uno o più componenti del collegio che deve decidere la controversia, pari facoltà deve essere concessa all'altra parte».

Nondimeno, tale condizione, posta a garanzia della parità fra le parti, nonché della terzietà del collegio arbitrale, non può ritenersi soddisfatta dall'attribuzione di tale facoltà di designazione di due componenti il collegio esclusivamente in capo all'ente regionale, dal momento che in tal modo non si supplisce affatto all'esigenza di garantire specifica rappresentanza processuale all'ente parte della controversia che sia diverso dalla regione.

Ne consegue una palese violazione del principio di eguaglianza, foriera di una disparità di trattamento fra la posizione del soggetto appaltatore e l'ente locale committente, entrambi parti della controversia arbitrale.

La Corte Costituzionale ha accolto dunque la questione di legittimità costituzionale sollevata relativamente all'art. 15 della legge della Regione Calabria n. 18 del 1983, per violazione dell'art. 3 Cost., nella parte in cui non prevede che fra i cinque componenti del collegio arbitrale uno di essi sia nominato dall'ente locale territoriale, diverso dalla regione, che si parte della controversia.

Ha dichiarato assorbite le altre censure sollevate con riguardo all'art. 24, commi primo e secondo, della Costituzione.

Arbitrato sulle controversie relative alla realizzazione di opere pubbliche nel territorio regionale - Ente locale territoriale quale parte della controversia - Composizione del Collegio. - Regione Calabria 30 maggio 1983, n. 18 (Norme sulla realizzazione di opere pubbliche di interesse regionale e sulla accelerazione delle relative procedure - Delega agli enti locali in materia di espropriazione per pubblica utilità, di occupazione provvisoria e d'urgenza e di circolazione di veicoli eccezionali), art. 15. - (T-170030) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.7 del 15-2-2017)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 15 della legge della Regione Calabria 30 maggio 1983, n. 18 (Norme sulla realizzazione di opere pubbliche di interesse regionale e sulla accelerazione delle relative procedure - Delega agli enti locali in materia di espropriazione per pubblica utilità, di occupazione provvisoria e d'urgenza e di circolazione di veicoli eccezionali), promosso dalla Corte d'appello di Catanzaro nel procedimento vertente tra il Consorzio "Valle Crati" e il Fallimento Forni ed Impianti Industriali Ing. De Bartolomeis spa ed altra, con ordinanza del 9 marzo 2015, iscritta al n. 153 del registro ordinanze 2015 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 34, prima serie speciale, dell'anno 2015.

Visto l'atto di costituzione del Consorzio "Valle Crati";

udito nell'udienza pubblica dell'8 novembre 2016 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo;

udito l'avvocato Oreste Morcavallo per il Consorzio "Valle Crati".

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Viene all’esame di questa Corte la questione, sollevata dalla Corte d’appello di Catanzaro nel corso di un giudizio di impugnazione di una sentenza arbitrale, di legittimità costituzionale dell’art. 15 della legge della Regione Calabria 30 maggio 1983, n. 18 (Norme sulla realizzazione di opere pubbliche di interesse regionale e sulla accelerazione delle relative procedure - Delega agli enti locali in materia di espropriazione per pubblica utilità, di occupazione provvisoria e d’urgenza e di circolazione di veicoli eccezionali), in riferimento agli artt. 3, 24, primo e secondo comma, e 117 della Costituzione, nella parte in cui tale norma «nello stabilire che i collegi arbitrali, per la risoluzione delle controversie relative ai lavori pubblici realizzati nel territorio regionale, siano composti da due magistrati, da due funzionari della regione (uno tecnico ed uno amministrativo), nominati dal presidente della regione, e da un libero professionista, nominato dall’appaltatore, determina con tale composizione una evidente disparità di trattamento tra la posizione dell’ente locale committente, quando esso sia diverso dalla regione, rispetto all’altro contraente che può includervi un professionista di propria fiducia».

2.– Nel porre il dubbio di costituzionalità il giudice a quo – ricostruiti i termini della controversia ed affermata l’ammissibilità dell’impugnazione della sentenza arbitrale ai sensi dell’art. 829, primo comma, numero 2, del codice di procedura civile sul rilievo che il vizio attinente alla nomina degli arbitri era stato dedotto nel giudizio arbitrale – fa proprie le ragioni in base alle quali, con la sentenza n. 33 del 1995, questa Corte, in relazione ad una questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Corte d’appello di Bari, ebbe a dichiarare «l’illegittimità costituzionale dell’art. 61 della legge della Regione Puglia 16 maggio 1985, n. 27 (Testo modificato ed aggiornato di leggi regionali in materia di opere e lavori pubblici), nella parte in cui non prevede che fra i cinque componenti del collegio arbitrale uno di essi sia nominato dall’ente locale territoriale, diverso dalla regione, che sia parte della controversia».

In particolare, la Corte d’appello di Catanzaro, riproponendo l’argomento a suo tempo svolto dalla Corte d’appello di Bari, così come riportato dalla Corte nella richiamata sentenza n. 33 del 1995, osserva «che la norma regionale, nello stabilire che i collegi arbitrali, per la risoluzione delle controversie relative ai lavori pubblici realizzati nel territorio regionale, siano composti da due magistrati, da due funzionari della regione (uno tecnico ed uno amministrativo), nominati dal presidente della regione, e da un libero professionista, nominato dall’appaltatore, determina con tale composizione una evidente disparità di trattamento tra la posizione dell’ente locale committente, quando esso sia diverso dalla regione, “rispetto all’altro contraente che può includervi un professionista di propria fiducia”» (sentenza citata, punto 4 del Considerato in diritto).

Ciò, secondo il giudice rimettente, determinerebbe un’alterazione del carattere fondamentale dell’istituto, in violazione degli artt. 3 e 24 Cost.

3.– La questione di legittimità costituzionale dell’art. 15 della legge reg. Calabria n. 18 del 1983, sollevata in riferimento all’art. 117 Cost., è inammissibile.

Nel porre il dubbio di costituzionalità la Corte d’appello di Catanzaro ha invocato tale parametro solo nel dispositivo dell’ordinanza, senza motivare la censura.

4.– Rispetto all’art. 3 Cost. la questione è fondata.

4.1.– Questa Corte ha già avuto modo di precisare che «[e]ssendo l’arbitrato un modo di risoluzione di controversie tra i soggetti dell’ordinamento, alternativo alla devoluzione di esse al giudice ordinario su concorde volontà delle parti, una legge, la quale preveda la composizione del collegio arbitrale per la soluzione di controversie fra un soggetto pubblico ed un privato, non può far venir meno la caratteristica fondamentale dell’istituto secondo cui, se è dato ad una delle parti di designare uno o più componenti del collegio che deve decidere la controversia, pari facoltà deve essere concessa all’altra parte.

Né [...] tale esigenza può ritenersi soddisfatta con l’attribuzione ad un altro soggetto pubblico, quale la regione, del potere di nomina, in un collegio di cinque componenti, di due di essi

da parte del presidente della regione, scelti uno tra i funzionari tecnici e l'altro tra quelli amministrativi della regione stessa» (sentenza n. 33 del 1995, punto 4 del Considerato in diritto).

Infatti, quando sia parte della controversia un ente territoriale diverso dalla Regione, non può ritenersi che quest'ultima possa esprimere la volontà di detto ente, in quanto ciò altererebbe «il sistema delle autonomie, che considera assolutamente distinte la soggettività di ciascuno degli enti suddetti e la conseguente attribuzione dei poteri per la cura degli interessi pubblici dei quali essi siano rispettivamente titolari» (sentenza citata, punto 4 del Considerato in diritto).

Alla luce di detti principi, dunque, risulta palese che l'art. 15 della legge reg. Calabria n. 18 del 1983, non prevedendo che uno dei componenti del collegio arbitrale sia nominato dall'ente territoriale, diverso dalla Regione, che sia parte della controversia, determina una violazione del principio di eguaglianza.

Per tale parte, dunque, ne va dichiarata l'illegittimità costituzionale.

5.– L'accoglimento della questione, in riferimento all'art. 3 Cost., assorbe le altre censure dedotte in riferimento all'art. 24, primo e secondo comma, Cost.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 15 della legge della Regione Calabria 30 maggio 1983, n. 18 (Norme sulla realizzazione di opere pubbliche di interesse regionale e sulla accelerazione delle relative procedure - Delega agli enti locali in materia di espropriazione per pubblica utilità, di occupazione provvisoria e d'urgenza e di circolazione di veicoli eccezionali), nella parte in cui non prevede che fra i cinque componenti del collegio arbitrale uno di essi sia nominato dall'ente locale territoriale, diverso dalla Regione, che sia parte della controversia;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 15 della legge reg. Calabria n. 18 del 1983, sollevata, in riferimento all'art. 117 della Costituzione, dalla Corte d'appello di Catanzaro con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 novembre 2016.

Paolo GROSSI, Presidente
Alessandro CRISCUOLO, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 9 febbraio 2017.

Sentenza: 23 novembre 2016, n. 32/2017

Materia: funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane; ordinamento civile; coordinamento della finanza pubblica

Parametri invocati: art. 117, terzo e quarto comma, 118 Cost.; principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regione Veneto

Oggetto: art. 5, commi da 1 a 6, del D.L. 19 giugno 2015, n.78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali) convertito, con modificazioni, dalla L. 6 agosto 2015, n.125

Esito:

1) inammissibilità delle questioni di legittimità dell'art. 5, commi da 1 a 6, del D.L. 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla l. 6 agosto 2015, n.125, promosse in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 della Costituzione;

2) non fondatezza delle questioni di legittimità dell'art. 5, commi da 1 a 6, del medesimo D.L. n.78 del 2015, promosse in riferimento all'art. 117, quarto comma, Cost. ed al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.

Estensore nota: Marialuisa Palermo

Sintesi:

La Regione Veneto ha promosso una questione di legittimità costituzionale in riferimento all'art.5, commi da 1 a 6, del D.L. 19 giugno 2015, n.78, convertito, con modificazioni, dalla L. 6 agosto 2015, n.125, per violazione degli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.

La disposizione di legge oggetto delle censure anzi citate disciplina sia il transito del personale appartenente ai Corpi ed ai servizi di polizia provinciale *«nei ruoli degli enti locali per lo svolgimento delle funzioni di polizia municipale [...]»*, che la riallocazione delle funzioni della polizia amministrativa locale e del relativo personale, in attuazione di quanto già disposto dalla L. 7 aprile 2014, n.56, nell'ambito dei processi di riordino delle funzioni provinciali.

Con riferimento, in particolare, ai provvedimenti di riordino inerenti la polizia provinciale, la ricorrente ritiene che il disposto normativo di cui al comma 1 della disposizione *de qua* leda le prerogative legislative spettanti alla Regione, in quanto esso sarebbe in palese contrasto con l'accordo sancito, fra Stato e Regioni, in sede di conferenza unificata l'11 settembre 2014.

Quest'ultimo, infatti, espressamente escludeva l'adozione di provvedimenti di riordino nell'ambito delle *«funzioni provinciali nelle materie oggetto di future riforme»*, nel novero delle quali sono incluse le forze di polizia, fintanto che non fossero entrate in vigore le riforme allora oggetto di discussione in sede parlamentare.

L'impugnato art. 5, al contrario, ha previsto la riallocazione della polizia provinciale, pur non essendo nel frattempo intervenuta alcuna riforma.

Quanto alle doglianze inerenti alle disposizioni relative alla polizia amministrativa locale, il comma 2 del prefato disposto normativo afferma che *«gli enti di area vasta e le città metropolitane individuano il personale di polizia provinciale necessario per l'esercizio delle loro funzioni*

fondamentali [...]» il che, a detta della Regione Veneto, violerebbe la competenza regionale residuale all'interno della quale rientrerebbe la materia della «polizia amministrativa locale».

Violazione, quest'ultima, che non troverebbe adeguata compensazione nella susseguente previsione secondo la quale, in via residuale, si prevede che «le leggi regionali riallocano le funzioni di polizia amministrativa locale ed il relativo personale nell'ambito dei processi di riordino delle funzioni provinciali [...]».

In giudizio si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri.

Questi, nel contestare le censure della ricorrente, ha sostenuto la completa aderenza e coerenza della disposizione di legge in esame con quanto confluito nell'accordo fra Stato e Regioni anzi citato; parimenti, ha confermato la piena legittimità costituzionale dell'art. 5 del D.L. n. 78/2015, in quanto la priorità assegnata dallo Stato agli enti di area vasta ed alle città metropolitane negli ambiti dallo stesso disciplinati rientra nel dettato costituzionale di cui all'art. 117, comma 2, lett. p) Cost. in base al quale lo Stato possiede competenza esclusiva a legiferare in materia di «*organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane*».

Nondimeno, il resistente ha contro argomentato avverso le doglianze su esposte facendo leva sul tessuto legislativo all'interno del quale la normativa *de qua* si inserisce, ossia quello della L. n. 56/2014 (cd. Legge Delrio), la cui concreta attuazione richiede la predisposizione di plurimi interventi normativi, attinenti ciascuno ad uno specifico ambito di competenza, fra di loro in sinergica relazione. Di qui la conseguente collocazione delle disposizioni impugnate nell'alveo, anch'esso di esclusiva competenza statale, dell'«*ordinamento civile*», nonché in quello del «*coordinamento della finanza pubblica*», quest'ultimo rientrante tuttavia nell'ambito della legislazione concorrente fra Stato e regioni.

La Corte Costituzionale ha ritenuto inammissibili le censure sollevate dalla Regione Veneto in relazione ai parametri costituzionali di cui agli artt. 117, comma terzo, e 118 Cost. In particolare, essa ha ritenuto che quelle attinenti alla violazione della competenza legislativa regionale nella materia della «polizia amministrativa locale» risultano apodittiche, in quanto non suffragate da adeguato corredo giuridico.

Quanto alla questione di legittimità costituzionale promossa con riferimento al parametro di cui all'art. 117, quarto comma, Cost., essa è stata ritenuta infondata. Come sostenuto dal Presidente del Consiglio dei ministri, l'intervento normativo confluito nell'art. 5 del D.L. n.78/15 va infatti necessariamente letto tenendo in doverosa considerazione il fatto che esso si inserisce nell'organico disegno di riforma avviato dal legislatore con l'emanazione della L. n. 56/14. Per questo motivo, la disciplina del personale costituisce un inevitabile addentellato rientrante nella materia delle «*funzioni fondamentali di Comuni, Province e Regioni*» di cui all'art. 117, comma secondo, lett. p), della Costituzione, così come affermato nel precedente di cui alla sentenza n. 202 del 2016, nonché in quella dell'«*ordinamento civile*», di cui alla lettera l) della medesima disposizione costituzionale, per quel che attiene la disciplina di rapporti di lavoro di pubblico impiego già esistenti, al fine di garantire inoltre l'effettività del diritto al lavoro di cui all'art. 4 Cost.

Nondimeno, gli aspetti più settoriali della disciplina in esame da ricondurre all'interno della materia relativa alla «polizia amministrativa locale», di competenza regionale, sono stati espressamente salvaguardati dal legislatore statale nei commi 1 e 3.

Infine, i giudici costituzionali hanno ritenuto infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., in quanto quest'ultimo non può essere stato violato in assenza di qualsivoglia sconfinamento delle competenze statali a detrimento di quelle regionali.

Riordino delle Province e Città' metropolitane - Riallocazione del personale - Transito del personale di polizia provinciale nei ruoli degli enti locali per lo svolgimento delle funzioni di polizia municipale. - Decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali) - convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125 - art. 5, commi da 1 a 6. - (T-170032) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.7 del 15-2-2017)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 5, commi da 1 a 6, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125, promosso dalla Regione Veneto con ricorso notificato il 12 ottobre 2015, depositato in cancelleria il 19 ottobre 2015 ed iscritto al n. 95 del registro ricorsi 2015.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 23 novembre 2016 il Giudice relatore Franco Modugno;

uditi l'avvocato Luca Antonini per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Paolo Grasso per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– La Regione Veneto ha promosso, in via principale, questioni di legittimità costituzionale di diverse disposizioni del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125.

L'esame di questa Corte è qui limitato alle questioni relative all'art. 5, commi da 1 a 6, del richiamato decreto-legge, censurato per violazione degli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 della Carta costituzionale.

Resta riservata a separate pronunce la decisione sulle altre questioni promosse dalla ricorrente.

2.– La Regione Veneto lamenta, innanzitutto, la violazione del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., poiché la normativa censurata sarebbe stata adottata in contrasto con quanto previsto nell'accordo tra Stato e Regioni sancito in sede di Conferenza unificata l'11 settembre 2014.

Tale accordo stabiliva, al punto 11, la sospensione dell'adozione di provvedimenti di riordino in materia di forze di polizia fino al momento dell'entrata in vigore delle riforme allora in discussione in sede parlamentare; l'impugnato art. 5, invece, pur non essendo intervenuta alcuna riforma, include tra le funzioni da riallocare con legge regionale anche la polizia provinciale.

La Regione Veneto ritiene, poi, che le disposizioni censurate, variamente regolando il transito del personale di polizia provinciale nel ruolo degli enti locali, violino la competenza residuale regionale, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost., in materia di «polizia amministrativa locale».

In tal modo, esse lederebbero, altresì, gli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., comprimendo indebitamente «la funzione di allocazione costituzionalmente garantita alle regioni»: ciò perché, da un lato, è indicato, al comma 1, l'ambito funzionale cui il personale è destinato, e, dall'altro, la facoltà regionale di allocazione è subordinata alle opzioni effettuate da province e città metropolitane.

3.– Le censure formulate dalla ricorrente con riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost. sono inammissibili.

3.1.– La Regione Veneto, dopo aver rilevato che le disposizioni di cui all'impugnato art. 5, commi da 1 a 6, debbono ricondursi alla materia «polizia amministrativa locale», si limita ad affermare, in modo apodittico, che esse riducono la funzione di allocazione costituzionalmente garantita alle Regioni «ad un ruolo ancillare il cui spazio di manovra è praticamente inesistente».

In tal modo, tuttavia, non sono adeguatamente chiarite le ragioni del contrasto con i due diversi parametri costituzionali, peraltro congiuntamente evocati, non essendo sufficiente a tal fine la sintetica, e parziale, illustrazione della disciplina statale cui la ricorrente procede.

In relazione agli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., le motivazioni addotte dalla ricorrente non raggiungono, pertanto, quella «soglia minima di chiarezza e di completezza» (sentenza n. 64 del 2016) cui è subordinata l'ammissibilità delle impugnative in via principale.

Questa Corte ha ripetutamente affermato, infatti, che «l'esigenza di un'adeguata motivazione a fondamento della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale si pone in termini perfino più pregnanti nei giudizi proposti in via principale rispetto a quelli instaurati in via incidentale» (tra le ultime, sentenza n. 141 del 2016).

È onere del ricorrente, pertanto, non solo individuare le disposizioni impuginate e i parametri costituzionali dei quali si lamenta la violazione, ma altresì proporre una motivazione che non sia «meramente assertiva» (sentenza n. 251 del 2015) e che contenga una «specificata e congrua indicazione» (sentenza n. 37 del 2016) delle ragioni per le quali vi sarebbe il contrasto con i parametri evocati.

4.– Nel merito, la questione promossa in riferimento all'art. 117, quarto comma, Cost. non è fondata.

Lo scrutinio della stessa implica, alla luce del costante orientamento di questa Corte, l'individuazione dell'ambito materiale al quale vanno ascritte le disposizioni impugnate, tenendo conto della loro ratio, oltre che della finalità del contenuto e dell'oggetto della disciplina (ex multis, sentenze n. 175 e n. 158 del 2016; n. 245 del 2015).

4.1.– Le censurate disposizioni si inseriscono nel processo di riordino delle Province e delle Città metropolitane, avviato con la legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni), con la quale, nell'esercizio delle proprie competenze di cui agli artt. 114 e 117, secondo comma, lettera p), Cost., «il legislatore ha inteso realizzare una significativa riforma di sistema della geografia istituzionale della Repubblica» (sentenza n. 50 del 2015).

Parallelamente alla nuova disciplina concernente il riordino di detti enti, il legislatore statale ha previsto misure dirette all'individuazione del personale da riallocare (art. 1, commi 47, 48, 92 e 96, della legge n. 56 del 2014), disciplinandone altresì le modalità di trasferimento e ridefinendo le dotazioni organiche (art. 1, commi da 420 a 428, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015»).

In proposito, questa Corte ha già affermato che «non c'è dubbio che la disciplina del personale costituisca uno dei passaggi fondamentali della riforma» (sentenza n. 159 del 2016), da farsi rientrare, in termini generali, nella competenza esclusiva dello Stato in materia di «funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane» (art. 117, secondo comma, lettera p,

Cost.). È del tutto evidente, infatti, che «la ridefinizione delle funzioni amministrative spettanti a Regioni ed enti locali non può prescindere, per divenire effettiva, dalla individuazione delle corrispondenti risorse di beni, di mezzi finanziari e di personale» (sentenza n. 202 del 2016).

4.2.– I commi da 1 a 6 dell’impugnato art. 5 regolano tutti, in vario modo, il trasferimento di una particolare categoria di dipendenti pubblici delle Province, quale il personale appartenente ai Corpi ed ai servizi di polizia provinciale di cui all’art. 12 della legge 7 marzo 1986, n. 65 (Legge-quadro sull’ordinamento della polizia municipale).

In particolare, la disciplina dettata dai primi quattro commi stabilisce il transito del personale nei ruoli degli enti locali, rimettendo peraltro agli enti di area vasta, alle città metropolitane e alle stesse Regioni l’individuazione di quel personale che, di volta in volta, è necessario allo svolgimento delle proprie funzioni.

I commi 5 e 6 prevedono, per un verso, che il transito del personale avvenga «nei limiti della relativa dotazione organica e della programmazione triennale», in deroga ai vigenti divieti in tema di assunzioni; per un altro, impediscono agli enti locali, fintanto che non sia completamente assorbito il personale di polizia provinciale, di reclutarne altro per lo svolgimento di funzioni di polizia locale.

Le censurate disposizioni non sono dirette, pertanto, ad allocare le funzioni nell’ambito di una materia, quale la «polizia amministrativa locale», che è di competenza residuale regionale ai sensi di quanto espressamente previsto, per esclusione, dall’art. 117, secondo comma, lettera h), Cost. Allocazione in ordine alla quale, d’altra parte, la competenza regionale è espressamente fatta salva ai commi 1 e 3.

4.3.– La normativa impugnata deve essere ricondotta, per converso, non solo alla materia di competenza esclusiva statale «funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane» – trattandosi, come detto, di intervento che si colloca nel processo di riordino degli enti territoriali avviato con la legge n. 56 del 2014 – ma anche a ulteriori titoli di competenza statale.

Le disposizioni di cui ai commi da 1 a 4 del censurato art. 5 mirano, infatti, a garantire i rapporti di lavoro in essere del personale di polizia provinciale, anche tenendo nella dovuta considerazione le «competenze professionali che i lavoratori hanno acquisito nel corso degli anni» (sentenza n. 202 del 2016), utili anche presso il nuovo livello di governo cui saranno allocate le relative funzioni. Si tratta, pertanto, di un intervento legislativo nell’ambito della competenza statale tesa a promuovere, «nel settore del pubblico impiego, condizioni che rendono effettivo il diritto al lavoro di cui all’art. 4 Cost.» (sentenze n. 202 del 2016 e n. 388 del 2004), sul quale si fonda la Repubblica italiana (art. 1 Cost.).

Le medesime disposizioni sono altresì riconducibili alla materia «ordinamento civile» di cui all’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

La giurisprudenza di questa Corte, infatti, ha ascrivito alla competenza residuale regionale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa regionale i profili “pubblicistico-organizzativi” dell’impiego pubblico regionale (ex multis, sentenze n. 251 del 2016 e n. 149 del 2012), riconducendo invece alla richiamata competenza esclusiva statale gli interventi legislativi che, al pari di quelli censurati nel presente giudizio, dettano misure relative a rapporti lavorativi già in essere (ex multis, sentenze n. 251 e 186 del 2016 e n. 180 del 2015), quali sono quelle regolanti il trasferimento di personale (sentenze n. 50 del 2015 e n. 17 del 2014).

Le disposizioni di cui ai commi 5 e 6 prevedono deroghe alle limitazioni vigenti in materia di spese per il personale, contestualmente stabilendo un divieto di ulteriori assunzioni fino al completo assorbimento del personale di polizia provinciale.

Tali disposizioni, in tutta evidenza, sono congiuntamente dirette a un complessivo contenimento della spesa per il personale e, di conseguenza, devono essere ascritte alla materia «coordinamento della finanza pubblica» di cui all’art. 117, terzo comma, Cost.

Trattandosi di misure transitorie che incidono su un rilevante aggregato della spesa pubblica quale è quello per il personale, esse, come più volte ha ritenuto questa Corte, non hanno carattere di

dettaglio e intervengono a titolo di principio fondamentale della materia (ex multis, sentenze n. 202 del 2016 e n. 218 del 2015), tanto più nel contesto del processo di riordino degli enti territoriali avviato con la legge n. 56 del 2014 (sentenza n. 143 del 2016).

5.– Non è fondata neppure la questione promossa in riferimento al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.

Questa Corte ancora di recente ha ribadito il principio, proprio in riferimento all'accordo raggiunto nella Conferenza unificata dell'11 settembre 2014, secondo cui «un accordo non può condizionare l'esercizio della funzione legislativa» (sentenza n. 205 del 2016).

Ad ogni modo, poiché le disposizioni impugnate devono tutte essere ascritte, come si è detto, a plurimi titoli di competenza statale, nessuna violazione della leale collaborazione può essere imputata allo Stato, non essendovi alcuna competenza regionale incisa (da ultimo, sentenza n. 251 del 2016).

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione sulle altre questioni promosse con il medesimo ricorso;

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità dell'art. 5, commi da 1 a 6, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125, promosse, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118 della Costituzione, dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità dell'art. 5, commi da 1 a 6, del medesimo decreto-legge n. 78 del 2015, promosse, in riferimento all'art. 117, quarto comma, Cost. e al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 della Costituzione, dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 novembre 2016.

Paolo GROSSI, Presidente
Franco MODUGNO, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 9 febbraio 2017.

Sentenza: 10 gennaio 2017, n. 36

Materia: tutela dell'ambiente

Parametri invocati: art. 117, secondo comma, lett. s), e 118, secondo comma, Cost; legge 6 dicembre 1991, n.394 (Legge quadro sulle aree protette), artt. 19 e 20, e legge 31 dicembre 1982, n.979 (Disposizioni per la difesa del mare), artt. 25 e 26, in qualità di norme interposte

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 12 della legge della Regione Abruzzo 6 novembre 2015, n.38, recante «Istituzione del Parco Naturale Regionale Costa dei Trabocchi e modifiche alla legge regionale 21 giugno 1996, n.38 (Legge-quadro sulle aree protette della Regione Abruzzo per l'Appennino Parco d'Europa)»

Esito:

- 1) illegittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1; 2, commi 1, 2 e 4; 3, comma 1; 6,7 e 9 della legge della Regione Abruzzo 6 novembre 2015, n.38;
- 2) illegittimità costituzionale, in via consequenziale, degli artt. 1, commi 2 e 3; 2, comma 3; 4, 5, 8, 11 e 12 della legge della Regione Abruzzo 6 novembre 2015, n.38.

Estensore nota: Marialuisa Palermo

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso un giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 12 della legge della Regione Abruzzo 6 novembre 2015, n.38, mediante la quale è stato istituito il Parco Naturale Regionale "Costa dei Trabocchi".

L'origine della proposizione di tale giudizio si situa, a detta del ricorrente, nella paventata violazione dell'art. 117, comma 2, lett. s), della Costituzione, in quanto l'art. 2, comma 1, della normativa impugnata, nel disporre che «*il Parco è composto dal tratto di mare prospiciente la costa dei Comuni di San Vito Chietino e di Rocca San Giovanni a partire dalla linea di costa fino a sei miglia marine a partire dai rispettivi limiti nord e sud lungo la costa secondo le coordinate dei vertici stabilite dal comma 2*» configurerebbe, a tutti gli effetti, un'area marina protetta, anziché un parco naturale regionale.

Di qui, dunque, la conseguente violazione della competenza statale esclusiva in materia di «tutela dell'ambiente» posta in essere mediante la surrettizia creazione di un'area marina protetta, in luogo di un parco regionale terrestre.

In secondo luogo, il Presidente del Consiglio dei ministri asserisce che il macroscopico sconfinamento di competenze compiuto dalla Regione Abruzzo rispetto alle materie di esclusiva attribuzione statale, realizzato mediante l'adozione della legge regionale n.38/15, diviene altresì causa della succedanea violazione dell'art. 118, comma 2, Cost., nella parte in cui essa assegna alla regione l'esercizio delle funzioni amministrative conseguenti all'istituzione del parco regionale. In tal modo, pertanto, l'incompetenza della regione in sede legislativa si riverbera anche sul piano più strettamente amministrativo, in quanto l'una attribuzione è causa dell'altra.

La Regione Abruzzo non si è costituita in giudizio.

La Corte Costituzionale ha ritenuto fondata nel merito la questione di legittimità costituzionale sollevata con riguardo all'art. 117, comma 2, lett. s), Cost., rilevando una «*palese contraddizione fra le norme istitutive del Parco naturale regionale e la concreta perimetrazione*

dello stesso», dalla quale si evince il sostanziale sconfinamento legislativo compiuto dalla Regione Abruzzo nella materia di esclusiva competenza statale della «tutela dell'ambiente».

In particolare, tale violazione, che trova il proprio riferimento normativo gerarchicamente più elevato nell'art. 117, comma 2, lett. s), Cost., si riverbera su quanto disposto dalla legge n.394 del 1991, in qualità di norma interposta, nella quale sono disciplinati i principi fondamentali in materia di aree protette cui la legislazione regionale deve adeguarsi.

Ivi, infatti, sono individuate le caratteristiche naturali di un'area che possono dar vita ad un parco regionale terrestre alcune delle quali, seppur enunciate nella denominazione del "Parco Regionale dei Trabocchi", non trovano concreto riscontro alla luce della disamina delle norme che individuano l'area da sottoporre a tutela.

Nella medesima legge si prevede, infatti, che l'istituzione delle aree protette marine è esclusivamente attribuita al Ministero dell'ambiente, senza far cenno alcuno all'esistenza di parchi regionali marini.

Sulla base di tali argomentazioni, pertanto, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1; 2, commi 1, 2 e 4; 3, comma 1, 6, 7, e 9 della legge della Regione Abruzzo 6 novembre 2015, n. 38 e, in via consequenziale, l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, commi 2 e 3; 2, comma 3; 4, 5, 8, 11 e 12.

Infine, ha ritenuto assorbite le ulteriori questioni sollevate dal ricorrente.

Parchi e riserve naturali - Istituzione e regolamentazione del Parco naturale regionale "Costa dei Trabocchi". - Legge della Regione Abruzzo 6 novembre 2015, n. 38, recante «Istituzione del Parco Naturale Regionale Costa dei Trabocchi e modifiche alla legge regionale 21 giugno 1996, n. 38 (Legge-quadro sulle aree protette della Regione Abruzzo per l'Appennino Parco d'Europa)», artt. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11 e 12. - (T-170036) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.8 del 22-2-2017)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 e 12 della legge della Regione Abruzzo 6 novembre 2015, n. 38, recante «Istituzione del Parco Naturale Regionale Costa dei Trabocchi e modifiche alla legge regionale 21 giugno 1996, n. 38 (Legge-quadro sulle aree protette della Regione Abruzzo per l'Appennino Parco d'Europa)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 4-5 gennaio 2016, depositato in cancelleria il 12 gennaio 2016 ed iscritto al n. 1 del registro ricorsi 2016.

Udito nell'udienza pubblica del 10 gennaio 2017 il Giudice relatore Aldo Carosi;

udito l'avvocato dello Stato Gianna Galluzzo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. – Con il ricorso indicato in epigrafe il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 e 12 della legge della Regione Abruzzo 6 novembre 2015, n. 38, recante «Istituzione del Parco Naturale Regionale Costa dei Trabocchi e modifiche alla legge regionale 21 giugno 1996, n. 38 (Legge-quadro sulle aree protette della Regione Abruzzo per l'Appennino Parco d'Europa)», deducendo la violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera s), e 118, secondo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 19 e 20 della legge 6 dicembre 1991, n. 394

(Legge quadro sulle aree protette) e agli artt. 25 e 26 della legge 31 dicembre 1982, n. 979 (Disposizioni per la difesa del mare).

Il ricorrente rileva che l'art. 1, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 38 del 2015 istituisce il Parco naturale regionale "Costa dei Trabocchi", classificandolo, nel comma seguente, come tale ai sensi dell'art. 2, comma 2, della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette), oltre che dell'art. 9, comma 1, della legge regionale n. 38 del 1996.

Il successivo art. 2, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 38 del 2015 individua l'area interessata disponendo che «Il Parco è composto dal tratto di mare prospiciente la costa dei Comuni di San Vito Chietino e di Rocca San Giovanni a partire dalla linea di costa fino a sei miglia marine a partire dai rispettivi limiti nord e sud lungo la costa secondo le coordinate dei vertici stabilite dal comma 2».

Dunque, a giudizio del ricorrente, l'area protetta di nuova istituzione interessa, secondo le coordinate riportate all'art. 2, comma, 2 della legge reg. Abruzzo n. 38 del 2015, unicamente il territorio marino, vale a dire quello entro le sei miglia dalla costa.

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, le menzionate disposizioni, che istituiscono un'area protetta denominandola Parco naturale regionale "Costa dei Trabocchi" e ne regolamentano la gestione e la salvaguardia, violerebbero, innanzitutto, l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., dal momento che l'area di nuova istituzione interessa unicamente il territorio marino e si configura a tutti gli effetti come un'area marina protetta, la cui disciplina – contenuta negli artt. 19 e 20 della legge n. 394 del 1991 e negli artt. 25 e 26 della legge n. 979 del 1982 – afferisce alla materia di competenza esclusiva statale «tutela dell'ambiente».

Le norme censurate sarebbero altresì lesive dell'art. 118, secondo comma, Cost., in quanto, sebbene la disposizione costituzionale si riferisca esplicitamente solo alle competenze degli enti territoriali minori, porrebbe chiaramente il principio secondo il quale la competenza legislativa circa l'allocatione delle funzioni amministrative dipende dalla competenza legislativa nel settore di volta in volta considerato.

2.– All'udienza pubblica, l'Avvocatura generale dello Stato ha precisato che l'oggetto del giudizio deve essere circoscritto alle disposizioni individuate nella delibera ad impugnare – che, a sua volta, richiama la relazione del Dipartimento affari regionali – e, dunque, agli artt. 1, comma 1; 2, commi 1, 2 e 4; 3, comma 1; 6, 7 e 9 della legge regionale in esame.

In questi termini risulta quindi individuato l'oggetto del giudizio.

3.– Le questioni sollevate in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. sono fondate.

3.1.– Con la legge regionale in esame, la Regione Abruzzo ha istituito il Parco naturale regionale "Costa dei Trabocchi".

Il Parco viene classificato con riferimento agli artt. 2, comma 2, della legge n. 394 del 1991 e 9, comma 1, della legge Reg. Abruzzo n. 38 del 1996.

Tali disposizioni prevedono che i parchi naturali regionali sono costituiti da aree terrestri, fluviali, lacuali ed eventualmente da tratti di mare prospicienti la costa, in cui siano inclusi uno o più ecosistemi intatti o poco alterati da interventi antropici, che costituiscono, nell'ambito di una o più regioni limitrofe, un sistema omogeneo caratterizzato dalla presenza di specie animali, vegetali o siti geomorfologici di rilevante interesse naturalistico, scientifico, culturale, educativo e ricreativo, nonché da valori paesaggistici, artistici e dalle tradizioni delle popolazioni locali.

Nel caso in esame viene enunciata la sottoposizione a tutela dell'area interessata da elementi floro-faunistici di particolare valore naturalistico.

3.2.– Tuttavia, l'individuazione dell'area tutelata riguarda il «tratto di mare prospiciente la costa dei Comuni di San Vito Chietino e di Rocca San Giovanni a partire dalla linea di costa fino a sei miglia marine a partire dai rispettivi limiti nord e sud lungo la costa secondo le coordinate dei vertici stabilite dal comma 2».

In tal modo la perimetrazione del parco naturale “Costa dei Trabocchi” comprende esclusivamente un tratto di mare prospiciente la costa compreso tra le coordinate indicate nel secondo comma dell’art. 2.

Nella relazione di accompagnamento alla legge regionale n. 38 del 2015, impugnata con il presente ricorso, si legge come in passato la legislazione regionale abbia privilegiato «la dimensione interna dell’Abruzzo, affidando un ruolo quanto meno limitato alla parte costiera».

In tale contesto si riconosce espressamente che la parte terrestre prospiciente all’area del Parco naturale regionale “Trabocchi del Chietino” coincide con l’area del sito di interesse comunitario (SIC) IT714106 e che con la legge della Regione Abruzzo 30 marzo 2007, n. 5 (Disposizioni urgenti per la tutela e la valorizzazione della Costa Teatina) sono state istituite sei riserve costiere, tra le quali la riserva naturale “Grotta delle Farfalle” (art. 3, comma 1), in un’area corrispondente a quella marina che la legge impugnata intende istituire.

Inoltre, sia la relazione, sia l’impugnato art. 2, comma 3, riconoscono che il valore della presenza dei “trabocchi”, quali beni storico-artistici, è stato già in passato tutelato con la legge reg. Abruzzo 14 dicembre 1994, n. 93 (Disposizioni per il recupero e la valorizzazione dei trabocchi della costa abruzzese), poi integrata da successivi interventi legislativi, quali la legge della Regione Abruzzo 11 agosto 2009, n. 13, recante: «Modifiche ed integrazioni alla L.R. n. 71/2001 (Rifinanziamento della L.R. n. 93/1994 concernente: Disposizioni per il recupero e la valorizzazione dei trabocchi della costa abruzzese) e norme relative al recupero, alla salvaguardia e alla valorizzazione dei trabocchi da molo, anche detti «caliscendi» o «bilancini», della costa abruzzese».

I “trabocchi” assurgerebbero, di fatto, ad icòna di una relazione tra terra e mare che «se pur ovvia, [...] non è, sin ora, assurta ad oggetto di tutela e valorizzazione integrata».

Conseguentemente, la legge regionale in esame, al menzionato art. 2, comma 3, incoerentemente afferma che la presenza dei “trabocchi”, antichi strumenti di pesca, caratterizza l’ambiente marino.

La contraddizione tra le norme di principio istitutive del Parco naturale regionale (art. 1) – che, come già detto, solo marginalmente può comprendere anche tratti di mare prospicienti la costa – e la concreta perimetrazione dello stesso (art. 2) contenente solo un ampio tratto di mare prospiciente la costa, palesa la reale portata della legge in esame, tesa, in realtà, alla creazione di un’area marina protetta in violazione del riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni.

La disciplina delle aree protette rientra, invero, nella competenza esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell’ambiente» ex art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. (ex multis, sentenze n. 212 del 2014 e n. 14 del 2012), ed è contenuta nella legge n. 394 del 1991 che detta i principi fondamentali della materia, ai quali la legislazione regionale è chiamata ad adeguarsi, assumendo anche i connotati di normativa interposta (sentenze n. 212 del 2014, n. 325 del 2011, n. 315 e n. 193 del 2010).

L’art. 2 della legge n. 394 del 1991 classifica, difatti, le aree naturali protette in parchi nazionali e regionali (art. 2, commi 1 e 2), a seconda del loro rilievo nazionale o locale, e in riserve naturali, statali o regionali in base alla rilevanza degli interessi in esse rappresentati (art. 2, comma 3). Mentre i parchi hanno finalità generali di protezione e valorizzazione della natura, le riserve (oltre ad avere di regola dimensioni molto più ridotte) hanno principalmente una finalità di natura conservativa connessa alla presenza di specifici valori floro-faunistici o di diversità biologica.

La legge quadro (art. 2, comma 2) non prevede, dunque, la figura del parco regionale marino, ma solamente la possibilità che tratti di mare prospicienti la costa vengano a far parte di parchi regionali costituiti da aree terrestri, fluviali e lacuali.

Con specifico riferimento all’ambiente marino, poi, l’art. 2, comma 4, della legge n. 394 del 1991 distingue le aree particolarmente protette e quelle definite dall’art. 25 della legge n. 979 del 1982, in base alla quale le riserve naturali marine sono costituite da ambienti marini, dati dalle acque, dai fondali e dai tratti di costa prospicienti che presentano un rilevante interesse per le caratteristiche naturali, geomorfologiche, fisiche, biochimiche con particolare riguardo alla flora e alla fauna marine e costiere e per l’importanza scientifica, ecologica, culturale, educativa ed economica che rivestono.

Ai sensi dell'art. 18 della medesima legge n. 394 del 1991, il Ministro dell'ambiente istituisce le aree protette marine: l'istituto è imperniato sulla centralità del ruolo dello Stato anche nella fase di gestione (art. 19) e, in generale, nella disciplina richiamata (art. 20).

L'ambito marino, diversamente da quello terrestre, risulta, dunque, caratterizzato da un prevalente interesse statale.

In definitiva, dal momento che il Parco naturale regionale, istituito con la legge reg. Abruzzo n. 38 del 2015, per le ragioni sopra esposte non comprende in via prevalente un'area di terra emersa, ma esclusivamente un'area marina, esso è in realtà da ascrivere alla aree marine protette, e pertanto la suddetta legge si pone in contrasto con la classificazione e l'istituzione delle aree naturali di cui agli artt. 2, 18, 19 e 20 della legge n. 394 del 1991 e, di conseguenza, con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., che attribuisce allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema: materia nella quale rientrano le aree marine protette.

3.3.– Se le norme impugnate istituiscono la “Costa dei Trabocchi” come «Parco naturale regionale» (art. 1, comma 1); delimitano i confini del Parco (art. 2, commi 1 e 2); individuano i principi della tutela dell'ambiente terrestre e le finalità del Parco (art. 2, comma 4 e art. 3), disciplinano il Piano del Parco (art. 6), il Programma pluriennale economico e sociale e il Regolamento del Parco (art. 7) e le Norme di salvaguardia (art. 9), ulteriori disposizioni della legge regionale impugnata (art. 1, commi 2 e 3, che classificano il parco e dispongono la tutela, nell'area marina interessata, di elementi floro-faunistici di particolare valore naturalistico; art. 2, comma 3, che descrive gli ulteriori elementi caratterizzanti l'area; art. 4, che individua i confini; artt. 5 e 8, che regolamentano l'ente e il piano di gestione; ed infine artt. 11 e 12, che prevedono la copertura finanziaria e l'entrata in vigore) risultano in rapporto di stretta ed esclusiva dipendenza funzionale con le disposizioni censurate.

Ad esse deve dunque estendersi, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), la declaratoria di illegittimità costituzionale.

4.– Restano assorbite le ulteriori questioni sollevate dal ricorrente.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1; 2, commi 1, 2 e 4; 3, comma 1; 6, 7 e 9 della legge della Regione Abruzzo 6 novembre 2015, n. 38 recante «Istituzione del Parco Naturale Regionale Costa dei Trabocchi e modifiche alla legge regionale 21 giugno 1996, n. 38 (Legge-quadro sulle aree protette della Regione Abruzzo per l'Appennino Parco d'Europa)»;

2) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, commi 2 e 3; 2, comma 3; 4, 5, 8, 11 e 12.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 gennaio 2017.

Paolo GROSSI, Presidente

Aldo CAROSI, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 15 febbraio 2017.

Sentenza: 10 gennaio 2017 , n. 39

Materia: ambiente - energia

Parametri invocati: artt. 117, comma terzo, e 118 Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: legge della Regione Abruzzo 14 ottobre 2015, n. 29 (Provvedimenti urgenti per la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema della costa abruzzese)

Esito: fondatezza della questione - illegittimità costituzionale della legge della Regione Abruzzo 14 ottobre 2015, n. 29 (Provvedimenti urgenti per la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema della costa abruzzese).

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei Ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Abruzzo 14 ottobre 2015, n. 29 (Provvedimenti urgenti per la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema della costa abruzzese).

La legge regionale impugnata, composta di due articoli, dispone il divieto, ai fini di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, delle attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi nelle zone di mare poste entro le dodici miglia marine dalle linee di costa lungo l'intero perimetro costiero della Regione Abruzzo, estendendo il medesimo divieto anche ai procedimenti autorizzatori e concessori in corso alla data di entrata in vigore della legge, nonché a tutti i procedimenti autorizzatori e concessori conseguenti e connessi.

L'unica clausola di salvaguardia prevista dalla legge regionale riguarda i titoli abilitati già rilasciati.

La Corte ritiene fondate le censure in riferimento alla violazione dell'art. 117, terzo comma, e dell'art. 118 Cost.

Il governo deduce infatti la lesione dei principi fondamentali, posti dalla legge n. 239 del 2004, nella materia concorrente della "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" e delle competenze amministrative in materia di offshore.

La legge 239 all'art. 1, comma 7, lettera n), stabilisce, solo per la terraferma, che le determinazioni inerenti la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi, ivi comprese le funzioni di polizia mineraria, siano adottate dallo Stato d'intesa con le Regioni interessate.

Per le determinazioni relative agli idrocarburi a mare, occorre, invece, far capo ad altre disposizioni dello stesso art. 1.

Secondo quanto dispone il comma 7 di tale articolo: "Sono esercitati dallo Stato, anche avvalendosi dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, i seguenti compiti e funzioni amministrativi [...]": fra tali compiti e funzioni rientrano, da una parte, "l'identificazione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale con riferimento all'articolazione territoriale delle reti infrastrutturali energetiche dichiarate di interesse nazionale ai sensi delle leggi vigenti" (lettera g) e, dall'altra, "l'utilizzazione del pubblico demanio marittimo e di zone del mare territoriale per finalità di approvvigionamento di fonti di energia" (lettera l).

Secondo la Corte, da questo complesso normativo emerge il principio che, per il rilascio dei titoli di cui è questione, e cioè quelli a mare, **la competenza dello Stato è esclusiva.**

Tale principio deve inoltre qualificarsi come fondamentale.

La Corte richiama la propria precedente giurisprudenza che, con riferimento alla legge n. 239 del 2004 in generale, ha già avuto modo di affermare, con la sentenza n. 131 del 2016, che: “si tratta di norme che ridefiniscono, in modo unitario ed a livello nazionale, i procedimenti di localizzazione e realizzazione delle opere, in base all’evidente presupposto della necessità di riconoscere un ruolo fondamentale agli organi statali nell’esercizio delle corrispondenti funzioni amministrative, a fronte di esigenze di carattere unitario [...], ma anche in relazione ai criteri indicati dall’art. 118 Cost. per la allocazione e la disciplina delle funzioni amministrative, nonché al principio di leale collaborazione [...]”.

In particolare, con riferimento alla ricerca sottomarina, la Corte ha già affermato che sul fondo e sul sottofondo marino si esplicano poteri di contenuto e di intensità uguali per tutta la fascia che va dalla linea della bassa marea fino al limite esterno della piattaforma, circostanza che non consente di riconoscere alle Regioni una competenza neppure con riguardo alle attività che possono esercitarsi sulla porzione di fondo e di sottofondo sottostante al mare territoriale (sentenza n. 21 del 1968).

La Corte quindi conclude che la legge regionale si pone in contrasto con il principio fondamentale dettato dal legislatore, che riserva allo Stato la materia in questione.

Essa, infatti, nello stabilire l’ambito di operatività dei titoli autorizzatori, non pone mere norme di dettaglio, ma modifica la disciplina unitaria dell’accesso alle attività offshore di ricerca e coltivazione degli idrocarburi, funzionale al raggiungimento degli obiettivi della politica energetica nazionale, così violando l’art. **117, terzo comma, Cost.**

La legge della Regione Abruzzo n. 29 del 2015, inoltre, comportando una interferenza con l’attività amministrativa di competenza dello Stato, e in particolare con i procedimenti volti al rilascio dei titoli in questione, viola anche l’art. **118 Cost.**

La Corte pertanto dichiara l’illegittimità costituzionale della legge della Regione Abruzzo n. 29 del 2015.

Ambiente - Divieto di attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi nelle zone di mare entro le dodici miglia marine dalla linea di costa abruzzese - Applicabilità anche ai procedimenti autorizzatori e concessori in corso - Salvaguardia dei soli titoli abilitativi già rilasciati. - Legge della Regione Abruzzo 14 ottobre 2015, n. 29 (Provvedimenti urgenti per la tutela dell’ambiente e dell’ecosistema della costa abruzzese). - (T-170039) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.9 del 1-3-2017)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Abruzzo 14 ottobre 2015, n. 29 (Provvedimenti urgenti per la tutela dell’ambiente e dell’ecosistema della costa abruzzese), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso spedito per la notifica il 10 dicembre 2015, depositato in cancelleria il 15 dicembre 2015 ed iscritto al n. 104 del registro ricorsi 2015.

Visto l’atto di costituzione della Regione Abruzzo;

udito nell’udienza pubblica del 10 gennaio 2017 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi l’avvocato dello Stato Giacomo Aiello per il Presidente del Consiglio dei ministri e l’avvocato Stefania Valeri per la Regione Abruzzo.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso spedito per la notifica il 10 dicembre 2015 e depositato nella cancelleria di questa Corte il successivo 15 dicembre, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Abruzzo 14 ottobre 2015, n. 29 (Provvedimenti urgenti per la tutela dell’ambiente e dell’ecosistema della costa abruzzese), in riferimento agli artt. 3, 5, 97, 117, secondo comma, lettera s), in relazione all’art. 6, comma 17, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), come modificato dall’art. 35, comma 1, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 134, e terzo comma, della Costituzione, in riferimento ai principi fondamentali in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia», contenuti nella legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia), in particolare nell’art. 1, comma 2, lettera c), e comma 7, lettere g), l) ed n), e all’art. 118 Cost.

2.– Preliminarmente, va esaminata l’eccezione di inammissibilità del ricorso dedotta dalla difesa regionale con riguardo alla non coincidenza dei parametri indicati nella delibera di autorizzazione alla proposizione dell’impugnazione, con quelli dedotti dall’Avvocatura generale dello Stato: nella delibera governativa si prospetterebbe il contrasto della norma impugnata con l’art. 6, comma 17, del d.lgs. n. 152 del 2006, come successivamente modificato, mentre la difesa erariale dello Stato ha dedotto la violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

L’eccezione è infondata.

Occorre rilevare, infatti, che l’indicazione delle norme regionali ritenute lesive è formulata nella delibera governativa con la necessaria chiarezza.

Sulla sua base l’Avvocatura dello Stato ha esercitato, poi, il suo ruolo professionale, individuando tutti i principi costituzionali e le norme con cui tali disposizioni si ponevano in contrasto.

3.– La legge della Regione Abruzzo n. 29 del 2015 è impugnata nella parte in cui, all’art. 1, pone il divieto di tutte le nuove attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi nelle zone di mare poste entro le dodici miglia marine lungo l’intero perimetro delle coste abruzzesi, comprendendo nell’ambito di applicazione del divieto anche i procedimenti in corso e quelli conseguenti e connessi, atteso che l’unica clausola di salvaguardia riguarda i titoli abilitativi già rilasciati.

4.– L’illegittimità costituzionale è prospettata con riguardo a tre distinti gruppi di parametri costituzionali: a) art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all’art. 6, comma 17, del d.lgs. n. 152 del 2006, come vigente *ratione temporis*, con conseguente violazione dell’art. 5 Cost.; b) art. 117, terzo comma, Cost., in relazione ai principi fondamentali in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia», dettati dalla legge n. 239 del 2004, in particolare nell’art. 1, comma 2, lettera c), e comma 7, lettere g), l) ed n), e art. 118 Cost.; c) artt. 3 e 97 Cost. (certezza del diritto, legittimo affidamento, buon andamento dell’amministrazione).

5.– La questione è fondata in relazione alla censura di violazione dell’art. 117, terzo comma, e dell’art. 118 Cost.

6.– Lo Stato ha dedotto la lesione dei principi fondamentali, posti dalla legge n. 239 del 2004, nella materia concorrente della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia» e delle competenze amministrative in materia di offshore.

6.1.– Questa legge all’art. 1, comma 7, lettera n), stabilisce, solo per la terraferma, che le determinazioni inerenti la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi, ivi comprese le funzioni di polizia mineraria, siano adottate dallo Stato d’intesa con le Regioni interessate.

6.2.– Per le determinazioni relative agli idrocarburi a mare, occorre, invece, far capo ad altre disposizioni dello stesso art. 1.

Alla stregua del comma 7 di tale articolo: «Sono esercitati dallo Stato, anche avvalendosi dell’Autorità per l’energia elettrica e il gas, i seguenti compiti e funzioni amministrativi [...]».

Fra tali compiti e funzioni rientrano, da una parte, «l’identificazione delle linee fondamentali dell’assetto del territorio nazionale con riferimento all’articolazione territoriale delle reti infrastrutturali energetiche dichiarate di interesse nazionale ai sensi delle leggi vigenti» (lettera g) e, dall’altra, «l’utilizzazione del pubblico demanio marittimo e di zone del mare territoriale per finalità di approvvigionamento di fonti di energia» (lettera l).

6.3.– Da questo complesso normativo emerge il principio che, per il rilascio dei titoli di cui è questione – e cioè quelli a mare –, la competenza dello Stato è esclusiva.

7.– Tale principio, d’altra parte, deve qualificarsi come fondamentale.

Con riferimento alla legge n. 239 del 2004 in generale, infatti, questa Corte ha già avuto modo di affermare, con la sentenza n. 131 del 2016, che: «[s]i tratta di norme che ridefiniscono, “in modo unitario ed a livello nazionale, i procedimenti di localizzazione e realizzazione” delle opere, “in base all’evidente presupposto della necessità di riconoscere un ruolo fondamentale agli organi statali nell’esercizio delle corrispondenti funzioni amministrative, a fronte di esigenze di carattere unitario” [...], ma anche in relazione “ai criteri indicati dall’art. 118 Cost. per la allocazione e la disciplina delle funzioni amministrative, nonché al principio di leale collaborazione [...]” (sentenza n. 117 del 2013)».

Quanto in particolare alla ricerca sottomarina, questa Corte, sia pure in un diverso contesto normativo, ha già affermato che sul fondo e sul sottofondo marino si esplicano poteri di contenuto e di intensità uguali per tutta la fascia che va dalla linea della bassa marea fino al limite esterno della piattaforma, circostanza che non consente di riconoscere alle Regioni una competenza neppure con riguardo alle attività che possono esercitarsi sulla porzione di fondo e di sottofondo sottostante al mare territoriale (sentenza n. 21 del 1968).

8.– La legge regionale si pone dunque in contrasto con il principio fondamentale dettato dal legislatore, che riserva allo Stato la materia in questione.

Essa, infatti, nello stabilire l’ambito di operatività dei titoli autorizzatori, lungi dal porre mere norme di dettaglio, modifica la disciplina unitaria dell’accesso alle attività offshore di ricerca e coltivazione degli idrocarburi, funzionale al raggiungimento degli obiettivi della politica energetica nazionale, così violando l’art. 117, terzo comma, Cost.

9.– La legge della Regione Abruzzo n. 29 del 2015, inoltre, comportando una interferenza con l’attività amministrativa di competenza dello Stato, e in particolare con i procedimenti volti al rilascio dei titoli in questione, viola l’art. 118 Cost.

10.– L’accoglimento della questione sotto questo profilo determina l’assorbimento delle altre censure. Ciò rende anche irrilevante il vaglio degli effetti dello *ius superveniens* che ha interessato l’art. 6, comma 17, del d.lgs. n. 152 del 2006, modificato dall’art. 1, comma 239, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)».

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Abruzzo 14 ottobre 2015, n. 29 (Provvedimenti urgenti per la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema della costa abruzzese).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 gennaio 2017.

Paolo GROSSI, Presidente
Giancarlo CORAGGIO, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 24 febbraio 2017.

Sentenza: 11 gennaio 2017, n. 40

Materia: tutela della concorrenza

Parametri invocati: art. 117, primo e secondo comma, lettera e), Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 14, commi 8 e 9, della legge della Regione Puglia 10 aprile 2015, n.17 (Disciplina della tutela e dell'uso della costa)

Esito:

1) Illegittimità costituzionale dell'art.14, comma 8, secondo periodo, e comma 9, della legge della Regione Puglia 10 aprile 2015, n.17,

2) non fondatezza delle questioni di legittimità dell'art. 14, comma 8, primo periodo, della legge della Regione Puglia 10 aprile 2015, n.17 promosse in riferimento all'art. 117, commi primo e secondo, lett.e), della Costituzione.

Estensore nota: Marialuisa Palermo

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale in via principale in riferimento all'art.14, commi 8 e 9, della legge della Regione Puglia 10 aprile 2015, n. 17, recante «Disciplina della tutela e dell'uso della costa».

L'oggetto della disciplina di cui ai due commi della prefata disposizione sono le concessioni demaniali.

In particolare, stando alla ricostruzione del ricorrente, il comma 8 dell'articolo *de quo*, «*consentirebbe ai Comuni di confermare la titolarità di almeno il 50% delle aree demaniali in concessione e di individuarne delle altre da assegnare direttamente ai titolari di concessioni divenute in contrasto con il Piano comunale delle coste*», disponendo all'uopo un'apposita deroga alla soglia-limite fissata nel precedente comma 5 nella misura del 40% per le aree costiere da destinare ad uso diverso da quello pubblico e della libera balneazione, cui invece è riservato il 60% del territorio demaniale marittimo.

Il comma 9, invece, effettua un espresso rinvio all'articolo 1, comma 18, del D.L. n.194/2009, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 25/2010, al fine di estendere anche in ambito regionale la proroga delle concessioni già in essere ivi contenuta (ad oggi spostata dal 31 dicembre 2015 al 31 dicembre 2020).

A detta del Presidente del Consiglio dei ministri le predette disposizioni si pongono in evidente contrasto anzitutto con l'ordinamento europeo e, quindi, con quanto previsto dall'art. 117, comma 1, Cost.

In particolare, il *vulnus* in questione discenderebbe dalle distorsioni al sistema concorrenziale che deriverebbero dall'applicazione delle disposizione impugnate, violando gli artt. 3, 49, 101, 102, 106 TFUE, nonché l'art. 12 della Direttiva 12 dicembre 2006, n. 2006/123/CE, che vieta forme di rinnovo automatico o preferenza nella selezione del concessionario, prescrivendo la predisposizione di procedure di gara per l'affidamento delle concessioni medesime.

La seconda doglianza avanzata dal ricorrente concerne poi il contrasto con l'art. 117, secondo comma, lett. e), nella parte in cui affida alla competenza esclusiva dello Stato la «tutela della concorrenza».

La Regione Puglia si è costituita in giudizio asserendo la legittimità della legge regionale n.17/2015, da interpretare alla luce del contesto complessivo all'interno del quale la medesima si snoda, nel pieno rispetto della normativa statale ed europea. Cionondimeno, la difesa regionale si è rimessa alla valutazione della Corte Costituzionale in ordine alle eventuali ricadute derivanti dalla sentenza del 1477/2016 della C.G.U.E. in materia di assegnazione di concessioni senza procedura selettiva.

La Corte Costituzionale ha ritenuto fondata la questione di legittimità costituzionale relativa al comma 8 dell'art. 14 della legge della Regione Puglia n.17 del 2015, limitatamente al solo secondo periodo.

Il Giudice delle leggi, invero, ha condiviso la difesa regionale laddove essa invoca una lettura del primo periodo della predetta disposizione che si ponga in diretta correlazione con l'ivi richiamato comma 5 del medesimo art. 14.

Infatti, quest'ultimo, inserisce una soglia-limite in percentuale, mirante a limitare l'utilizzo delle aree demaniali marittime per le finalità turistico-ricreative, riservando una quota di costa non inferiore al 60% all'uso pubblico ed alla libera balneazione.

Sulla base di tale prodromo, il successivo comma 8, nel primo periodo, si qualifica come strumentale all'attuazione della prefata disposizione, autorizzando ogni Comune costiero a destinare ad un uso diverso da quello di pubblica utilità non oltre il 40% della propria linea di costa, all'uopo rilasciando concessioni demaniali marittime.

Infine, ferma restando la possibilità di confermare la titolarità delle concessioni marittime già assentite e compatibili con il Piano regionale delle coste sino al termine di cui al successivo comma 9, per i casi in cui il predetto limite sia stato superato, la medesima disposizione impone di procedere ad una revoca parziale delle medesime, in misura non superiore al 50% della superficie di ciascuna area.

A detta dei Giudici costituzionali, dunque, in tal modo il legislatore regionale non ha dato luogo ad una surrettizia reintroduzione del cd. "diritto di insistenza" di cui all'abrogato art. 37 del codice della navigazione, come invece ritenuto dal ricorrente, istituto giuridico che è stato ritenuto dall'Unione Europea in aperto contrasto con l'attuale art. 49 TFUE in quanto, nel riservare una preferenza in capo ai titolari di concessioni già rilasciate, in sede di rinnovo delle medesime, a detrimento degli aspiranti nuovi concessionari, configurava una restrizione alla libertà di stabilimento e, di conseguenza, una consistente distorsione della concorrenza.

Al contrario, il legislatore regionale, permanendo entro i limiti delle proprie sfere di competenza, ha effettuato un corretto *«bilanciamento tra l'interesse pubblico alla libera fruibilità degli arenili e l'interesse dei privati al loro sfruttamento per finalità turistico-ricreative»*.

Per quel che concerne il secondo periodo del dettato di cui al predetto comma 8, la Corte Costituzionale tuttavia non è stata dello stesso avviso, ed ha pertanto ritenuto fondata la questione di legittimità costituzionale.

A ben vedere, infatti, la parte di disposizione oggetto di censura consente di procedere a *«variazione»*, ovvero a *«traslazione»* delle concessioni già assentite, che siano in contrasto con il Piano comunale delle coste, su aree demaniali diverse ed appositamente individuate, eventualmente anche in deroga all'anzi esposto limite del 40% di cui al comma 5 dell'art. 14 della legge regionale *de qua*.

Di fatto, pertanto, ci troviamo dinanzi al rilascio di concessioni *ex novo* per il quale il medesimo articolo pure prescrive il ricorso a procedure di evidenza pubblica.

Ne consegue un'inevitabile ed indebita restrizione all'ingresso nel mercato di nuovi soggetti, foriera sia di uno sconfinamento nell'ambito della competenza statale esclusiva in materia di «tutela della concorrenza» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che di una lesione dei principi di matrice europea nella medesima materia.

Da ultimo, i Giudici costituzionali hanno dichiarato l'illegittimità costituzionale del comma 9 dell'art. 14 della legge della Regione Puglia n. 17/2015, ritenuto dal Presidente del Consiglio dei ministri introduttivo di una proroga delle concessioni demaniali in scadenza, mediante la riproduzione della disposizione di cui all'art.1, comma 18, del D.L. n.194/2009 e, perciò,

nuovamente invasivo dell'esclusiva competenza statale in materia di «tutela della concorrenza», nonché dei relativi principi europei esistenti in tale ambito.

La Corte Costituzionale ha quindi ribadito il noto corollario discendente dall'esclusiva competenza statale, cristallizzato nella sua giurisprudenza, in base al quale la stessa inibisce qualsivoglia forma di intrusione da parte delle regioni, finanche qualora essa sia limitata alla sola riproduzione delle norme nazionali, consistendo la violazione predetta nel fatto stesso di aver disciplinato una materia non rientrante in quelle di competenza regionale.

Nel caso di specie, inoltre, la violazione del parametro costituzionale di cui all'art. 117, secondo comma, lett. e), risulta vieppiù macroscopica alla luce del fatto che la normativa regionale estende la proroga anche alle concessioni rilasciate successivamente alla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 194 del 2009, in tal modo novando la disciplina statale la quale, viceversa, è riferita esclusivamente alle concessioni già in essere alla predetta data.

Gli ulteriori profili di censura relativi alla violazione dell'articolo 117, primo comma, della Costituzione sono stati dichiarati assorbiti.

Concessioni demaniali marittime - Piano Comunale delle Coste - Individuazione del limite massimo di area concedibile - Conseguente possibilità di variazione o traslazione delle concessioni già assentite - Salvaguardia delle concessioni in essere. - Legge della Regione Puglia 10 aprile 2015, n. 17 (Disciplina della tutela e dell'uso della costa), art. 14, commi 8 e 9. - (T-170040) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.9 del 1-3-2017)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 14, commi 8 e 9, della legge della Regione Puglia 10 aprile 2015, n. 17 (Disciplina della tutela e dell'uso della costa), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 12-16 giugno 2015, depositato il 15 giugno 2015 ed iscritto al n. 63 del registro ricorsi 2015.

Visto l'atto di costituzione della Regione Puglia;

udito nell'udienza pubblica del 10 gennaio 2017 il Giudice relatore Nicolò Zanon;

uditi l'avvocato dello Stato Gianna Galluzzo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Leonilde Francesconi per la Regione Puglia.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'articolo 117, primo e secondo comma, lettera e), della Costituzione, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, commi 8 e 9, della legge della Regione Puglia 10 aprile 2015, n. 17 (Disciplina della tutela e dell'uso della costa).

Nell'ambito della normativa regionale volta a disciplinare l'esercizio delle funzioni amministrative connesse alla gestione del demanio marittimo, l'art. 14, comma 8, della legge reg. Puglia n. 17 del 2015, secondo la ricostruzione del ricorrente, consentirebbe ai Comuni di confermare (salvo i casi di revoca o decadenza), a favore degli originari concessionari, la titolarità

di almeno il 50 per cento delle aree demaniali già attribuite in concessione, laddove tali concessioni risultino non conformi al sopravvenuto Piano comunale delle coste (d'ora in avanti: PCC). Inoltre, la stessa disposizione autorizzerebbe i Comuni ad individuare nuove aree demaniali da assegnare direttamente in concessione, attraverso provvedimenti di «variazione» o «traslazione», agli stessi titolari delle concessioni rivelatesi in contrasto con il PCC.

In tal modo, sarebbe garantito un indebito vantaggio ai soggetti già titolari di concessione, attraverso l'introduzione di una disciplina analoga al cosiddetto «diritto di insistenza», originariamente previsto dall'art. 37, secondo comma, del codice della navigazione: una disposizione, osserva l'Avvocatura generale dello Stato, abrogata a seguito di procedura di infrazione comunitaria proprio perché in contrasto con l'art. 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), che vieta le restrizioni alla libertà di stabilimento dei cittadini dell'Unione, e con il principio della concorrenza, desumibile dagli artt. 3, 101, 102 e 106 TFUE, oltre che con l'art. 12 della direttiva 12 dicembre 2006, n. 2006/123/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno), che non consente forme di rinnovo automatico o di preferenza nella selezione dei concessionari.

L'art. 14, comma 9, della legge reg. Puglia n. 17 del 2015, per parte sua, disporrebbe la salvaguardia delle concessioni in essere fino alla scadenza del termine della proroga prevista dall'art. 1, comma 18, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito dall'art. 1, comma 1, della legge 26 febbraio 2010, n. 25, attualmente fissata al 31 dicembre 2020, per effetto della modifica apportata, alla disposizione appena ricordata, dall'art. 34-duodecies del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 (Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese), convertito dall'art. 1, comma 1, della legge 17 dicembre 2012, n. 221.

In una materia attribuita alla competenza esclusiva dello Stato – quale la «tutela della concorrenza» – la disposizione regionale riprodurrebbe una disposizione statale (l'art. 1, comma 18, del d.l. n. 194 del 2009), in lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Inoltre, evidenzia l'Avvocatura generale dello Stato, tale disposizione statale è oggetto di procedura di infrazione, «in considerazione della sua contrarietà ai principi della concorrenza», poiché introduce una proroga di concessioni demaniali in scadenza, senza alcuna selezione aperta, pubblica e trasparente tra gli operatori interessati, come invece richiesto dai principi europei.

Secondo la difesa statale, in definitiva, le disposizioni ricordate determinerebbero restrizioni e distorsioni della concorrenza, in contrasto con i principi dell'ordinamento europeo e perciò in violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.

Inoltre, sarebbe invasa la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «tutela della concorrenza», in violazione del secondo comma, lett. e), del medesimo art. 117 Cost.

2.– La questione relativa al comma 8 dell'art. 14 della legge reg. Puglia n. 17 del 2015 è fondata, limitatamente al secondo periodo di tale disposizione.

È fondata anche la questione relativa all'art. 14, comma 9, della medesima legge regionale.

3.– Il corretto inquadramento delle questioni sottoposte all'esame di questa Corte richiede una sintetica ricostruzione del quadro normativo in cui si inseriscono le disposizioni impugnate.

Con l'art. 1, comma 18, del d.l. n. 194 del 2009, convertito dall'art. 1, comma 1, della legge 26 febbraio 2010, n. 25, il legislatore nazionale ha modificato le modalità di accesso degli operatori economici alle concessioni relative a beni demaniali marittimi.

L'intervento normativo ha fatto seguito alla procedura d'infrazione comunitaria n. 2008/4908, aperta nei confronti dello Stato italiano per il mancato adeguamento all'art. 12, comma 2, della direttiva n. 2006/123/CE, in virtù del quale è vietata qualsiasi forma di automatismo che favorisca il precedente concessionario alla scadenza del rapporto concessorio.

La Commissione europea, infatti, con una lettera di costituzione in mora notificata il 2 febbraio 2009, aveva ritenuto che il dettato dell'art. 37 cod. nav. fosse in contrasto con l'art. 43 del Trattato CE (ora art. 49 TFUE) poiché, prevedendo un diritto di preferenza a favore del

concessionario uscente nell'ambito della procedura di attribuzione delle concessioni (cosiddetto diritto di insistenza), configurava una restrizione alla libertà di stabilimento e comportava, in particolare, discriminazioni in base al luogo di stabilimento dell'operatore economico, rendendo difficile, se non impossibile, l'accesso di qualsiasi altro concorrente alle concessioni in scadenza.

Il citato art. 1, comma 18, del d.l. n. 194 del 2009, dunque, ha previsto la soppressione del secondo comma dell'articolo 37 cod. nav., nella parte in cui stabiliva la preferenza al concessionario uscente.

Ha, inoltre, disposto la proroga al 31 dicembre 2015 delle concessioni per finalità turistico-ricreative in scadenza prima di tale data e in atto al 30 dicembre 2009, giorno dell'entrata in vigore dello stesso decreto-legge, qualificando espressamente tale disciplina come transitoria, in quanto dettata «nelle more del procedimento di revisione del quadro normativo in materia di rilascio delle concessioni» di beni demaniali marittimi, da realizzarsi nel rispetto dei principi pro-concorrenziali.

Successivamente, l'art. 11 della legge 15 dicembre 2011, n. 217 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee – Legge comunitaria 2010), ha conferito una delega legislativa per la revisione e il riordino della normativa relativa alle concessioni demaniali marittime.

Tale delega non è stata tuttavia esercitata poiché, dopo la chiusura della procedura di infrazione comunitaria, con l'articolo 34-duodecies del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 (Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 17 dicembre 2012, n. 221, è stata disposta la proroga sino al 31 dicembre 2020 delle concessioni demaniali in essere alla data del 30 dicembre 2009 ed in scadenza entro il 31 dicembre 2015.

La nuova proroga ope legis ha costituito oggetto di due rinvii pregiudiziali alla Corte di giustizia dell'Unione europea che, con sentenza del 14 luglio 2016 (nelle cause riunite C-458/14 e C-67/15), ha statuito che «l'articolo 12, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2006/123 deve essere interpretato nel senso che osta a una misura nazionale, come quella di cui ai procedimenti principali, che prevede la proroga automatica delle autorizzazioni demaniali marittime e lacuali in essere per attività turistico ricreative, in assenza di qualsiasi procedura di selezione tra i potenziali candidati».

Da ultimo, l'art. 24, comma 3-septies, del decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113 (Misure finanziarie urgenti per gli enti territoriali e il territorio), introdotto in sede di conversione dalla legge 7 agosto 2016, n. 160, successivamente al deposito della sentenza della Corte di giustizia UE prima ricordata, ha previsto che «conservano validità i rapporti già instaurati e pendenti in base all'art. 1, comma 18», del d.l. n. 194 del 2009, ancora una volta «[n]elle more della revisione e del riordino della materia in conformità ai principi di derivazione europea».

4.– Secondo la giurisprudenza di questa Corte, la disciplina relativa al rilascio delle concessioni su beni demaniali marittimi investe diversi ambiti materiali, attribuiti alla competenza sia statale che regionale.

In tale disciplina, particolare rilevanza, quanto ai criteri e alle modalità di affidamento delle concessioni, «assumono i principi della libera concorrenza e della libertà di stabilimento, previsti dalla normativa comunitaria e nazionale» (sentenza n. 213 del 2011).

Nel contesto normativo descritto, occorre perciò verificare se le disposizioni regionali impugnate abbiano invaso la competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, dettando una disciplina contraria anche ai principi di derivazione europea.

A questo scopo occorre tenere conto della ratio, della finalità, del contenuto e dell'oggetto della disciplina impugnata (da ultimo, sentenze n. 175 del 2016 e n. 245 del 2015).

4.1.– Il comma 8 dell'art. 14 della legge reg. Puglia n. 17 del 2015 dispone, nel primo periodo, che i PCC «individuano nella quota concedibile l'intera superficie o parte di essa non inferiore al 50 per cento delle aree demaniali in concessione, confermandone la titolarità, fatte salve le circostanze di revoca e decadenza», aggiungendo, nel secondo periodo, che il PCC, «anche in deroga ai limiti di

cui al comma 5, individua apposite aree demaniali da destinare alla variazione o traslazione dei titoli concessori in contrasto con il PCC».

Il ricorrente muove dal presupposto secondo cui il suddetto comma 8, considerato nella sua interezza, avrebbe introdotto un meccanismo analogo al cosiddetto diritto di insistenza, in precedenza disciplinato dall'art. 37, secondo comma, cod. nav.

Tale prospettazione è solo parzialmente corretta, essendo in realtà necessario analizzare partitamente i due periodi di cui si compone il comma impugnato.

Come suggerisce anche la difesa regionale, tale comma, nel suo primo periodo, deve essere letto alla luce di quanto prevede il precedente comma 5 del medesimo art. 14.

Quest'ultimo prescrive che «[a]llo scopo di garantire il corretto utilizzo delle aree demaniali marittime per le finalità turistico-ricreative, una quota non inferiore al 60 per cento del territorio demaniale marittimo di ogni singolo comune costiero è riservata a uso pubblico e alla libera balneazione».

È in tal modo introdotta una previsione coerente con quanto disposto dall'art. 1, comma 254, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), che richiede alle Regioni, nella redazione dei piani di utilizzazione delle aree del demanio marittimo, di individuare un corretto equilibrio tra l'estensione delle aree concesse a soggetti privati e quella degli arenili liberamente fruibili.

La prima parte del comma 8 dell'art. 14 della legge reg. Puglia n. 17 del 2015 è in realtà strumentale all'attuazione della previsione appena descritta, che impone di riservare al pubblico uso una percentuale non inferiore al 60 per cento della linea di costa utile, e così autorizza ogni singolo Comune costiero a destinare non oltre il 40 per cento della propria linea di costa ad un uso diverso, da assentire per mezzo del rilascio di concessioni demaniali marittime.

Con formulazione peraltro non lineare, il primo periodo del comma 8 detta un criterio generale per procedere all'individuazione, in sede di redazione del PCC, della parte di costa rientrante nella quota concedibile, prescrivendo ai Comuni costieri di identificarla in corrispondenza delle aree già oggetto di concessione demaniale.

Per i casi in cui – in forza di concessioni rilasciate prima dell'adozione dei singoli PCC – la somma di tali aree risulti superiore al limite percentuale massimo concedibile, tale parte di disposizione impone di procedere ad una revoca parziale delle singole concessioni già assentite, in una misura non superiore al 50 per cento per ciascuna.

Ciò si ricava, a contrario, dal fatto che la disposizione individua la quota concedibile prendendo in considerazione una parte non inferiore al 50 per cento di ciascuna delle aree già in concessione.

A ben vedere, dunque, il comma 8 dell'art. 14 della legge reg. Puglia n. 17 del 2015 non reintroduce, nella sua prima parte, alcun diritto di insistenza a favore del concessionario in essere, in quanto non dispone alcun rinnovo di concessioni già assentite e non riserva alcuna preferenza ai rispettivi titolari.

Invece, previa fissazione di un criterio oggettivo volto ad evitare discriminazioni, consente una revoca parziale di quelle concessioni, ove indispensabile per permettere il rientro nel limite percentuale massimo di area concedibile, legittimamente fissato dalla stessa legge regionale.

Ciò in armonia con l'art. 42 cod. nav., che consente la revoca, anche parziale, della concessione «per specifici motivi inerenti al pubblico uso del mare o per altre ragioni di pubblico interesse»: ragione di pubblico interesse che, nel caso di specie, è costituita dalla necessità di armonizzare la concedibilità di aree demaniali marittime a privati per finalità turistico-ricreative con il (prevalente) utilizzo pubblico di esse.

In tal modo, il legislatore regionale non ha previsto, né il rilascio in via preferenziale di nuove concessioni in favore di precedenti titolari, né un rinnovo automatico delle concessioni già in atto.

Non ha, dunque, invaso la competenza legislativa statale nella materia della tutela della concorrenza, né si è posto in contrasto con i principi comunitari.

Ha invece fatto legittimo ricorso alle proprie competenze legislative, in una materia che attiene sia al governo del territorio sia alla disciplina del turismo, operando un bilanciamento tra l'interesse pubblico alla libera fruibilità degli arenili e l'interesse dei privati al loro sfruttamento per finalità turistico-ricreative.

In definitiva, in relazione al primo periodo del comma 8 dell'art. 14 della legge reg. Puglia n. 17 del 2015, le questioni di legittimità costituzionale sollevate con il ricorso statale non sono fondate.

5.– A conclusioni opposte deve giungersi con riferimento al secondo periodo del medesimo comma 8 dell'art. 14 della legge regionale e la relativa questione è perciò fondata.

Il secondo periodo del citato comma 8 consente la «variazione» o «traslazione» delle concessioni già assentite – e che risultino in contrasto con il PCC – su aree demaniali diverse ed appositamente individuate, anche in deroga ai limiti di cui al comma 5 dell'art. 14 della legge reg. Puglia n. 17 del 2015, ossia anche in modo da superare la quota concedibile del 40 per cento della linea di costa utile di ciascun Comune costiero.

In base a tale disposizione, dunque, vengono salvaguardate le concessioni già assentite e in sopravvenuto contrasto con il PCC di nuova adozione, per quota parte o per intero.

Ciò avviene o attraverso una variazione dell'area oggetto della concessione, a compensazione della parte revocata (compensazione che, peraltro, dovrebbe realizzarsi attraverso indennizzo, come espressamente prevede, per casi del genere, l'art. 21-quinquies della legge 7 agosto 1990 n. 241, recante «Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi»), o attraverso una traslazione del titolo concessorio, che comporta il trasferimento totale di questo su un'area diversa da quella originariamente concessa.

A tali modalità di variazione e traslazione dei titoli concessori corrisponde, invero, il riconoscimento di un diritto su aree diverse da quelle originariamente assentite.

E ciò, si osservi, avviene addirittura in deroga ai limiti complessivi fissati per l'estensione territoriale delle concessioni demaniali e su aree alle quali nessun altro operatore economico può aspirare. Si è, dunque, in presenza del rilascio di nuove concessioni (in tal senso Consiglio di Stato, sezione sesta, 28 gennaio 2014, n. 432, con riferimento alla variazione del titolo concessorio), per le quali l'art. 8 della stessa legge reg. Puglia n. 17 del 2015 prescrive, correttamente, il ricorso a procedure di evidenza pubblica, non previste, invece, dalla seconda parte del comma impugnato, che appunto dispone la destinazione diretta di tali aree alla variazione o traslazione dei titoli concessori in contrasto con il PCC.

Il mancato ricorso a procedure di selezione aperta, pubblica e trasparente tra gli operatori economici interessati determina, dunque, un ostacolo all'ingresso di nuovi soggetti nel mercato, non solo risultando invasa la competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., ma conseguendone altresì il contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., per lesione dei principi di derivazione europea nella medesima materia (sentenze n. 171 del 2013, n. 213 del 2011, n. 340, n. 233 e n. 180 del 2010).

6.– Quanto al comma 9 dell'art. 14 della legge reg. Puglia n. 17 del 2015, esso prevede che «[i]l PCC, nelle disposizioni transitorie volte a disciplinare le modalità di adeguamento dello stato dei luoghi antecedenti alla pianificazione, salvaguarda le concessioni in essere fino alla scadenza del termine della proroga di cui all'articolo 1, comma 18, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25, salve le esigenze di sicurezza».

Secondo il ricorrente, tale disposizione avrebbe introdotto una proroga di concessioni demaniali in scadenza, con invasione della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza e lesione dei principi pro-concorrenziali di derivazione europea.

La questione è fondata, in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. Con riferimento alla fase transitoria di adeguamento dello stato dei luoghi preesistente alla nuova pianificazione, la disposizione in esame impone di «salvaguardare le concessioni in essere», fino

alla scadenza del termine della proroga fissata dall'art. 1, comma 18, del d.l. n. 194 del 2009, come convertito e successivamente novellato, e, dunque, fino al 31 dicembre 2020.

Essa è testualmente riferita a tutte «le concessioni in essere» e si applica, perciò, sia alle concessioni già assentite alla data di entrata in vigore del d.l. n. 194 del 2009, come convertito e successivamente modificato, sia alle concessioni rilasciate successivamente, incluse quelle conseguenti alla «variazione o traslazione dei titoli concessori in contrasto con il PCC», di cui alla seconda parte del precedente comma 8 del medesimo art. 14 della legge regionale.

Il contenuto precettivo della disposizione impugnata è dunque volto a stabilire, per tutte le concessioni menzionate, una scadenza comune, individuata in quella fissata dal legislatore statale in sede di proroga disposta con l'art. 1, comma 18, del d.l. n. 194 del 2009.

Tuttavia, la disciplina dei termini di scadenza delle concessioni demaniali marittime incide sull'ingresso di altri potenziali operatori economici nel mercato e rientra nella materia «tutela della concorrenza» (sentenze n. 171 del 2013, n. 213 del 2011, n. 340, n. 233 e n. 180 del 2010).

E questa Corte ha già chiarito (sentenza n. 49 del 2014) che in materie di competenza esclusiva dello Stato, come quella ex art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., sono «inibiti alle Regioni interventi normativi diretti ad incidere sulla disciplina dettata dallo Stato, finanche in modo meramente riproduttivo della stessa (sentenza n. 245 del 2013, che richiama le sentenze n. 18 del 2013, n. 271 del 2009, n. 153 e n. 29 del 2006)».

Proprio con riferimento alle concessioni già in essere alla data di entrata in vigore del d.l. n. 194 del 2009, la costante giurisprudenza costituzionale (da ultimo, sentenza n. 195 del 2015) afferma che la novazione della fonte, con intrusione negli ambiti di competenza esclusiva statale, costituisce causa di illegittimità costituzionale della norma regionale (sentenza n. 35 del 2011), derivante non dal modo in cui essa ha disciplinato, ma dal fatto stesso di aver disciplinato una materia di competenza legislativa esclusiva dello Stato (sentenza n. 18 del 2013).

Ancora più evidente appare la violazione del parametro costituzionale ricordato nella parte in cui il comma 9 dell'art. 14 della legge reg. Puglia n. 17 del 2015 si applica anche alle concessioni rilasciate successivamente alla data di entrata in vigore del d.l. n. 194 del 2009.

La disposizione regionale riconduce, infatti, la scadenza ad un termine di nuovo conio, individuato per relationem in quello contenuto nella legge statale.

In tal modo risultano prorogate concessioni che di una tale proroga non avrebbero potuto beneficiare, poiché la disciplina statale è relativa alle sole concessioni già in essere alla data di entrata in vigore del d.l. n. 194 del 2009.

Già con la sentenza n. 213 del 2011, del resto, questa Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittime norme regionali che indicavano lo stesso termine di proroga fissato dal legislatore statale, applicandolo tuttavia a fattispecie diverse da quelle disciplinate da quest'ultimo.

Restano, in tal caso, assorbiti gli ulteriori profili di censura, riferiti alla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 8, secondo periodo, e comma 9, della legge della Regione Puglia 10 aprile 2015, n. 17 (Disciplina della tutela e dell'uso della costa);

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 8, primo periodo, della legge reg. Puglia n. 17 del 2015, promosse, in riferimento agli artt. 117, primo e secondo comma, lettera e), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 gennaio 2017.

Paolo GROSSI, Presidente
Nicolò ZANON, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 24 febbraio 2017.

Sentenza: 7 febbraio 2017, n. 41

Materia:ordinamento civile; governo del territorio

parametri invocati:art. 117, secondo comma, lett. l) e terzo comma, Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 8, comma 1, lettere a), della legge della Regione Veneto 16 marzo 2015, n. 4 (Modifiche di leggi regionali e disposizioni in materia di governo del territorio e di aree naturali protette regionali)

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, lettera a), della legge della Regione Veneto 16 marzo 2015, n. 4, limitatamente al riferimento alla lettera b) dell'art. 17, comma 3, della legge regionale n. 11 del 2004 ed alle parole «e degli ambiti degli interventi disciplinati puntualmente»

Estensore nota: Marialuisa Palermo

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di costituzionalità dell'art. 8, comma 1, lettera a), della legge della Regione Veneto 16 marzo 2015, n. 4, mediante la quale, in dichiarata attuazione della norma statale di cui all'art. 2-bis del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), la regione avrebbe inserito un'espressa deroga alla disciplina prevista a livello statale in ordine alla fissazione dei limiti di densità, altezza e distanza tra fabbricati.

In particolare, la norma censurata, nel demandare allo strumento urbanistico la fissazione dei predetti limiti di distanza, specificava che esso può derogarvi: «a) nei casi di cui all'art. 17, comma 3, lettere a) e b), della legge regionale 23 aprile 2004, n.11 "Norme per il governo del territorio ed in materia di paesaggio", con riferimento ai limiti da rispettarsi all'interno degli ambiti dei piani urbanistici attuativi (PUA) e degli ambiti degli interventi disciplinati puntualmente».

Trattasi, a detta del ricorrente, di una palese violazione della competenza esclusiva statale in materia di «ordinamento civile» di cui all'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost.; inoltre, pur a voler prendere in considerazione il potere derogatorio che il novellato art. 2-bis del TUE ha attribuito alle Regioni in tale ambito, derogando alle disposizione del d.m. n.1444/1968, va evidenziato che esso si configura come un potere del tutto limitato e circoscritto entro la preponderante competenza statale vigente in materia, che si estrinseca a partire dalle norme del codice civile disciplinanti il diritto di proprietà.

La Regione Veneto si è costituita in giudizio.

La Corte Costituzionale, dopo aver giudicato infondata l'eccezione di inammissibilità per difetto di interesse dello Stato sollevata dalla Regione Veneto, ha ritenuto soltanto parzialmente fondata la questione di legittimità costituzionale *de qua*.

I Giudici costituzionali, invero, nel condividere le argomentazioni addotte dal presidente del Consiglio dei ministri, hanno ribadito che la disciplina delle distanze fra costruzioni trova la propria originaria collocazione nelle norme inserite nella sezione IV, del Capo II del Titolo II del Libro III del codice civile, agli articoli 873 ed 875, dalla quale discende l'ineludibile appartenenza della stessa all'interno dell'orbita della competenza esclusiva statale in materia di «ordinamento civile» di cui all'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost.

Nondimeno, la giurisprudenza costituzionale sinora elaborata ha confermato la compatibilità di interventi normativi derogatori posti in essere dalle Regioni ogniqualvolta essi trovino adeguata

ed esclusiva ragion d'essere in aspetti territoriali specifici i quali, pertanto, vanno fatti rientrare nell'ambito della materia di «governo del territorio», rientrante nell'alveo della competenza concorrente, così come previsto dall'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

A tal proposito, la Corte Costituzionale ha richiamato dunque la disposizione di cui all'ultimo comma dell'art. 9 del già citato d.m. n. 1444 del 1968 sulla base della quale un'ormai consolidata giurisprudenza costituzionale ritiene ammissibili delle deroghe di matrice regionale alla disciplina statale, allorquando si tratti «di gruppi di edifici che formino oggetto di piani particolareggiati o lottizzazioni convenzionate con previsioni planovolumetriche».

Sulla base di queste premesse argomentative, il Giudice delle leggi ha affermato la piena coerenza della norma censurata, alla luce altresì delle delucidazioni interpretative fornite dalla Corte medesima con riguardo all'art. 2-*bis* del TUE, laddove si fa riferimento ai piani urbanistici attuativi (PUA), ritenuti quindi enucleabili all'interno del novero dei casi menzionati nell'anzì citato art. 9 del decreto ministeriale.

Viceversa, la Corte non è giunta alla medesima conclusione nel giudicare l'art. 8, comma 1, lett. a) della legge della Regione Veneto n. 4/2015 allorquando fa riferimento «*agli interventi disciplinati puntualmente*», a sua volta corrispondente alla lettera b) del comma 3, dell'art. 17, della legge regionale n. 11 del 2004.

Infatti, una tale espressione linguistica, a detta dei Giudici costituzionali, non appare affatto dotata di un contenuto circoscritto e tassativo nella misura in cui dovrebbe esserlo, in quanto strumentale alla legittimazione di puntuali deroghe alla disciplina statale in materia di distanze fra gli edifici, né pare dotato di indicazioni sufficientemente idonee a garantire che esso non si presti ad applicazioni derogatorie più ampie rispetto a quelle ammesse entro i limiti anzi esposti.

Di qui dunque la conseguente dichiarazione di illegittimità costituzionale parziale della norma censurata, limitatamente al riferimento inserito alla lettera b) dell'art. 17, comma 3, della legge regionale n. 11 del 2004 e alle parole «*e degli ambiti degli interventi disciplinati puntualmente*».

Edilizia e urbanistica - Attribuzione allo strumento urbanistico generale della fissazione dei limiti di distanza, in deroga a quelli stabiliti dall'ordinamento statale. - Legge della Regione Veneto 16 marzo 2015, n. 4 (Modifiche di leggi regionali e disposizioni in materia di governo del territorio e di aree naturali protette regionali), art. 8, comma 1, lettera a). - (T-170041) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.9 del 1-3-2017)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, lettera a), della legge della Regione Veneto 16 marzo 2015, n. 4 (Modifiche di leggi regionali e disposizioni in materia di governo del territorio e di aree naturali protette regionali), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 19-20 maggio 2015, depositato in cancelleria il 26 maggio 2015 e iscritto al n. 54 del registro ricorsi 2015.

Visto l'atto di costituzione della Regione Veneto;

udito nell'udienza pubblica del 7 febbraio 2017 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

uditi l'avvocato dello Stato Marco Corsini per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Ezio Zanon e Andrea Manzi per la Regione Veneto.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, lettera a), della legge della Regione Veneto 16 marzo 2015, n. 4 (Modifiche di leggi regionali e disposizioni in materia di governo del territorio e di aree naturali protette regionali), per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, in riferimento all'art. 2-bis del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)» (d'ora in avanti TUE), che ammette deroghe al decreto del ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della L. 6 agosto 1967, n. 765).

Secondo il ricorrente, il citato art. 8, comma 1, della legge regionale del Veneto n. 4 del 2015, avrebbe demandato allo strumento urbanistico generale la fissazione dei limiti di densità, altezza e distanza tra fabbricati, in deroga a quelli stabiliti dall'ordinamento statale, in una serie di ipotesi elencate.

È censurato, in particolare, l'art. 8, comma 1, lettera a), della legge regionale, nella parte in cui stabilisce che lo strumento urbanistico generale possa derogare: «nei casi di cui all'articolo 17, comma 3, lettere a) e b), della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 “Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio”, con riferimento ai limiti di distanza da rispettarsi all'interno degli ambiti dei piani urbanistici attuativi (PUA) e degli ambiti degli interventi disciplinati puntualmente». La disposizione contrasterebbe con l'art. 2-bis del TUE, in quanto gli strumenti per disporre le deroghe risulterebbero eccessivamente generici e indeterminati.

2.– Preliminarmente, va precisato che la questione di legittimità costituzionale ha ad oggetto esclusivamente l'art. 8, comma 1, lettera a), che consente deroghe alla disciplina statale limitatamente al regime delle distanze. Il contenuto del ricorso impone, infatti, di ritenere che detta norma è stata impugnata solamente nella parte in cui deroga alla disciplina delle distanze; ciò, peraltro, in armonia con la deliberazione governativa di impugnazione della legge che fa espresso riferimento alla sola «norma contenuta nell'art. 8, comma 1, lettera a)».

3.– Non è fondata l'eccezione di inammissibilità per difetto di interesse sollevata dalla Regione Veneto, motivata dall'identità di contenuto che la norma censurata avrebbe rispetto all'art. 17, comma 3, della legge regionale n. 11 del 2004, disposizione quest'ultima mai impugnata da parte dello Stato. Nell'assunto della Regione, qualora la questione qui in esame fosse ritenuta fondata, l'art. 17, comma 3, della legge regionale n. 11 del 2004 continuerebbe comunque ad essere vigente e a produrre effetti nell'ordinamento.

In senso opposto al rilievo addotto dalla Regione, va tuttavia ribadita l'inapplicabilità dell'istituto dell'acquiescenza ai giudizi in via principale atteso che la norma impugnata ha comunque l'effetto di reiterare la lesione da cui deriva l'interesse a ricorrere dello Stato (da ultimo, sentenza n. 231 del 2016).

4.– Ciò premesso, la questione deve ritenersi parzialmente fondata nei termini precisati di seguito.

4.1.– Secondo la giurisprudenza di questa Corte, la disciplina delle distanze fra costruzioni ha la sua collocazione anzitutto nella sezione VI del Capo II del Titolo II del Libro III del codice civile, intitolata appunto “Delle distanze nelle costruzioni, piantagioni e scavi, e dei muri, fossi e siepi interposti tra fondi”. «Tale disciplina, ed in particolare quella degli articoli 873 e 875 che viene qui in più specifico rilievo, attiene in via primaria e diretta ai rapporti tra proprietari di fondi finitimi.

[...] Non si può pertanto dubitare che la disciplina delle distanze, per quanto concerne i rapporti suindicati, rientri nella materia dell'ordinamento civile, di competenza legislativa esclusiva dello Stato» (sentenza n. 232 del 2005).

Nondimeno, si è altresì sottolineato, che quando i fabbricati insistono su di un territorio che può avere, rispetto ad altri – per ragioni naturali e storiche – specifiche caratteristiche, «la disciplina che li riguarda – e in particolare quella dei loro rapporti nel territorio stesso – esorbita dai limiti propri dei rapporti interprivati e tocca anche interessi pubblici», la cui cura deve ritenersi affidata anche alle Regioni perché attratta all'ambito di competenza concorrente del governo del territorio (si veda sempre la sentenza n. 232 del 2005).

In questa cornice si è dunque affermato che «alle Regioni è consentito fissare limiti in deroga alle distanze minime stabilite nelle normative statali, solo a condizione che la deroga sia giustificata dall'esigenza di soddisfare interessi pubblici legati al governo del territorio.

Dunque, se da un lato non può essere del tutto esclusa una competenza legislativa regionale relativa alle distanze tra gli edifici, dall'altro essa, interferendo con l'ordinamento civile, è rigorosamente circoscritta dal suo scopo – il governo del territorio – che ne detta anche le modalità di esercizio» (sentenza n. 6 del 2013; nello stesso senso, da ultimo, anche le sentenze n. 231, n. 189, n. 185 e n. 178 del 2016).

4.2.– Nel delimitare i rispettivi ambiti di competenza – statale in materia di «ordinamento civile» e concorrente in materia di «governo del territorio» – questa Corte ha individuato il punto di equilibrio nell'ultimo comma dell'art. 9 del d.m. n. 1444 del 1968, più volte ritenuto dotato di particolare «efficacia precettiva e inderogabile» (sentenza n. 185 del 2016, ma anche sentenze n. 114 del 2012 e n. 232 del 2005), in quanto richiamato dall'art. 41-quinquies della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica), introdotto dall'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765 (Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150). Pertanto, è stata giudicata legittima la previsione regionale di distanze in deroga a quelle stabilite dalla normativa statale, ma solo «nel caso di gruppi di edifici che formino oggetto di piani particolareggiati o lottizzazioni convenzionate con previsioni planovolumetriche» (ex plurimis, sentenza n. 231 del 2016).

In definitiva, le deroghe all'ordinamento civile delle distanze tra edifici sono consentite «se inserite in strumenti urbanistici, funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio» (sentenza n. 134 del 2014; analogamente sentenze n. 178, n. 185, n. 189, n. 231 del 2016), poiché «la loro legittimità è strettamente connessa agli assetti urbanistici generali e quindi al governo del territorio, non, invece, ai rapporti tra edifici confinanti isolatamente considerati» (sentenza n. 114 del 2012; nello stesso senso, sentenza n. 232 del 2005).

4.3.– I medesimi principi sono stati ribaditi anche dopo l'introduzione dell'art. 2-bis del TUE, da parte dell'art. 30, comma 1, lettera a), del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 9 agosto 2013, n. 98.

La disposizione, infatti, ha sostanzialmente recepito l'orientamento della giurisprudenza costituzionale, inserendo nel testo unico sull'edilizia i principi fondamentali della vincolatività, anche per le Regioni e le Province autonome, delle distanze legali stabilite dal d.m. n. 1444 del 1968 e dell'ammissibilità delle deroghe, solo a condizione che siano «inserite in strumenti urbanistici, funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio» (sentenza n. 185 del 2016; nello stesso senso, ex plurimis, sentenza n. 189 del 2016).

4.4.– La deroga alla disciplina delle distanze realizzata dagli strumenti urbanistici deve, in conclusione, ritenersi legittima sempre che faccia riferimento ad una pluralità di fabbricati (“gruppi di edifici”) e sia fondata su previsioni planovolumetriche che evidenzino, cioè, una capacità progettuale tale da definire i rapporti spazio-dimensionali e architettonici delle varie costruzioni considerate come fossero un edificio unitario (art. 9, ultimo comma, del d.m. n. 1444 del 1968).

5.– Alla luce delle considerazioni svolte, deve ritenersi coerente, rispetto alle indicazioni interpretative offerte dalla Corte e ribadite dal disposto di cui all'art 2-bis del TUE, il riferimento che la norma impugnata reca ai piani urbanistici attuativi (PUA), assimilabili ai piani particolareggiati o di lottizzazione e dunque riconducibili a quella tipologia di atti menzionati nell'art. 9, ultimo comma del d.m. n. 1444 del 1968, più volte richiamato, cui va riconosciuta la possibilità di derogare al regime delle distanze.

D'altro canto la stessa giurisprudenza di questa Corte ha stabilito che la deroga alle distanze minime potrà essere contenuta, oltre che in piani particolareggiati o di lottizzazione, in ogni strumento urbanistico equivalente sotto il profilo della sostanza e delle finalità, purché caratterizzato da una progettazione dettagliata e definita degli interventi (sentenza n. 6 del 2013).

Ne consegue che devono ritenersi ammissibili le deroghe predisposte nel contesto dei piani urbanistici attuativi, in quanto strumenti funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio, secondo quanto richiesto, al fine di attivare le deroghe in esame, dall'art 2-bis del TUE, in linea con l'interpretazione nel tempo tracciata da questa Corte (ex multis, sentenze n. 231, n. 189, n. 185, n. 178 del 2016 e n. 134 del 2014).

6.– Una tale conclusione non può essere estesa al riferimento che la norma censurata fa agli «interventi disciplinati puntualmente», corrispondente alla lettera b) del comma 3, dell'art. 17, della legge regionale n. 11 del 2004.

L'espressione utilizzata, infatti, appare in contrasto con lo stringente contenuto che dovrebbe assumere una previsione siffatta, destinata a legittimare deroghe al di fuori di una adeguata pianificazione urbanistica.

L'assenza di precise indicazioni, in particolare, non consente di attribuire agli interventi in questione un perimetro di azione necessariamente coerente con l'esigenza di garantire omogeneità di assetto a determinate zone del territorio; del resto, lo stesso riferimento alla puntualità che dovrebbe caratterizzarli si presta, sul piano semantico, a legittimare anche interventi diretti a singoli edifici, in aperto contrasto con le indicazioni interpretative offerte in precedenza.

Limitatamente ai suddetti interventi, dunque, va dichiarata l'illegittimità costituzionale della norma censurata, perché legittima deroghe alla disciplina delle distanze tra fabbricati al di fuori dell'ambito della competenza regionale concorrente in materia di governo del territorio, in violazione del limite dell'ordinamento civile assegnato alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (da ultimo, sentenza n. 231 del 2016).

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, lettera a), della legge della Regione Veneto 16 marzo 2015, n. 4 (Modifiche di leggi regionali e disposizioni in materia di governo del territorio e di aree naturali protette regionali), limitatamente al riferimento alla lettera «b)» dell'art. 17, comma 3, della legge regionale n. 11 del 2004 e alle parole «e degli ambiti degli interventi disciplinati puntualmente».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 febbraio 2017.

Paolo GROSSI, Presidente
Augusto Antonio BARBERA, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 24 febbraio 2017.

Sentenza: 7 febbraio 2017, n. 47

Materia: tributi

Parametri invocati: artt. 3, 117, secondo comma, lett. e), 119, secondo comma, e 120 Cost; art. 5, comma 36, del decreto-legge 30 dicembre 1982, n. 953 (Misure in materia tributaria) convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 1983, n.53, in qualità di norma interposta

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Rimettente: Commissione tributaria provinciale di Firenze; Commissione tributaria provinciale di Bologna

Oggetto: art. 8-*quater*, comma 4, della legge della Regione Toscana 22 settembre 2003, n. 49, (Norme in materia di tasse automobilistiche regionali), aggiunto dall'art. 33 della legge della Regione Toscana 14 luglio 2012, n.35, recante «Modifiche alla legge regionale 29 dicembre 2010, n. 65 ed alla legge regionale 27 dicembre 2011, n. 66 e ulteriori disposizioni collegate. Modifiche alle l.r. 59/1996, 42/1998, 49/1999, 39/2001, 49/2003, 1/2005, 4/2005, 30/2005, 32/2009, 21/2010, 68/2011»; art. 49 della legge della Regione Emilia-Romagna 21 dicembre 2012, n. 15 (Norme in materia di tributi regionali);

Esito:

- 1) Non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 8-*quater*, comma 4, della legge della Regione Toscana 22 settembre 2003, n.49 sollevata con riferimento agli artt. 117, secondo comma, lett. e), e 119, secondo comma, della Costituzione;
- 2) Non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 9 della legge della Regione Emilia-Romagna 21 dicembre 2012, n. 15, sollevata in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera e), 119, secondo comma, e 3 della Costituzione.

Estensore nota: Marialuisa Palermo

Sintesi:

Le Commissioni tributarie provinciali di Firenze e di Bologna, nel corso di due analoghe controversie nelle quali veniva contestata la debenza della tassa automobilistica relativamente a due autovetture sottoposte a fermo amministrativo da parte di un ente di riscossione dei crediti, hanno sollevato entrambe la medesima questione di legittimità costituzionale con riferimento, rispettivamente, all'art. 8-*quater* della legge della Regione Toscana 22 settembre 2003, n.49, e all'art. 9 della legge della Regione Emilia-Romagna 21 dicembre 2012, n.15.

In particolare, il disposto normativo di cui all'art. 8-*quater* della legge della Regione Toscana n. 49/2003, prevede che «*la trascrizione presso il PRA del provvedimento di fermo derivante dalla procedura di riscossione coattiva di crediti di natura pubblicistica non esplica effetti ai fini dell'interruzione e sospensione dell'obbligo tributario*».

A detta del giudice rimettente, una siffatta previsione si porrebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lett. e), della Costituzione, in relazione a quanto prevede l'art. 5, comma 36, del D.L. n. 953/82, convertito dalla L. 53/83, in base alla quale è disposta l'esenzione dal pagamento del tributo per i periodi successivi a quello in cui è stata effettuata l'annotazione negli appositi registri, ogniqualvolta che si verifichi «*la perdita del possesso del veicolo o dell'autoscafo per forza maggiore o per fatto di terzo o la indisponibilità conseguente a provvedimento dell'autorità giudiziaria o della pubblica amministrazione*».

La Commissione tributaria provinciale di Bologna, dal canto suo, lamenta l'illegittimità costituzionale dell'art. 9 della legge della regione Emilia-Romagna n.15/2012, con riguardo ai medesimi parametri costituzionali anzi menzionati, oltre che agli artt. 3 e 120 Cost., nella parte in cui la disposizione prevede che il fermo del veicolo disposto dall'agente della riscossione «*non rientra tra le fattispecie che fanno venir meno l'obbligo del pagamento della tassa automobilistica*».

Entrambi i giudici rimettenti hanno fondato le censure di costituzionalità suesposte sulla precedente pronuncia n. 288 del 2012 della Corte Costituzionale mediante la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Marche n. 28 del 2011, in quanto ritenuta in contrasto con la normativa statale, in questa sede parimenti invocata in qualità di norma interposta, asserendo la piena corrispondenza del contenuto inserito nelle norme censurate con quello già oggetto della predetta pronuncia di incostituzionalità.

La Corte Costituzionale non ha tuttavia ritenuto di condividere le doglianze dei giudici delle due Commissioni tributarie provinciali, sulla base delle quali il contrasto con la fonte statale sarebbe da motivarsi così come avvenuto nel precedente anzi citato.

Ritiene, invece, che non sussista affatto la corrispondenza di contenuto fra le norme regionali messe oggi a confronto, che avrebbe potuto giustificare un'analogia pronuncia di incostituzionalità.

Invero, a detta dei Giudici costituzionali, dirimente al fine di distinguere le differenti normative sottoposte al suo vaglio, è la natura del fermo che esse rispettivamente disciplinano.

Se, infatti, l'esenzione prevista dall'art. 5, comma 36, del D.L. n. 953/1982 è riferita al "fermo amministrativo" (così come lo era il censurato art. 10 della legge della Regione Marche n. 28/2011), le normative regionali delle quali si dubita della legittimità costituzionale si riferiscono al cd. "fermo fiscale".

Lungi dal rivelarsi una mera duplicazione nominalistica della medesima misura sanzionatoria, si tratta invece di due differenti *species* di fermo, sia per quel che concerne i presupposti giuridici in presenza dei quali vengono adottate, sia con riguardo agli effetti che esse esplicano nel momento in cui trovano concreta applicazione.

Mentre, in particolare, il fermo amministrativo si qualifica quale misura accessoria concretantesi nel fermo del veicolo disposto dall'Autorità di pubblica sicurezza ovvero dalla Polizia stradale o comunale, e che consegue a gravi violazioni del d.lgs. n. 285/92 (cd. codice della strada), il fermo fiscale si configura come una misura di garanzia del credito della quale gli enti pubblici possono eventualmente avvalersi al fine di incentivare il debitore al pagamento della tassa prima di procedere alla formale attivazione delle procedure esecutive.

Inoltre, è soltanto il fermo amministrativo che comporta la cessazione della circolazione del veicolo, con il correlato obbligo di custodia in luogo non sottoposto a pubblico passaggio e l'apposizione sul medesimo di un apposito sigillo; il trattenimento del documento di circolazione presso l'organo di polizia; l'obbligo di rimozione e trasporto in un apposito luogo di custodia, nel caso in cui si tratti di motocicli e ciclomotori; la confisca, infine, oltre all'applicazione di sanzioni penali ed amministrative, qualora si circoli in elusione del provvedimento di fermo.

Il provvedimento di fermo fiscale, invece, in virtù della natura di misura di garanzia che lo contraddistingue, non comporta la materiale sottrazione della vettura alla disponibilità del proprietario; non gli impedisce di trasferirla a terzi con atto di alienazione e, in caso di elusione del divieto di circolazione, dà luogo all'applicazione di una sanzione pecuniaria al proprietario, ma non anche al sequestro del mezzo.

La Corte, pertanto, conclude osservando che il fermo fiscale, a differenza di quello amministrativo, soggiace alla regola per la quale non vale l'esenzione dalla tassa automobilistica disposta, in via eccezionale, dal D.L. n.953/82, rimanendo ancorato alla proprietà del mezzo, e non anche alla sua circolazione.

La Corte Costituzionale ha pertanto dichiarato la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dai giudici rimettenti, sia con riguardo all'art. 8-*quater*, comma 4, della legge della Regione Toscana n.49/2003, che con riguardo all'art. 9 della legge della

Regione Emilia-Romagna n. 15/2012, esclusivamente con riferimento ai parametri di cui agli artt. 117, secondo comma, lett e), 119, secondo comma e 3 della Costituzione, e non anche all'art. 120 Cost.

Imposte e tasse - Tassa automobilistica regionale - Obbligo di pagamento per i veicoli sottoposti a fermo amministrativo disposto dall'agente della riscossione ai sensi dell'art. 86 del d.P.R. n. 602 del 1973. - Legge della Regione Toscana 22 settembre 2003, n. 49 (Norme in materia di tasse automobilistiche regionali), art. 8-quater, comma 4, aggiunto dall'art. 33 della legge della Regione Toscana 14 luglio 2012, n. 35; legge della Regione Emilia-Romagna 21 dicembre 2012, n. 15 (Norme in materia di tributi regionali), art. 9. - (T-170047) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.10 del 8-3-2017)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 8-quater, comma 4, della legge della Regione Toscana 22 settembre 2003, n. 49 (Norme in materia di tasse automobilistiche regionali), aggiunto dall'art. 33 della legge della Regione Toscana 14 luglio 2012, n. 35, e dell'art. 9 della legge della Regione Emilia-Romagna 21 dicembre 2012, n. 15 (Norme in materia di tributi regionali), promossi dalla Commissione tributaria provinciale di Firenze con ordinanze dell'8 ottobre 2015 e dell'11 marzo 2016 e dalla Commissione tributaria provinciale di Bologna con ordinanza del 23 ottobre 2015, rispettivamente iscritte al n. 344 del registro ordinanze 2015 e ai nn. 197 e 118 del registro ordinanze 2016 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica nn. 3, 41 e 25, prima serie speciale, dell'anno 2016.

Visti gli atti di costituzione di S. G., della Regione Toscana e della Regione Emilia-Romagna;

udito nell'udienza pubblica del 7 febbraio 2017 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

uditi gli avvocati Diego Cremona per S. G., Marcello Cecchetti per la Regione Toscana e Maria Chiara Lista per la Regione Emilia-Romagna.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con le due ordinanze (reg. ord. n. 344 del 2015 e n. 197 del 2016), di sostanzialmente identico contenuto, di cui si è in narrativa detto, la Commissione tributaria provinciale di Firenze, sezione seconda (nel primo caso) e sezione quarta (nel secondo caso), solleva questione incidentale di legittimità costituzionale dell'art. 8-quater, comma 4, della legge della Regione Toscana 22 settembre 2003, n. 49 (Norme in materia di tasse automobilistiche regionali), aggiunto dall'art. 33 della successiva legge regionale 14 luglio 2012 n. 35, recante «Modifiche alla legge regionale 29 dicembre 2010, n. 65 (Legge finanziaria per l'anno 2011) e alla legge regionale 27 dicembre 2011, n. 66 (Legge finanziaria per l'anno 2012) e ulteriori disposizioni collegate. Modifiche alle l.r. 59/1996, 42/1998, 49/1999, 39/2001, 49/2003, 1/2005, 4/2005, 30/2005, 32/2009, 21/2010, 68/2011», per contrasto con gli artt. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione – in relazione all'art. 5, comma 36, del decreto-legge 30 dicembre 1982, n. 953 (Misure in materia tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 1983, n. 53 – e 119, secondo comma, Cost.

La disposizione regionale così denunciata – nel prescrivere che «La trascrizione presso il PRA del provvedimento di fermo derivante dalla procedura di riscossione coattiva di crediti di natura pubblicistica non esplica effetti ai fini della interruzione e sospensione dell’obbligo tributario» – violerebbe, appunto, gli evocati artt. 117, secondo comma, lettera e), e 119, secondo comma, Cost., in quanto derogatoria della norma interposta di cui all’art. 5, comma 36, del citato d.l. n. 953 del 1982, prevedente, invece, in tal caso, una espressa esenzione dall’obbligo di pagamento della tassa automobilistica.

2.– Con riferimento agli stessi parametri di cui sopra – oltre che all’art. 120 (senza motivazione e solo in dispositivo evocato) ed all’art. 3 Cost. (per il profilo della asserita disparità di trattamento dei cittadini residenti nella Regione resistente rispetto a quelli residenti nella Regione Marche) – la Commissione tributaria provinciale di Bologna, sezione quinta, dubita, a sua volta, della legittimità costituzionale dell’art. 9 della legge della Regione Emilia-Romagna 21 dicembre 2012, n. 15 (Norme in materia di tributi regionali), nella parte in cui detta norma analogamente prevede che «il fermo del veicolo disposto dall’agente della riscossione, ai sensi dell’art. 86 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito), non rientra tra le fattispecie che fanno venir meno l’obbligo del pagamento della tassa automobilistica».

3.– I tre giudizi – nel primo dei quali si è costituita la parte privata e, in tutti, la Regione resistente nei rispettivi procedimenti a quibus – per i profili di identità o connessione delle questioni sollevate, in ragione del prospettato contrasto con i medesimi parametri costituzionali ed in relazione alla stessa norma interposta, possono riunirsi per essere decisi con unica sentenza.

4.– Le Commissioni rimettenti convergono nel motivare la non manifesta infondatezza delle questioni sollevate sulla base della ritenuta sovrapposibilità delle disposizioni regionali, rispettivamente da esse censurate, a quella di cui all’art. 10 della legge della Regione Marche 28 dicembre 2011, n. 28, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012/2014 della Regione (Legge Finanziaria 2012)», già dichiarato costituzionalmente illegittimo con sentenza di questa Corte n. 288 del 2012.

5.– Entrambe le questioni, con tale identica motivazione sollevate, non sono fondate.

5.1.– L’art. 5, comma 36 (recte: comma trentasettesimo nel testo vigente), del d.l. n. 953 del 1982 – che, ai fini della denunciata violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 119, secondo comma, Cost., le odierne ordinanze di rimessione, come già quella relativa al giudizio deciso con la citata sentenza n. 288 del 2012, richiamano come norma interposta – dispone che «La perdita del possesso del veicolo o dell’autoscafo per forza maggiore o per fatto di terzo o la indisponibilità conseguente a provvedimento dell’autorità giudiziaria o della pubblica amministrazione, annotate nei registri indicati nel trentaduesimo comma, fanno venir meno l’obbligo del pagamento del tributo per i periodi d’imposta successivi a quello in cui è stata effettuata l’annotazione».

L’art. 10 della legge della Regione Marche n. 28 del 2011 si poneva frontalmente in contrasto con la riferita norma statale di esenzione, disponendo esattamente il contrario, e cioè che «la disposizione del fermo amministrativo o giudiziario di beni mobili registrati non esenta dall’obbligo di pagamento della tassa automobilistica regionale».

E per tale ragione ne è stata dichiarata l’illegittimità costituzionale, in quanto «la Regione, con riferimento alla tassa automobilistica che [...] si qualifica come tributo proprio derivato [...] non può escludere esenzioni [...] già previste dalla legge statale» (sentenza n. 288 del 2012).

Sia la Commissione tributaria provinciale di Firenze che quella di Bologna assumono ora che la fattispecie disciplinata dalle disposizioni rispettivamente denunciate (art. 8-quater, comma 4, della legge della Regione Toscana n. 49 del 2003 e art. 9 della legge della Regione Emilia-Romagna n. 15 del 2012) non sarebbe diversa da quella che formava oggetto dell’art. 10 della legge della

Regione Marche n. 28 del 2011, essendo quindi analogamente derogatoria della norma statale interposta, che ne comporterebbe il contrasto con gli evocati parametri costituzionali.

5.2.– La comune premessa, da cui muovono i giudici a quibus nel sollevare le questioni in esame, non è esatta.

Il “fermo amministrativo” – al quale è correlata l’esenzione prevista dal citato art. 5, comma 36 (recte: trentasettesimo) del d.l. n. 953 del 1982 (e cui identicamente si riferiva la caducata disposizione della Regione Marche, per escludere invece l’esenzione stessa) – è propriamente, infatti, il fermo del veicolo disposto dall’Autorità di pubblica sicurezza ovvero dalla Polizia stradale o comunale. Ai sensi dell’art. 214 (Fermo amministrativo del veicolo), del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada) esso consegue ora quale misura accessoria, unitamente ad altre sanzioni, a gravi violazioni di norme dello stesso codice.

Si tratta di misura che comporta la cessazione della circolazione del veicolo con l’obbligo di custodia in luogo non sottoposto a pubblico passaggio ed apposizione su di esso di apposito sigillo; il trattenimento del documento di circolazione presso l’organo di polizia; l’obbligo di rimozione e trasporto in un apposito luogo di custodia, ove si tratti di ciclomotori e motocicli; e la confisca, oltre all’applicazione di sanzioni penali ed amministrative, in caso di circolazione del mezzo con elusione del provvedimento di fermo.

Diverso è, invece, il fermo cosiddetto fiscale, al quale non poteva evidentemente riferirsi la norma di esenzione del 1982, in quanto solo successivamente il decreto-legge 31 dicembre 1996, n. 669 (Disposizioni urgenti in materia tributaria, finanziaria e contabile a completamento della manovra di finanza pubblica per l’anno 1997), convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1997, n. 30, ha introdotto detta diversa ipotesi di fermo, all’interno dell’art. (91-bis, poi rifluito nell’art.) 86, del d.P.R. n. 602 del 1973, come misura di garanzia del credito di enti pubblici e non come sanzione conseguente a violazione di norme del codice della strada.

Più propriamente si tratta in questo caso di una misura cautelativa provvisoria, con effetti indiretti di conservazione della garanzia patrimoniale, che l’agente incaricato della riscossione di crediti di enti pubblici può adottare, a sua discrezione, in alternativa alla immediata attivazione delle procedure esecutive, allo scopo di indurre il debitore ad un adempimento spontaneo, che gli consenta di ottenere la rimozione del fermo.

Fermo, quest’ultimo, che comunque non comporta la materiale sottrazione della vettura alla disponibilità del proprietario; non gli impedisce di trasferirla a terzi con atto di alienazione (con traslazione, ovviamente, del vincolo); e, in caso di elusione del divieto di circolazione, dà luogo all’applicazione di una sanzione pecuniaria al proprietario, ma non anche al sequestro del mezzo.

5.3.– L’esclusa sospensione dell’obbligo di pagamento della tassa automobilistica durante il periodo di fermo della vettura disposto dall’agente della riscossione – quale si rinviene nelle due leggi regionali impugnate dai giudici a quibus – non si pone, dunque, in contrasto con la esenzione dal tributo (nella diversa ipotesi di fermo disposto dall’autorità amministrativa o da quella giudiziaria) prevista, in via di eccezione, dal d.l. n. 953 del 1982, e rientra, invece, nella regola – innovativamente introdotta dallo stesso – che vuole quel tributo correlato non più alla circolazione, ma alla proprietà del mezzo.

E tanto vale ad escludere la fondatezza della censura di violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 119, secondo comma, Cost., nei riguardi, sia dell’art. 8-quater, comma 4, della legge della Regione Toscana n. 49 del 2003 sia dell’art. 9 della legge della Regione Emilia-Romagna n. 15 del 2012, come prospettata dalle Commissioni tributarie rimettenti.

6.– Non fondata è anche la censura di violazione dell’art. 3 Cost., formulata dalla sola Commissione tributaria di Bologna con riguardo alla legge della Regione Emilia-Romagna n. 15 del 2012.

Diversamente da quanto presupposto da detto giudice, la caducazione (a seguito di sentenza n. 288 del 2012) dell’art. 10 della legge n. 28 del 2011 della Regione Marche non altro, infatti, ha

comportato che il ripristino, all'interno di quella Regione, della esenzione dal tributo automobilistico – in caso di fermo della vettura disposto dall'autorità amministrativa o giudiziaria – quale operante su tutto il territorio nazionale e, quindi, anche nell'ambito della Regione Emilia-Romagna. Per cui ai proprietari di vetture residenti all'interno di questa non può dirsi riservato «l'evidente trattamento di sfavore in confronto al cittadino della Regione Marche», lamentato dalla rimettente.

7.– L'art. 120 Cost. è, infine, richiamato, senza motivazione alcuna, solo in dispositivo della ordinanza di rimessione della Commissione tributaria di Bologna; non vi è, pertanto, questione – di contrasto con detto parametro della legge regionale da quella Commissione impugnata – sulla quale questa Corte debba pronunciarsi.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8-quater, comma 4, della legge della Regione Toscana 22 settembre 2003, n. 49 (Norme in materia di tasse automobilistiche regionali), aggiunto dall'art. 33 della legge della medesima Regione 14 luglio 2012, n. 35, sollevata, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 119, secondo comma, della Costituzione, dalla Commissione tributaria provinciale di Firenze, sezione seconda e sezione quarta, con le due ordinanze in epigrafe;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9 della legge della Regione Emilia-Romagna 21 dicembre 2012, n. 15 (Norme in materia di tributi regionali), sollevata in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera e), 119, secondo comma, e 3 della Costituzione, dalla Commissione tributaria provinciale di Bologna, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 febbraio 2017.

Paolo GROSSI, Presidente
Mario Rosario MORELLI, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 2 marzo 2017.

Sentenza: 7 febbraio 2017, n. 50

Materia: tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali

Parametri invocati: art. 117, secondo comma, lett. s), terzo comma Cost.; artt. 135, 143 e 145 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, recante «Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137» e gli artt. 22, comma 2-*bis*, 30, comma 1, 36 e 37 del d.P.R. 6 giugno 2001, n.380 (testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), in qualità di norme interposte

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 2, commi 1 e 3; 3, comma 2; 12, comma 1; 14, comma 1; 15, comma 1; 17, comma 1, 18, comma 1; 27, comma 1; 31, comma 1; 34, comma 1; 50, comma 1; 51, comma 1; 61, comma 6; 68, comma 7; 80, comma 1, lettera b), della legge della regione Liguria 2 aprile 2015, n.11, recante «Modifiche alla legge regionale 4 settembre 1997, n. 36 (Legge urbanistica regionale)»

Esito:

1. Illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, della legge della Regione Liguria 2 aprile 2015, n. 11 recante «Modifiche alla legge regionale 4 settembre 1997, n. 36»;
2. Dichiarata cessazione della materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 1, 3, comma 2, 12, comma 1, 14, comma 1, 15, comma 1, 17, comma 1, 18, comma 1, 27, comma 1, della legge della Regione Liguria n. 11 del 2015, promosse con riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s) della Costituzione;
3. Inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 31, comma 1, 50, comma 1, 51, comma 1, 68, comma 7, 80, comma 1, lettera b), della legge della Regione Liguria n. 11 del 2015, promossa con riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), e terzo comma, della Costituzione;
4. Non fondatezza della questione di legittimità costituzionale degli artt. 31, comma 1, 50, comma 1, 51, comma 1, 68, comma 7, e 80, comma 1, lettera b), della legge della Regione Liguria n.11 del 2015, promossa con riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione;
5. Non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 1, della legge della Regione Liguria n. 11 del 2015, promossa con riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione;
6. Non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 61, comma 6, della legge della regione Liguria n. 11 del 2015, promossa con riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Estensore nota: Marialuisa Palermo

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale nei confronti della legge della Regione Liguria n.11/2015, recante «Modifiche alla legge regionale 4 settembre 1997, n.36».

Le censure sollevate dal ricorrente riguardano, per una parte, una serie di articoli della normativa *de qua* che sono stati modificati *pendente iudicio* dalla legge della Regione Liguria 18 novembre 2016, n. 29, recante «Prime disposizioni in materia urbanistica e di attività edilizia in attuazione della legge regionale 16 febbraio 2016, n.1».

In virtù di questo sopravvenuto intervento del legislatore regionale, per le questioni di costituzionalità sollevate con riguardo agli artt. 2, comma 1, 3, comma 2, 12, comma 1, 14, comma 1, 15, comma 1, 17, comma 1, 18, comma 1, 27, comma 1, è stata dichiarata la cessata materia del contendere dal momento che, in ossequio a quanto sostenuto dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale (*ex plurimis* si richiama la sentenza n. 149/2015), nel caso di specie ricorrono congiuntamente due presupposti:

- 1) La sopravvenuta abrogazione o modificazione delle norme censurate in senso soddisfacente della pretesa avanzata con il ricorso;
- 2) La mancata applicazione, *medio tempore*, delle norme abrogate o modificate.

In particolare, con questo intervento normativo il legislatore regionale ha posto rimedio ai rilievi di incostituzionalità sollevati dal Presidente del Consiglio dei ministri con riguardo al paventato contrasto con gli artt. 135, 143 e 145 del «codice dei beni culturali e del paesaggio», stante la mancata espressa contemplazione del coinvolgimento del MiBACT nella predisposizione del Piano territoriale regionale, nonché a causa della presenza di taluni riferimenti alla tutela dei valori paesistico-ambientali rientranti nell'ambito della competenza statale esclusiva ex art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

La Corte Costituzionale si è pronunciata con riguardo alle restanti censure di incostituzionalità sollevate dal ricorrente relativamente, anzitutto, all'art. 2, comma 3 della legge regionale n. 11/2015, giudicando fondata la questione.

Questa disposizione, infatti, subordina la pianificazione territoriale di livello regionale ai piani di bacino e ai piani per le aree protette.

Una previsione di tal fatta si pone in palese contrasto, a detta dei Giudici costituzionali, con il principio di prevalenza del piano paesaggistico sugli atti di pianificazione ad incidenza territoriale posti dalle normative di settore, cristallizzato dall'art. 145, comma 3, del codice dei beni culturali e del paesaggio.

Con riferimento, poi, all'art. 34 della normativa impugnata, esso, mediante l'inserimento dell'art. 29-ter nella legge regionale n. 36/1997, prevede che il piano urbanistico comunale (PUC) individui edifici o complessi di edifici esistenti suscettibili di riqualificazione edilizia o urbanistica e che nel caso in cui si renda all'uopo necessaria la demolizione totale o parziale dei fabbricati, i proprietari interessati maturino dei «crediti edilizi» corrispondenti alla quantità di superficie agibile da demolirsi.

Secondo il Governo, per i casi di edifici costruiti in maniera “irregolare”, tale disposizione violerebbe i principi fondamentali in materia di «governo del territorio» contenuti negli artt. 36 e 37 del d.P.R. n.380/2001 (TUE), valicando in tal modo i confini riservati alla potestà legislativa regionale in materia di condono edilizio nella parte in cui subordina il rilascio del titolo in sanatoria ad un'operazione di «*previa regolarizzazione*» di edifici eventualmente realizzati in difformità dai prescritti titoli abitativi edilizi e paesaggistici.

I Giudici costituzionali, tuttavia, non hanno ritenuto condivisibili le suesposte doglianze in quanto, sin dalla portata letterale della parola “regolarizzazione” si evincerebbe il chiaro riferimento della normativa regionale a situazioni di mera irregolarità formale, la cui “sanatoria” è stata congegnata in piena aderenza alla cornice di cui all'art. 36 del TUE, escludendo pertanto che ivi possa rilevarsi qualsivoglia riferimento ad ipotesi di condono edilizio *strictu sensu* inteso, coniano procedure di riconoscimento innovative e difformi da quelle statali vigenti, mediante le quali è possibile sanare soltanto opere che sono state realizzate in assenza di un titolo edilizio, o in difformità dello stesso, ma conformi alla disciplina urbanistica ed edilizia.

Parimenti infondata è stata giudicata la censura di costituzionalità sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri con riguardo ai cd. «*margini di flessibilità*» contenuti nel PUC a norma degli artt. 31, comma 1, 50, comma 1, 51, comma 1, 68, comma 7, e 80, comma 1, lettera b), della normativa impugnata, in quanto ritenuti in contrasto con i principi fondamentali esistenti in materia di «governo del territorio» di cui al TUE, nonché con le norme del «codice dei beni culturali e del paesaggio», con conseguente violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), e terzo comma, Cost.

In particolare, il ricorrente dubita della legittimità di previsioni in base alle quali si consente allo strumento urbanistico comunale di dettare prescrizioni dotate di “flessibilità”, sottraendo in tal modo un indeterminato numero di fattispecie alle ordinarie procedure di variante.

La Corte Costituzionale non ha ritenuto validi i dubbi di costituzionalità paventati dal ricorrente in quanto le disposizioni citate non prescrivono principi fondamentali in materia di «governo del territorio» tali da imporre allo strumento pianificatorio coordinate stringenti per la trasformazione territoriale.

Viceversa, la previsione del PUC, il cui sviluppo operativo è affidato al PUO (progetto urbanistico operativo), costituisce garanzia sufficiente per l'adozione di scelte urbanistiche «*modulate progressivamente, a mano a mano che maturino le condizioni propizie alla realizzazione*».

In tale contesto, dunque, ben si colloca la previsione di una porzione di flessibilità in quegli ambiti per i quali non è possibile prevedere sin dal principio la specifica tipologia della domanda d'insediamento, ovvero nell'ipotesi in cui si rendano necessari complessi interventi richiedenti il coinvolgimento delle disponibilità finanziarie private.

A suggello di tali argomentazioni, infine, il giudice delle leggi adduce il fatto che tale flessibilità deve necessariamente essere modulata entro limiti ragionevoli, evitando in ogni caso di incidere «*sul carico urbanistico e sul fabbisogno di standard urbanistici*».

Con riguardo alla censura di costituzionalità sollevata dal Governo relativamente alle disposizioni da ultimo esaminate, per contrasto con gli artt. 30, comma 1, 36 e 37 del TUE, sostenendo che mediante le stesse si dà luogo ad una surrettizia introduzione di una forma di condono edilizio, la Corte Costituzionale l'ha ritenuta inammissibile, per carenza di argomentazioni poste a sostegno delle doglianze.

Alla stessa conclusione è giunta giudicando della censura con la quale il governo si duole del fatto che viene introdotta la possibilità per il Comune di modificare unilateralmente la disciplina paesaggistica contenuta nel PUC, senza la previsione di alcuna partecipazione degli organi ministeriali, violando in tal modo, l'art. 145 del TUE.

Da ultimo, il Giudice delle leggi non ha ritenuto fondata la questione di costituzionalità sollevata con riguardo all'art. 61, comma 6, della legge impugnata, laddove quest'ultimo aggiunge la lettera *d-bis*) al comma 1 dell'art. 53 della l.r. n.36/1997, prevedendo la possibilità che si deroghi ai limiti previsti per la fissazione delle distanze fra gli edifici ai sensi dell'art. 2-*bis* del TUE.

Secondo i Giudici costituzionali, infatti, il punto di equilibrio fra questa disciplina delle distanze minime fra le costruzioni, rientrante nell'ambito della materia di esclusiva competenza statale dell'«ordinamento civile», e le eventuali deroghe fissate dalle Regioni, è da rinvenirsi nell'ultimo comma dell'art. 9 del d.m. n. 1444/1968.

Questo disposto normativo, infatti, ammette distanze inferiori a quella stabilite dalla normativa statale di riferimento, ma soltanto «*nel caso di gruppi di edifici che formino oggetto di piani particolareggiati o lottizzazioni convenzionate con previsioni planovolumetriche*».

Analizzando la normativa regionale *de qua*, dunque, ad avviso della Corte, l'impugnato art. 61, comma 6, della legge della regione Liguria n. 11/2015 non esula affatto dall'ambito applicativo dell'art. 2-*bis* del TUE, in quanto le condizioni ivi previste sono rispettate dalla previsione in base alla quale ogni deroga alle distanze minime è assistita dalla necessaria garanzia dell'intermediazione dello strumento urbanistico, nonché dal fine di conformare in modo omogeneo l'assetto di una specifica zona territoriale, ovvero dall'esclusivo fine di «*assicurare un equilibrato assetto urbanistico e paesaggistico in relazione alle tipologie degli interventi consentiti e tenuto conto degli specifici caratteri dei luoghi e dell'allineamento degli immobili esistenti*».

Edilizia e urbanistica - Modifiche alla legge urbanistica regionale n. 36 del 1997 - Disposizioni varie in materia di pianificazione territoriale di livello regionale (subordinazione della pianificazione di livello territoriale ai piani di bacino e ai piani per le aree protette; riconoscimento di "crediti edilizi" per interventi di riqualificazione demolitori; "margini di flessibilità" del Piano Urbanistico Comunale; procedimenti di natura concertativa). - Legge della Regione Liguria 2 aprile 2015, n. 11, recante «Modifiche alla legge regionale 4 settembre 1997, n. 36 (Legge urbanistica regionale)», artt. 2, commi 1 e 3; 3, comma 2; 12, comma 1; 14, comma 1; 15, comma 1; 17, comma 1; 18, comma 1; 27, comma 1; 31, comma 1; 34, comma 1; 50, comma 1; 51, comma 1; 61, comma 6; 68, comma 7, e 80, comma 1, lettera b). - (T-170050) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.11 del 15-3-2017)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 2, commi 1 e 3; 3, comma 2; 12, comma 1; 14, comma 1; 15, comma 1; 17, comma 1; 18, comma 1; 27, comma 1; 31, comma 1; 34, comma 1; 50, comma 1; 51, comma 1; 61, comma 6; 68, comma 7, e 80, comma 1, lettera b), della legge della Regione Liguria 2 aprile 2015, n. 11, recante «Modifiche alla legge regionale 4 settembre 1997, n. 36 (Legge urbanistica regionale)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato l'8-10 giugno 2015, depositato in cancelleria il 15 giugno 2015 ed iscritto al n. 64 del registro ricorsi 2015.

Visto l'atto di costituzione della Regione Liguria;

udito nell'udienza pubblica del 7 febbraio 2017 il Giudice relatore Daria de Pretis;

uditi l'avvocato dello Stato Marco Corsini per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Barbara Baroli per la Regione Liguria.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale di numerose norme della legge della Regione Liguria 2 aprile 2015, n. 11, recante «Modifiche alla legge regionale 4 settembre 1997, n. 36 (Legge urbanistica regionale)», per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere l) e s), e terzo comma, della Costituzione.

2.– In via preliminare, deve essere dichiarata la cessazione della materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 1, 3, comma 2, 12, comma 1, 14, comma 1, 15, comma 1, 17, comma 1, 18, comma 1, e 27, comma 1, della legge reg. Liguria n. 11 del 2015, per i seguenti motivi.

2.1.– Il Governo sostiene che la disciplina del procedimento di formazione (art. 15 della legge impugnata) e variante (art. 17 della legge impugnata) del «Piano territoriale regionale» (di seguito: PTR) contrasterebbe con gli artt. 135, comma 1, e 143, comma 2, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, recante il «Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137» (di seguito: codice dei beni culturali e del paesaggio), in quanto non è previsto che la formazione e la variazione avvenga con atto elaborato congiuntamente dalla singola regione e dal ministero, con modalità disciplinate da apposite intese, prevedendosi soltanto la

trasmissione dello strumento pianificatorio al Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo (di seguito MiBACT) per la formulazione di un semplice parere. Va rimarcato che, sebbene il Governo abbia formalmente impugnato anche gli artt. 2, comma 1, e 14, comma 1, i motivi di ricorso riguardano i soli artt. 15, comma 1, e 17, comma 1.

Nelle more del giudizio, l'art. 8, comma 3, della legge della Regione Liguria 18 novembre 2016, n. 29, recante «Prime disposizioni in materia urbanistica e di attività edilizia in attuazione della legge regionale 16 febbraio 2016, n. 1 (Legge sulla crescita)», ha abrogato l'art. 13, comma 3, della legge reg. Liguria n. 36 del 1997 che attribuiva al PTR il valore di «piano urbanistico-territoriale con specifica considerazione dei valori paesaggistici».

La stessa legge sopravvenuta ha altresì espunto dal contenuto del PTR qualsivoglia riferimento alla tutela dei valori paesistico-ambientali (come risulta dall'attuale formulazione degli artt. 8 e 11 della legge reg. Liguria n. 36 del 1997).

Nel contempo, tra gli strumenti della pianificazione territoriale regionale, è stato introdotto il «Piano paesaggistico», il quale «ha i contenuti e gli effetti» previsti negli artt. 135, 143 e 145 del codice dei beni culturali e del paesaggio (si veda l'art. 3 della legge reg. Liguria n. 36 del 1997, come modificato dall'art. 2 della legge reg. Liguria n. 29 del 2016).

Esso è inoltre predisposto attraverso modalità di elaborazione congiunta (previa intesa e successivo accordo) con il MiBACT, conformi a quanto prescritto dagli artt. 135, comma 1, terzo periodo, e 143, comma 2, del codice dei beni culturali e del paesaggio (come risulta ora dal nuovo art. 14-bis della legge reg. Liguria n. 36 del 1997, aggiunto dall'art. 10, comma 1, della legge reg. Liguria n. 29 del 2016).

Come è noto, «perché possa essere dichiarata cessata la materia del contendere, devono congiuntamente verificarsi le seguenti condizioni: a) la sopravvenuta abrogazione o modificazione delle norme censurate in senso satisfattivo della pretesa avanzata con il ricorso; b) la mancata applicazione, medio tempore, delle norme abrogate o modificate (ex plurimis, sentenze n. 32 e n. 16 del 2015, n. 87 del 2014, n. 300, n. 193 e n. 32 del 2012, n. 325 del 2011)» (sentenza n. 149 del 2015).

Nel caso di specie ricorrono entrambi i presupposti citati.

Da un lato, è venuta meno ogni ragione di contrasto tra le disposizioni regionali impuginate dal Governo e le norme statali che prescrivono determinate forme di collaborazione tra Stato e regioni nella formulazione dei piani paesaggistici.

Quanto alla seconda condizione, la Regione Liguria ha dichiarato, senza contestazione di controparte, che le disposizioni della legge impugnata non hanno avuto applicazione nel periodo di loro efficacia, in quanto il PTR non è mai stato approvato.

2.2.– Alle medesime conclusioni si deve pervenire, per le stesse ragioni appena esposte, anche per quanto riguarda l'impugnazione dell'art. 3, comma 2, della legge reg. Liguria n. 11 del 2015, il quale, sostituendo il comma 3 dell'art. 3 della legge reg. Liguria n. 36 del 1997 e richiamando le «modalità partecipative» indicate nell'art. 6 di tale legge, prevede che, ai fini dell'elaborazione del PTR, la Regione convoca apposite «conferenze di pianificazione», nell'ambito delle quali le pubbliche amministrazioni rappresentative degli interessi pubblici coinvolti «espongono le proprie osservazioni, proposte e valutazioni, delle quali si dà atto nel relativo verbale ai fini della loro considerazione nel processo di pianificazione avviato».

Secondo il Governo, l'impugnato art. 3, comma 2, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in riferimento agli artt. 135, comma 1, e 143, comma 2, del codice dei beni culturali e del paesaggio, secondo i quali la pianificazione paesaggistica avviene con un atto elaborato congiuntamente dalla singola regione e dal MiBACT, con modalità disciplinate da apposite intese, prima della sua approvazione da parte della regione interessata.

Il venir meno della valenza paesaggistica del PTR, che la sopravvenuta legge reg. Liguria n. 29 del 2016 ha riconfigurato in termini di strumento pianificatorio avente portata esclusivamente urbanistica, determina la cessazione della materia del contendere sul punto.

2.3.– Parimenti superata dallo ius superveniens risulta la questione posta con riferimento all’art. 12, comma 1, della legge impugnata, che aveva sostituito l’art. 11 della legge reg. Liguria n. 36 del 1997, inserendo fra gli elementi dei quali il PTR avrebbe potuto demandare al PTGcm (Piano territoriale generale della città metropolitana) e al PTC (piano territoriale di coordinamento) provinciale l’integrazione e lo sviluppo, fornendo specifiche indicazioni, anche: «a) la disciplina di tutela, salvaguardia, valorizzazione e fruizione del paesaggio in ragione dei differenti valori espressi dai diversi contesti territoriali che lo costituiscono».

Secondo il Governo la norma avrebbe violato l’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione agli artt. 143, comma 9, e 145, comma 3, del codice dei beni culturali e del paesaggio, i quali escludono che gli strumenti di pianificazione territoriale possano sostituirsi al piano paesaggistico.

L’art. 7 della legge reg. Liguria n. 29 del 2016 ha espunto dal contenuto del PTR (il quale, come si è detto, non è mai stato approvato) ogni riferimento alla tutela dei valori paesistico-ambientali, come risulta dall’attuale novellata formulazione dell’art. 11 della legge reg. Liguria n. 36 del 1997.

2.4.– Analoghe considerazioni valgono per la questione posta con riferimento all’art. 18, comma 1, che aveva introdotto nella legge reg. Liguria n. 36 del 1997 l’art. 16-bis, secondo cui il PTR è attuato «mediante progetti a scala urbanistica od edilizia, costituenti strumenti operativi da promuovere ed approvare da parte della Regione».

Le censure del Governo riguardanti la mancata previsione della partecipazione degli organi ministeriali al procedimento di conformazione e adeguamento degli strumenti urbanistici alle previsioni della pianificazione paesaggistica prescritta dall’art. 145, comma 5, del codice dei beni culturali e del paesaggio, nonché dell’acquisizione dell’autorizzazione paesaggistica prescritta all’art. 146 dello stesso codice e del parere previsto dagli artt. 16 e 28 della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica), sono superate dall’intervenuta modifica della legge regionale censurata. L’art. 12 della legge reg. Liguria n. 29 del 2016 ha infatti abrogato il citato art. 16-bis (introdotto dall’art. 18, comma 1, della legge impugnata), che non ha avuto alcuna applicazione.

2.5.– La perdita del valore di strumento di pianificazione paesaggistica del PTR in conseguenza della citata novella del 2016 determina infine anche il venire meno dell’interesse all’impugnazione dell’art. 27, comma 1, della legge reg. Liguria n. 11 del 2015, il quale sostituisce integralmente l’art. 23 della precedente legge regionale n. 36 del 1997, il cui comma 2 ora prevede: «Decorsi cinque anni dall’approvazione del PTC provinciale il Consiglio provinciale ne accerta l’adeguatezza, alla luce anche del PTR e degli esiti delle verifiche effettuate in attuazione del programma di monitoraggio approvato in sede di procedure di VAS».

L’illegittimità della norma era infatti individuata dal ricorrente esclusivamente nel fatto che essa non contemplava la partecipazione del MiBACT alle attività di verifica dell’adeguatezza del PTC provinciale al PTR, ponendosi così in contrasto con le previsioni dell’art. 145, comma 5, del d.lgs. n. 42 del 2004.

3.– Non può ritenersi invece cessata la materia del contendere per quanto riguarda l’impugnazione dell’art. 2, comma 3, della legge regionale n. 11 del 2015, il quale sostituisce il comma 5 dell’art. 2 della legge reg. Liguria n. 36 del 1997 con il comma seguente: «I piani di bacino, nonché i piani delle aree protette di cui alla vigente legislazione regionale, vincolano, nelle loro indicazioni di carattere prescrittivo, la pianificazione territoriale di livello regionale, metropolitano, provinciale e comunale con effetto di integrazione della stessa e, in caso di contrasto, di prevalenza su di essa».

Secondo il ricorrente, la norma violerebbe l’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all’art. 145, comma 3, del codice dei beni culturali e del paesaggio, il quale prevede che le disposizioni dei piani paesaggistici prevalgono sulle disposizioni contenute negli altri atti di pianificazione territoriale di settore.

3.1.– La questione è fondata.

La norma regionale, subordinando la pianificazione territoriale di livello regionale ai piani di bacino e ai piani per le aree protette, si pone in evidente contrasto con il principio di prevalenza del piano paesaggistico sugli atti di pianificazione ad incidenza territoriale posti dalle normative di settore, dettato dall'art. 145, comma 3, del codice dei beni culturali e del paesaggio.

Infatti, ai sensi dell'art. 3 della legge reg. Liguria n. 36 del 1997, nella formulazione vigente al momento della proposizione del ricorso, lo strumento della pianificazione territoriale di livello regionale è il PTR, avente (a norma dell'art. 13, comma 3, della legge reg. Liguria n. 36 del 1997, poi abrogato dall'art. 8, comma 3, della legge reg. Liguria n. 29 del 2016) valore di «piano urbanistico-territoriale, con specifica considerazione dei valori paesaggistici». La chiarezza dell'enunciato normativo non lascia margini all'interpretazione conforme suggerita dalla Regione Liguria.

La rilevata antinomia non è stata superata dallo *ius superveniens*. Anche dopo la legge reg. Liguria n. 29 del 2016, il comma 5 dell'art. 2 della legge reg. Liguria n. 36 del 1997 continua a vincolare ai piani di bacino e delle aree protette l'intera «pianificazione territoriale di livello regionale», categoria quest'ultima che – a seguito delle modifiche apportate all'art. 3 della legge reg. n. 36 del 1997 dall'art. 2, comma 1, della legge reg. n. 29 del 2016 – include ora anche il «Piano paesaggistico».

4.– L'art. 34, comma 1, della legge impugnata inserisce nella legge urbanistica regionale della Liguria n. 36 del 1997 l'art. 29-ter.

Questa disposizione consente al PUC (piano urbanistico comunale) di individuare, all'interno degli ambiti e dei distretti di trasformazione, gli edifici o complessi di edifici esistenti suscettibili di riqualificazione edilizia o urbanistica, in quanto caratterizzati da: condizioni di rischio idraulico o di dissesto idrogeologico; condizioni di incompatibilità per contrasto con la destinazione d'uso dell'ambito o del distretto di trasformazione o per la tipologia edilizia; situazioni di degrado strutturale, funzionale od igienico-sanitario; situazioni di interferenza con la realizzazione di servizi pubblici o di infrastrutture pubbliche.

È inoltre previsto che, qualora gli interventi di riqualificazione rendano necessaria la demolizione totale o parziale dei fabbricati, i proprietari interessati maturino un «credito edilizio» corrispondente alla quantità di superficie agibile da demolirsi.

I crediti edilizi sono negoziabili e trasferibili tra i soggetti interessati, previa trascrizione ai sensi dell'art. 2643 del codice civile. Il PUC individua gli ambiti e i distretti nei quali il credito può essere trasferito.

Il Governo si duole dell'ultimo periodo del comma 3 dell'art. 29-ter, secondo cui: «non possono dar luogo al riconoscimento del credito edilizio gli edifici realizzati in assenza od in difformità dai prescritti titoli abilitativi edilizi e paesaggistici, se non previa loro regolarizzazione».

La disposizione censurata travalicherebbe i limiti della potestà legislativa regionale in materia di condono edilizio, ponendosi in contrasto con i principi fondamentali in materia di «governo del territorio» contenuti agli artt. 36 e 37 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia – Testo A), di seguito TUE, i quali subordinano il rilascio del titolo in sanatoria alla conformità dell'intervento alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso che al momento della presentazione della domanda.

5. – La questione non è fondata.

L'accertamento di conformità, oggi previsto dall'art. 36 del TUE, fa riferimento alla possibilità di sanare opere che, sebbene sostanzialmente conformi alla disciplina urbanistica ed edilizia, sono state realizzate in assenza del titolo stesso, ovvero con varianti essenziali.

Il condono edilizio, invece, ha quale effetto la sanatoria non solo formale ma anche sostanziale dell'abuso, a prescindere dalla conformità delle opere realizzate alla disciplina urbanistica ed edilizia.

Il termine «regolarizzazione», utilizzato dalla norma in esame, richiama già sul piano semantico situazioni di mera irregolarità formale, come è confermato del resto dal fatto che la regolarizzazione ivi prevista ha per oggetto soltanto gli edifici «realizzati in assenza od in difformità dai prescritti titoli abilitativi edilizi e paesaggistici».

Si deve concludere pertanto che il legislatore regionale ha inteso subordinare il riconoscimento del credito edilizio, nel caso in cui ciò sia necessario, all'accertamento di conformità dettato dall'art. 36 del TUE, in coerenza con la disciplina statale.

6.– Secondo il Governo, la disciplina dei «margini di flessibilità» del PUC, contenuta negli artt. 31, comma 1, 50, comma 1, 51, comma 1, 68, comma 7, e 80, comma 1, lettera b), contrasterebbe con i principi fondamentali della materia del «governo del territorio» definiti nel TUE, nonché con le norme del codice dei beni culturali e del paesaggio, con conseguente violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma, Cost.

L'art. 31, comma 1, della legge impugnata sostituisce l'art. 27 della legge reg. Liguria n. 36 del 1997, il cui comma 1, al momento del ricorso, recitava: «La struttura del PUC è costituita da: [...] b) norme degli ambiti di conservazione, di riqualificazione e di completamento e norme dei distretti di trasformazione, comprensive della disciplina paesistica, dei margini di flessibilità delle relative indicazioni, della disciplina geologica e dell'eventuale disciplina di cui agli articoli 29-bis, 29-ter, 29-quater e 29-quinquies».

L'art. 50 sostituisce l'art. 43 della legge urbanistica regionale n. 36 del 1997, stabilendo che le norme del PUC «definiscono i margini di flessibilità entro cui le relative previsioni possono essere attuate senza ricorso né alla procedura di aggiornamento di cui al comma 3, né alla procedura di variante di cui all'articolo 44».

L'art. 51, comma 1, sostituisce il comma 1 dell'art. 44 della legge reg. Liguria n. 36 del 1997, che, al momento del ricorso, così prevedeva: «Costituiscono varianti al PUC le modifiche non rientranti nei margini di flessibilità o nell'aggiornamento di cui all'articolo 43. Le varianti sono adottate ed approvate secondo la procedura stabilita agli articoli 38 o 39 a seconda del tipo di PUC da variare».

L'art. 68, comma 7, modifica l'art. 60, comma 5, lettera b), della legge reg. Liguria n. 36 del 1997, prevedendo che: «In sede di approvazione dei progetti a norma della presente legge può essere demandata al Comune: [...] b) la facoltà di assentire direttamente in sede di titoli edilizi varianti non essenziali al progetto rientranti nei margini di flessibilità, da prefissare in apposito elaborato facente parte di quelli costitutivi del progetto approvato».

L'art. 80, comma 1, lettera b), della legge reg. Liguria n. 11 del 2015 prevede infine che: «Fino all'approvazione del PUC a norma della L.R. 36/1997 come modificata dalla presente legge: [...] b) per i comuni dotati di PUC già approvato a norma delle previgenti disposizioni della L.R. 36/1997 si applicano le disposizioni di cui al Titolo IV, Capo III e IV, ed al Titolo V della L.R. 36/1997 come modificata dalla presente legge, salvo quanto previsto all'articolo 81, comma 2, della presente legge».

6.1.– Il Governo dubita innanzitutto che lo strumento urbanistico comunale possa legittimamente dettare prescrizioni dotate di «margini di flessibilità» e lamenta che, per effetto del combinato disposto delle norme richiamate, un indeterminato numero di fattispecie sarebbe sottratto alle ordinarie procedure di variante.

La censura non è fondata.

La definizione in termini di «flessibilità», peraltro entro limiti definiti dalle previsioni del PUC, delle caratteristiche tipologiche e planivolumetriche dei singoli interventi non si pone in contrasto con i principi della legislazione urbanistica statale, giacché da quest'ultima non si desume alcun principio fondamentale della materia del «governo del territorio» che imponga allo strumento pianificatorio di dettare sin da subito e con carattere stringente le coordinate e gli indici della trasformazione territoriale.

L'ordinamento urbanistico ligure prevede un sistema di pianificazione a due stadi, imperniato sul binomio piano strutturale-piano operativo. Il PUC (piano urbanistico comunale) è lo strumento urbanistico di primo livello, il cui sviluppo operativo è affidato nei distretti di trasformazione al PUO (progetto urbanistico operativo) (artt. 24 e seguenti della legge reg. n. 36 del 1997). Questa articolazione del piano comunale consente di non adottare decisioni puntuali immediate e di modulare progressivamente la prescrittività delle scelte urbanistiche mano a mano che maturano le condizioni propizie alla concreta realizzazione, senza che sia necessario ricorrere di volta in volta a procedure di variante.

A tale fine, determinati criteri e vincoli fissati dal piano di primo livello (densità abitativa, popolazione insediabile, limiti d'altezza delle costruzioni, standards urbanistici, ed altro) sono fisiologicamente dotati di un certo margine di flessibilità, principalmente negli ambiti (di trasformazione o di riqualificazione) in cui non è possibile prevedere quale sarà la specifica tipologia della domanda d'insediamento, ovvero quando occorrono interventi molto complessi che richiedono il coinvolgimento delle disponibilità finanziarie private.

Le disposizioni contestate peraltro non consentono una generica flessibilità delle previsioni del PUC, bensì autorizzano soltanto «indicazioni alternative» di elementi determinati (del tipo: funzioni ammesse, dotazioni infrastrutturali, densità territoriale, quantità di superficie da destinare a servizi pubblici), che devono mantenersi inoltre entro limiti ragionevoli.

I margini di flessibilità, in particolare, non possono comunque incidere «sul carico urbanistico e sul fabbisogno di standard urbanistici» (si veda art. 43, comma 1, della legge reg. Liguria n. 36 del 1997, come novellato dalla legge impugnata).

6.2.– Secondo il Governo le disposizioni impugnate introdurrebbero inoltre una surrettizia forma di condono edilizio, ponendosi in contrasto con gli artt. 30, comma 1, 36 e 37 del TUE.

La censura è inammissibile per assoluta carenza di argomenti a suo sostegno.

Il rimettente non chiarisce per quale ragione gli interventi edilizi realizzati in contrasto con la disciplina urbanistico-edilizia del PUC potrebbero essere «successivamente legittimati sotto il profilo urbanistico ed edilizio».

Le norme sulle modalità di sviluppo operativo del piano urbanistico comunale, le quali contraddicono apertamente la prospettazione del Governo, non vengono prese in considerazione. In base a quanto previsto dall'art. 48 della legge reg. Liguria n. 36 del 1997, il PUC si attua negli ambiti di conservazione e di riqualificazione e negli ambiti di completamento «sulla base del titolo edilizio prescritto dalla vigente legislazione urbanistico-edilizia».

I distretti di trasformazione sono invece attuati mediante il PUO, il quale contiene gli elementi urbanistici, edilizi, economici e gestionali idonei a realizzare lo sviluppo operativo dei distretti di trasformazione.

La prevista possibilità che il PUC detti le sole condizioni minime di trasformabilità e rinvii alla successiva pianificazione operativa la puntualizzazione delle costruzioni e delle attività concretamente insediabili non legittima in alcun modo la sanatoria di interventi edilizi abusivi.

6.3.– Secondo il ricorrente, la facoltà per i Comuni di assentire direttamente in sede di rilascio dei titoli edilizi varianti non essenziali al progetto rientranti nei margini di flessibilità (art. 60, comma 5, della legge reg. Liguria n. 36 del 1997, come novellato dall'art. 68, comma 7, della legge regionale n. 11 del 2015) costituirebbe una violazione dell'art. 22, comma 2-bis, del TUE, secondo cui: «Sono realizzabili mediante segnalazione certificata d'inizio attività e comunicate a fine lavori con attestazione del professionista, le varianti a permessi di costruire che non configurano una variazione essenziale, a condizione che siano conformi alle prescrizioni urbanistico-edilizie e siano attuate dopo l'acquisizione degli eventuali atti di assenso prescritti dalla normativa sui vincoli paesaggistici, idrogeologici, ambientali, di tutela del patrimonio storico, artistico ed archeologico e dalle altre normative di settore».

La questione è inammissibile perché il ricorrente non spiega le ragioni per le quali vi sarebbe contrasto tra la disposizione censurata e il parametro (interposto) di costituzionalità. Per

costante giurisprudenza di questa Corte, la mera indicazione delle norme da raffrontare, senza che siano forniti argomenti a sostegno del lamentato contrasto, non consente di valutare la compatibilità dell'una rispetto al contenuto precettivo dell'altra (ex plurimis, sentenze n. 120 del 2015 e n. 236 del 2011; ordinanze n. 26 del 2012, n. 321 del 2010 e n. 181 del 2009).

In ogni caso, ai sensi dell'art. 22, comma 2-bis, del TUE, le varianti esecutive a permessi di costruire, ove non configurino una variazione essenziale del progetto assentito e siano conformi alle prescrizioni urbanistico-edilizie, non richiedono il rilascio di un nuovo titolo edilizio, bensì sono realizzabili direttamente dall'interessato mediante segnalazione certificata d'inizio attività e successiva comunicazione a fine lavori con attestazione del professionista.

L'art. 68 della impugnata legge reg. Liguria n. 11 del 2015 non si occupa delle variazioni esecutive di un titolo edilizio già assentito.

La disposizione regionale, nello specifico ambito dei procedimenti di natura concertativa connessi alla pianificazione territoriale (accordi di pianificazione, di programma, conferenze di servizi), accorda al Comune la (diversa) facoltà «di assentire direttamente in sede di titoli edilizi varianti non essenziali al progetto rientranti nei margini di flessibilità, da prefissare in apposito elaborato facente parte di quelli costitutivi del progetto approvato».

La disposizione regionale e quella statale hanno dunque contenuti non sovrapponibili: la prima opera una semplificazione "a monte" del titolo edilizio, in quanto l'amministrazione in sede di rilascio di quest'ultimo deve indicare preventivamente le variazioni non essenziali che sono consentite; la seconda opera una semplificazione "a valle" del titolo edilizio, in quanto consente la diretta esecuzione di varianti in corso d'opera, con l'unico onere della previa segnalazione.

6.4.– Da ultimo, il Governo si duole del fatto che, introducendo la possibilità per il Comune di modificare unilateralmente la disciplina paesaggistica contenuta nel PUC, senza prevedere la partecipazione degli organi ministeriali, le norme impugnate violerebbero l'art. 145 del codice dei beni culturali e del paesaggio.

Nemmeno questa questione è ammissibile.

Il contrasto con la norma interposta è semplicemente affermato, senza che a suo sostegno siano offerti argomenti idonei a giustificare la pretesa lesione delle prerogative statali.

Il Governo muove del resto da un erroneo presupposto. La struttura "flessibile" del PUC non consente al Comune di modificare unilateralmente o rendere "flessibili" i vincoli "eteronomi e sovraordinati" discendenti dalla disciplina paesistica.

L'obbligo di conformazione dello strumento urbanistico alle prescrizioni del piano paesaggistico, del resto, è ribadito dall'art. 13 della legge reg. Liguria n. 36 del 1997, nella formulazione vigente al momento della proposizione del ricorso.

7.– L'art. 61, comma 6, della legge reg. Liguria n. 11 del 2015 ha aggiunto la lettera d-bis) al comma 1 dell'art. 53 della legge reg. Liguria n. 36 del 1997, il quale prevede: «I PUO sono considerati conformi al PUC anche qualora, oltre i margini di flessibilità previsti dal PUC e dal PUO, comportino: [...] d-bis) la fissazione di distanze tra fabbricati inferiori a quelle stabilite dal PUC che risultino idonee ad assicurare un equilibrato assetto urbanistico e paesaggistico in relazione alle tipologie degli interventi consentiti e tenuto conto degli specifici caratteri dei luoghi e dell'allineamento degli immobili già esistenti, fermo restando comunque il rispetto delle norme del codice civile e dei vincoli di interesse culturale e paesaggistico.

Tale riduzione è applicabile anche nei confronti di edifici ubicati all'esterno del perimetro del PUO».

Secondo il Governo, la possibilità di ridurre le distanze tra edifici anche nei confronti di edifici ubicati all'esterno del perimetro del PUO contrasterebbe con l'art. 2-bis, del TUE.

Consentendo interventi edilizi puntuali in deroga alla normativa statale in materia di distanze, la disposizione regionale non sarebbe diretta a soddisfare esigenze urbanistiche, ma regolerebbe direttamente rapporti fra proprietari, invadendo così la sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di «ordinamento civile».

7.1.– Secondo la giurisprudenza di questa Corte sul riparto di competenze in tema di distanze legali, «la disciplina delle distanze minime tra costruzioni rientra nella materia dell’ordinamento civile e, quindi, attiene alla competenza legislativa statale; alle Regioni è consentito fissare limiti in deroga alle distanze minime stabilite nelle normative statali, solo a condizione che la deroga sia giustificata dall’esigenza di soddisfare interessi pubblici legati al governo del territorio.

Dunque, se da un lato non può essere del tutto esclusa una competenza legislativa regionale relativa alle distanze tra gli edifici, dall’altro essa, interferendo con l’ordinamento civile, è rigorosamente circoscritta dal suo scopo – il governo del territorio – che ne detta anche le modalità di esercizio» (sentenza n. 6 del 2013; nello stesso senso, sentenze n. 134 del 2014 e n. 114 del 2012; ordinanza n. 173 del 2011).

Si è affermato di conseguenza che: «Nella delimitazione dei rispettivi ambiti di competenza – statale in materia di “ordinamento civile” e concorrente in materia di “governo del territorio” –, il punto di equilibrio è stato rinvenuto nell’ultimo comma dell’art. 9 del d.m. n. 1444 del 1968, che questa Corte ha più volte ritenuto dotato di efficacia precettiva e inderogabile (sentenze n. 114 del 2012 e n. 232 del 2005; ordinanza n. 173 del 2011).

Tale disposto ammette distanze inferiori a quelle stabilite dalla normativa statale, ma solo “nel caso di gruppi di edifici che formino oggetto di piani particolareggiati o lottizzazioni convenzionate con previsioni planovolumetriche”.

In definitiva, le deroghe all’ordinamento civile delle distanze tra edifici sono consentite se inserite in strumenti urbanistici, funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio (sentenza n. 6 del 2013)» (sentenza n. 134 del 2014).

Queste conclusioni devono essere ribadite anche alla luce dell’introduzione – ad opera dall’art. 30, comma 1, 0a), del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell’economia), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 9 agosto 2013, n. 98 – dell’art. 2-bis del TUE.

La disposizione recepisce la giurisprudenza di questa Corte, inserendo nel testo unico sull’edilizia i principi fondamentali della vincolatività, anche per le regioni e le province autonome, delle distanze legali stabilite dal decreto del Ministero dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444 e dell’ammissibilità di deroghe solo a condizione che esse siano «inserite in strumenti urbanistici, funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio» (sentenza n. 134 del 2014; da ultimo, sentenze n. 231, n. 185 e n. 178 del 2016).

7.2.– Su queste basi, la questione non è fondata.

L’impugnato art. 61, comma 6, della legge reg. Liguria n. 11 del 2015 rientra nell’ambito applicativo dell’art. 2-bis del TUE, giacché, nel disciplinare i «limiti di conformità» del piano operativo rispetto a quello strategico, consente al PUO di derogare alle distanze previste nel PUC, il quale a sua volta – in forza dell’art. 29-quinquies, comma 1, lettera b), della legge reg. Liguria n. 36 del 1997, anch’esso inserito dall’art. 34, comma 1, della legge regionale n. 11 del 2015, ma non impugnato dal Governo – potrebbe averle fissate in misura anche inferiore a quanto previsto nel d.m. n. 1444 del 1968.

La disposizione regionale, tuttavia, rispetta le condizioni stabilite dall’art. 2-bis del TUE, in quanto la possibilità di derogare alle distanze minime è accordata con la necessaria garanzia dell’intermediazione dello strumento urbanistico e al fine di conformare in modo omogeneo l’assetto di una specifica zona del territorio (circoscritta, per l’appunto, agli edifici ricompresi nel PUO), e non con riferimento a tipi di interventi edilizi singolarmente considerati (ristrutturazioni, sopraelevazioni, recupero di sottotetti, ed altro).

La previsione regionale non risulta priva di riferimento a specifiche esigenze del territorio neppure nella parte in cui dispone che la riduzione delle distanze è «applicabile anche nei confronti di edifici ubicati all’esterno del perimetro del PUO».

L’inciso si giustifica in ragione del fatto che il territorio comunale viene ripartito in plurimi ambiti (di conservazione, di riqualificazione, di completamento) e distretti (di trasformazione), con la conseguente necessità che sia disciplinata anche la distanza tra un edificio ricompreso nel

perimetro di uno strumento operativo e un edificio “frontista” rispetto al primo, ma esterno a quel perimetro e ricadente in altro ambito o distretto.

Anche in questa parte, pertanto, la disposizione regionale è conforme alla disciplina statale, in quanto, da un lato, condiziona l’operatività del suo precetto alla presenza di uno strumento urbanistico, dall’altro lato autorizza la riduzione delle distanze solo se essa è idonea ad assicurare un «equilibrato assetto urbanistico e paesaggistico in relazione alle tipologie degli interventi consentiti e tenuto conto degli specifici caratteri dei luoghi e dell’allineamento degli immobili già esistenti».

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 2, comma 3, della legge della Regione Liguria 2 aprile 2015, n. 11, recante «Modifiche alla legge regionale 4 settembre 1997, n. 36 (Legge urbanistica regionale)»;

2) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 1, 3, comma 2, 12, comma 1, 14, comma 1, 15, comma 1, 17, comma 1, 18, comma 1, e 27, comma 1, della legge reg. Liguria n. 11 del 2015, promosse, in riferimento all’art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 31, comma 1, 50, comma 1, 51, comma 1, 68, comma 7, e 80, comma 1, lettera b), della legge reg. Liguria n. 11 del 2015, promosse, in riferimento all’art. 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 31, comma 1, 50, comma 1, 51, comma 1, 68, comma 7, e 80, comma 1, lettera b), della legge reg. Liguria n. 11 del 2015, promossa, in riferimento all’art. 117, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 34, comma 1, della legge reg. Liguria n. 11 del 2015, promossa, in riferimento all’art. 117, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

6) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 61, comma 6, della legge reg. Liguria n. 11 del 2015, promossa, in riferimento all’art. 117, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 febbraio 2017.

Paolo GROSSI, Presidente
Daria de PRETIS, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 10 marzo 2017.

Sentenza: 21 febbraio 2017, n. 52

Materia: spoils system

Parametri invocati: art. 117, secondo comma, lett. l), 97 Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Rimettente: Tribunale ordinario di Aosta

Oggetto: art. 11, comma 2-*bis*, della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 23 luglio 2010, n. 22 (Nuova disciplina dell'organizzazione dell'Amministrazione regionale e degli enti del comparto unico della Valle d'Aosta. Abrogazione della legge regionale 23 ottobre 1995, n. 45, e di altre leggi in materia di personale)

Esito:

1. Illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 2-*bis* della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 23 luglio 2010, n. 22, nella parte in cui prevede che si applichino le disposizioni di cui all'art. 10, comma 1, della medesima legge all'incarico di Comandante regionale dei vigili del fuoco;
2. Illegittimità costituzionale, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dell'art. 11, comma 2-*bis*, della legge della Regione Valle d'Aosta n. 22 del 2010, nella parte in cui prevede che si applicano le disposizioni di cui all'art. 10, comma 1, della medesima legge all'incarico di Vice Comandante regionale dei vigili del fuoco;
3. Inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 2-*bis*, della legge della regione Valle d'Aosta n. 22 del 2010 sollevata, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost.

Estensore nota: Marialuisa Palermo

Sintesi:

Il Tribunale ordinario di Aosta ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art.11, comma 2-*bis*, della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 23 luglio 2010, n. 22, nella parte in cui prevede che «*sono altresì incarichi dirigenziali fiduciari i posti di Comandante e Vicecomandante regionale dei vigili del fuoco*» e che a tali incarichi «*si applicano le stesse disposizioni di cui all'articolo 10, comma 1*» della normativa regionale citata, prevedendo inoltre che essi «*sono revocabili in qualsiasi momento su richiesta del Presidente della Regione e sono, in ogni caso, correlati alla durata in carica di quest'ultimo.[...]*».

In particolare, a detta del giudice rimettente, una disposizione di tal fatta si pone in palese contrasto con l'art. 117, secondo comma, lett. l), della Costituzione, nella misura in cui con essa si estende il meccanismo di *spoils system*, sulla base del quale gli incarichi sottoposti ad un regime di diretta collaborazione con l'organo di governo sono conferiti e revocati a piena discrezione di quest'ultimo, anche a cariche non rientranti nel novero di quelle cd. "di vertice". In questo modo, pertanto, il legislatore regionale avrebbe indebitamente invaso la competenza legislativa statale esclusiva relativa alla materia dell'«ordinamento civile» di cui all'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., disciplinando aspetti rientranti nell'ambito del cd. «pubblico impiego contrattualizzato».

Nondimeno, l'art. 11, comma 2-*bis*, della citata normativa regionale violerebbe l'art. 97 della Costituzione, in quanto non conforme ai principi di buon andamento ed imparzialità

dell'amministrazione, così come interpretati da ultimo dalla giurisprudenza costituzionale nella sentenza n. 224/2010.

La Regione Valle d'Aosta si è costituita in giudizio eccependo, in particolare, l'inammissibilità della questione sollevata con riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., per l'omessa formale indicazione, da parte del giudice rimettente, dei parametri statuari attributivi della competenza legislativa esclusiva alla Regione medesima in materia di ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione.

Ha sostenuto, inoltre, l'infondatezza nel merito delle questioni di legittimità costituzionale promosse, asserendo invece che la carica di Comandante dei Vigili del Fuoco rientrerebbe *pleno iure* nell'ambito di quelle di vertice, connotate quindi da un ineliminabile rapporto fiduciario con l'organo politico che provvede a conferirle, nonché eventualmente a revocarle nel corso del mandato politico.

La Corte Costituzionale ha accolto l'eccezione di inammissibilità della questione di legittimità costituzionale, sollevata dal resistente con riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., poiché essa risulta monca di qualsivoglia riferimento alle norme statuarie attributive delle competenze legislative assegnate dallo Statuto speciale alla Regione.

Invero, l'incompletezza dell'oggetto, così come formulata dal Tribunale ordinario di Aosta, deriva dal mancato rispetto di quanto previsto dall'art. 10 della legge costituzionale n.3/2001, sulla base del quale l'ambito di operatività dell'art. 117 Cost. è limitato alle parti in cui esso assicura forme di autonomia più ampie rispetto alle disposizioni statuarie le quali, pertanto, vanno doverosamente citate soprattutto al fine di indicare strumentalmente le ragioni per cui il parametro costituzionale invocato (l'art. 117 Cost.) debba eventualmente prevalere rispetto a queste ultime.

Quanto al merito, tuttavia, i Giudici costituzionali hanno ritenuto fondata la questione di legittimità costituzionale promossa in riferimento al parametro di cui all'art. 97 Cost., partendo da un'analitica disamina della natura degli incarichi di Comandante e Vicecomandante dei vigili del fuoco, così come ravvisabile dalle norme che la disciplinano nella legge n.37/2009 della Regione Valle d'Aosta.

Ivi, infatti, manca qualsivoglia attribuzione in capo a queste due figure professionali di competenze che ne segnalino e ne evidenzino un legame con l'elaborazione dell'indirizzo politico regionale in materia di servizi antincendi, ovvero che consentano di evincere l'esistenza di un rapporto stretto *intuitu personae* fra i dirigenti e l'organo politico.

Soltanto l'esistenza di caratteristiche dell'incarico di tal fatta consente alla giurisprudenza costituzionale, infatti, di attribuire natura apicale ad alcuni incarichi e di ammettere, conseguentemente, l'operatività del cd. meccanismo di *spoils system*.

Viceversa, le norme contenute nella normativa regionale anzi citata tratteggiano una figura professionale i cui contorni risultano confinati nell'ambito di «*funzioni di natura prevalentemente tecnico-esecutiva, attinenti alla direzione ed all'organizzazione dei servizi antincendio della Regione*».

Tali considerazioni trovano, del resto, un aderente corollario laddove si considera che la deliberazione della Giunta della Regione Valle d'Aosta 11 settembre 2015, n. 1303, attribuisce al Coordinatore generale del dipartimento protezione civile e vigili del fuoco (peraltro sovraordinato rispetto al Comandante regionale, collocato al "livello dirigenziale 2") funzioni apicali di raccordo con i ministeri, le istituzioni nazionali e sovranazionali, nonché il potere di formulare proposte alla Giunta regionale al fine dell'elaborazione di programmi, direttive, progetti di legge o altri atti di competenza dell'amministrazione.

Da ultimo, il Giudice delle leggi non manca di esaminare come anche la natura fiduciaria dell'incarico, che pure è formalmente attribuita dall'art. 11 della l.r. n. 22/2010, risulti di fatto alquanto annacquata dalla previsione di un meccanismo di selezione basato per lo più sull'«*apprezzamento oggettivo delle qualità professionali e del merito dei candidati*», e non anche sulla base di una loro valutazione prettamente soggettiva, tale cioè da connotare il rapporto stretto con l'organo di governo politico come un rapporto cd. *intuitu personae*.

Questo ragionamento ha condotto pertanto la Corte Costituzionale ad escludere che la prevalente attribuzione in capo al Comandante dei vigili del fuoco di compiti tecnico-esecutivi possa ben coniugarsi con la natura fiduciaria del medesimo incarico, la quale rimane confinata alla sola fase del suo conferimento, e non anche a quella di un'eventuale revoca.

Ne consegue, a detta del Giudice delle leggi, che risulta del tutto illegittima la previsione di legge secondo la quale detto incarico è revocabile *ad libitum* dall'autorità politica che formalmente lo ha conferito, mancando di applicare quelle disposizioni (di cui agli artt. 28, 29, 31 della medesima legge regionale) che invece richiedono che vi sia espressa menzione delle specifiche cause di revoca sulla base delle quali operare una misurazione e valutazione oggettiva dell'operato lavorativo svolto dal dirigente.

Dal momento che, infatti, egli deve necessariamente esercitare i suoi compiti nel rispetto del pubblico interesse, in una posizione di neutralità, ogni valutazione circa il suo operato deve necessariamente prescindere dall'adesione del soggetto agli orientamenti politici del nominante, e deve svolgersi nel rispetto dei principi del giusto processo e del contraddittorio (si vedano, *ex plurimis*, Corte cost. n. 269/2016, 246/2011, 81/2010).

La Corte Costituzionale ha pertanto dichiarato l'illegittimità dell'art. 11, comma 2-bis, della legge della regione Valle d'Aosta 23 luglio 2010, n. 22, per violazione dell'art. 97 Cost., nella parte in cui dispone che «*si applicano le disposizioni di cui all'art. 10, comma 1*» all'incarico di Comandante regionale dei vigili del fuoco. In via consequenziale, inoltre, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 2-bis, della medesima normativa regionale nella parte in cui prevede che le disposizioni di cui all'art. 10, comma 1, si applichino anche al Vicecomandante regionale dei vigili del fuoco.

Impiego pubblico - Comandante regionale e Vice Comandante regionale dei vigili del fuoco - Revocabilità dell'incarico su richiesta del Presidente della Regione e correlazione alla durata del suo mandato. - Legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 23 luglio 2010, n. 22 (Nuova disciplina dell'organizzazione dell'Amministrazione regionale e degli enti del comparto unico della Valle d'Aosta. Abrogazione della legge regionale 23 ottobre 1995, n. 45, e di altre leggi in materia di personale), art. 11, comma 2-bis. - (T-170052) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.11 del 15-3-2017)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 2-bis, della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 23 luglio 2010, n. 22 (Nuova disciplina dell'organizzazione dell'Amministrazione regionale e degli enti del comparto unico della Valle d'Aosta. Abrogazione della legge regionale 23 ottobre 1995, n. 45, e di altre leggi in materia di personale), promosso dal Tribunale ordinario di Aosta nel procedimento vertente tra S.C. e la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, con ordinanza del 2 maggio 2016, iscritta al n. 121 del registro ordinanze 2016 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 25, prima serie speciale, dell'anno 2016.

Visti gli atti di costituzione di S.C. e della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste;

udito nell'udienza pubblica del 21 febbraio 2017 il Giudice relatore Nicolò Zanon;

uditi gli avvocati Federico Mavilla per S.C. e Paolo Tosi per la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Tribunale ordinario di Aosta solleva questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera l), e 97 della Costituzione, dell’art. 11, comma 2-bis, della legge della Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste 23 luglio 2010, n. 22 (Nuova disciplina dell’organizzazione dell’Amministrazione regionale e degli enti del comparto unico della Valle d’Aosta.

Abrogazione della legge regionale 23 ottobre 1995, n. 45, e di altre leggi in materia di personale), introdotto dall’art. 17 della legge della Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste 13 febbraio 2012, n. 3, recante «Modificazioni alla legge regionale 10 novembre 2009, n. 37 (Nuove disposizioni per l’organizzazione dei servizi antincendi della Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste), e alla legge regionale 23 luglio 2010, n. 22 (Nuova disciplina dell’organizzazione dell’Amministrazione regionale e degli enti del comparto unico della Valle d’Aosta. Abrogazione della legge regionale 23 ottobre 1995, n. 45, e di altre leggi in materia di personale)».

La disposizione censurata stabilisce che «[s]ono altresì incarichi dirigenziali fiduciari i posti di Comandante e Vicecomandante regionali dei vigili del fuoco» e che a tali incarichi «si applicano le disposizioni di cui all’articolo 10, comma 1», della medesima legge regionale.

Quest’ultima norma, riferita agli incarichi dirigenziali fiduciari di Segretario generale, Capo di Gabinetto e Vice Capo di Gabinetto della Presidenza della Regione, dispone che essi siano conferiti, su proposta del Presidente della Regione, con deliberazione della Giunta regionale all’inizio della legislatura e ad ogni successiva vacanza di incarico.

Aggiunge che «[t]ali incarichi sono revocabili in qualsiasi momento su richiesta del Presidente della Regione e sono, in ogni caso, correlati alla durata in carica di quest’ultimo. Gli incarichi continuano ad essere esercitati dai titolari fino al successivo conferimento».

Il giudice a quo lamenta, dunque, l’estensione, operata dalla disposizione censurata, al Comandante regionale dei vigili del fuoco del particolare regime stabilito dal citato art. 10, comma 1, della legge reg. Valle d’Aosta n. 22 del 2010.

In primo luogo, egli sostiene, tale estensione determinerebbe la lesione dell’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., poiché la disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni spetterebbe alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, rientrando nella materia «ordinamento civile», mentre la legge regionale non avrebbe alcuna potestà legislativa in ordine alla disciplina del «pubblico impiego contrattualizzato» e in ogni caso, qualora legiferi in tale materia, non potrebbe contenere norme difformi rispetto a quelle statali.

In secondo luogo, il giudice rimettente sottolinea che l’introduzione di un’ipotesi di revoca ad libitum di incarichi dirigenziali non apicali – quale sarebbe, in tesi, quello di Comandante regionale dei vigili del fuoco – determinerebbe la lesione dei principi costituzionali di buon andamento e imparzialità dell’amministrazione di cui all’art. 97 Cost.

Attraverso il richiamo di un esteso passaggio della sentenza n. 224 del 2010, egli assume, infatti, che una tale revoca del dirigente sarebbe possibile soltanto per gli incarichi di carattere apicale, nel quale sussiste uno «stretto intuitus personae tra l’organo politico e il dirigente che deve curare l’esecuzione delle fondamentali direttive ai livelli più elevati»; mentre per gli altri livelli dirigenziali, fra i quali sarebbe da ricomprendere l’incarico di Comandante regionale dei vigili del fuoco, la revoca sarebbe consentita solo a seguito dell’accertamento dei risultati conseguiti, all’esito di un giusto procedimento che consenta all’interessato di svolgere le proprie difese e che si concluda con un formale provvedimento, motivato e sindacabile in sede giurisdizionale.

2.– La difesa della Regione Valle d’Aosta eccepisce l’inammissibilità della questione sollevata in riferimento all’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., poiché il giudice rimettente non avrebbe considerato le disposizioni dello statuto speciale che conferiscono alla Regione Valle d’Aosta

potestà legislativa esclusiva in materia di ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione, di stato giuridico ed economico del personale, e di servizi antincendi (art. 2, lettere a e z, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4, recante «Statuto speciale per la Valle d'Aosta»).

2.1.– L'eccezione è fondata.

L'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione), limita l'applicabilità dell'art. 117 Cost., nel testo introdotto da quest'ultima legge, alle parti in cui esso assicura forme di autonomia più ampie rispetto alle disposizioni statutarie.

Laddove venga sottoposta a censura di legittimità costituzionale una disposizione di legge di un soggetto ad autonomia speciale, la compiuta definizione dell'oggetto del giudizio, onere di cui è gravato il giudice rimettente, non può pertanto prescindere dall'indicazione delle competenze legislative assegnate dallo Statuto speciale, tanto più se queste risultino astrattamente pertinenti all'oggetto del giudizio principale.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, il giudice a quo avrebbe dovuto, quanto meno, spiegare in quale rapporto esse si trovino con l'invocato parametro di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., illustrando le ragioni per le quali tale ultima norma costituzionale dovrebbe assumersi a parametro in luogo delle previsioni contenute nello statuto speciale (con riferimento al giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, ordinanza n. 247 del 2016; in relazione a giudizi in via principale, sentenze n. 252 e n. 58 del 2016, n. 254, n. 151 e n. 142 del 2015).

L'assenza di tale illustrazione determina l'inammissibilità della censura.

3.– La questione è, invece, fondata in relazione all'art. 97 Cost.

3.1.– Con l'art. 17 della legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2012 il legislatore regionale ha inteso estendere agli incarichi dirigenziali di Comandante e Vice Comandante regionali dei vigili del fuoco il particolare regime previsto dall'art. 10, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 22 del 2010 per alcuni incarichi dirigenziali fiduciari e di diretta collaborazione con l'organo di governo (Segretario generale, Capo di Gabinetto e Vice Capo di Gabinetto della Presidenza della Regione). Questi ultimi incarichi, conferiti con deliberazione della Giunta regionale, su proposta del Presidente della Regione, all'inizio della legislatura e ad ogni successiva vacanza di incarico, sono revocabili in qualsiasi momento su richiesta dello stesso Presidente e sono in ogni caso correlati alla durata del suo mandato.

La chiara intenzione del legislatore regionale di estendere tale regime agli incarichi di Comandante e Vice Comandante regionali dei vigili del fuoco risulta dal tenore letterale del rinvio operato dalla disposizione censurata, la quale, dopo aver qualificato come fiduciari gli incarichi ricordati, aggiunge che ad essi «si applicano le disposizioni di cui all'articolo 10, comma 1».

Benché il giudice a quo non s'interrogò sul punto, la perentoria formulazione letterale della disposizione di rinvio conduce ad escludere l'applicabilità, al regime di nomina e revoca dei due incarichi in questione, di altre disposizioni pure contenute nella legge reg. Valle d'Aosta n. 22 del 2010, e in particolare degli artt. 28, 29 e 31, dedicati specificamente ai casi e alle modalità di revoca dei dirigenti, alla loro responsabilità, nonché al sistema di misurazione e valutazione della loro attività.

Su tali premesse, e alla luce della propria giurisprudenza, questa Corte deve dunque verificare se l'esclusiva applicazione del particolare regime di cui all'art. 10, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 22 del 2010 all'incarico di Comandante regionale dei vigili del fuoco, di cui è questione nel giudizio principale, sia conforme ai principi costituzionali di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione (art. 97 Cost.).

3.2.– La considerazione complessiva delle disposizioni regionali dedicate alla figura del Comandante regionale dei vigili del fuoco restituisce con chiarezza la natura non apicale e tecnica dell'incarico.

Non vi è traccia, nella legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 10 novembre 2009, n. 37 (Nuove disposizioni per l'organizzazione dei servizi antincendi della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste) – che stabilisce i requisiti per la nomina a tale incarico ed elenca le funzioni del Comandante – di attribuzioni che segnalino una sua collaborazione al processo di formazione dell'indirizzo politico regionale in materia di servizi antincendi, né di un suo immediato rapporto, in tale materia, con l'organo politico regionale che conferisce l'incarico, cioè di due indici cui la giurisprudenza costituzionale annette rilievo per individuare incarichi dirigenziali apicali e caratterizzati dalla necessaria consentaneità politica tra organo nominante e dirigente nominato (da ultimo, sentenze n. 269 e n. 20 del 2016).

Le pertinenti disposizioni della legge appena citata riconoscono, invece, al Comandante regionale dei vigili del fuoco funzioni di natura prevalentemente tecnico-esecutiva, attinenti alla direzione e all'organizzazione dei servizi antincendio nella Regione.

In aderenza ai contenuti della legge, la deliberazione della Giunta della Regione Valle d'Aosta 11 settembre 2015 n. 1303 (Ridefinizione della struttura organizzativa dell'amministrazione regionale, a integrazione e modificazione della DGR 708/2015, a decorrere dal 15 settembre 2015) inquadra il Comandante regionale dei vigili del fuoco al livello dirigenziale 2 (con graduazione A), in posizione sotto-ordinata rispetto al Coordinatore regionale del dipartimento protezione civile e vigili del fuoco (collocato invece al livello dirigenziale 1). Ed è a quest'ultimo che tale deliberazione invero attribuisce, oltre alla gestione generale dello stesso dipartimento, funzioni apicali di raccordo con i ministeri, le istituzioni nazionali e internazionali, nonché il potere di formulare proposte alla Giunta regionale al fine dell'elaborazione di programmi, direttive, progetti di legge o altri atti di competenza dell'amministrazione: si vedano, in particolare, le lettere b, d e i dell'allegato B2 alla medesima deliberazione, intitolato «Funzioni e graduazioni delle strutture organizzative».

Requisiti oggettivi per il conferimento dell'incarico dirigenziale», nella parte recante i «Requisiti specifici per il conferimento dell'incarico di Capo della protezione civile (Coordinatore)».

È ulteriormente significativo che al medesimo Coordinatore spetti (lettera j dell'appena citato allegato) la verifica del raggiungimento degli obiettivi assegnati ai dirigenti del dipartimento, fra i quali figura il medesimo Comandante dei vigili del fuoco, risultando così evidente l'inesistenza di relazioni istituzionali dirette tra quest'ultimo e i vertici dell'amministrazione regionale.

Non è peraltro decisiva, al fine di affermare la natura apicale e non tecnica dell'incarico in questione, la sua qualificazione fiduciaria, operata dall'art. 11, comma 2-bis, della legge reg. Valle d'Aosta n. 22 del 2010.

L'art. 40 della legge reg. Valle d'Aosta n. 37 del 2009 prevede, infatti, specifici titoli e requisiti professionali che delimitano la platea degli aspiranti fra i quali l'amministrazione può scegliere.

Fra questi, la scelta del nominato può avvenire discrezionalmente, ma presuppone una forma di selezione che, per quanto non abbia natura concorsuale, è tuttavia basata sull'apprezzamento oggettivo delle qualità professionali e del merito degli aspiranti.

Il carattere fiduciario rileva unicamente nella fase di conferimento dell'incarico, e si esaurisce nel momento della individuazione, tra gli aspiranti dotati degli specifici requisiti professionali richiesti, del soggetto ritenuto idoneo a svolgere la funzione (in tal senso, Consiglio di Stato, sezione quinta, 12 gennaio 2017, n. 677).

È perciò da escludere, in primo luogo, che la nomina possa avvenire in base ad una mera valutazione soggettiva di consentaneità politica e personale fra nominante e nominato.

In secondo luogo, il carattere fiduciario dell'incarico – rilevante, nei limiti anzidetti, nella fase del suo conferimento – non può condizionare anche il concreto esercizio delle funzioni tecniche affidate al Comandante regionale dei vigili del fuoco, da svolgere in posizione di neutralità e nell'esclusivo interesse pubblico.

Per questo, tale carattere non implica che l'interruzione del rapporto possa avvenire con un margine di apprezzamento tale da escludere l'applicazione delle disposizioni (presenti, come detto, nella stessa legge reg. Valle d'Aosta n. 22 del 2010, agli artt. 28, 29 e 31) che specificano le cause e le modalità di revoca, e consentono la misurazione e valutazione dell'attività svolta dai dirigenti, previa contestazione degli addebiti nel rispetto dei principi del giusto procedimento e del contraddittorio (analogamente, sentenze n. 269 del 2016 e n. 224 del 2010).

Non ha dunque pregio l'argomento prospettato dalla difesa regionale, secondo la quale la stessa natura fiduciaria dell'incarico conferito direttamente dal vertice politico-amministrativo regionale renderebbe legittima la disciplina censurata.

3.3.– Questa Corte ha più volte affermato l'incompatibilità con l'art. 97 Cost. di disposizioni di legge, statali o regionali, che prevedono meccanismi di revocabilità ad nutum o di decadenza automatica dalla carica, dovuti a cause estranee alle vicende del rapporto instaurato con il titolare, non correlati a valutazioni concernenti i risultati conseguiti da quest'ultimo nel quadro di adeguate garanzie procedurali (sentenze n. 15 del 2017, n. 20 del 2016, n. 104 e n. 103 del 2007), quando tali meccanismi siano riferiti non al personale addetto agli uffici di diretta collaborazione con l'organo di governo (sentenza n. 304 del 2010) oppure a figure apicali, per le quali risulti decisiva la personale adesione agli orientamenti politici dell'organo nominante, ma a titolari di incarichi dirigenziali che comportino l'esercizio di funzioni tecniche di attuazione dell'indirizzo politico (sentenze n. 269 del 2016, n. 246 del 2011, n. 81 del 2010 e n. 161 del 2008).

Le medesime considerazioni non possono che valere anche nel caso in esame, nel quale la legge regionale estende al Comandante regionale dei vigili del fuoco il particolare regime previsto per incarichi di diretta collaborazione con l'organo politico-amministrativo di vertice della Regione, caratterizzato dalla revocabilità ad nutum su richiesta del Presidente della Regione, nonché dal meccanismo di spoils system, che correla la durata dell'incarico alle vicende del mandato di quest'ultimo.

Tale estensione finisce per ancorare la cessazione dell'incarico a eventi esterni al rapporto (la richiesta discrezionale di revoca da parte del Presidente della Regione ovvero la scadenza o l'interruzione, per qualsiasi causa, del suo mandato), non correlati ad una specifica valutazione dell'attività svolta e senza applicazione delle necessarie garanzie procedurali (esclusa dal perentorio rinvio effettuato dalla disposizione censurata al solo regime stabilito dall'art. 10, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 22 del 2010).

Ciò determina l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 97 Cost., dell'art. 11, comma 2-bis, della legge reg. Valle d'Aosta n. 22 del 2010, nella parte in cui dispone che «si applicano le disposizioni di cui all'articolo 10, comma 1» all'incarico di Comandante regionale dei vigili del fuoco, di cui è questione nel giudizio principale.

La caducazione di tale rinvio, che imponeva l'applicazione della ricordata disciplina speciale, comporta la riespansione della normativa regionale dettata per la dirigenza pubblica del comparto unico regionale, cui pure il Comandante regionale dei vigili del fuoco appartiene (ciò che, per inciso, svuota di significato le eccezioni prospettate dalla difesa regionale intorno all'asserito vuoto di disciplina in tesi provocato dall'accoglimento della questione di legittimità costituzionale).

4.– Ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), la dichiarazione di illegittimità costituzionale va estesa, in via consequenziale, alla medesima disposizione, nella parte in cui prevede che anche all'incarico di Vice Comandante regionale dei vigili del fuoco si applichi il regime previsto dall'art. 10, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 22 del 2010.

All'evidenza, infatti, tale parte di disposizione fa corpo con la porzione di norma censurata, producendo gli accertati effetti lesivi anche nei confronti di quest'ultimo incarico, subordinato a quello di Comandante regionale.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 2-bis, della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 23 luglio 2010, n. 22 (Nuova disciplina dell'organizzazione dell'Amministrazione regionale e degli enti del comparto unico della Valle d'Aosta. Abrogazione della legge regionale 23 ottobre 1995, n. 45, e di altre leggi in materia di personale), nella parte in cui prevede che si applicano le disposizioni di cui all'art. 10, comma 1, della medesima legge all'incarico di Comandante regionale dei vigili del fuoco;

2) dichiara in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 2-bis, della legge reg. Valle d'Aosta n. 22 del 2010, nella parte in cui prevede che si applicano le disposizioni di cui all'art. 10, comma 1, della medesima legge all'incarico di Vice Comandante regionale dei vigili del fuoco;

3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 2-bis, della legge reg. Valle d'Aosta n. 22 del 2010 sollevata, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., dal Tribunale ordinario di Aosta, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 febbraio 2017.

Paolo GROSSI, Presidente
Nicolò ZANON, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 10 marzo 2017.

Sentenza: 10 gennaio 2017, n. 59

Materia: tutela della concorrenza

Parametri invocati: art. 117, secondo comma, lett. e), Cost.; art. 37, comma 7, D.L. 22 giugno 2012, n. 83 recante «Misure urgenti per la crescita del paese» convertito, con modificazioni, in legge 7 agosto 2012, n. 134; art. 35, regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775 (Approvazione del testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e sugli impianti elettrici), in qualità di norme interposte

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 1, comma 2, lettera b), della legge della Regione Abruzzo 3 novembre 2015, n.36 (Disposizioni in materia di acque e di autorizzazione provvisoria degli scarichi relativi ad impianti di depurazione delle acque reflue urbane in attuazione dell'art. 124, comma 6, del decreto legislativo n.152/2006 e modifica alla L.R. n.5/2015); art. 11, comma 6, lettera b), della legge della Regione Abruzzo 19 gennaio 2016, n. 5, recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del Bilancio pluriennale 2016-2018 della Regione Abruzzo (Legge di Stabilità Regionale 2016)»; art. 1, comma 1, lettere a), b) e c), della legge della Regione Abruzzo 13 aprile 2016, n. 11 (Modifiche alle leggi regionali 25/2011, 5/2015, 38/1996 e 9/2011)

Esito:

1. Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, lettera b), della legge della Regione Abruzzo 3 novembre 2015, n. 36;
2. Illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 6, della legge della Regione Abruzzo 19 gennaio 2016, n. 5;
3. Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera a), della legge della Regione Abruzzo 13 aprile 2016, n. 11;
4. Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettere b) e c), della legge della Regione Abruzzo n. 11 del 2016;
5. In via consequenziale, illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera d), della legge della regione Abruzzo n. 11 del 2016

Estensore nota: Marialuisa Palermo

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, con tre ricorsi distinti, trattati unitamente dalla esaminanda sentenza della Corte Costituzionale, questioni di legittimità costituzionale di tre differenti disposizioni contenute nelle tre rispettive leggi della Regione Abruzzo impugnate.

Tutte le doglianze del Governo sono state sollevate con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, in quanto le predette disposizioni di legge regionali, relative alla disciplina degli impianti idroelettrici, sconfinerebbero nell'ambito della competenza statale esclusiva, ivi cristallizzata, in materia di «tutela della concorrenza».

Anzitutto, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato la disposizione di cui all'art. 1, comma 2, lettera b), della legge della Regione Abruzzo n. 36/2015, sostitutiva del comma 1-bis dell'art. 12 della legge regionale n. 25/2011, inserendovi la definizione di "potenza efficiente", da intendersi quale *«massima potenza elettrica, con riferimento alla potenza attiva, comunque realizzabile dall'impianto durante un intervallo di tempo di funzionamento pari a quattro ore, supponendo le parti dell'impianto in funzione in piena efficienza e nelle condizioni ottimali di portata e di salto»*, quale nuovo criterio al quale ancorare l'importo del costo unitario dei canoni di ciascun impianto idroelettrico.

A detta del ricorrente, lo sconfinamento di competenze compiuto dalla Regione Abruzzo sarebbe determinato dall'inserimento di una disciplina di tal fatta mediante la quale si ottiene l'effetto di contravvenire all'esigenza di garantire un'uniformità della disciplina sul territorio nazionale in relazione al settore dell'attività di generazione idroelettrica, in base a quanto previsto dall'art. 37, comma 7, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito nella l. n. 134/2012.

Pertanto, la censurata norma regionale sarebbe foriera di una tangibile alterazione delle condizioni concorrenziali sul territorio nazionale, dalla quale discenderebbe, di conseguenza, una discriminazione a sfavore degli operatori idroelettrici operanti nella Regione Abruzzo, nella misura in cui la definizione di "potenza efficiente", mutando il parametro di misurazione contenuto nell'art. 35 del regio decreto n.1775/1933, nella pratica, potrebbe condurre fino ad una rideterminazione del canone superiore sino al triplo.

In secondo luogo, il ricorrente ha censurato la disposizione di cui all'art. 11, comma 6, lettera b), della legge della Regione Abruzzo n. 5 del 2016, ritenendo che anch'essa si ponga in contrasto con gli anzi citati principi posti a tutela della concorrenza (art. 37, comma 7, D.L. n. 83/2012 e art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.), in quanto meramente riproduttiva della previgente previsione di cui all'art. 16 della legge regionale n. 1/2012.

Quest'ultima, invero, già oggetto di ricorso dinanzi alla Corte Costituzionale dall'esito negativo, a detta del Governo era da ritenersi illegittima costituzionalmente poiché mediante il rinvio del parametro della potenza efficiente alla definizione del Gestore Servizi Energetici (GSE), realizzava una violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di «tutela della concorrenza».

Da ultimo, il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale con riguardo all'art. 1, comma 1, lettere a), b), c), della legge della Regione Abruzzo n. 11 del 2016, poiché la menzionata disposizione, fra le altre cose, nel fissare il costo unitario per l'uso idroelettrico per le utenze con potenza nominale superiore a 220 kw, nel rinviare la definizione di potenza efficiente a quella ufficiale utilizzata dall'Autorità per l'energia elettrica ed il gas ed il sistema idrico, nonché nello stabilire i termini per il versamento del canone annuo, risulterebbe foriera dei medesimi profili di illegittimità costituzionale dell'abrogato art. 11, comma 6, della legge regionale n. 5/2016.

Di qui, dunque, la rilevazione, da parte del ricorrente, dell'assenza di proporzionalità all'interno del parametro della potenza efficiente, dalla quale deriverebbe la conseguente sproporzione del valore del canone concessorio capace, perciò, di incidere negativamente sulla capacità delle imprese di operare in condizioni di parità sul mercato unico dell'energia elettrica.

Si è costituita in giudizio la Regione Abruzzo.

La Corte Costituzionale, nell'esaminare i ricorsi riuniti, ha anzitutto ricostruito il complesso degli interventi del legislatore statale che, da ultimo, hanno condotto, con la riforma del Titolo V della Costituzione, all'attribuzione, in capo alle Regioni, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della competenza legislativa concorrente in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

Cionondimeno, sulla base di quanto disciplinato dall'art. 37, comma 7, del D.L. n. 83/2012, la fissazione dei criteri generali strumentali alla determinazione, da parte delle Regioni, dei valori massimi dei canoni delle concessioni ad uso idroelettrico è stata demandata all'adozione di un decreto ministeriale.

Di qui, dunque, la deduzione della Corte Costituzionale secondo la quale rientrerebbero nell'ambito della competenza legislativa concorrente in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» esclusivamente la determinazione e la quantificazione della misura dei citati canoni; viceversa, la definizione dei «criteri generali» che condizionano la determinazione, da parte delle Regioni, dei valori massimi dei predetti canoni, risulta senz'altro ascrivibile alla «tutela della concorrenza» di competenza esclusiva statale, ai sensi dell'invocato art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

Tale prescritta ripartizione dei perimetri di competenza, a detta del Giudice delle leggi, non è soggetta a mutamento neppure nella perdurante assenza del decreto ministeriale anzi citato, dal momento che i compiti attribuiti alle Regioni, fermo restando l'adeguamento a quanto verrà statuito dal legislatore nazionale, consentono loro di determinare i canoni idroelettrici purchè sia garantito il rispetto del principio fondamentale «della onerosità della concessione e della proporzionalità del canone all'entità dello sfruttamento della risorsa pubblica ed all'utilità economica che il concessionario ne ricava», nonché quello dei principi di economicità e ragionevolezza, così come prescritto dall'art. 37, comma 7, del D.L. n. 83 del 2012.

Partendo da queste premesse, dunque, i giudici costituzionali hanno motivato l'illegittimità delle disposizioni di cui all'art. 1, comma 2, lettera b) della legge della Regione Abruzzo n.36 del 2015 e di cui all'art. 11, comma 6, lettera b), della legge della Regione Abruzzo n. 5 del 2016 in quanto invasive della competenza legislativa statale esclusiva in materia di «tutela della concorrenza» poiché le stesse non si sono limitate a quantificare il costo unitario del canone, spingendosi invece sino ad adottare un vero e proprio criterio strumentale alla determinazione del canone idroelettrico - la potenza efficiente - diverso da quello della potenza nominale media, attualmente vigente, previsto dagli artt. 6 e 35 del r.d. n. 1775/1933.

Quanto, infine, alla disposizione di cui all'art. 1, comma 1, lettera a), b), c), della legge regionale n. 11 del 2016, la Corte ha ritenuto, sulla base delle conclusioni raggiunte con riguardo alle altre norme censurate, che quanto disciplinato nella lettera a) sia illegittimo esclusivamente nella parte in cui, nello stabilire il costo unitario del canone per l'uso idroelettrico, prevede che esso sia dovuto «per ogni kw di potenza efficiente», anziché «per ogni kw di potenza nominale media».

Quanto alle lettere b) e c), le censure di costituzionalità sollevate con riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, sono state accolte *in toto* in quanto interamente invasive della competenza legislativa statale, con la conseguente dichiarazione di illegittimità costituzionale, ai sensi dell'art. 27 della l. n. 87/53, anche della lettera d) della medesima disposizione.

Energia - Determinazione del canone di concessione per le derivazioni di acqua pubblica ad uso idroelettrico in base alla potenza efficiente di ciascun impianto - Nozione di "potenza efficiente". - Legge della Regione Abruzzo 3 novembre 2015, n. 36 (Disposizioni in materia di acque e di autorizzazione provvisoria degli scarichi relativi ad impianti di depurazione delle acque reflue urbane in attuazione dell'art. 124, comma 6, del decreto legislativo n. 152/2006 e modifica alla L.R. n. 5/2015), art. 1, comma 2, lettera b); legge della Regione Abruzzo 19 gennaio 2016, n. 5, recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del Bilancio pluriennale 2016-2018 della Regione Abruzzo (Legge di Stabilità Regionale 2016)», art. 11, comma 6, lettera b); legge della Regione Abruzzo 13 aprile 2016, n. 11 (Modifiche alle leggi regionali 25/2011, 5/2015, 38/1996 e 9/2011), art. 1, comma 1, lettere a), b), c) e d). - (T-170059) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.13 del 29-3-2017)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, lettera b), della legge della Regione Abruzzo 3 novembre 2015, n. 36 (Disposizioni in materia di acque e di autorizzazione provvisoria degli scarichi relativi ad impianti di depurazione delle acque reflue urbane in attuazione dell'art.

124, comma 6, del decreto legislativo n. 152/2006 e modifica alla L.R. n. 5/2015), dell'art. 11, comma 6, lettera b), della legge della Regione Abruzzo 19 gennaio 2016, n. 5, recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del Bilancio pluriennale 2016-2018 della Regione Abruzzo (Legge di Stabilità Regionale 2016)», e dell'art. 1, comma 1, lettere a), b) e c), della legge della Regione Abruzzo 13 aprile 2016, n. 11 (Modifiche alle leggi regionali 25/2011, 5/2015, 38/1996 e 9/2011), promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi, il primo notificato il 4-5 gennaio 2016, il secondo spedito per la notifica il 22 marzo 2016 ed il terzo notificato l'8-9 giugno 2016, depositati in cancelleria il 13 gennaio, il 24 marzo ed il 10 giugno 2016 e, rispettivamente, iscritti ai nn. 2, 21 e 29 del registro ricorsi 2016.

Visti gli atti di costituzione della Regione Abruzzo;

udito nell'udienza pubblica del 10 gennaio 2017 il Giudice relatore Franco Modugno;

uditi gli avvocati dello Stato Massimo Salvatorelli e Leonello Mariani per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Stefania Valeri per la Regione Abruzzo.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con tre distinti ricorsi, il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, in via principale, questioni di legittimità costituzionale di diverse disposizioni contenute in tre distinte leggi regionali abruzzesi, le quali – intervenendo tutte, in vario modo, sull'art. 12 della legge della Regione Abruzzo 3 agosto 2011, n. 25 (Disposizioni in materia di acque con istituzione del fondo speciale destinato alla perequazione in favore del territorio montano per le azioni di tutela delle falde e in materia di proventi relativi alle utenze di acque pubbliche) – prescrivono che, ai fini della determinazione del canone idroelettrico per le utenze con potenza nominale superiore a 220 kw, si faccia riferimento alla potenza efficiente.

Il ricorrente ritiene che con le disposizioni censurate la Regione Abruzzo abbia invaso la competenza esclusiva statale in materia di «tutela della concorrenza» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione.

1.1.– Con l'art. 1, comma 2, lettera b), della legge della Regione Abruzzo 3 novembre 2015, n. 36 (Disposizioni in materia di acque e di autorizzazione provvisoria degli scarichi relativi ad impianti di depurazione delle acque reflue urbane in attuazione dell'art. 124, comma 6, del decreto legislativo n. 152/2006 e modifica alla L.R. n. 5/2015) – impugnato con il primo ricorso (reg. ric. n. 2 del 2016) – il legislatore regionale ha definito autonomamente la nozione di potenza efficiente.

Con l'art. 11, comma 6, lettera b), della legge della Regione Abruzzo 19 gennaio 2016, n. 5, recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del Bilancio pluriennale 2016-2018 della Regione Abruzzo (Legge di Stabilità Regionale 2016)» – adottato a seguito del primo ricorso e impugnato con il secondo (reg. ric. n. 21 del 2016) – il legislatore regionale ha rinviato, per la nozione di potenza efficiente, a quella ufficiale utilizzata dal Gestore dei servizi energetici (GSE) e dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas (AEEG).

Con l'art. 1, comma 1, lettere a), b) e c), della legge della Regione Abruzzo 13 aprile 2016, n. 11 (Modifiche alle leggi regionali 25/2011, 5/2015, 38/1996 e 9/2011) – adottato a seguito del secondo ricorso e impugnato con il terzo (reg. ric. n. 29 del 2016) – il legislatore abruzzese ha, infine, rideterminato il costo unitario del canone, ancorandolo alla potenza efficiente, e, per la definizione di quest'ultima, ha rinviato alla nozione di potenza efficiente netta adoperata

dall’Autorità per l’energia elettrica e il gas e il sistema idrico (AEEGSI). Ha, inoltre, disciplinato le modalità per la riscossione del canone idroelettrico.

1.2.– Il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta, come detto, che tutte le censurate disposizioni siano invasive della competenza esclusiva statale in materia di «tutela della concorrenza» di cui all’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Esse, infatti, si porrebbero in contrasto con quanto previsto dall’art. 37, comma 7, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, in legge 7 agosto 2012, n. 134, il quale ha disposto che «[a] fine di assicurare un’omogenea disciplina sul territorio nazionale delle attività di generazione idroelettrica e parità di trattamento tra gli operatori economici, con decreto del Ministro dello sviluppo economico, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sono stabiliti i criteri generali per la determinazione, secondo principi di economicità e ragionevolezza, da parte delle regioni, di valori massimi dei canoni delle concessioni ad uso idroelettrico».

Con tale disposizione, come avrebbe riconosciuto questa Corte con le sentenze n. 64 e n. 28 del 2014, il legislatore statale sarebbe intervenuto al fine di tutelare la concorrenza nel settore, garantendo l’uniformità della disciplina sull’intero territorio nazionale.

In tutte le altre Regioni, rileva il ricorrente, i canoni sono parametrati alla potenza nominale media, conformemente a quanto previsto dalla normativa statale di riferimento, con valori oscillanti tra i 13 e i 37 euro per Kw.

Il diverso parametro della potenza efficiente, adottato dalle disposizioni regionali impugnate, determinerebbe un sensibile aumento dei canoni concessori, fino a triplicarli, alterando le condizioni concorrenziali a detrimento degli operatori insediati in Abruzzo.

La potenza efficiente è, infatti, quella teoricamente producibile durante quattro ore di funzionamento in condizioni ottimali di portata e di salto, sfruttando la massima efficienza possibile dell’impianto.

Si tratterebbe, quindi, di una potenza sovrastimata, che può risultare di molto superiore alla potenza nominale media.

2.– In considerazione della sostanziale identità dei motivi di censura e della connessione esistente tra i ricorsi, i tre giudizi, come sopra delimitati, devono essere riuniti e decisi con un’unica sentenza. Resta riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni promosse con il ricorso n. 29 del 2016.

3.– Preliminarmente, va disattesa la richiesta, formulata dalla Regione Abruzzo, di dichiarare cessata la materia del contendere in relazione ai giudizi introdotti con i ricorsi n. 2 e n. 21 del 2016, in ragione dell’abrogazione delle disposizioni regionali impugnate dal Presidente del Consiglio dei ministri.

3.1.– Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, perché possa dichiararsi la cessazione della materia del contendere è necessario il concorso di due requisiti: lo *ius superveniens* deve avere carattere satisfattivo delle pretese avanzate con l’atto introduttivo del giudizio e le disposizioni oggetto d’impugnazione non devono avere avuto medio tempore applicazione (da ultimo, sentenze n. 8 del 2017, n. 257, n. 253, n. 242 e n. 199 del 2016).

Nel caso di specie, è palese come non sussista già il primo dei suddetti requisiti.

L’abrogazione delle disposizioni censurate, difatti, è stata contestualmente accompagnata dall’approvazione di disposizioni, non a caso parimente impugnate dal Presidente del Consiglio dei ministri con i ricorsi n. 21 e n. 29 del 2016, dal contenuto sostanzialmente identico: anch’esse ancorano la determinazione del canone idroelettrico, per le utenze con potenza nominale superiore a 220 Kw, al parametro della potenza efficiente (quand’anche netta, come stabilito dalle disposizioni

regionali censurate con il terzo ricorso statale, e non lorda, come invece previsto dalle disposizioni oggetto delle prime due impugnative).

Né rileva, in proposito, la circostanza che la novella legislativa successiva al ricorso n. 2 del 2016, del resto impugnata con il ricorso n. 21 del 2016, avrebbe riprodotto una disposizione già previamente impugnata e non dichiarata illegittima, tanto più che la correlata decisione di questa Corte al riguardo – la sentenza n. 85 del 2014 – è una pronuncia d'inammissibilità.

4.– Venendo all'esame del merito delle questioni, va premesso che, in materia di derivazioni di acqua a scopo idroelettrico e, in particolare, in tema di determinazione dei canoni di concessione, la normativa di riferimento affonda le sue radici nel regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775 (Approvazione del testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e sugli impianti elettrici).

L'art. 6 di detto testo unico, tanto nella formulazione originaria quanto in quella oggi vigente a seguito della sostituzione operata dall'art. 1 del decreto legislativo 12 luglio 1993, n. 275 (Riordino in materia di concessione di acque pubbliche), stabilisce che le utenze di acqua pubblica hanno per oggetto grandi e piccole derivazioni e precisa, per quanto qui rileva, che sono grandi derivazioni quelle che per produzione di forza motrice eccedono la potenza nominale media annua di kilowatt 3000.

L'art. 35 del medesimo regio decreto stabilisce che le utenze di acqua pubblica sono sottoposte al pagamento di un canone annuo, ancorato a ogni kilowatt di potenza nominale.

L'art. 18 della legge 5 gennaio 1994, n. 36 (Disposizioni in materia di risorse idriche), ha stabilito che i canoni relativi alle utenze di acqua pubblica costituiscono il corrispettivo per gli usi delle acque prelevate e ne ha fissato l'importo in relazione alle diverse utilizzazioni.

Per quel che concerne le concessioni di derivazione ad uso idroelettrico, ha determinato il canone, per ogni kilowatt di potenza nominale concessa o riconosciuta, in lire 20.467.

Con il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), è stata conferita alle Regioni competenti per territorio l'intera gestione del demanio idrico (art. 86), specificando che detta gestione comprende, tra le altre, le funzioni amministrative relative alla determinazione dei canoni di concessione e all'introito dei relativi proventi (art. 88).

Nel conferire tali funzioni, il citato decreto legislativo ha peraltro fatto temporaneamente salva la competenza dello Stato in materia di grandi derivazioni, prevedendo che, fino all'entrata in vigore delle norme di recepimento della direttiva 19 dicembre 1996, n. 96/92/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica), le concessioni sono rilasciate dallo Stato d'intesa con la Regione interessata ovvero, in caso di mancata intesa nel termine di sessanta giorni, dal Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato (art. 29, comma 3).

Successivamente, con il decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica), è stata data attuazione a tale direttiva e si è pertanto realizzata la condizione cui la sopracitata disposizione subordinava il trasferimento delle competenze alle Regioni.

L'art. 12, comma 11, dello stesso d.lgs. n. 79 del 1999 prevedeva, inoltre, che con altro decreto legislativo sarebbero state stabilite le modalità per la fissazione dei canoni demaniali di concessione.

In seguito, con la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione è stata attribuita alle Regioni ordinarie, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, la competenza legislativa concorrente in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

Con l'art. 154, comma 3, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), si è disposto, poi, che «[a]ll' fine di assicurare un'omogenea disciplina sul territorio nazionale, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sono stabiliti i criteri generali per la determinazione, da parte delle regioni, dei canoni di concessione per l'utenza di acqua pubblica».

Con lo stesso decreto legislativo si è proceduto, nell'art. 175, all'abrogazione della citata legge n. 36 del 1994, il cui art. 18 determinava il canone idroelettrico.

Infine, è intervenuto il già menzionato art. 37, comma 7, del d.l. n. 83 del 2012, il quale demanda a un decreto ministeriale, adottato previa intesa in sede di Conferenza permanente, di stabilire i criteri generali per la determinazione, da parte delle Regioni, dei valori massimi dei canoni delle concessioni ad uso idroelettrico.

4.1.– Alla luce dell'evoluzione del quadro normativo di riferimento, questa Corte, chiamata a pronunciarsi circa il riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di canoni idroelettrici, ha affermato che la determinazione e la quantificazione della misura di detti canoni devono essere ricondotte alla competenza legislativa concorrente in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. (sentenze n. 158 del 2016, n. 85 e n. 64 del 2014).

È invece ascrivibile alla «tutela della concorrenza», di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., la disciplina di cui all'art. 37, comma 7, del decreto-legge n. 83 del 2012, ovvero la definizione, con decreto ministeriale, dei «criteri generali» che condizionano la determinazione, da parte delle Regioni, dei valori massimi dei canoni (sentenze n. 158 del 2016 e n. 28 del 2014).

Si è altresì precisato che, in attesa del decreto ministeriale, oggi come allora ancora non adottato, la competenza regionale alla determinazione della misura dei canoni idroelettrici non può ritenersi paralizzata, poiché in assenza del suddetto decreto la disposizione legislativa che ad esso rinvia «non è ancora pienamente operante ed efficace» (sentenza n. 158 del 2016).

Le Regioni, salvo l'onere di adeguarsi a quanto verrà stabilito dallo Stato, hanno attualmente titolo, nell'ambito della propria competenza ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., a determinare i canoni idroelettrici nel rispetto del principio fondamentale «della onerosità della concessione e della proporzionalità del canone alla entità dello sfruttamento della risorsa pubblica e all'utilità economica che il concessionario ne ricava» (sentenza n. 158 del 2016; nello stesso senso, sentenza n. 64 del 2014), nonché dei principi di economicità e ragionevolezza, previsti espressamente dallo stesso art. 37, comma 7, del d.l. n. 83 del 2012 e condizionanti l'esercizio della competenza regionale già prima della definizione con decreto ministeriale dei criteri generali (sentenza n. 158 del 2016).

4.2.– Le Regioni, in altri termini, sono competenti a determinare e a quantificare, nel rispetto dei sopra ricordati principi, la misura dei canoni idroelettrici, dovendosi ricondurre tale intervento alla materia di potestà concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

È loro precluso, però, adottare «criteri generali» per detta determinazione, essendo tale attività ascrivibile alla competenza esclusiva statale in materia di «tutela della concorrenza»: nella perdurante attesa che sia adottato il ricordato decreto ministeriale, in tale ambito restano pur sempre fermi, ove stabiliti, i criteri previsti dalla normativa statale di riferimento.

5.– Ai fini della risoluzione delle odierne questioni, questa Corte è, allora, chiamata a valutare se le impugnate disposizioni regionali abruzzesi abbiano invaso la competenza esclusiva statale, in materia di «tutela della concorrenza», a dettare «criteri generali» o se, invece, si siano limitate a determinare e quantificare la misura dei canoni idroelettrici, nell'ambito della competenza regionale in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

La disciplina statale di cui al citato art. 37, comma 7, del decreto-legge n. 83 del 2012 – intervenuta successivamente all'atto introduttivo del giudizio conclusosi con la sentenza n. 85 del 2014 – è diretta, infatti, a porre criteri che, al fine di evitare effetti anticoncorrenziali, garantiscano omogeneità sull'intero territorio nazionale nella determinazione dei canoni idroelettrici, siano essi dovuti dai concessionari futuri come dagli attuali, contrariamente a quanto sostenuto dalla difesa regionale.

6.– Le questioni sono fondate, poiché tutte le censurate disposizioni regionali sono invasive della competenza esclusiva statale in materia di «tutela della concorrenza».

6.1.– A differenza di quanto compiuto dalla Regione Piemonte con la legge scrutinata da questa Corte con la sentenza n. 158 del 2016, la Regione Abruzzo non si è limitata, in effetti, a quantificare il costo unitario del canone, competenza certo di sua spettanza e che incontra il limite del rispetto dei principî fondamentali in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

Essa ha, invece, adottato un criterio per la determinazione della misura del canone idroelettrico – la potenza efficiente – diverso da quello, previsto dagli artt. 6 e 35 del r.d. n. 1775 del 1933, della potenza nominale media, il quale, ad oggi e finché non sia adottato il più volte rammentato decreto ministeriale, è inderogabile da parte delle Regioni.

Che questo sia il significato delle disposizioni impugnate emerge nitidamente dalla loro lettera: dette disposizioni, difatti, intervenendo a volta a volta sull'art. 12 della legge regionale n. 25 del 2011, affiancano alla quantificazione del costo unitario del canone la potenza efficiente quale grandezza di riferimento – il criterio, appunto – attraverso cui determinare la potenza prodotta dall'impianto idroelettrico e calcolare il canone complessivo dovuto dal concessionario.

La circostanza è ammessa apertamente, del resto, dalla stessa resistente, la quale in tutte le tre memorie di costituzione afferma che, con la normativa impugnata, «ha inteso discostarsi dal criterio della potenza nominale concessa investendo la potenza efficiente lorda come parametro oggettivo».

6.2.– Sono, dunque, invasivi dell'ambito materiale di competenza esclusiva statale e, pertanto, vanno dichiarati costituzionalmente illegittimi l'art. 1, comma 2, lettera b), della legge della Regione Abruzzo n. 36 del 2015 (impugnato con il ricorso n. 2 del 2016) e l'art. 11, comma 6, lettera b), della legge della Regione Abruzzo n. 5 del 2016 (impugnato con il ricorso n. 21 del 2016).

Entrambi, difatti, sono rivolti all'utilizzazione della potenza efficiente per il calcolo del canone complessivo dovuto dai concessionari: l'uno in quanto, sostituendo il comma 1-bis dell'art. 12 della legge regionale n. 25 del 2011, espressamente la definisce; l'altro in quanto, novamente sostituendo il citato comma 1-bis, per la sua definizione rinvia a quella adoperata dal GSE e dall'AEEG.

6.3.– Vanno, invece, prese partitamente in esame le lettere a), b) e c) dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Abruzzo n. 11 del 2016 (impugnato con il ricorso n. 29 del 2016).

6.3.1.– La lettera a), sostitutiva del comma 1 dell'art. 12 della legge regionale n. 25 del 2011, non è interamente riconducibile alla competenza esclusiva statale.

Essa, infatti, è innanzitutto diretta a (ri)quantificare e (ri)determinare il canone idroelettrico per le utenze con potenza nominale superiore a 220 Kw, attività che, come si è detto, è ascrivibile alla potestà concorrente nella materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» e, pertanto, spetta alle Regioni nel rispetto dei principi fondamentali posti dalla legislazione statale.

Tuttavia, la disposizione de qua stabilisce che il costo unitario per l'uso idroelettrico è di € 35,00, oltre ai relativi aggiornamenti al tasso di inflazione programmata, «per ogni Kw di potenza efficiente», così discostandosi dalla normativa statale, la quale prevede invece che esso sia dovuto per ogni Kw di potenza nominale media.

Detto altrimenti, nell'esercitare la propria competenza alla determinazione del costo unitario del canone idroelettrico, la Regione ha pro parte invaso la competenza esclusiva statale in materia di «tutela della concorrenza», adottando, ancora una volta, un parametro, per il calcolo del canone complessivo dovuto dai concessionari, diverso da quello della potenza nominale media.

L'art. 1, comma 1, lettera a), della legge della Regione Abruzzo n. 11 del 2016 va pertanto dichiarato illegittimo per la sola parte in cui, nello stabilire il costo unitario del canone per l'uso

idroelettrico, prevede che esso sia dovuto «per ogni Kw di potenza efficiente» anziché «per ogni Kw di potenza nominale media».

Come detto, fintanto che non intervenga il decreto ministeriale di cui all'art. 37, comma 7, del d.l. n. 83 del 2012, è soltanto il criterio della «potenza nominale media», posto dagli artt. 6 e 35 del r.d. n. 1775 del 1933, quello cui le Regioni possono parametrare i canoni idroelettrici.

6.3.2.– Le lettere b) e c) – sostitutive, rispettivamente, dei commi 1-bis e 1-ter dell'art. 12 della legge regionale n. 25 del 2011 – intervengono in toto, invece, nella materia «tutela della concorrenza» e, pertanto, debbono essere integralmente dichiarate costituzionalmente illegittime.

Con la prima, infatti, il legislatore regionale rinvia, per la definizione di potenza efficiente, a quella di potenza efficiente netta utilizzata dall'AEEGSI, sostanzialmente riproducendo le disposizioni impugnate con i ricorsi n. 2 e n. 21 del 2016; con la seconda, pone norme correlate all'adozione del criterio della potenza efficiente, poiché provvede a disciplinare le modalità di riscossione del canone idroelettrico calcolato in base a detto criterio.

6.3.3.– La dichiarazione d'illegittimità costituzionale deve essere estesa in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), alla lettera d) del medesimo art. 1, comma 1, la quale inserisce, dopo il comma 1-ter dell'art. 12 della legge regionale n. 25 del 2011, il comma 1-ter-1. Tale ultima disposizione stabilisce, per l'anno 2016, al 31 maggio 2016 il termine di cui al primo periodo dell'art. 12, comma 1-ter, della legge regionale n. 25 del 2011, come sostituito dalla citata lettera c), ed è, perciò, in stretta e inscindibile connessione con quest'ultima.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

riservata a separata pronuncia la decisione sulle altre questioni promosse con il ricorso n. 29 del 2016;

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, lettera b), della legge della Regione Abruzzo 3 novembre 2015, n. 36 (Disposizioni in materia di acque e di autorizzazione provvisoria degli scarichi relativi ad impianti di depurazione delle acque reflue urbane in attuazione dell'art. 124, comma 6, del decreto legislativo n. 152/2006 e modifica alla L.R. n. 5/2015);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 6, lettera b), della legge della Regione Abruzzo 19 gennaio 2016, n. 5, recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del Bilancio pluriennale 2016-2018 della Regione Abruzzo (Legge di Stabilità Regionale 2016)»;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera a), della legge della Regione Abruzzo 13 aprile 2016, n. 11 (Modifiche alle leggi regionali 25/2011, 5/2015, 38/1996 e 9/2011), nella parte in cui, nello stabilire il costo unitario del canone per l'uso idroelettrico, prevede che esso sia dovuto «per ogni Kw di potenza efficiente» anziché «per ogni Kw di potenza nominale media»;

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettere b) e c), della legge della Regione Abruzzo n. 11 del 2016;

5) dichiara in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera d), della legge della Regione Abruzzo n. 11 del 2016.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 gennaio 2017.

Paolo GROSSI, Presidente
Franco MODUGNO, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 24 marzo 2017.

Sentenza: 21 febbraio 2017, n. 60

Materia: protezione civile; governo del territorio

Parametri invocati: art. 117, terzo comma, Cost.; artt. 65, 93 e 94 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia», in qualità di norme interposte

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 5 e 7 della legge della Regione Abruzzo 8 giugno 2015, n. 12, recante «Modifiche alla legge regionale 11 agosto 2011, n. 28 (Norme per la riduzione del rischio sismico e modalità di vigilanza e controllo su opere e costruzioni in zone sismiche)»

Esito:

1. Illegittimità costituzionale dell'art. 7 della legge della Regione Abruzzo 8 giugno 2015, n. 12, nella parte in cui ha introdotto nella legge della Regione Abruzzo 11 agosto 2011, n. 28 all'art. 19-bis, la lettera d) del comma 2;
2. Inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Regione Abruzzo n. 12 del 2015;
3. Inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge della Regione Abruzzo n. 12 del 2015, nella parte in cui ha introdotto nella legge della Regione Abruzzo n. 28 del 2011, all'art. 19-bis, il comma 3.

Estensore nota: Marialuisa Palermo

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale con riferimento agli artt. 5 e 7 della legge della Regione Abruzzo 8 maggio 2015, n.12, recante «Modifiche alla legge regionale 11 agosto 2011, n. 28», in quanto ritenuti in contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, nonché con i parametri interposti di cui agli artt. 65, 93, 94 del d.P.R. n. 380/2001 (Testo Unico dell'Edilizia).

In particolare, le doglianze sollevate in relazione all'art. 117, terzo comma, della Costituzione attengono alle materie del «governo del territorio» e della «protezione civile», rientranti entrambe nel novero delle materie di legislazione concorrente, in quanto le disposizioni censurate riguardano la disciplina relativa alla realizzazione degli interventi di edilizia per la riduzione del rischio sismico in tutte quelle zone diverse da quelle a bassa sismicità, indicate all'art. 83 del TUE .

L'art. 5 della normativa impugnata abroga il comma 5 dell'art. 14 della legge regionale n. 28/2011 in virtù del quale si prevedeva che *«fino all'emanazione dei criteri di indirizzo di cui al comma 3 è necessario il preventivo rilascio dell'autorizzazione per tutte le varianti che il richiedente intende apportare, nel corso dei lavori, al progetto originario presentato all'ufficio provinciale competente per territorio»*.

A detta del ricorrente, la novella di legge avrebbe l'effetto di comportare che, nell'intervallo temporale antecedente l'entrata in vigore della disposizione oggetto di impugnazione, le varianti al progetto originario presentate in corso d'opera non siano sottoposte all'autorizzazione sismica

prevista dall'art. 94 del TUE, espressione di un principio fondamentale in materia di governo del territorio.

Inoltre, il Governo lamenta l'illegittimità costituzionale dell'art. 7 della citata normativa regionale, introduttivo dell'art. 19-bis all'interno della legge regionale n.28/2011, in forza del quale, alla lettera d) del secondo comma, si rinvia ad un regolamento regionale, adottato su proposta della Giunta regionale, per la definizione delle «opere minori» e di «quelle prive di rilevanza ai fini della pubblica incolumità».

Infine, il Presidente del Consiglio dei ministri si duole del terzo comma del nuovo art. 19-bis, introdotto nella legge n. 28/2011, in quanto esso, a sua volta, rimanda ad un'ulteriore deliberazione della Giunta regionale la definizione degli «aspetti di dettaglio non previsti dal regolamento».

A ben vedere, trattasi, secondo la tesi argomentativa del ricorrente, per un verso, di rinvii a categorie di opere null'affatto contemplate dalla normativa statale per l'edilizia in zone sismiche contenuta nel TUE, per un altro, di previsioni che contemplano procedure legislative dalle quali discende una palese violazione dei principi fondamentali vigenti nelle materie della «protezione civile» e del «governo del territorio», per la parte riservata alla competenza legislativa statale ed attinente ai profili dell'incolumità pubblica, trasposta negli artt. 65, 93 e 94 del Testo Unico dell'Edilizia.

La Regione Abruzzo non si è costituita in giudizio.

La Corte Costituzionale ha anzitutto dichiarato inammissibile la censura sollevata dal Governo con riferimento all'art. 5 della legge della Regione Abruzzo n.12 del 2015, poiché ha giudicato del tutto inconsistenti le conseguenze paventate quali effetti dell'abrogazione di legge cui la predetta disposizione darebbe luogo.

Invero, a detta dei giudici costituzionali, il disposto dell'art. 5 della legge oggetto di impugnativa va letto indissolubilmente in correlazione con il complessivo quadro normativo all'interno del quale esso si colloca.

A questo proposito, la Corte rileva quindi che agli artt. 6, 7 e 9 la disciplina regionale fa riferimento esclusivamente alle cd. «varianti sostanziali», la cui definizione è stata inserita all'interno del regolamento attuativo n. 3 del 2015, emanato dal Presidente della Giunta regionale, unitamente alle definizioni di «varianti rilevanti» e «non sostanziali», al fine di individuare con precisione gli interventi edilizi per i quali deve ritenersi necessaria la preventiva autorizzazione di cui all'art. 7 della medesima legge regionale.

L'applicabilità delle norme primarie è stata tuttavia differita nel tempo in maniera reiterata, da ultimo con l'art. 3 della legge regionale n. 49 del 2014, che ha legato la durata della sospensione dell'efficacia delle predette disposizioni all'entrata in vigore del regolamento attuativo, emanato soltanto lo scorso 30 dicembre dal Presidente della Giunta regionale (regolamento n. 3/2016), e dunque dopo che il ricorso *de quo* era stato depositato dinanzi alla Corte Costituzionale.

Sulla base di tale constatazione, nonché del fatto che al momento della proposizione del ricorso da parte del Presidente del Consiglio dei ministri l'art. 14, comma 5, della legge regionale n. 28/2011 non era quindi ancora efficace, e del fatto che il Governo si sia limitato ad impugnare soltanto l'art. 5 della novella di legge, i Giudici costituzionali hanno asserito che dal tenore dell'impugnazione non può rilevarsi altro che il chiaro intento del ricorrente di denunciare il vuoto normativo cui si è dato luogo mediante l'abrogazione della prefata disposizione, unitamente alla mancata adozione del regolamento attuativo.

Sebbene dunque il Giudice delle leggi riscontri una *ratio* a fondamento della presente impugnativa, ugualmente ne conferma l'inammissibilità a causa delle scarse argomentazioni poste a sostegno delle censure promosse, nonché a causa del fatto che il ricorrente ha evitato di inserirle all'interno del complesso della normativa regionale, prescindendo dalla quale ha dato vita ad un'«*inconsistenza argomentativa della prospettazione, lontana dalla soglia minima di chiarezza e completezza cui la giurisprudenza di questa Corte subordina l'ammissibilità delle impugnative in via principale*».

Con riguardo invece alla doglianza sollevata con riferimento all'art. 7 della medesima disciplina regionale, la Corte Costituzionale ha giudicato fondata la censura con la quale il Governo si duole del fatto che viene assegnato ad un regolamento il compito di definire «le opere minori» e «quelle prive di rilevanza ai fini della pubblica incolumità».

In particolare, i giudici costituzionali hanno ribadito l'afferenza di interventi legislativi come quello in esame alle materie del «governo del territorio» e della «protezione civile» di cui al terzo comma dell'art. 117 della Costituzione, in riferimento alle quali le disposizioni contenute nel TUE assurgono a principi fondamentali.

Questo il prodromo in forza del quale la Corte Costituzionale ha ritenuto costituzionalmente illegittimo l'art. 7 della legge n. 12/2015 nella parte in cui ha introdotto il secondo comma, lettera d), all'interno dell'art. 19-bis della legge regionale n. 28/2011, in quanto avente l'effetto di sottrarre al sistema di vigilanza e controllo alcuni interventi edilizi realizzati in zone sismiche, e non tipizzati dalla normativa statale di riferimento.

Ha escluso, inoltre, che con riferimento a questo disposto normativo, in virtù della sua sopravvenuta abrogazione ad opera della legge regionale 19 gennaio 2016, n. 5, recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del Bilancio pluriennale 2016-2018 della Regione Abruzzo», potesse considerarsi intervenuta la cessata materia del contendere.

Ciò, in quanto, se è vero che nessun dubbio sussiste circa il carattere satisfattivo dell'intervento abrogativo operato mediante l'anzì citata legge regionale, non lo stesso può dirsi con riguardo alla seconda condizione richiesta dalla giurisprudenza costituzionale affinché possa dichiararsi intervenuta la cessata materia del contendere, corrispondente cioè alla mancata applicazione *medio tempore* della norma censurata.

Infine, non dello stesso avviso è stata la Corte con riguardo alla censura promossa contro il medesimo articolo nella parte in cui rinvia ad una delibera della Giunta regionale la definizione degli «aspetti di dettaglio non previsti dal regolamento», giudicata inammissibile in quanto ritenuta connotata da assoluta genericità e priva di ogni indicazione argomentativa utile a sorreggere il paventato contrasto con i parametri evocati.

Interventi edilizi in zone sismiche - Modifiche alla disciplina delle varianti presentate al progetto originario in corso d'opera - Definizione, con regolamento attuativo, delle "opere minori" e di quelle "prive di rilevanza ai fini della pubblica incolumità". - Legge della Regione Abruzzo 8 giugno 2015, n. 12, recante «Modifiche alla legge regionale 11 agosto 2011, n. 28 (Norme per la riduzione del rischio sismico e modalità di vigilanza e controllo su opere e costruzioni in zone sismiche)», artt. 5 e 7. - (T-170060) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.13 del 29-3-2017)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 5 e 7 della legge della Regione Abruzzo 8 giugno 2015, n. 12, recante «Modifiche alla legge regionale 11 agosto 2011, n. 28 (Norme per la riduzione del rischio sismico e modalità di vigilanza e controllo su opere e costruzioni in zone sismiche)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 31 luglio - 3 agosto 2015, depositato in cancelleria il 4 agosto 2015 ed iscritto al n. 80 del registro ricorsi 2015.

Udito nell'udienza pubblica del 21 febbraio 2017 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

udito l'avvocato dello Stato Gianni De Bellis per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Governo ha impugnato gli artt. 5 e 7 della legge della Regione Abruzzo 8 giugno 2015, n. 12, recante «Modifiche alla legge regionale 11 agosto 2011 n. 28 (Norme per la riduzione del rischio sismico e modalità di vigilanza e controllo su opere e costruzioni in zone sismiche)».

Nell'assunto sotteso al ricorso, le disposizioni citate sarebbero in contrasto con l'art.117, terzo comma, della Costituzione, nelle materie di legislazione concorrente della «protezione civile» e del «governo del territorio». In particolare, le disposizioni impuginate sarebbero in contrasto con l'art. 94 del decreto del Presidente della Repubblica del 6 giugno 2001 n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)» (di seguito, TUE); limitatamente al solo art. 7 della legge impugnata, i parametri interposti evocati a sostegno delle relative censure sono anche quelli offerti dagli artt. 65 e 93 dello stesso TUE.

2.– Le norme oggetto di censura incidono sulla legge regionale n. 28 del 2011, finalizzata (art. 1) alla «tutela della pubblica incolumità» e al «miglioramento delle azioni volte alla prevenzione ed alla riduzione del rischio sismico nel rispetto dei principi fondamentali contenuti nella legislazione statale» e in particolare del TUE. Più precisamente, con le norme impuginate se ne abrogano alcuni contenuti, segnatamente in ragione di quanto previsto dall'art. 5 della legge regionale n. 12 del 2015; se ne introducono di nuovi, in forza dell'art. 7 della stessa legge.

3.– Tanto premesso, avuto riguardo al tenore dell'art. 5 della legge regionale impugnata, nella parte in cui dispone l'abrogazione del comma 5 dell'art. 14 della legge regionale n. 28 del 2011, la Presidenza del Consiglio dei ministri sostiene che da tale abrogazione deriverebbe l'esenzione delle varianti in corso d'opera dalle verifiche preventive imposte, sull'intero territorio nazionale, dall'art. 94 del TUE in relazione agli interventi edilizi da realizzare in località sismiche purché non caratterizzate da un basso rischio sismico.

Ciò in quanto la norma abrogata prevedeva che, sino alla data di definizione dei criteri previsti dallo stesso art. 14, comma 3, doveva ritenersi necessario «il preventivo rilascio dell'autorizzazione per tutte le varianti che il richiedente intende apportare, nel corso dei lavori, al progetto originario presentato all'Ufficio provinciale competente per territorio».

Di qui l'illegittimità costituzionale rivendicata con riferimento alla prima delle norme censurate con il ricorso.

4.– La censura deve ritenersi inammissibile perché dal complessivo quadro di riferimento normativo, integralmente trascurato nel ricorso, emerge non solo che la norma abrogata non era efficace al momento della proposizione del ricorso ma, soprattutto, che da siffatta abrogazione non consegue la situazione prospettata dal Governo a sostegno della denunciata illegittimità costituzionale.

4.1.– Giova chiarire, al riguardo, che tra gli interventi edilizi presi in considerazione dalla legge regionale n. 28 del 2011, quello che occupa immediatamente la censura in oggetto attiene alle varianti in corso d'opera, rispetto alle quali assumono un rilievo decisivo, oltre all'art. 14, oggetto dell'abrogazione contrastata, anche e soprattutto gli artt. 6, 7 e 9 della legge citata.

Più precisamente, la relativa disciplina regionale, nell'individuare gli interventi edilizi sottoposti a verifica preventiva (ex art. 7) o, in alternativa, al solo deposito del progetto presso l'ufficio territorialmente competente, con obbligo di mera comunicazione dell'avvio dei lavori (ex art. 9), a seconda della zona (ad alta, media oppure bassa sismicità) coperta dall'azione edilizia, fa cenno alle sole varianti definite «sostanziali» (così l'art. 6, comma 1, cui fanno esplicito richiamo, il primo comma dell'art. 7 nonché il primo comma dell'art. 9 nel delineare la correlata attività di vigilanza).

La legge in disamina non contiene, tuttavia, una immediata definizione del contenuto delle varianti «sostanziali». Nel suo portato originale rimandava (ai sensi del combinato disposto di cui ai commi terzo e quarto, lettera d, dell'art. 14) a successivi criteri definitivi che avrebbe dovuto dettare, all'uopo, una deliberazione della Giunta regionale.

In esito alle modifiche apportate dall'art. 1, primo comma, della legge regionale 29 dicembre 2014 n. 49, recante «Modifiche alla L. R. 11 agosto 2011, n. 28 (Norme per la riduzione del rischio sismico e modalità di vigilanza e controllo su opere e costruzioni in zone sismiche) ed alla L. R. 19 agosto 2009, n. 16 (Intervento regionale a sostegno del settore edilizio)», la deliberazione della Giunta regionale è stata, poi, sostituita dalla previsione di un regolamento attuativo, avente il medesimo oggetto, quantomeno avuto riguardo al tema delle varianti.

4.2.– È a dirsi, peraltro, che l'art. 5 della legge regionale n. 12 del 2015, oltre al citato comma 5 dell'art. 14 della legge regionale n. 28 del 2011, ha altresì abrogato anche i commi dal 3 al 4-bis del medesimo articolo (inerenti l'accennato regolamento attuativo).

Al contempo, il contenuto di tali ultime disposizioni è stato trasferito, con alcune modifiche, nel testo dell'art. 19-bis della legge regionale n. 28 del 2011 in forza di quanto previsto dall'art. 7 sempre della legge regionale oggetto di impugnazione.

Dopo la proposizione del ricorso che occupa, il regolamento attuativo è stato emanato con decreto del Presidente della Giunta regionale del 5 agosto 2015, n. 3 (Regolamento attuativo della legge regionale 11 agosto 2011, n. 28, recante norme per la riduzione del rischio sismico e modalità di vigilanza e controllo su opere e costruzioni in zone sismiche), ed è entrato in vigore il 20 agosto 2015.

All'art. 12, detto regolamento, reca, per quel che qui interessa, la distinzione di contenuto tra varianti «sostanziali», «rilevanti» e «non sostanziali», utile, per quanto già detto, ai fini del combinato disposto di cui agli artt. 6, primo comma, 7, primo comma, e 9, primo comma, della legge regionale n. 28 del 2011, nell'ottica della individuazione degli interventi per i quali deve ritenersi necessaria la preventiva autorizzazione di cui all'art. 7 citato.

Con il successivo decreto del Presidente della Giunta regionale 30 dicembre 2016, n. 3 (Regolamento attuativo della legge regionale 11 agosto 2011, n. 28, recante norme per la riduzione del rischio sismico e modalità di vigilanza e controllo su opere e costruzioni in zone sismiche), è stato abrogato il precedente regolamento (art. 20) e sono state ribadite le definizioni inerenti i contenuti delle varianti secondo le tre tipologie tracciate dal regolamento abrogato (art. 13).

4.3.– Infine, sempre preliminarmente, va rimarcato che la stessa legge regionale n. 49 del 2014 – oltre a prevedere la forma del regolamento attuativo per la definizione dei criteri citati dal comma 3 dell'allora vigente art. 14 – all'art. 3, comma 1, ha anche (ulteriormente) differito i termini di applicabilità delle disposizioni contenute nei titoli III e IV della legge regionale n. 28 del 2011; titoli che ricomprendono sia le disposizioni censurate con il presente ricorso, sia quelle che ne costituiscono l'implicito supporto (in particolare gli artt. da 6 a 10).

In particolare, subito dopo l'entrata in vigore della legge regionale n. 28 del 2011, il legislatore regionale ebbe a differirne l'applicabilità, sostanzialmente congelandone gli effetti, avuto riguardo ai due titoli sopra segnalati, con una serie di interventi normativi reiterati nel tempo.

Tanto è avvenuto, limitando la disamina al dato normativo vigente alla data di proposizione del ricorso, grazie a quanto previsto dalla legge regionale 13 dicembre 2011 n. 43, recante «Modifiche alla legge regionale 11 agosto 2011, n. 28 (Norme per la riduzione del rischio sismico e modalità di vigilanza e controllo su opere e costruzioni in zone sismiche) ed altre disposizioni regionali», poi modificata, in parte qua, da successivi interventi legislativi, l'ultimo dei quali, in epoca antecedente alla legge regionale n. 49 del 2014, apportato con la legge regionale 26 settembre 2014 n. 36, recante «Modifiche alla L.R. 13 gennaio 2014, n. 7 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2014 e pluriennale 2014-2016 della Regione Abruzzo. Legge finanziaria regionale 2014) e alla legge regionale 25 ottobre 1996, n. 96 (Norme per l'assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e per la determinazione dei relativi

canoni di locazione)». In forza di tale ultimo intervento normativo è stata sospesa la applicabilità delle citate disposizioni sino al 31 dicembre del 2014.

In tale cornice normativa di riferimento è intervenuta, come anticipato, la legge regionale n. 49 del 2014, il cui art. 3 ha legato la durata del congelamento della efficacia delle dette disposizioni alla data di entrata in vigore del citato regolamento attuativo, previsto dallo stesso intervento legislativo; condizione che, alla data di proposizione del ricorso, non si era ancora verificata.

5.– Tale complessivo quadro normativo di riferimento, vigente all’epoca di proposizione del ricorso, oltre a disvelare la fragilità della censura ne rende al contempo evidente la carenza argomentativa.

5.1.– Dalla lettura dell’atto emerge, con immediatezza, che il ricorso non può ritenersi diretto a contrastare la scelta normativa, operata a monte dalla Regione resistente, relativa alla espunzione delle varianti in corso d’opera, diverse da quelle sostanziali, dalla verifica preventiva imposta dall’art. 7 della legge regionale n. 28 del 2011, quale che sia l’intensità del rischio sismico che caratterizza la relativa zona coperta dall’intervento edilizio.

Una tale contestazione avrebbe dovuto avere ad oggetto l’art. 6 della legge regionale n. 28 del 2011, letto in combinato disposto con l’art. 7 della stessa legge: disposizioni, queste, che, non risultano neppure sostanzialmente evocate dal portato del ricorso in parte qua e che, dunque, devono ritenersi estranee alla impugnazione in disamina.

5.2.– Piuttosto, l’aver limitato l’impugnazione alla sola intervenuta abrogazione del comma 5 dell’originario art. 14 della citata legge regionale, destinato a regolare la sola fase transitoria in attesa della individuazione delle varianti soggette a verifica preventiva, lascia coerentemente pensare ad una contestazione esclusivamente rivolta a denunciare la situazione, contingente, provocata dalla evidenziata abrogazione e dalla mancata adozione, all’epoca dell’intervento normativo impugnato, del regolamento chiamato a tracciare i contenuti delle dette varianti.

Ciò, del resto, in linea con la precisazione in tal senso espressa con la memoria depositata prima della udienza.

5.3.– In definitiva, l’assunto del Governo ricorrente muove, sul piano logico, dalla limitata riferibilità alle sole varianti sostanziali della verifica imposta dall’art. 7 della legge regionale n. 28 del 2011 e mira a denunciare l’asserito vuoto normativo provocato dalla abrogazione del comma 5 dell’art. 14 della medesima legge in presenza del quale, sino alla adozione del regolamento attuativo, ogni intervento in variante andava sottoposto ad autorizzazione preventiva.

5.4.– Ricondotta in questi termini la doglianza sottesa al ricorso, emerge con evidenza che una puntuale e completa visione del dato normativo in oggetto avrebbe messo in chiaro l’inconferenza della censura prospettata.

Il ricorso difetta di ogni minima argomentazione in ordine alle ragioni in forza delle quali, per effetto della norma abrogativa oggetto di censura, si sarebbe realizzato l’assunto della esenzione integrale delle varianti, senza distinzione di sorta, dai controlli preventivi imposti, sul territorio nazionale, dalla norma correttamente evocata quale parametro interposto.

Ed è proprio il mancato confronto con la stratificazione normativa sopra accennata che non ha consentito al Governo ricorrente di considerare che la disciplina dettata dalla legge regionale n. 28 del 2011, malgrado l’abrogazione oggetto di contestazione, non poteva né avrebbe mai dato luogo alla situazione prospettata con la censura, da ritenersi per contro rilevante, nell’ottica della paventata incostituzionalità, ove riscontrata.

In particolare, alla luce di quanto sopra segnalato, nel periodo compreso tra l’entrata in vigore della legge in questione e quello del primo congelamento dei relativi effetti, all’uopo disposto dal legislatore regionale, la situazione di riferimento doveva ritenersi puntualmente regolata dalla norma abrogata.

Avuto riguardo al lasso di tempo successivo e sino alla previsione del regolamento attuativo, la norma oggetto di abrogazione era di fatto inoperante: ogni rilievo sul regime delle verifiche relative alle varianti inerenti interventi edilizi in zone caratterizzate da una sismicità media o alta andava in coerenza veicolato in direzione della disciplina regionale applicabile *ratione temporis*, in conseguenza della temporanea inefficacia delle previsioni della legge regionale in oggetto, disciplina assolutamente estranea al percorso argomentativo ed al *petitum* del ricorso in esame.

Infine, all'esito della previsione del regolamento attuativo quale strumento chiamato a definire il discrimine tra varianti sostanziali e non e, soprattutto, una volta legata la vigenza della relativa disciplina alla stessa emanazione del detto regolamento, la disposizione abrogata doveva ritenersi ormai deprivata di rilievo: la disciplina transitoria dettata dal comma 5 dell'art.14 non solo non era efficace al momento dell'impugnazione ma soprattutto mai lo sarebbe stata perché l'entrata a regime del nucleo essenziale della legge regionale n. 28 del 2011, compreso il tema afferente le verifiche sugli interventi edilizi, presupponeva imprescindibilmente l'emanazione del regolamento e dunque la definizione delle varianti sostanziali (le uniche soggette all'autorizzazione preventiva) con conseguente superamento della situazione di incertezza che aveva costituito la ragion d'essere della cautela sottesa alla norma abrogata.

5.5.– Il complessivo quadro normativo di riferimento, integralmente pretermesso dal ricorrente, mette in evidenza l'inconsistenza argomentativa della prospettazione, lontana, dunque, da quella soglia minima di chiarezza e completezza cui la giurisprudenza di questa Corte subordina l'ammissibilità delle impugnative in via principale (*ex plurimis*, le sentenze n. 251 e n. 60 del 2015, nonché la sentenza n. 88 del 2014).

5.6.– Né, del resto, può avviarsi a tale decisiva carenza argomentativa utilizzando al fine la memoria depositata prima della udienza.

A parte il dato della inutilizzabilità delle relative deduzioni se destinate, come nel caso, a riposare su un ricorso radicalmente privo di argomentazioni a sostegno della censura (*ex plurimis*, da ultimo, la sentenza n. 202 del 2016), è a dirsi che anche la detta memoria difetta, integralmente, del necessario confronto sistematico con il quadro normativo di riferimento da ritenersi imprescindibile per una corretta individuazione dei termini della questione, altrimenti rimessi al solo sforzo interpretativo della Corte.

Di qui l'anticipata conclusione della inammissibilità della censura.

6.– Il Governo ha anche impugnato l'art. 7 della legge regionale n. 12 del 2015, disposizione con la quale, apportando alcune modifiche e procedendo ad alcune abrogazioni, la Regione resistente ha trasferito parte del contenuto dell'originario art. 14 della legge regionale n. 28 del 2011 all'interno del disposto dell'art. 19-bis della stessa legge, appositamente introdotto dalla novella oggetto di scrutinio.

In particolare, si contesta il comma 2, lettera d), del nuovo art. 19-bis, in forza del quale il più volte citato regolamento attuativo avrebbe anche il compito di definire il contenuto delle "opere minori" nonché di "quelle prive di rilevanza ai fini della pubblica incolumità", da ritenersi esentate sia dal procedimento di autorizzazione preventiva previsto dagli artt. 7 e 8 della legge regionale n. 28 del 2011, sia da quello di preavviso, con contestuale deposito, disciplinato, per le opere ricomprese in zone definite di bassa sismicità, dagli artt. 9 e 10 della stessa legge.

Si contrasta, altresì, il comma 3 del nuovo art. 19-bis, con il quale si rimanda «per gli aspetti di dettaglio non previsti dal regolamento», ad una deliberazione della Giunta regionale, da assumere sentito «il Tavolo Tecnico Scientifico di cui all'art 2, comma 5», sempre della legge regionale n. 28 del 2011, oggetto delle modifiche contestate.

6.1.– Con riferimento a tali disposizioni si rileva che né la categoria delle «opere minori», né quella delle opere «prive di rilevanza ai fini della pubblica incolumità», cui si riferisce la disposizione

regionale, sono conosciute dalla normativa statale per l'edilizia in zone sismiche, contenuta nel già richiamato TUE.

Le norme regionali sopra richiamate sarebbero, dunque, in contrasto con i principi fondamentali nelle materie della «protezione civile» e del «governo del territorio» sanciti in particolare dall'art. 94, comma 1, nonché dagli artt. 93 e 65, del citato testo unico.

6.2.– Il Governo, con la memoria depositata prima della udienza, ha infine evidenziato che le citate disposizioni inerenti l'art. 7 della legge regionale n. 12 del 2015, impugnate con il ricorso in esame, sono state abrogate dall'art. 14, comma 6, lettere a) e b) della legge regionale 19 gennaio 2016 n. 5, recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del Bilancio pluriennale 2016-2018 della Regione Abruzzo (Legge di Stabilità Regionale 2016)».

Tale abrogazione, successiva alla proposizione del ricorso, per quanto si chiarirà di seguito, non porta a ritenere cessata la relativa materia del contendere.

7.– È fondata la prima delle censure rivolte in direzione dell'art. 7 della legge impugnata, laddove assegna al regolamento il compito di definire «le opere minori» e quelle «prive di rilevanza ai fini della pubblica incolumità».

7.1.– Secondo quanto costantemente affermato dalla giurisprudenza di questa Corte, le disposizioni di leggi regionali che intervengono sulla disciplina degli interventi edilizi in zone sismiche devono essere ricondotte all'ambito materiale del «governo del territorio», nonché a quello relativo alla «protezione civile», per i profili concernenti la tutela dell'incolumità pubblica (in termini la sentenza n. 167 del 2014).

In coerenza, si è ritenuto che, nella materia in disamina, assumono la valenza di principio fondamentale le disposizioni contenute nel TUE che prevedono determinati adempimenti procedurali, a condizione che questi ultimi rispondano ad esigenze unitarie, particolarmente pregnanti di fronte al rischio sismico (in termini la sentenza n. 282 del 2016, la sentenza n. 300 del 2013 e quella n. 182 del 2006).

7.2.– Tra queste disposizioni, assume rilievo fondamentale il disposto di cui all'art. 94 del TUE – parametro principalmente evidenziato dalla censura in oggetto – in forza del quale, 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», così da costituire espressione evidente, alla pari degli altri parametri interposti indicati dal ricorrente, dell'intento unificatore che informa la legislazione statale, palesemente orientata «[...] ad esigere una vigilanza assidua sulle costruzioni riguardo al rischio sismico, attesa la rilevanza del bene protetto, che trascende anche l'ambito della disciplina del territorio, per attingere a valori di tutela dell'incolumità pubblica che fanno capo alla materia della protezione civile, in cui ugualmente compete allo Stato la determinazione dei principi fondamentali» (così la citata sentenza n. 182 del 2006).

7.3.– Seguendo detta impostazione questa Corte ha già avuto modo di dichiarare costituzionalmente illegittime analoghe disposizioni emanate da altre Regioni, caratterizzate dal sottrarre ad ogni forma di vigilanza e controllo alcuni interventi edilizi realizzati in zone sismiche, non tipizzati dalla legislazione statale di riferimento (così la già citata sentenza n. 300 del 2013 e quella distinta dal n. 64 del 2013).

Di qui la illegittimità costituzionale dell'art. 7 oggetto di impugnazione, nella parte in cui ha introdotto il secondo comma, lettera d), all'interno del disposto di cui all'art. 19-bis della legge regionale n. 28 del 2011.

8.– Sorte diversa tocca alla ulteriore censura che il Governo ha riservato all'art. 7 della legge impugnata, laddove rinvia ad una delibera della Giunta regionale la definizione degli «aspetti di dettaglio non previsti dal regolamento».

8.1.– Giova premettere che siffatta censura involge una disposizione che l’art. 19-bis si trascina, immutata, dal tenore originario dell’art. 14 sempre della legge regionale n. 28 del 2011: il comma 3 dell’art. 19-bis, introdotto dalla disposizione impugnata, coincide, infatti, integralmente con il testo del comma 4-bis dell’art. 14, così come aggiunto allo stesso dall’art. 1, comma 4, della legge regionale n. 49 del 2014, poi abrogato dall’art. 5 della legge impugnata (perché trasposto, come anticipato, all’interno dell’art. 19-bis).

Tanto, tuttavia, non ne ostacola l’impugnabilità, per l’inapplicabilità dell’istituto dell’acquiescenza ai giudizi di impugnazione in via principale atteso che la norma impugnata ha comunque l’effetto di reiterare la lesione da cui deriva l’interesse a ricorrere dello Stato (in termini la sentenza n. 231 del 2016).

8.2.– Piuttosto, la censura si caratterizza per l’assoluta genericità che ne connota il portato, mancando ogni indicazione argomentativa utile a sostenere le ragioni del lamentato contrasto tra la disposizione regionale impugnata e i parametri evocati.

Dal che l’inammissibilità per la carenza di adeguata motivazione in conformità con la giurisprudenza della Corte in precedenza riportata.

9.– Le due disposizioni inerenti l’art. 7 della legge regionale n. 12 del 2015, impuginate con il ricorso in esame, come già evidenziato, sono state abrogate dall’art. 14, comma 6, lettere a) e b) della legge regionale n. 5 del 2016.

Tanto non muta, tuttavia, i termini di definizione delle rispettive questioni.

9.1.– Il richiamato *ius superveniens* assume rilievo unicamente con riferimento alla censura mossa nei confronti del citato art. 7 nella parte in cui ha introdotto la lettera d) del comma 2 dell’art. 19-bis della legge regionale n. 28 del 2011, assegnando al regolamento il compito di definire «le opere minori» e quelle «prive di rilevanza ai fini della pubblica incolumità»; ciò in ragione della già rilevata inammissibilità della residua questione rivolta in direzione del detto art. 7.

9.2.– Tanto precisato, va ricordato che secondo quanto costantemente affermato da questa Corte (tra le più recenti, sentenze n. 199 e n. 185 del 2016), affinché possa essere dichiarata cessata la materia del contendere in caso di giudizio principale, è necessaria la sopravvenuta abrogazione della norma impugnata o, quantomeno, la modificazione della stessa in termini tali da neutralizzare radicalmente la pretesa avanzata con il ricorso; occorre, inoltre, che la norma abrogata o modificata non abbia avuto applicazione *medio tempore*.

9.3.– Se l’intervenuta abrogazione rende evidente la presenza del primo requisito funzionale al venir meno delle ragioni del contendere, quanto al secondo requisito va rimarcato che il regolamento attuativo più volte richiamato, emanato dopo il ricorso, contiene una esplicita elencazione sia delle opere che possono ritenersi «minori» sia di quelle definite di «trascurabile importanza ai fini della pubblica incolumità» in linea con quanto previsto dalla norma censurata, poi abrogata: la relativa appendice di riferimento, infatti, pur se nel titolo sembra limitarsi solo alle seconde, prevede una tabella esplicativa nella quale risultano elencate anche le opere cosiddette «minori».

9.4.– Si è già evidenziato che l’operatività delle norme dettate dalla legge regionale n. 28 del 2011, avuto riguardo anche all’autorizzazione di cui all’art. 7 o al deposito di cui all’art. 9, in altre parole, alle incombenze essenziali attraverso le quali si dipana l’attività di vigilanza connessa agli interventi edilizi in zone sismiche, è stata via via differita nel tempo.

Limitando il discorso agli interventi normativi immediatamente prossimi e a quelli successivi alla proposizione al ricorso, tale congelamento, in ragione di quanto disposto dalla legge regionale n. 49 del 2014, è stato (ulteriormente) realizzato subordinando l’efficacia delle

disposizioni in questione all'emanazione del regolamento attuativo previsto, oggi, dal citato art. 19-bis.

Successivamente alla adozione del regolamento, la sospensione della vigenza delle norme in oggetto è stata realizzata attraverso la legge regionale 22 settembre del 2015 n. 23, recante «Provvedimenti relativi alla destinazione del complesso immobiliare “Autoporto di Castellalto”, modifiche alla legge regionale 29 novembre 2002, n. 28 (Norme ed indirizzi sull'intermodalità regionale) e disposizioni urgenti per assicurare il controllo e la vigilanza sugli interventi nelle zone sismiche», il cui art. 4, comma 1, ne ha spostato in avanti la data di efficacia dal momento dell'entrata in vigore del regolamento attuativo (20 agosto 2015) a tutto il 31 dicembre 2015; ancora, per il tramite della legge regionale n. 5 del 19 gennaio 2016, il cui art. 14, quinto comma, lettera b), ha posticipato il detto termine a tutto il 15 febbraio 2016; infine, con la legge 4 marzo 2016, n. 8 (Modifiche alla legge regionale n. 6/2016, alla legge regionale n. 17/2001, alla legge regionale n. 23/2011, alla legge regionale n. 28/2011, alla legge regionale n. 23/2015, alla legge regionale n. 42/2015, alla legge regionale n. 18/1983, alla legge regionale n. 36/2015 e interpretazione autentica dell'articolo 14, comma 1, della legge regionale n. 40/2010), la durata di tale differimento di efficacia è stata prevista sino al 15 marzo del 2016 in ragione di quanto dettato dall'art. 5, comma 3, lettera b).

9.5.– Tale inefficacia della normativa di riferimento, evidentemente decisiva nell'ottica della possibile incidenza assunta dalla intervenuta abrogazione della disposizione introdotta dalla norma impugnata, non sembra tuttavia caratterizzata da una linea di continuità immune da soluzioni.

Vero è che tutti i citati interventi legislativi hanno individuato il dies a quo della sospensione nel momento della entrata in vigore del regolamento, essendo, invece, ovviamente differente solo il termine finale di siffatta sospensione, di volta in volta diversamente dettato.

È a dirsi, tuttavia, che il primo di tali interventi legislativi, quello previsto dall'art. 4 della legge regionale n. 23 del 2015, è entrato in vigore nel settembre del 2015 quando già era vigente, a far data dal 20 agosto dello stesso anno, l'originario regolamento attuativo previsto dall'art. 19-bis della legge regionale n. 28 del 2011, poi sostituito da quello attualmente vigente: pur se per uno iato temporale molto modesto, la stessa legge regionale n. 28 del 2011, nelle parti qui in disamina, era dunque già in vigore.

Nulla esclude, pertanto, che in tale arco temporale, facendo leva sulla temporanea vigenza delle norme di riferimento, siano stati posti in essere interventi edilizi che, ricompresi tra quelli descritti in seno alla citata appendice, siano rimasti estranei ad ogni verifica da parte delle autorità competenti, dando sostanza alla lesione prospettata con la censura in oggetto.

Tanto impone, nel caso, la forza demolitoria della declaratoria di incostituzionalità.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7 della legge della Regione Abruzzo 8 giugno 2015, n. 12, recante «Modifiche alla legge regionale 11 agosto 2011 n. 28 (Norme per la riduzione del rischio sismico e modalità di vigilanza e controllo su opere e costruzioni in zone sismiche)» nella parte in cui ha introdotto nella legge della Regione Abruzzo 11 agosto 2011, n. 28 (Norme per la riduzione del rischio sismico e modalità di vigilanza e controllo su opere e costruzioni in zone sismiche) all'art. 19-bis, la lettera d) del comma 2;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Regione Abruzzo n. 12 del 2015;

3) dichiara inammissibile la questione di illegittimità costituzionale dell'art 7 della legge della Regione Abruzzo n. 12 del 2015, nella parte in cui ha introdotto nella legge della Regione Abruzzo n. 28 del 2011, all'art. 19-bis, il comma 3.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 febbraio 2017.

Paolo GROSSI, Presidente
Augusto Antonio BARBERA, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 24 marzo 2017.

Sentenza: 7 febbraio 2017, n. 62

Materia: coordinamento della finanza pubblica

Parametri invocati: artt. 81, terzo comma, 117, primo e terzo comma, 119, secondo comma, 120, secondo comma, Cost.; art.1, comma 454, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)», in qualità di norma interposta

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 1 della legge regionale della Regione autonoma Valle d'Aosta 11 dicembre 2015, n. 19, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione autonoma Valle d'Aosta (Legge finanziaria per gli anni 2016/2018). Modificazioni di leggi regionali»

Esito:

1. Inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 11 dicembre 2015, n. 19, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione autonoma Valle d'Aosta (Legge finanziaria per gli anni 2016/2018). Modificazione di leggi regionali» promossa in riferimento ai parametri di cui agli artt. 119, secondo comma, e 120 Cost.;

2. non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste n. 19 del 2015, promossa in riferimento all'art. 117, primo e terzo comma, Cost., in relazione ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario ed ai principi del coordinamento della finanza pubblica di cui all'art.1, comma 454, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)».

Estensore nota: Marialuisa Palermo

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 11 dicembre 2015, n. 19, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione autonoma Valle d'Aosta.

Modificazioni di leggi regionali» per violazione, fra le altre, dell'articolo 117, primo e terzo comma, della Costituzione, in relazione ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario ed ai principi del coordinamento della finanza pubblica di cui all'art.1, comma 454, della legge n. 228/2012.

Invero, la disposizione impugnata, nel disporre, al comma 1, che «*nelle more della definizione dell'accordo tra il Ministro dell'economia e delle finanze ed il Presidente della Regione per il patto di stabilità interno per gli anni 2016 e 2017, ai sensi dell'articolo 1, comma 454, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Legge di stabilità 2013), la spesa autorizzata in termini di obiettivo "euro compatibile" è prudenzialmente determinata in euro 632.242.000 per l'anno 2016 e in euro 616.242.000 per il 2017, al netto delle spese già escluse ai sensi della legislazione vigente e degli importi corrispondenti ai pagamenti in conto residui in esecuzione di impegni regolarmente assunti negli esercizi finanziari precedenti in conformità al limite di spesa concordato per ciascun*

esercizio finanziario, anche al fine di garantire il rispetto dei tempi di pagamento dei debiti, secondo quanto stabilito dal capo III del titolo III del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66», a detta del ricorrente, determinerebbe la violazione delle norme costituzionali anzidette.

In particolare, il Governo argomenta che tale *vulnus* discenderebbe dallo sconfinamento cui la disposizione *de qua* darebbe vita rispetto alle competenze spettanti alla Regione Valle d'Aosta in materia di coordinamento della finanza pubblica, in virtù di quanto stabilito dall'art. 117, terzo comma, Cost., nella misura in cui questo riserva allo Stato la definizione dei principi diretti a salvaguardare il rispetto degli obiettivi di convergenza da perseguirsi attraverso la funzione programmatica posta alla base del patto di stabilità interno.

Viceversa, la norma regionale censurata comporterebbe sostanzialmente un'elusione del regime sanzionatorio previsto a livello nazionale in quanto, in maniera del tutto unilaterale, definisce l'obiettivo di spesa eurocompatibile.

Peraltro, la medesima disciplina regionale, escludendo dal patto di stabilità interno voci di spesa in deroga alla normativa nazionale, violerebbe altresì l'art. 1, comma 454, della legge n. 228 del 2012 che prevede espressamente che *«le regioni a statuto speciale concordano con il Ministro dell'economia e delle finanze, per ciascuno degli anni dal 2013 al 2018, l'obiettivo in termini di competenza eurocompatibile, determinato riducendo il complesso delle spese finali in termini di competenza eurocompatibile risultante dal consuntivo 2011[...]»*.

Infine, a detta del ricorrente, non può ritenersi soddisfacente, ai fini dell'adeguamento ai limiti di spesa, la previsione di cui al comma 2 del medesimo articolo 1 in base alla quale la Giunta regionale è comunque autorizzata esclusivamente ad incrementare il limite di spesa unilateralmente fissato, e non anche a diminuirlo, ostacolando dunque qualsivoglia adeguamento al ribasso del limite fissato che si renda eventualmente necessario a seguito di accordo con il Ministero dell'economia e delle finanze.

La Regione autonoma Valle d'Aosta non si è costituita in giudizio.

La Corte Costituzionale ha anzitutto ritenuto inammissibili le censure sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri in relazione agli artt. 119, secondo comma, 120 e 81, terzo comma, Cost. in quanto sprovviste di argomentazioni giuridiche a loro sostegno.

Quanto, invece, alla questione di costituzionalità anzi esposta in riferimento alla presunta violazione dell'art. 117, primo e terzo comma, Cost., la Corte Costituzionale, pur giudicandola ammissibile, non l'ha ritenuta fondata.

Secondo il Giudice delle leggi, infatti, non può ritenersi che la disposizione censurata concretizzi alcuno sconfinamento dalle competenze spettanti alla regione a statuto speciale in materia di concorso nel mantenimento degli obiettivi eurocompatibili di contenimento della spesa pubblica.

In particolare, la norma interposta invocata dal ricorrente (art. 1, comma 454, della L. n. 228/2012), corrispondente alla Legge di stabilità 2013, è suscettibile all'interno dell'interpretazione data dalla Corte Costituzionale (da ultimo nella sentenza n. 19/2015) con riferimento alla parallela disposizione di cui all'art. 32 della Legge di stabilità 2012, parimenti citata dal ricorrente.

Ivi, infatti, i giudici costituzionali hanno asserito che lo strumento dell'accordo, così come individuato dalla norma, si qualifica come finalizzato a *«determinare i punti controversi o indefiniti delle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni, sia ai fini del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto dei vincoli europei, sia al fine di evitare che il concorso delle Regioni comprima oltre i limiti consentiti l'autonomia finanziaria ad esse spettanti»*.

Nel ribadire questa interpretazione costituzionalmente orientata del parametro interposto invocato, i giudici costituzionali hanno pertanto ritenuto che la norma regionale impugnata non risulti affatto incoerente con quest'ultima, in quanto essa si limita a stabilire *«una mera programmazione regionale interna, finalizzata ad assicurare la continuità gestionale»*.

A tal fine la Corte ha ritenuto di valorizzare altresì il contesto letterale nel quale tale programmazione finanziaria regionale si colloca dal momento che espressamente si prevede, nel medesimo art. 1, comma 1 della legge della Regione Valle d'Aosta n. 19/2015, che essa intervenga *«nelle more della definizione dell'accordo tra il Ministro dell'economia e delle finanze ed il*

Presidente della Regione», in aderenza a quanto previsto dalla legislazione statale di riferimento (art. 1, comma 454, L.228/2012).

Quanto alla doglianza del Governo riferita alla mancata previsione della riduzione degli stanziamenti eventualmente necessaria al fine di adeguare la misura degli stessi a quanto previsto dall'accordo anzi citato, ed affidata alle delibere della Giunta regionale, la Corte ritiene che questa previsione sia da ritenersi implicita alla stregua della natura provvisoria della norma, così come su ricostruita.

Con riferimento, infine, alle censure sollevate dal Governo con riguardo all'esclusione di alcune voci di calcolo della spesa euro compatibile, il Giudice delle leggi ha giudicato la questione infondata a causa della mancata individuazione delle specifiche violazioni dei criteri contenuti nell'art. 1, comma 454, della L. 228/2012 di cui la Regione Valle d'Aosta si sarebbe resa autrice.

Bilancio e contabilità pubblica - Determinazione del livello della spesa regionale autorizzata in termini di obiettivo eurocompatibile, nelle more della definizione dell'accordo tra il Ministro dell'Economia e delle Finanze e il Presidente della Regione per il patto di stabilità interno riferito agli anni 2016 e 2017. - Legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallee d'Aoste 11 dicembre 2015, n. 19, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione autonoma Valle d'Aosta (Legge finanziaria per gli anni 2016/2018). Modificazioni di leggi regionali», art. 1. - (T-170062) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.14 del 5-4-2017)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 11 dicembre 2015, n. 19, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione autonoma Valle d'Aosta (Legge finanziaria per gli anni 2016/2018). Modificazioni di leggi regionali», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 27 febbraio - 2 marzo 2016, depositato in cancelleria il 3 marzo 2016 ed iscritto al n. 8 del registro ricorsi 2016.

Udito nell'udienza pubblica del 7 febbraio 2017 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

udito l'avvocato dello Stato Francesco Sclafani per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 1 della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 11 dicembre 2015, n. 19, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione autonoma Valle d'Aosta (Legge finanziaria per gli anni 2016/2018).

Modificazioni di leggi regionali», per violazione dell'art. 117, primo e terzo comma, della Costituzione, in relazione ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, e ai principi del coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 1, comma 454, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge

di stabilità 2013)»; nonché degli artt. 119, secondo comma, 120, secondo comma, in relazione alla tutela dell'unità economica della Repubblica, e 81, terzo comma, Cost.

2.– La disposizione impugnata, la cui rubrica reca «Patto di stabilità interno», nell'attesa della definizione dell'accordo tra il Ministro dell'economia e delle finanze e il Presidente della Regione per il patto di stabilità interno per gli anni 2016 e 2017, determina prudenzialmente la spesa autorizzata in termini di obiettivo eurocompatibile in euro 632.242.000 per l'anno 2016 e in euro 616.242.000 per il 2017, al netto delle spese già escluse ai sensi della legislazione vigente e degli importi corrispondenti ai pagamenti in conto residui in esecuzione di impegni regolarmente assunti negli esercizi finanziari precedenti in conformità al limite di spesa concordato per ciascun esercizio finanziario, anche al fine di garantire il rispetto dei tempi di pagamento dei debiti.

Prevede poi che la Giunta regionale è autorizzata ad adottare le occorrenti misure di contenimento della spesa sia in termini di impegni che in termini di pagamenti e ad incrementare l'autorizzazione di spesa al fine di adeguarla all'obiettivo stabilito a seguito dell'accordo.

3.– Lo Stato lamenta che la determinazione sia stata assunta senza il rispetto delle modalità previste dall'art. 1, comma 454, della legge n. 228 del 2012, secondo cui, al fine di assicurare il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, le misure devono essere concordate tra la Regione e il Ministro dell'economia e delle finanze; che manchi la previsione della riduzione della spesa stessa, qualora si renda necessaria in base all'accordo; che – infine – la riduzione sia calcolata al netto di alcune spese.

4.– Preliminarmente, deve essere rilevato che la prospettata violazione degli artt. 119, secondo comma, e 120, secondo comma, in relazione alla tutela dell'unità economica della Repubblica, e dell'art. 81, terzo comma, Cost., non è assistita dallo svolgimento di adeguate argomentazioni.

Pertanto la questione di legittimità costituzionale promossa in riferimento a questi parametri è inammissibile.

5.– Quanto alla denunciata lesione dell'art. 117, primo e terzo comma, Cost., in relazione, rispettivamente, ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, e ai principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, la questione non è fondata.

6.– Dette censure si collocano nel solco del contenzioso che ha riguardato lo Stato e le autonomie speciali, tra cui la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, in relazione alle modalità del concorso agli obiettivi eurocompatibili di contenimento della spesa pubblica, concorso cui le Regioni a statuto speciale, così come quelle a statuto ordinario, sono tenute, rientrando nella manovra finanziaria necessaria per garantire il rispetto dei vincoli di bilancio previsti o concordati in seno all'Unione europea (art. 126 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea; artt. 2 e 3 del Protocollo n. 12 sulla procedura per i disavanzi eccessivi).

7.– Al riguardo, l'art. 1, comma 454, della legge n. 228 del 2012, invocata dal ricorrente quale principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica, adottato nell'ambito delle politiche comunitarie con riguardo al patto di stabilità, ha previsto per la determinazione delle misure necessarie lo strumento dell'accordo; e la norma ha costituito oggetto, sia nel testo originario, che con riguardo alle successive modifiche, così come le disposizioni richiamate o collegate (art. 32 della legge 12 novembre 2011, n. 183, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. (Legge di stabilità 2012)» di diverse pronunce che ne hanno escluso la illegittimità costituzionale (sentenze n. 127 e n. 40 del 2016, n. 238, n. 156, n. 82, n. 77 e n. 19 del 2015).

7.1.– In particolare, nella sentenza n. 19 del 2015, in relazione all'art. 32 della legge n. 183 del 2011 è stato precisato che «lo strumento dell'accordo serve a determinare nel loro complesso punti

controversi o indefiniti delle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni, sia ai fini del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto dei vincoli europei, sia al fine di evitare che il necessario concorso delle Regioni comprima oltre i limiti consentiti l'autonomia finanziaria ad esse spettante.

Ciò anche modulando le regole di evoluzione dei flussi finanziari dei singoli enti, in relazione alla diversità delle situazioni esistenti nelle varie realtà territoriali».

8.– Da ciò, tuttavia, non discende l'illegittimità costituzionale della norma regionale censurata.

9.– In realtà la Regione autonoma, consapevole di essere tenuta al rispetto di quanto previsto dall'art. 1, comma 454, della legge n. 228 del 2012, intende stabilire una mera programmazione regionale interna, finalizzata ad assicurare la continuità gestionale.

Ciò è reso evidente dall'esplicita affermazione che la disciplina è adottata “nelle more della definizione dell'accordo”, previsto appunto dalla citata disposizione statale, nonché dall'avverbio “prudenzialmente” riferito alla qualificazione degli stanziamenti.

La prospettiva della disciplina, dunque, è funzionalmente e temporalmente limitata, e la sua provvisorietà esclude che si ponga in contrasto con il principio fondamentale dell'accordo.

10.– Non contraddice tale conclusione la mancata previsione della riduzione degli stanziamenti eventualmente resa necessaria dall'accordo, al contrario del relativo aumento, affidato a delibere della Giunta regionale, dovendo ritenersi implicito l'impegno ad adeguarsi a quanto successivamente concordato alla stregua del carattere provvisorio della norma, prima delineato.

10.1.– Quanto all'esclusione di alcune voci dal calcolo della spesa eurocompatibile, lo Stato, nel dolersi del mancato rispetto del principio dell'accordo, non ha indicato specifiche violazioni dei criteri stabiliti nella norma invocata quale parametro interposto, ai quali la Regione avrebbe derogato.

La questione è dunque non fondata, atteso che comunque la norma regionale, non mettendo in discussione l'accordo, non è tale da impedire l'adeguamento allo stesso anche per questo profilo.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 11 dicembre 2015, n. 19, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione autonoma Valle d'Aosta (Legge finanziaria per gli anni 2016/2018).

Modificazioni di leggi regionali», promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 119, secondo comma, all'art. 120, secondo comma, della Costituzione, in relazione alla tutela dell'unità economica della Repubblica, nonché all'art. 81, terzo comma, Cost.;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste n. 19 del 2015, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, primo e terzo comma, Cost., in relazione ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, e ai principi del coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 1, comma 454, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 febbraio 2017.

Paolo GROSSI, Presidente
Giancarlo CORAGGIO, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 30 marzo 2017.

Sentenza: 21 marzo 2017, n. 66

Materia: tutela della salute

Parametri invocati: artt. 32, primo comma, 117, terzo comma, Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 1, commi 1 e 2, della legge della Regione Piemonte 16 maggio 2016, n.11 recante «Modifica alla legge regionale 14 maggio 1991, n. 21 (Norme per l'esercizio delle funzioni in materia farmaceutica)»

Esito:

1. Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge della Regione Piemonte 16 maggio 2016, n. 11;
2. Infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Piemonte 16 maggio 2016, n. 11

Estensore nota: Marialuisa Palermo

Sintesi:

Il ricorrente ha promosso questione di legittimità costituzionale, per violazione degli artt. 32, primo comma, e 117, terzo comma, della Costituzione, in riferimento alla legge della Regione Piemonte n. 11/2016.

Secondo le argomentazioni sostenute dal Presidente del Consiglio dei ministri, la normativa impugnata, disciplinante l'esercizio delle funzioni in materia farmaceutica e rientrante, in quanto tale, nell'ambito della materia di competenza concorrente della «tutela della salute», così come cristallizzato all'art. 117, terzo comma, Cost., si porrebbe in contrasto con i principi fondamentali della disciplina nazionale.

In particolare l'art. 1, comma 1, della normativa censurata, sostitutivo dell'art. 10, comma 3, della legge regionale n. 21/1991, in ossequio a quanto stabilito dal decreto-legge n. 223/2006, dispone che *«nelle farmacie aperte al pubblico sono impiegabili apparecchi di autodiagnostica destinati ad effettuare le prestazioni analitiche di prima istanza indicate nel decreto del Ministero della salute 18 dicembre 2010 [...]»*.

Secondo il Governo, tale disposizione si porrebbe in contrasto con l'art., 117, terzo comma, Cost., nonché con il consolidato orientamento della giurisprudenza costituzionale in base al quale, allorchè si verta in materie rientranti nell'orbita della competenza legislativa concorrente, alle norme regionali non è consentito di riprodurre un principio fondamentale contenuto nella disciplina statale al fine di evitare di redigere disposizioni suscettibili di dar luogo ad una novazione della fonte.

Quanto, invece, alle censure promosse con riguardo al comma 2 della medesima disposizione di legge regionale, esse vertono sullo “scollamento” cui quest'ultima avrebbe dato luogo rispetto a quanto stabilito dalla normativa statale all'interno del D.lgs. n. 153/2009 e del D.M. 16 dicembre 2010 del Ministero della Salute.

Non sarebbe infatti aderente alle norme contenute nella disciplina nazionale la previsione di legge regionale secondo la quale l'impiego di apparecchi di autodiagnostica rapida per il rilevamento dei trigliceridi, glicemia e colesterolo totale è ammissibile anche presso gli esercizi di vicinato e nelle medie e grandi strutture di vendita, anziché essere limitato presso le farmacie

convenzionate con il Servizio sanitario nazionale, in quanto munite di un soggetto garante delle prestazioni di analisi.

La Regione Piemonte si è costituita in giudizio, chiedendo che venisse dichiarata l'infondatezza del ricorso.

La Corte Costituzionale ha accolto le argomentazioni della resistente con riguardo alla prima delle censure sollevate dal Governo, asserendo che l'art. 1, comma 1, della legge regionale non configura affatto un'ipotesi di novazione della fonte in quanto quest'ultimo è stato inserito all'interno di un articolato volto ad adeguare la precedente disciplina regionale (legge della Regione Piemonte n. 21/1991) alla sopravvenuta disciplina statale, relativamente all'esercizio delle funzioni in materia farmaceutica.

Tale adeguamento ha previsto, in ossequio a quanto disposto dall'art. 1, comma 2, del D.lgs. n. 153/2009, che anche le farmacie possano partecipare al servizio di assistenza domiciliare integrata a favore dei pazienti residenti o domiciliati nel territorio della sede di pertinenza di ciascuna farmacia mediante l'erogazione di prestazioni analitiche di prima istanza, rientranti nell'ambito dell'autocontrollo.

Secondo la Corte Costituzionale, il fatto che a tal fine la Regione abbia richiamato i principi inseriti nella normativa statale su menzionata, riproducendone i contenuti e precisando altresì gli estremi della stessa, non configura un'ipotesi di novazione della fonte, una *species* di illegittimità costituzionale in tal caso erroneamente evocata, in quanto un intervento normativo regionale come quello in esame «*va considerato pienamente legittimo, se non addirittura imposto ai sensi del medesimo parametro evocato dal ricorrente e costituito dall'art. 117, terzo comma, Cost.*».

Sulla base di tali argomentazioni la Corte ha dichiarato quindi non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dal presidente del Consiglio dei ministri con riguardo all'art. 1, comma 1, della legge della Regione Piemonte n. 11 del 2016.

I giudici costituzionali, viceversa, sono giunti ad una conclusione diversa con riguardo alle censure promosse in merito all'art. 1, comma 2, della medesima legge, dichiarato costituzionalmente illegittimo.

Infatti, l'innovazione anzi descritta che la disposizione *de qua* ha apportato, discostandosi in tal modo da quanto previsto dall'art. 1, comma 2, lettere d) ed e), del D.lgs. n. 153/2009, è stata ritenuta in contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

In particolare, il Giudice delle leggi ha argomentato l'accoglimento della censura sollevata dal ricorrente asserendo che un siffatto ampliamento del novero degli esercizi commerciali abilitati ad effettuare prestazioni analitiche viola un principio della normativa statale il quale, in quanto attinente alla materia di legislazione concorrente della «tutela della salute», è da considerarsi alla stregua di un principio fondamentale, mirante a garantire il mantenimento di un elevato livello di qualità dei servizi in tutto il territorio, a tutela del bene della salute.

Tale principio, infatti, prevede che le prestazioni analitiche di prima istanza, fra le quali rientrano anche quelle contemplate dalla legge regionale impugnata, possano essere erogate esclusivamente dalle farmacie convenzionate con il Servizio sanitario nazionale, riservando agli esercizi di vicinato ed alle grandi e medie strutture commerciali la vendita soltanto di talune classi di medicinali non soggette a prescrizione medica.

La Corte Costituzionale ha infine dichiarato assorbiti gli ulteriori profili di illegittimità costituzionale sollevati con riferimento all'art. 32 della Costituzione.

Sanita' pubblica - Prestazioni analitiche di prima istanza erogate con l'impiego di apparecchi di autodiagnostica rapida sia nelle farmacie pubbliche che presso gli esercizi commerciali di cui all'art. 5 del d.l. n. 223 del 2006 (per questi ultimi limitatamente al rilevamento di trigliceridi, glicemia e colesterolo totale). - Legge della Regione Piemonte 16 maggio 2016, n. 11 (Modifica alla legge regionale 14 maggio 1991, n. 21 recante «Norme per l'esercizio delle funzioni in materia farmaceutica»), art. 1, commi 1 e 2. - (T-170066) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.15 del 12-4-2017)

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 2, della legge della Regione Piemonte 16 maggio 2016, n. 11 (Modifica alla legge regionale 14 maggio 1991, n. 21 recante «Norme per l'esercizio delle funzioni in materia farmaceutica»), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 16-20 luglio 2016, depositato in cancelleria il 20 luglio 2016 ed iscritto al n. 44 del registro ricorsi 2016.

Visto l'atto di costituzione della Regione Piemonte;

udito nell'udienza pubblica del 21 marzo 2017 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi l'avvocato dello Stato Leonello Mariani per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giovanna Scollo per la Regione Piemonte.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso in epigrafe indicato, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 1, commi 1 e 2, della legge della Regione Piemonte 16 maggio 2016, n. 11 recante «Modifica alla legge regionale 14 maggio 1991, n. 21 (Norme per l'esercizio delle funzioni in materia farmaceutica), ritenendo violati gli artt. 32, primo comma e 117, terzo comma, della Costituzione.

2.– L'art. 1, comma 1, della citata legge reg. n. 11 del 2016 prevede che «[n]elle farmacie aperte al pubblico sono impiegabili apparecchi di autodiagnostica destinati ad effettuare le prestazioni analitiche di prima istanza indicate nel decreto del Ministero della salute 16 dicembre 2010 (Disciplina dei limiti e delle condizioni delle prestazioni analitiche di prima istanza, rientranti nell'ambito dell'autocontrollo ai sensi dell'articolo 1, comma 2, lettera e) e per le indicazioni tecniche relative ai dispositivi strumentali ai sensi dell'articolo 1, comma 2, lettera d), del n. 153 del 2009».

La difesa dello Stato ritiene che il richiamo da parte della disposizione regionale impugnata, alla normativa statale contenente principi fondamentali in materia di «tutela della salute», di competenza legislativa concorrente, costituisca una illegittima novazione della fonte legislativa statale, tale da violare l'art. 117, terzo comma, Cost.

3.– La questione non è fondata.

3.1.– L'impugnato art. 1, comma 1, riformula il comma 3, dell'art. 10 della legge della Regione Piemonte 14 maggio 1991, n. 21 (Norme per l'esercizio delle funzioni in materia farmaceutica), in modo da renderlo aderente alla disciplina statale nel frattempo entrata in vigore.

In particolare, il testo originario della norma regionale stabiliva che «[n]elle farmacie aperte al pubblico l'impiego di apparecchi di autodiagnostica rapida finalizzata al rilevamento di prima istanza è effettuato secondo le modalità stabilite da disposizioni della Giunta regionale».

L'attuale testo prevede, invece, che «[n]elle farmacie aperte al pubblico sono impiegabili apparecchi di autodiagnostica destinati ad effettuare le prestazioni analitiche di prima istanza indicate nel decreto del Ministero della salute 16 dicembre 2010 (Disciplina dei limiti e delle condizioni delle prestazioni analitiche di prima istanza, rientranti nell'ambito dell'autocontrollo ai

sensi dell'articolo 1, comma 2, lettera e, e per le indicazioni tecniche relative ai dispositivi strumentali ai sensi dell'articolo 1, comma 2, lettera d del decreto legislativo n. 153 del 2009)».

La normativa regionale previgente non indicava i limiti e le condizioni di utilizzo, nelle farmacie, degli apparecchi di autodiagnostica e si limitava a demandare alla Giunta regionale il compito di individuarli. La disciplina regionale si poneva, quindi, in contrasto con la normativa statale sopravvenuta, che, nel prevedere la possibilità di offrire servizi di autodiagnostica in farmacia, ha rinviato a un decreto ministeriale, da adottarsi previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni, il compito di precisare puntualmente limiti e condizioni per l'erogazione di tali prestazioni, al fine di assicurare un grado di tutela della salute uniforme per tutti sul territorio nazionale.

3.2.– Più precisamente, con l'art. 11 della legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile), il legislatore ha delegato il Governo a individuare «nuovi servizi a forte valenza socio-sanitaria erogati dalle farmacie pubbliche nell'ambito del Servizio sanitario nazionale».

In attuazione della delega è stato emanato il d.lgs. n. 153 del 2009, il quale ha previsto (all'art. 1, comma 2) che le farmacie possano partecipare al servizio di assistenza domiciliare integrata a favore dei pazienti residenti o domiciliati nel territorio della sede di pertinenza di ciascuna farmacia, a supporto delle attività del medico di medicina generale o del pediatra di libera scelta.

In particolare, alle farmacie è consentito erogare prestazioni analitiche di prima istanza rientranti nell'ambito dell'autocontrollo, esclusa l'attività di prescrizione e diagnosi, nonché il prelievo di sangue o di plasma mediante siringhe o dispositivi equivalenti e nei limiti e alle condizioni stabiliti con decreto di natura non regolamentare del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni (art. 1, comma 2, lettera e, del d.lgs. n. 153 del 2009).

Con questa riforma, l'attività svolta dalle farmacie non è più ristretta alla distribuzione di farmaci o di prodotti sanitari, ma si estende alla prestazione di servizi. Per la concreta operatività della cosiddetta “farmacia dei servizi” è stata, poi, prevista l'emanazione di decreti ministeriali da adottare previa intesa o sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome. In particolare, ai fini del presente giudizio, rileva il decreto del Ministero della salute emanato in data 16 dicembre 2010 (e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 57 del 10 marzo 2011), che specifica i limiti e le condizioni delle prestazioni analitiche di prima istanza, rientranti nell'ambito dell'autocontrollo, e le indicazioni tecniche relative ai dispositivi strumentali utilizzabili a tale scopo.

3.3.– In questo contesto normativo, è intervenuta la norma impugnata (art. 1, comma 1, della legge reg. Piemonte n. 11 del 2016) che ha modificato la normativa regionale previgente, adeguandola alla sopravvenuta legislazione statale, richiamando, anche con espliciti riferimenti testuali, i nuovi principi fondamentali in materia di «tutela della salute», contenuti nel d.lgs. n. 153 del 2009, e rinviando per gli aspetti attuativi al decreto ministeriale del 16 dicembre 2010, specificamente menzionato.

Nel caso in esame, pertanto, la Regione non si è appropriata dei principi stabiliti dalla legge statale e riservati alla competenza di quest'ultima, riproducendone i contenuti nell'atto legislativo regionale. Piuttosto, nell'esercizio della sua competenza legislativa concorrente, la Regione ha richiamato i principi fondamentali della materia desumibili dalla legislazione statale vigente, precisando gli estremi della normativa statale di riferimento alla quale è tenuta ad adeguarsi. Sicché, nel caso di specie, non può ritenersi correttamente evocato il tema della novazione della fonte, né possono ritenersi applicabili i principi stabiliti dalla giurisprudenza di questa Corte, che riscontrano un vizio di illegittimità costituzionale nelle leggi regionali ripetitive di contenuti di leggi dello Stato, espressive di una competenza riservata a quest'ultimo, a prescindere dalla conformità o dalla difformità della legge regionale a quella statale (da ultimo, ex multis, sentenza n. 195 del 2015, più volte citata dal ricorso del Governo).

Un intervento di adeguamento della disciplina regionale ai principi fondamentali contenuti in norme statali sopravvenute, come quello disposto dalla legge della Regione Piemonte, va considerato pienamente legittimo, se non addirittura imposto ai sensi del medesimo parametro evocato dal ricorrente e costituito dall'art. 117, terzo comma, Cost.

4.– Lo Stato ha altresì impugnato l'art. 1, comma 2, della medesima legge regionale n. 11 del 2016, che inserisce il comma 3-bis dell'art. 10 della legge reg. Piemonte n. 21 del 1991, in tal modo consentendo l'impiego di apparecchi di autodiagnostica rapida per il rilevamento di trigliceridi, glicemia e colesterolo totale presso gli esercizi di vicinato e nelle medie e grandi strutture di vendita.

Ad avviso del ricorrente, tale norma violerebbe gli artt. 32, primo comma, e 117, terzo comma, Cost., in quanto si porrebbe in contrasto con il principio fondamentale, in materia di «tutela della salute», codificato nella normativa statale –segnatamente nell'art. 1, comma 1, lettere d) ed e), del d.lgs. n. 153 del 2009 e negli artt. 1, comma 1, e 2, comma 1, del d.m. 16 dicembre 2010 – secondo cui detto impiego è ammissibile solo nelle farmacie.

5.– La questione è fondata.

5.1.– L'art. 1, comma 2, della legge reg. Piemonte n. 11 del 2016 ha aggiunto il comma 3-bis all'art. 10 della legge regionale n. 21 del 1991. Tale disposizione prevede che «[n]egli esercizi commerciali individuati in base all'articolo 5 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito con modificazioni dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, l'impiego di apparecchi di autodiagnostica rapida è consentito limitatamente al rilevamento di prima istanza di trigliceridi, glicemia e colesterolo totale, secondo le modalità stabilite da disposizioni della Giunta regionale».

L'impugnata norma regionale ha dunque esteso agli esercizi di vicinato e alle medie e grandi strutture di vendita la possibilità di effettuare talune prestazioni analitiche di prima istanza (rilevamento di trigliceridi, glicemia e colesterolo totale), a condizioni che devono essere definite dalla Giunta regionale.

Si tratta di una innovazione significativa della precedente disciplina regionale, tale da porsi in contrasto con i principi fondamentali della materia, contenuti nella vigente normativa statale.

5.2.– In virtù di alcuni interventi di liberalizzazione, la legislazione statale vigente consente che negli esercizi di vicinato e nelle grandi e medie strutture di vendita possano vendersi talune classi di medicinali non soggette a prescrizione medica (art. 32 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, recante «Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici», convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214). Per quanto riguarda le prestazioni analitiche di prima istanza (fra le quali quelle contemplate dalla legge regionale impugnata), viceversa, nessuna facoltà è stata riconosciuta in capo agli esercizi commerciali diversi dalle farmacie convenzionate con il Servizio sanitario nazionale (art. 1, comma 2, lettere d ed e, del d.lgs. n. 153 del 2009).

Pertanto, la legge statale limita la possibilità di effettuare le prestazioni analitiche di autocontrollo (nelle quali rientrano quelle contemplate dalla disposizione regionale impugnata) alle sole farmacie.

La norma regionale impugnata, invece, amplia il novero degli esercizi commerciali abilitati ad effettuare dette prestazioni analitiche, includendovi quelli a cui la legislazione statale permette solo la vendita di talune ristrette categorie di medicinali, ponendosi così in chiaro contrasto con l'interposta legislazione statale.

5.3.– D'altra parte, deve essere riconosciuta all'art. 1, comma 2, lettere d ed e, del d.lgs. n. 153 del 2009 natura di principio fondamentale in materia di «tutela della salute».

La giurisprudenza costituzionale, infatti, è costante nel ritenere che i criteri stabiliti dalla legislazione statale relativi all'organizzazione dei servizi delle farmacie costituiscano «principi fondamentali» in materia di tutela della salute, in quanto finalizzati a garantire che sia mantenuto un elevato e uniforme livello di qualità dei servizi in tutto il territorio, a tutela di un bene, quale la salute della persona, «che per sua natura non si presterebbe a essere protetto diversamente alla stregua di valutazioni differenziate, rimesse alla discrezionalità dei legislatori regionali» (ex multis sentenza n. 255 del 2013).

Pertanto, l'art. 1, comma 2, della legge reg. Piemonte n. 11 del 2016 va dichiarato costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

6.– Sono assorbiti gli ulteriori profili di illegittimità costituzionale dedotti in riferimento all'art. 32 Cost.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge della Regione Piemonte 16 maggio 2016, n. 11 recante «Modifica alla legge regionale 14 maggio 1991, n. 21 (Norme per l'esercizio delle funzioni in materia farmaceutica)»;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge reg. Piemonte n. 11 del 2016, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 marzo 2017.

Paolo GROSSI, Presidente
Marta CARTABIA, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 7 aprile 2017.

Sentenza: 7 marzo 2017, n. 67

Materia: libertà di culto e servizi religiosi

Parametri invocati: artt. 2, 3, 8, 19 e 117, secondo comma, lettere c) ed h), Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 2 della legge della Regione veneto 12 aprile 2016, n.12 (Modifica della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 recante “Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio” e successive modificazioni), introduttivo degli artt. 31-bis e 31-ter nella legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 (Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio)

Esito:

1. Illegittimità costituzionale dell’art. 2 della legge della Regione Veneto 12 aprile 2016, n. 12, nella parte in cui nell’ introdurre l’art. 31-ter nella legge 24 aprile 2004, n. 11, al suo comma 3, dispone che «Nella convenzione può, altresì, essere previsto l’impegno ad utilizzare la lingua italiana per tutte le attività svolte nelle attrezzature di interesse comune per servizi religiosi, che non siano strettamente connesse alle pratiche rituali di culto»;

2. Non fondatezza della questione di legittimità costituzionale, promossa in riferimento agli artt. 3, 8 e 19 Cost., dell’art. 2 della legge della Regione Veneto n. 12 del 2016, nella parte in cui introduce, nella legge regionale n. 11 del 2004, l’art. 31-bis.

Estensore nota: Marialuisa Palermo

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso un giudizio di legittimità costituzionale in via principale avente ad oggetto le due norme indicate in epigrafe, entrambe contenute nella legge della Regione Veneto n. 12 del 2016.

Trattasi di un’impugnativa alla base della quale il ricorrente ha evocato una pluralità di parametri costituzionali in considerazione della poliedrica portata delle disposizioni contenute nella menzionata normativa regionale.

L’art. 31-bis, infatti, ritenuto dal ricorrente in contrasto con gli artt. 3, 8 e 19 della Costituzione, attribuisce alla Regione ed ai Comuni del Veneto il compito di individuare «*i criteri e le modalità per la realizzazione di attrezzature di interesse comune per servizi religiosi da effettuarsi da parte degli enti istituzionalmente competenti in materia di culto della Chiesa Cattolica, delle confessioni religiose, i cui rapporti con lo Stato siano disciplinati ai sensi dell’art. 8, terzo comma, della Costituzione, e delle altre confessioni religiose*».

Le argomentazione sostenute dal Governo evidenziano l’esistenza di un’eccessiva genericità ed ambiguità della formula contenuta nella normativa regionale richiamata dalla quale, conseguentemente, discenderebbero dei margini applicativi a maglie eccessivamente larghe idonei, pertanto, a dare luogo a «*valutazioni differenziate per le diverse confessioni religiose e applicazioni ampiamente discrezionali e potenzialmente discriminatorie nei confronti di alcuni enti religiosi*».

In particolare, il Presidente del Consiglio dei ministri asserisce che la potenziale portata discriminatoria troverebbe origine dalla circostanza che le confessioni religiose abbiano o meno stipulato delle intese con lo Stato, di guisa che queste ultime assurgerebbero surrettiziamente a condizione strumentale all’esercizio della libertà di azione e di organizzazione.

La Corte Costituzionale non ha ritenuto fondata la questione di legittimità costituzionale promossa in questi termini con riferimento all'art. 31-bis della legge regionale n. 12/2016, pur non escludendo che le paventate ripercussioni discriminatorie, non evincibili dal tenore letterale e sistematico della norma, potrebbero tuttavia discendere da eventuali applicazioni illegittime della medesima.

I giudici costituzionali hanno escluso l'esistenza di profili di incostituzionalità rispetto ai parametri invocati in quanto, se è vero che rappresenta un principio consolidato nella giurisprudenza costituzionale quello secondo il quale la libertà religiosa, di cui quella di culto rappresenta una fondamentale estrinsecazione, non può subordinarsi alla stipulazione di intese con lo Stato da parte delle confessioni religiose, è altrettanto vero che nella normativa in questione non è ravvisabile alcun elemento dal quale possa desumersi una tale forma di discriminazione.

Infatti, la norma oggetto di impugnazione, nel riconoscere alla Regione ed ai Comuni il compito di individuare i criteri e le modalità per la realizzazione delle attrezzature religiose, prende in considerazione tutte le differenti condizioni giuridiche in cui possono trovarsi le diverse confessioni religiose: quella della Chiesa Cattolica, quella delle confessioni religiose i cui rapporti con lo Stato siano regolati da intesa ai sensi dell'art. 8, terzo comma, Cost., nonché, infine, quella delle altre confessioni religiose i cui rapporti con lo Stato non siano disciplinati da intese.

A tal fine la Corte significativamente evidenzia che l'eguale libertà delle confessioni religiose di organizzarsi e di operare non implica altresì che debba necessariamente assicurarsi a tutte un'eguale porzione dei contributi o degli spazi disponibili, dovendosi all'uopo dare rilievo alle esigenze, alle disponibilità ed alle consistenze riscontrabili nei singoli territori (sentenza n. 63 del 2016).

Oggetto del giudizio promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri è altresì l'art. 31-ter della legge della Regione Veneto n. 12/2016, il quale disciplina gli interventi comunali di urbanizzazione per le aree e gli immobili da destinarsi alla realizzazione di attrezzature di interesse comune per servizi religiosi prevedendo, al comma 3, che il soggetto richiedente sottoscriva con il Comune una convenzione contenente un impegno fideiussorio, e che in tale convenzione *«può, altresì, essere previsto l'impegno ad utilizzare la lingua italiana per tutte le attività svolte nelle attrezzature di interesse comune per servizi religiosi, che non siano strettamente connesse alle pratiche rituali di culto»*.

Trattasi, a detta del ricorrente, di una previsione dalla portata evidentemente ultronea rispetto alle finalità proprie di una disciplina tipicamente urbanistica, invasiva della materia di esclusiva competenza statale dei «rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose», nonché di quella relativa alla materia dell'«ordine pubblico e sicurezza», rispettivamente contemplate alle lettere c) ed h) dell'art. 117, secondo comma, della Costituzione.

La medesima disposizione violerebbe, inoltre, gli altri diritti fondamentali entro i quali è ugualmente riconducibile la libertà religiosa, individuati dal Governo negli artt. 2, 3 e 19 Cost.

La Corte Costituzionale, pur dichiarando la fondatezza della questione di legittimità costituzionale e, conseguentemente, l'illegittimità costituzionale dell'art 31-ter per violazione degli articoli 2, 3, 8, 19 e 117, secondo comma, lettere c) ed h), della Costituzione, ha argomentato l'accoglimento della questione di costituzionalità inquadrando la disposizione censurata nell'alveo della materia di legislazione concorrente del «governo del territorio», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. Cionondimeno, il Giudice delle leggi ha condiviso le motivazioni addotte dal ricorrente in ordine alla eccentricità di una previsione di tal fatta rispetto al contesto proprio di una legge urbanistica la quale, in quanto tale, dovrebbe mirare esclusivamente ad *«assicurare uno sviluppo equilibrato ed armonico dei centri abitativi ed alla realizzazione dei servizi di interesse pubblico nella loro più ampia accezione, che comprende perciò anche i servizi religiosi»*.

In virtù di tali argomentazioni, pertanto, la Corte Costituzionale ha definito del tutto irragionevole il contenuto dell'art. 31-ter della legge della regione Veneto n. 12 del 2016, in quanto *«incongrua sia rispetto alla finalità perseguita dalla normativa regionale in generale, sia rispetto alla finalità perseguita dalla disposizione censurata in particolare»*.

Confessioni religiose - Pianificazione di edifici e attrezzature di interesse comune per servizi religiosi da realizzarsi ad opera di tutte le confessioni religiose - Possibilità di inserire, nella convenzione tra il richiedente e il Comune interessato, l'impegno all'utilizzo della lingua italiana per tutte le attività non strettamente connesse alle pratiche rituali di culto. - Legge della Regione Veneto 12 aprile 2016, n. 12 (Modifica della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 recante "Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio" e successive modificazioni), art. 2, che introduce gli artt. 31-bis e 31-ter nella legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 (Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio). - (T-170067) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.15 del 12-4-2017)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Veneto 12 aprile 2016, n. 12 (Modifica della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 recante "Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio" e successive modificazioni), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 14-17 giugno 2016, depositato in cancelleria il 21 giugno 2016 ed iscritto al n. 32 del registro ricorsi 2016.

Visto l'atto di costituzione della Regione Veneto;

udito nell'udienza pubblica del 7 marzo 2017 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi gli avvocati Luigi Manzi per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con ricorso depositato il 21 giugno 2016 e iscritto al n. 32 del registro ricorsi 2016, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 2 della legge della Regione Veneto 12 aprile 2016, n. 12 (Modifica della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 recante "Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio" e successive modificazioni), che introduce gli artt. 31-bis e 31-ter nella legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 (Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio), lamentando la violazione degli artt. 2, 3, 8, 19 e 117, secondo comma, lettere c) e h), della Costituzione.

1.1.– Il citato art. 31-bis riconosce alla Regione e ai Comuni veneti, ciascuno nell'esercizio delle rispettive competenze, il compito di individuare «i criteri e le modalità per la realizzazione di attrezzature di interesse comune per servizi religiosi da effettuarsi da parte degli enti istituzionalmente competenti in materia di culto della Chiesa Cattolica, delle confessioni religiose, i cui rapporti con lo Stato siano disciplinati ai sensi dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione, e delle altre confessioni religiose».

La genericità e l'ambiguità della formula ivi contenuta («i criteri e le modalità per la realizzazione di attrezzature di interesse comune per servizi religiosi») consentirebbe, secondo il ricorrente, valutazioni differenziate, nonché applicazioni discrezionali e potenzialmente discriminatorie tra le diverse confessioni in base alla circostanza che esse abbiano o non abbiano

regolato i loro rapporti con lo Stato tramite accordi o intese, così ledendo l'eguale libertà religiosa di tutte le confessioni, garantita dagli artt. 3, 8 e 19 Cost.

1.2.– L'art. 31-ter, aggiunto alla legge regionale n. 11 del 2004, nel disciplinare gli interventi comunali di urbanizzazione per le aree e gli immobili da destinarsi alla realizzazione di attrezzature di interesse comune per servizi religiosi, prevede, al suo comma 3, che il soggetto richiedente sottoscriva con il Comune una convenzione contenente un impegno fideiussorio, e che in tale convenzione possa, «altresì, essere previsto l'impegno ad utilizzare la lingua italiana per tutte le attività svolte nelle attrezzature di interesse comune per servizi religiosi, che non siano strettamente connesse alle pratiche rituali di culto».

Tale previsione, secondo il ricorrente, risulterebbe intrinsecamente irragionevole travalicando le finalità, di natura urbanistica, della convenzione, in violazione degli artt. 3, 8 e 19 Cost., e determinerebbe da parte della Regione un eccesso di competenza legislativa, invadendo quella esclusiva dello Stato, sia in materia di «rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose» (art. 117, secondo comma, lettera c, Cost.), sia in materia di «ordine pubblico e sicurezza» (art. 117, secondo comma, lettera h, Cost.).

2.– La questione avente a oggetto l'art. 2 della legge della Regione Veneto n. 12 del 2016 nella parte in cui introduce, nella legge regionale n. 11 del 2004, l'art. 31-bis non è fondata, nei termini di seguito precisati.

2.1.– Nella giurisprudenza costituzionale è ormai consolidato il principio per cui la libertà religiosa, di cui quella di culto costituisce un aspetto essenziale (artt. 19 e 20 Cost.), non può essere subordinata alla stipulazione di intese con lo Stato da parte delle confessioni religiose (da ultimo, sentenze n. 63 e n. 52 del 2016).

L'ordinamento repubblicano è contraddistinto dal principio di laicità, da intendersi, secondo l'accezione che la giurisprudenza costituzionale ne ha dato (sentenze n. 63 del 2016, n. 508 del 2000, n. 329 del 1997, n. 440 del 1995, n. 203 del 1989), non come indifferenza dello Stato di fronte all'esperienza religiosa, bensì come tutela del pluralismo, a sostegno della massima espansione della libertà di tutti, secondo criteri di imparzialità.

Ciò non esclude la possibilità che lo Stato regoli bilateralmente, e dunque in modo differenziato, i rapporti con le singole confessioni religiose, come previsto dagli artt. 7 e 8 Cost., per il soddisfacimento di esigenze specifiche, ovvero per concedere particolari vantaggi o imporre particolari limitazioni, o ancora per dare rilevanza, nell'ordinamento dello Stato, a specifici atti propri della confessione religiosa (da ultimo, sentenze n. 52 e n. 63 del 2016).

Ciò che al legislatore (nazionale e regionale) non è consentito è «operare discriminazioni tra confessioni religiose in base alla sola circostanza che esse abbiano o non abbiano regolato i loro rapporti con lo Stato tramite accordi o intese» (sentenza n. 52 del 2016). Come questa Corte ha recentemente affermato, «altro è la libertà religiosa, garantita a tutti senza distinzioni, altro è il regime pattizio» (sentenza n. 63 del 2016, con richiamo alla sentenza n. 52 del 2016).

Altresì consolidato è il principio per cui la disponibilità di spazi adeguati ove «rendere concretamente possibile, o comunque [...] facilitare, le attività di culto» (sentenza n. 195 del 1993) rientra nella tutela di cui all'art. 19 Cost., il quale riconosce a tutti il diritto di professare la propria fede religiosa, in qualsiasi forma, individuale o associata, di farne propaganda e di esercitare in pubblico o in privato il culto, con il solo limite dei riti contrari al buon costume (sentenza n. 63 del 2016).

2.2.– Il censurato art. 31-bis, a differenza di quanto argomentato dal ricorrente, non si pone in contrasto con i richiamati principi.

Esso, infatti, nel riconoscere alla Regione e ai Comuni il compito di individuare i criteri e le modalità per la realizzazione delle attrezzature religiose, prende in considerazione tutte le diverse possibili forme di confessione religiosa – la Chiesa Cattolica, le confessioni religiose i cui rapporti

con lo Stato siano disciplinati ai sensi dell'art. 8, terzo comma, Cost., e le altre confessioni religiose – senza introdurre alcuna distinzione in ragione della circostanza che sia stata stipulata un'intesa con lo Stato.

L'indifferenziato riferimento a tutte le forme confessionali rende palese la diversità tra la disposizione regionale ora censurata e quelle di altra Regione dichiarate costituzionalmente illegittime con la sentenza n. 63 del 2016, nella parte in cui condizionavano la programmazione e la realizzazione di luoghi di culto alla sussistenza di requisiti differenziati e più stringenti per le confessioni religiose senza intesa rispetto alle altre.

Nella disposizione oggetto del presente giudizio, non si rinvencono elementi che giustifichino una interpretazione tale da consentire alla Regione e ai Comuni di realizzare la pianificazione di attrezzature religiose secondo criteri e modalità discriminatori in ragione della presenza o meno dell'intesa tra la confessione religiosa interessata e lo Stato.

Ciò non esclude la possibilità che le autorità competenti operino ragionevoli differenziazioni. Come anche recentemente è stato da questa Corte affermato, l'eguale libertà delle confessioni religiose di organizzarsi e di operare non implica che a tutte «debba assicurarsi un'eguale porzione dei contributi o degli spazi disponibili: come è naturale allorché si distribuiscano utilità limitate, quali le sovvenzioni pubbliche o la facoltà di consumare suolo, si dovranno valutare tutti i pertinenti interessi pubblici e si dovrà dare adeguato rilievo all'entità della presenza sul territorio dell'una o dell'altra confessione, alla rispettiva consistenza e incidenza sociale e alle esigenze di culto riscontrate nella popolazione» (sentenza n. 63 del 2016).

La paventata lesione dei principi costituzionali invocati, dunque, non discende dal tenore della disposizione censurata in sé, ma dalle eventuali sue illegittime applicazioni, che potranno essere censurate, caso per caso, nelle opportune sedi giurisdizionali.

3.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato, inoltre, l'art. 2 della legge della Regione Veneto n. 12 del 2016 nella parte in cui, nell'introdurre nella legge regionale n. 11 del 2004 l'art. 31-ter, prevede, al secondo periodo del suo comma 3, che nella convenzione urbanistica stipulata tra il soggetto richiedente e il comune interessato «può, altresì, essere previsto l'impegno ad utilizzare la lingua italiana per tutte le attività svolte nelle attrezzature di interesse comune per servizi religiosi, che non siano strettamente connesse alle pratiche rituali di culto».

3.1.– Deve essere respinta l'eccezione di inammissibilità formulata dalla Regione Veneto in ragione della genericità delle censure prospettate dal ricorrente.

Sia il ricorso che la memoria depositati dall'Avvocatura generale dello Stato forniscono i riferimenti normativi necessari e dispiegano adeguati percorsi argomentativi a sostegno della lamentata irragionevolezza e violazione sia della libertà di culto, sia del riparto di competenze Stato-Regioni, sì da consentire l'esame nel merito delle questioni prospettate.

3.2.– Nel merito, le questioni sono fondate.

Il censurato art. 31-ter afferisce alla materia del «governo del territorio», di competenza legislativa concorrente, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., avendo ad oggetto la pianificazione urbanistica degli edifici adibiti a luogo di culto.

Ciò risulta inequivocabilmente da diversi elementi normativi: anzitutto, dal punto di vista sistematico, il nuovo art. 31-ter si innesta nel testo della legge urbanistica della Regione Veneto, trattandosi di una modificazione alla legge regionale n. 11 del 2004; in secondo luogo, la rubrica del censurato art. 31-ter è così formulata: «Realizzazione e pianificazione delle attrezzature di interesse comune per servizi religiosi»; infine, dal punto di vista contenutistico, lo stesso articolo prevede una serie di indici di inequivoca natura urbanistica – tra i quali: presenza di strade di collegamento, opere di urbanizzazione primaria, adeguatezza delle distanze, spazi destinati al parcheggio pubblico – che, come confermato nell'incipit dello stesso art. 31-ter, devono essere rispettati «[a] fine di assicurare una adeguata qualità urbana».

La legislazione regionale in materia di edilizia di culto «trova la sua ragione e giustificazione – propria della materia urbanistica – nell’esigenza di assicurare uno sviluppo equilibrato ed armonico dei centri abitativi e nella realizzazione dei servizi di interesse pubblico nella loro più ampia accezione, che comprende perciò anche i servizi religiosi (sentenza n. 195 del 1993)» (sentenza n. 63 del 2016).

Nell’ambito di questa finalità, si pone la convenzione, prevista dal comma 3 della disposizione in esame, stipulata tra il soggetto richiedente la realizzazione dell’attrezzatura e il comune interessato, necessaria nella fase di applicazione della normativa in questione. La convenzione deve perciò essere ispirata alla finalità, tipicamente urbanistica, di assicurare lo sviluppo equilibrato e armonico dei centri abitati.

3.3.– Alla luce della delimitazione finalistica della normativa de qua, una disposizione, come quella prevista dal secondo periodo del citato comma 3, che consente all’amministrazione di esigere, tra i requisiti per la stipulazione della convenzione urbanistica, «l’impegno ad utilizzare la lingua italiana per tutte le attività svolte nelle attrezzature di interesse comune per servizi religiosi, che non siano strettamente connesse alle pratiche rituali di culto» risulta palesemente irragionevole in quanto incongrua sia rispetto alla finalità perseguita dalla normativa regionale in generale – volta a introdurre «Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio» –, sia rispetto alla finalità perseguita dalla disposizione censurata in particolare – diretta alla «Realizzazione e pianificazione delle attrezzature di interesse comune per servizi religiosi».

Non v’è dubbio che la Regione è titolata, nel regolare la coesistenza dei diversi interessi che insistono sul proprio territorio, a dedicare specifiche disposizioni per la programmazione e la realizzazione dei luoghi di culto e, nell’esercizio di tali competenze, può imporre quelle condizioni e quelle limitazioni, che siano strettamente necessarie a garantire le finalità di governo del territorio affidate alle sue cure. Tuttavia, la Regione eccede da un ragionevole esercizio di tali competenze se, nell’intervenire per la tutela di interessi urbanistici, introduce un obbligo, quale quello dell’impiego della lingua italiana, del tutto eccentrico rispetto a tali interessi.

A fronte dell’importanza della lingua quale «elemento di identità individuale e collettiva» (da ultimo, sentenza n. 42 del 2017), veicolo di trasmissione di cultura ed espressione della dimensione relazionale della personalità umana, appare evidente il vizio di una disposizione regionale, come quella impugnata, che si presta a determinare ampie limitazioni di diritti fondamentali della persona di rilievo costituzionale, in difetto di un rapporto chiaro di stretta strumentalità e proporzionalità rispetto ad altri interessi costituzionalmente rilevanti, ricompresi nel perimetro delle attribuzioni regionali.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 2 della legge della Regione Veneto 12 aprile 2016, n. 12 (Modifica della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 recante “Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio” e successive modificazioni), nella parte in cui, nell’introdurre nella legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 (Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio), l’art. 31-ter, al suo comma 3, dispone che «Nella convenzione può, altresì, essere previsto l’impegno ad utilizzare la lingua italiana per tutte le attività svolte nelle attrezzature di interesse comune per servizi religiosi, che non siano strettamente connesse alle pratiche rituali di culto»;

2) dichiara non fondata, nei termini di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell’art. 2 della legge della Regione Veneto n. 12 del 2016, nella parte in cui introduce, nella legge regionale n. 11 del 2004, l’art. 31-bis, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 3, 8 e 19 della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 marzo 2017.

Paolo GROSSI, Presidente
Marta CARTABIA, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 7 aprile 2017.

Sentenza: 7 febbraio 2017, n. 72

Materia: personale del SSN - orario di lavoro settimanale, riposi giornalieri, assunzioni a tempo determinato

Parametri invocati: artt. 81, 117, commi primo, secondo, lettera l), e terzo Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto:

- artt. 2, comma 1, lettere a) e c), e 3 della legge della Regione Basilicata 26 novembre 2015, n. 53 (Disposizioni urgenti per l'applicazione dell'articolo 14 della legge 30 ottobre 2014, n. 161); art. 1, comma 1, della legge della Regione Basilicata 4 agosto 2016, n. 17 (Modifiche a norme in materia di sanità)

Esito: illegittimità costituzionale delle norme censurate

Estensore: Cesare Belmonte

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 1, lettere a) e c), e 3 della legge della Regione Basilicata 26 novembre 2015, n. 53 (Disposizioni urgenti per l'applicazione dell'articolo 14 della legge 30 ottobre 2014, n. 161), in riferimento all'art. 117, commi primo e secondo, lettera l), Cost.

Tali articoli recano una disciplina transitoria e temporanea in materia di personale dipendente dal Servizio sanitario nazionale, in servizio presso la Regione Basilicata.

L'art. 2, comma 1, dispone che nelle more della definizione della nuova disciplina contrattuale nazionale, e comunque **non oltre il 31 luglio 2016**, per il calcolo della **durata massima settimanale** di quarantotto ore dell'orario di lavoro, il periodo di riferimento è di dodici mesi (lettera a); e che sono possibili **riposi giornalieri** inferiori a undici ore, in presenza di eventi eccezionali non prevedibili (lettera c).

A sua volta, l'art. 3, comma 1, autorizza le aziende sanitarie locali della Regione, fino alla medesima data del 31 luglio 2016, **ad acquisire personale sanitario a tempo determinato**, anche attraverso agenzie di somministrazione, fino ad una spesa massima complessiva pari al costo sostenuto nell'anno 2015 per il periodo di assenza del personale dipendente in caso di maternità, malattia, aspettative, fruizione di altri benefici, distacchi, comandi e permessi; stabilendo che tale costo non è computabile agli effetti del rispetto di tutti i vincoli di spesa complessiva del personale definiti dalla normativa nazionale e regionale.

Successivamente, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 1, comma 1, della legge della Regione Basilicata 4 agosto 2016, n. 17 (Modifiche a norme in materia di sanità), nella parte in cui **differisce** dal 31 luglio 2016 **al 31 dicembre 2016** il termine della disciplina transitoria dettata dalle disposizioni di cui all'art. 2, comma 1, della l.r. Basilicata 53/2015, in relazione agli artt. 117, terzo comma, e 81 Cost. .

I due ricorsi vengono riuniti attesa la parziale identità di oggetto. Le questioni di legittimità costituzionale **sollevate risultano fondate**.

Con riferimento alla prima delle questioni sollevate, la Corte rileva che la normativa statale in materia di organizzazione dell'orario di lavoro si applica anche all'orario di lavoro del personale delle aree dirigenziali e del ruolo sanitario del Servizio sanitario nazionale, in base al combinato disposto degli artt. 4, 7 e 17 del decreto legislativo 8 aprile 2003, n. 66 (Attuazione delle direttive 93/104/CE e 2000/34/CE concernenti taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro), e

dell'art. 14 della legge 30 ottobre 2014, n. 161 (Disposizioni per adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea - Legge europea 213 bis).

Il suddetto art. 14 ha abrogato, a seguito di procedura di infrazione comunitaria, il comma 13 dell'articolo 41 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, e il comma 6 bis dell'articolo 17 del d.lgs. 66/2003, con cui erano state dichiarate non applicabili al personale sanitario del Servizio sanitario nazionale le disposizioni di cui agli artt. 4, 7 e 17 dello stesso d.lgs. 66/2003.

Il medesimo art. 14 della l. 161/2014 aveva, peraltro, disposto che tali abrogazioni avessero effetto decorsi dodici mesi dalla entrata in vigore della legge stessa, così come che, dalla medesima data, cessassero di avere applicazione le disposizioni dei contratti collettivi adottate in base alle norme così adottate.

Al riguardo, la Corte osserva che le disposizioni regionali censurate introducono, in realtà, discipline difformi rispetto a quanto disposto dalla normativa nazionale.

Appare in primo luogo significativo, secondo la Consulta, che la legge regionale sia stata adottata il 26 novembre 2015, all'indomani della scadenza del regime transitorio disposto dalla normativa nazionale, così configurando, per il personale sanitario regionale, una proroga del suddetto regime transitorio, cessato il 25 novembre 2015.

Nello specifico, per il calcolo della durata settimanale di quarantotto ore dell'orario di lavoro del personale sanitario regionale, l'art. 2, comma 1, lettera a), della l.r. Basilicata 53/2015 determina in **dodici mesi** il periodo di riferimento; l'art. 4 del d.lgs. 66/2003 stabilisce invece chiaramente che il periodo di riferimento non può superare i quattro mesi, demandando ai soli contratti collettivi di lavoro la possibilità di portare a sei mesi detto periodo o, anche fino a dodici mesi, ma esclusivamente a fronte di specifiche ragioni obiettive, tecniche o organizzative individuate dai medesimi contratti.

Quanto ai riposi giornalieri, l'art. 7 del d.lgs. 66/2003 riconosce il diritto del lavoratore a undici ore di riposo consecutivo ogni ventiquattro ore. Il medesimo decreto legislativo prevede, all'art. 17, la possibilità di derogare a tale disposizione mediante contratti collettivi stipulati a livello nazionale con le organizzazioni sindacali comparative più rappresentative.

Diversamente, la disposizione censurata di cui all'art. 2, comma 1, lettera c), della l.r. Basilicata 53/2015, prevede che il limite posto dall'art. 7 del d.lgs. 66/2003 possa essere direttamente derogato in presenza di eventi eccezionali e non prevedibili o assenze improvvise che non consentano la continuità dell'assistenza, come accertata dai responsabili dei servizi sanitari interessati.

E' dunque evidente che *le due previsioni regionali censurate ledono la riserva che il legislatore nazionale ha assegnato in via esclusiva all'autonomia collettiva di poter derogare, entro precisi limiti e a determinate condizioni, alle disposizioni in materia di durata massima settimanale del lavoro e di riposo giornaliero, poste dal legislatore nazionale stesso in via generale*.

In sostanza, la normativa regionale censurata viola la competenza legislativa statale in materia di ordinamento civile, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., posto che la disciplina dei vari aspetti della definizione del tempo della prestazione lavorativa è parte integrante della disciplina del trattamento normativo del lavoratore dipendente, sia pubblico che privato, come tale rientrante nell'ordinamento civile.

Queste conclusioni si estendono conseguentemente alla proroga della vigenza delle previsioni regionali al 31 dicembre 2016, disposta dall'art. 1 della l.r. Basilicata 17/2016.

Anche la seconda questione di legittimità, riguardante l'art. 3 della stessa l.r. Basilicata 53/2015, è **fondata**.

La norma regionale si riferisce a determinate assunzioni a termine **per specifiche finalità**. L'art. 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), invece, stabilisce la possibilità, da qualsiasi finalità motivata, per le pubbliche amministrazioni di avvalersi di personale a tempo determinato - o con convenzioni, ovvero contratti di collaborazione coordinata e continuativa - nel limite massimo del 50 per cento delle spese sostenute nell'anno 2009 per le stesse finalità, vale a dire per le medesime tipologie di utilizzo di risorse umane.

La *riscontrata difformità* della previsione censurata rispetto alla normativa nazionale di riferimento, e la non computabilità del costo delle assunzioni contemplate dalla previsione stessa ai fini del rispetto dei vincoli di spesa complessiva del personale stabilita dalla normativa nazionale e regionale, comporta l'illegittimità della norma regionale per violazione della competenza statale concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

Impiego pubblico - Disciplina transitoria in materia di personale dipendente dal Servizio sanitario nazionale in servizio presso la Regione, nelle more della definizione della nuova disciplina contrattuale nazionale in relazione al d.lgs. n. 66 del 2003 (orario di lavoro; riposi giornalieri; assunzione di personale a tempo determinato) - Differimento del termine di vigenza della stessa disciplina transitoria. - Legge della Regione Basilicata 26 novembre 2015, n. 53 (Disposizioni urgenti per l'applicazione dell'articolo 14 della legge 30 ottobre 2014, n. 161), artt. 2, comma 1, lettere a) e c), e 3; legge della Regione Basilicata 4 agosto 2016, n. 17 (Modifiche a norme in materia di sanità), art. 1, comma 1. - (T-170072) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.16 del 19-4-2017)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 1, lettere a) e c), e 3 della legge della Regione Basilicata 26 novembre 2015, n. 53 (Disposizioni urgenti per l'applicazione dell'articolo 14 della legge 30 ottobre 2014, n. 161), e dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Basilicata 4 agosto 2016, n. 17 (Modifiche a norme in materia di sanità), nella parte in cui modifica l'art. 2, comma 1, della legge della Regione Basilicata 26 novembre 2015, n. 53, sostituendo le parole «31 luglio 2016» con le parole «31 dicembre 2016», promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi notificati il 22-26 gennaio e il 30 settembre-4 ottobre 2016, depositati in cancelleria il 1º febbraio ed il 4 ottobre 2016 ed iscritti ai nn. 4 e 57 del registro ricorsi 2016.

Udito nell'udienza pubblica del 7 febbraio 2017 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

udito l'avvocato dello Stato Leonello Mariani per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.— Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso iscritto al reg. ric. n. 4 del 2016, ha promosso questione di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 1, lettere a) e c), e 3 della legge della Regione Basilicata 26 novembre 2015, n. 53 (Disposizioni urgenti per l'applicazione dell'articolo 14 della legge 30 ottobre 2014, n. 161), recanti una disciplina transitoria e temporanea in materia di personale dipendente dal Servizio sanitario nazionale, in servizio presso la Regione Basilicata, al dichiarato fine di «garantire la piena attuazione di quanto disposto dall'art. 14 della legge 30 ottobre 2014, n. 161 ed assicurare la continuità nell'erogazione dei servizi sanitari, dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) e l'ottimale funzionamento delle strutture».

L'art. 2, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 53 del 2015 dispone che «Nelle more della definizione della nuova disciplina contrattuale nazionale in relazione alle disposizioni contenute nel D.lgs. n. 66/2003 e comunque non oltre il 31 luglio 2016», per il calcolo della durata massima settimanale di quarantotto ore dell'orario di lavoro, il periodo di riferimento è di dodici mesi (lettera a), e che sono possibili riposi giornalieri inferiori a undici ore, in presenza di eventi eccezionali non prevedibili (lettera c).

Il ricorrente ritiene che le predette disposizioni violino l'art. 117, primo comma, della Costituzione, in quanto disattendono previsioni dettate dalla normativa comunitaria, e l'art. 117, terzo comma, lettera l), Cost., in quanto la materia dell'ordinamento civile è riservata allo Stato.

A sua volta, l'art. 3, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 53 del 2015 autorizza le Aziende Sanitarie Locali della Regione, fino alla medesima data del 31 luglio 2016, ad acquisire personale sanitario a tempo determinato, anche attraverso agenzie di somministrazione, fino ad una spesa massima complessiva pari al costo sostenuto nell'anno 2015 per il periodo di assenza di personale dipendente che prevedono la conservazione del posto di lavoro (maternità, malattia, aspettativa, distacchi, comandi, permessi e fruizione di altri benefici), stabilendo che tale costo non è computabile agli effetti del rispetto di tutti i vincoli di spesa complessiva del personale stabiliti dalla normativa nazionale regionale.

Il ricorrente assume che tale disposizione, nel disattendere norme statali costituenti principi di coordinamento della finanza pubblica, violi l'art. 117, terzo comma, Cost. e, nel non prevedere la copertura economica delle spese da essa derivanti, violi, altresì, l'art. 81 Cost.

Successivamente, con ricorso iscritto al reg. ric. n. 57 del 2016, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato, per violazione dell'art. 117, primo e secondo comma, lettera l), Cost., la disposizione di cui all'art. 1, comma 1, della legge della Regione Basilicata 4 agosto 2016, n. 17 (Modifiche a norme in materia di sanità), nella parte in cui differisce dal 31 luglio 2016 al 31 dicembre 2016 il termine della disciplina transitoria dettata dalle disposizioni di cui all'art. 2, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 53 del 2015, oggetto del ricorso n. 4 del 2016.

2.– I due ricorsi hanno un oggetto e questioni parzialmente comuni e, pertanto, devono essere riuniti per essere trattati congiuntamente e decisi con una unica pronuncia.

3.– Sempre in via preliminare, si rileva che le disposizioni censurate hanno esaurito la loro efficacia: il 31 dicembre 2016, le disposizioni di cui all'art. 2, comma 1, lettere a) e c), della legge reg. Basilicata n. 53 del 2015, concernenti l'orario di lavoro e il regime dei riposi giornalieri; il 31 luglio 2016, le disposizioni di cui all'art. 3 della medesima legge regionale, concernenti la facoltà attribuita alle Aziende Sanitarie regionali di assumere personale a tempo determinato, per le finalità ivi indicate.

Tuttavia, tale circostanza non incide sulla definizione delle questioni proposte, in quanto le disposizioni censurate, come presumibile, hanno avuto applicazione.

Inoltre, con riguardo specifico alle questioni relative alla disciplina dell'orario di lavoro del personale sanitario, il permanere dell'interesse del ricorrente alla definizione del giudizio è attestato, per i profili dallo stesso evidenziati, anche dalla pendenza di una procedura di infrazione comunitaria, relativa alle previsioni regionali censurate.

4.– Con i ricorsi in esame sono promosse due distinte questioni di legittimità costituzionale: la prima, in riferimento all'art. 117, commi primo e secondo, lettera l), Cost., concernente gli interventi del legislatore regionale in materia di orario di lavoro settimanale e di riposi giornalieri per il personale del SSN, destinati ad operare in via transitoria fino al 31 luglio 2016 (ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettere a) e c), della legge reg. Basilicata n. 53 del 2015), termine poi differito al 31 dicembre 2016 dall'art. 1, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 17 del 2016; la seconda, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 81 Cost., concernente la autorizzazione, prevista dall'art. 3 della citata legge regionale n. 53 del 2015, alle Aziende Sanitarie regionali di acquisire, fino al 31 luglio 2016, personale sanitario a tempo determinato.

4.1.– Entrambe le questioni risultano fondate, nei termini di seguito indicati.

4.2.– Con riferimento alla prima delle questioni in esame, questa Corte rileva che le disposizioni regionali censurate in materia di orario di lavoro del personale sanitario incidono su aspetti disciplinati dalla normativa statale, applicabile anche all'orario di lavoro del personale delle aree

dirigenziali e del ruolo sanitario del Servizio sanitario nazionale, in base al combinato disposto degli artt. 4, 7 e 17 del decreto legislativo 8 aprile 2003, n. 66 (Attuazione delle direttive 93/104/CE e 2000/34/CE concernenti taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro), e dell'art. 14 della legge 30 ottobre 2014, n. 161 (Disposizioni per adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea – Legge europea 213-bis).

In particolare, come evidenziato dal ricorrente, la citata disposizione di cui all'art. 14 della legge n. 161 del 2014 è stata espressamente adottata a seguito della procedura di infrazione n. 2011/4185, nella quale era stata contestata all'Italia la non conformità alla normativa europea in materia di orario di lavoro delle disposizioni relative al personale delle aree dirigenziali degli enti e delle aziende del Servizio sanitario nazionale, previste dal comma 13 dell'art. 41 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133, e, per il personale del ruolo sanitario del SSN, dal comma 6-bis dell'art. 17 del d.lgs. n. 66 del 2003, introdotto dall'art. 3, comma 85, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)».

Il medesimo art. 14 della legge n. 161 del 2014 aveva, peraltro, disposto che l'abrogazione delle citate disposizioni intervenisse decorsi dodici mesi dalla entrata in vigore della legge stessa, così come che, dalla medesima data, cessassero di avere applicazione le disposizioni dei contratti collettivi adottate in base alle norme così adottate.

In tale quadro normativo, intervengono le disposizioni regionali censurate.

Osserva la Corte che, contrariamente a quanto affermato nell'art. 1 della legge reg. Basilicata n. 53 del 2015, secondo cui l'intervento sarebbe adottato «al fine di garantire la piena attuazione di quanto disposto dall'art. 14 della legge 30 ottobre 2014, n. 161», le disposizioni introducono, in realtà, discipline difformi rispetto a quanto disposto dalla normativa nazionale.

In proposito, è significativo che l'adozione della legge è intervenuta il 26 novembre 2015, all'indomani della scadenza del predetto termine del regime transitorio disposto dalla normativa nazionale, così configurando una proroga per il personale sanitario regionale, del ricordato regime transitorio previsto dall'art. 14 della legge n. 161 del 2014, cessato il 25 novembre 2015.

Nello specifico, per il calcolo della durata settimanale di quarantotto ore dell'orario di lavoro, l'art. 2, comma 1, lettera a), della legge reg. Basilicata n. 53 del 2015, viene a determinare in dodici mesi il periodo di riferimento, assumendo contraddittoriamente che ciò sarebbe in linea con l'art. 4 del d.lgs. n. 66 del 2003.

L'art. 4 del d.lgs. n. 66 del 2003 stabilisce invece chiaramente che il periodo di riferimento non può superare i quattro mesi, demandando ai soli contratti collettivi di lavoro la possibilità di portare a sei mesi detto periodo o, anche fino a dodici mesi, ma esclusivamente a fronte di specifiche ragioni obiettive, tecniche o organizzative individuate dai medesimi contratti.

Ciò in conformità a quanto disposto dal legislatore europeo con la direttiva 2003/88/CE del 4 novembre 2003 (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro), sostitutiva della direttiva 93/104/CE del 23 novembre 1993 (Direttiva del Consiglio concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro): rispettivamente, l'art. 6 per la durata massima; l'art. 16, lettera b), per il periodo di riferimento non superiore a quattro mesi; gli artt. 18 e 19, per la possibilità di deroghe mediante contratto collettivo, nei limiti di sei mesi o, per ragioni oggettive, fino a dodici mesi.

Quanto ai riposi giornalieri, l'art. 7 del d.lgs. n. 66 del 2003, in conformità a quanto disposto dall'art. 3 della direttiva 2003/88/CE, riconosce il diritto del lavoratore a undici ore di riposo consecutivo ogni ventiquattro ore. Il medesimo decreto legislativo prevede, all'art. 17, la possibilità di derogare a tale disposizione mediante contratti collettivi stipulati a livello nazionale con le organizzazioni sindacali comparative più rappresentative.

Diversamente, la disposizione censurata di cui all'art. 2, comma 1, lettera c), della legge reg. Basilicata n. 53 del 2015, prevede che il limite così posto dall'art. 7 del d.lgs. n. 66 del 2003 possa essere – direttamente – derogato in presenza di eventi eccezionali e non prevedibili o assenze

improvvisi che non consentano la continuità dell'assistenza, come accertata dai responsabili dei servizi sanitari interessati.

Risulta, dunque, evidente che le due previsioni regionali censurate ledono la riserva che il legislatore nazionale ha assegnato in via esclusiva all'autonomia collettiva di poter derogare, entro precisi limiti e a determinate condizioni, alle disposizioni in materia di durata massima settimanale del lavoro e di riposo giornaliero, poste dal legislatore nazionale stesso in via generale.

A fronte di ciò la normativa regionale censurata deve ritenersi anzitutto lesiva della competenza legislativa statale in materia di ordinamento civile, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

La disciplina dei vari aspetti della definizione del tempo della prestazione lavorativa è parte integrante della disciplina del trattamento normativo del lavoratore dipendente, sia pubblico che privato che, secondo il costante indirizzo di questa Corte, rientra nell'ordinamento civile (in tal senso, ex plurimis, sentenze n. 257 del 2016, n. 178 del 2015, n. 18 del 2013, n. 290, n. 215 e n. 213 del 2012, n. 339 e n. 77 del 2011, n. 324 del 2010).

Al riguardo, questa Corte ha già avuto modo di affermare, in riferimento alle ferie – costituenti anch'esse una manifestazione della disciplina della articolazione del tempo della prestazione lavorativa – che l'istituto è «parte integrante del trattamento del prestatore di lavoro», rientrante nella esclusiva competenza legislativa dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. (sentenza n. 286 del 2013).

Né a tali considerazioni potrebbe eventualmente opporsi la rilevanza che la regolazione dell'orario di lavoro del personale pubblico regionale assume sugli assetti organizzativi dei servizi che la regione deve assicurare, trattandosi di competenza residuale che deve esercitarsi nel rispetto dei limiti derivanti da altre competenze statali, quali appunto quelle in materia di ordinamento civile.

Pertanto, la regione, al fine di assolvere alle proprie inderogabili funzioni, dovrà adottare interventi di carattere organizzativo e di razionalizzazione, tra i quali modalità più efficienti di utilizzo delle risorse umane disponibili.

4.3.– Resta, pertanto, assorbita la censura relativa all'art. 117, primo comma, Cost.

4.4.– Le predette considerazioni, riferite alla impugnata previsione di cui all'art. 2, comma 1, lettere a) e c), della legge reg. Basilicata n. 53 del 2015, si estendono conseguentemente alla proroga della loro vigenza al 31 dicembre 2016, disposta dall'art. 1 della legge reg. Basilicata n. 17 del 2016, avendo essa rinnovato e prolungato la riscontrata violazione costituzionale.

5.– La seconda questione di legittimità è promossa in riferimento all'art. 3 della stessa legge della Regione Basilicata n. 53 del 2015.

La previsione normativa impugnata autorizza le Aziende Sanitarie regionali, fino al 31 luglio 2016, all'acquisizione di personale sanitario a tempo determinato, anche nella forma di lavoro in somministrazione, per una spesa massima complessiva pari al costo sostenuto nell'anno 2015 per il periodo di assenza del personale dipendente in caso di diritto alla conservazione del posto di lavoro. La norma censurata dispone, poi, che il costo derivante da tali assunzioni non è computabile agli effetti del rispetto di tutti i vincoli di spesa complessiva del personale stabiliti dalla normativa nazionale e regionale.

Il ricorrente assume che la disposizione regionale si ponga in contrasto con i limiti di assunzione di personale a tempo determinato, nelle varie tipologie contrattuali, posti per le pubbliche amministrazioni dall'art. 2, commi 71 e 72, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», e dall'art. 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, in tal modo ledendo i principi di coordinamento della finanza pubblica, che le predette disposizioni statali configurano.

La norma regionale in esame risulta in contrasto con le disposizioni nazionali innanzi invocate dal ricorrente ed, in particolare, con la previsione di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010 che, ai fini del presente giudizio, assume peculiare rilievo quale norma interposta.

Difatti la norma censurata autorizza, come si è visto, le aziende sanitarie regionali fino al 31 luglio 2016 ad acquisire personale sanitario a tempo determinato, anche in forma di lavoro in somministrazione, per una spesa massima complessiva pari al costo sostenuto nel 2015 per il periodo di assenza del personale dipendente nei diversi casi in cui sia previsto il diritto alla conservazione del posto di lavoro.

La relazione illustrativa e tecnico-finanziaria della legge regionale in esame chiarisce che tale costo è quello sostenuto «per sopperire al deficit di prestazioni orarie dovute a maternità, malattia, aspettative, fruizione di altri benefici, distacchi, comandi e permessi previsti dalla normativa».

La norma regionale si riferisce, dunque, a determinate assunzioni a termine per specifiche finalità.

L'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, invece, stabilisce la possibilità, da qualsiasi finalità motivata, per le pubbliche amministrazioni di avvalersi di personale a tempo determinato – o con convenzioni, ovvero contratti di collaborazione coordinata e continuativa – nel limite massimo del 50 per cento delle spese sostenute nell'anno 2009 per le stesse finalità, vale a dire per le medesime tipologie di utilizzo di risorse umane.

La riscontrata difformità della disposizione censurata rispetto alla predetta normativa nazionale di riferimento, e il fatto che essa dispone che il costo delle contemplate assunzioni non è computabile «agli effetti del rispetto di tutti vincoli di spesa complessiva del personale stabilita dalla normativa nazionale e regionale», comporta in modo inequivoco la sua incompatibilità con i vincoli di spesa complessivamente posti dal legislatore statale per le assunzioni di personale a tempo determinato da parte delle pubbliche amministrazioni, comprese le regioni.

Questa Corte ha già avuto modo di affermare ripetutamente, proprio in riferimento all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, che lo Stato, nell'esercizio della sua competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, può legittimamente porre, anche alle regioni, limiti alle possibilità di assunzione a tempo determinato, e che la predetta disposizione costituisce principio generale di coordinamento della finanza pubblica, ai quali si devono adeguare le regioni stesse, nonché gli enti del Servizio sanitario nazionale (sentenze n. 61 del 2014, n. 18 del 2013 e n. 173 del 2012).

Pertanto, la norma regionale scrutinata, non adeguandosi alle disposizioni adottate dal legislatore nazionale in tema di contenimento delle spese per l'acquisizione di personale a tempo determinato da parte delle pubbliche amministrazioni, ivi comprese le regioni e gli enti del Servizio sanitario nazionale, viola l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione alla competenza statale concorrente in materia di «coordinamento della finanza pubblica».

Resta, conseguentemente, assorbita la censura relativa all'art. 81 Cost.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 2, comma 1, lettere a) e c), e 3 della legge della Regione Basilicata 26 novembre 2015, n. 53 (Disposizioni urgenti per l'applicazione dell'articolo 14 della legge 30 ottobre 2014, n. 161);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Basilicata 4 agosto 2016, n. 17 (Modifiche a norme in materia di sanità), nella parte in cui dispone che «all'art.

2, comma 1, della legge regionale 26 novembre 2015, n. 53, la data del “31 luglio 2016” è sostituita dalla data del “31 dicembre 2016”».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 febbraio 2017.

Paolo GROSSI, Presidente
Giulio PROSPERETTI, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 12 aprile 2017.

Sentenza: 22 febbraio 2017, n. 73

Materia: governo del territorio, coordinamento della finanza pubblica (contenimento spese sanitarie)

Parametri invocati: art. 3 e art. 117, terzo comma, Cost

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: articoli 42, 44 e 63, comma 1, della legge della Regione Basilicata 4 marzo 2016, n. 5 (Collegato alla Legge di stabilità regionale 2016)

Esito:

- illegittimità costituzionale degli articoli 42 e 44, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Basilicata 4 marzo 2016, n. 5 (Collegato alla Legge di stabilità regionale 2016);

- illegittimità costituzionale del comma 4 dell'art. 20 della legge della Regione Basilicata 8 agosto 2012, n. 16 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2012 e del bilancio pluriennale per il triennio 2012/2014), come sostituito dall'art. 63, comma 1, della legge della Regione Basilicata n. 5 del 2016, limitatamente alle parole «al netto della spesa per il personale del sistema dell'emergenza urgenza 118 e dell'IRCCS CROB di Rionero in Vulture non ancora strutturata alla data del 31 dicembre 2004».

Estensore nota: Carla Paradiso

Sintesi:

Il governo ha promosso questione di legittimità costituzionale avverso gli articoli 42, 44 e 63, comma 1, della legge della Regione Basilicata 4 marzo 2016, n. 5 (Collegato alla Legge di stabilità regionale 2016), per violazione degli articoli 3 e 117, terzo comma, della Costituzione.

In particolare, secondo il ricorrente, le prime due disposizioni, per quanto definite di interpretazione autentica, avrebbero un contenuto innovativo retroattivo e sarebbero in conflitto con i principi fondamentali dettati, in materia di governo del territorio, dagli articoli 36 e 37 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)) nonché dal comma 10 dell'articolo 5 del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia), convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106.

L'ultima delle disposizioni censurate, l'articolo 63, sarebbe, invece, in conflitto con i principi fondamentali dettati dalla legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica sul tema del contenimento delle spese del personale sanitario.

La Corte ritiene fondate tutte le questioni poste ed argomenta la dichiarazione di illegittimità degli articoli 42 e 44, relativi all'interpretazione autentica di disposizioni legislative, argomentando che al legislatore non è preclusa la possibilità di emanare norme retroattive sia innovative che di interpretazione autentica.

Tuttavia la retroattività deve trovare adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza attraverso un puntuale bilanciamento tra le ragioni che ne hanno motivato la previsione e i valori, costituzionalmente tutelati, al contempo potenzialmente lesi dall'efficacia a ritroso della norma adottata (sentenza n. 170 del 2013).

Nello specifico, la Consulta riconosce che la disciplina introdotta dal legislatore regionale riveste natura innovativa e non meramente interpretativa in quanto assegna sostanzialmente alla

locuzione “edifici esistenti” di cui all’articolo 3 della legge regionale 25/2009 un significato comprensivo anche degli interventi aventi ad oggetto nuove costruzioni. Si tratta dunque di disposizioni con efficacia retroattiva della disciplina introdotta dal legislatore regionale che consentono di regolarizzare *a posteriori*, rendendole legittime, opere che, al momento della loro realizzazione, sono in contrasto con gli strumenti urbanistici di riferimento, dando corpo, in definitiva, ad una surrettizia ipotesi di sanatoria (sentenze n. 233 del 2015, n. 209 del 2010, n. 290 e n. 54 del 2009) con conseguente violazione del principio di ragionevolezza di cui all’articolo 3 della Costituzione, anche alla luce della particolare rilevanza riposta dalla collettività nella sicurezza giuridica in materia urbanistica.

In riferimento all’articolo 63, comma 1, secondo il Governo la norma censurata compromette il rispetto, a livello regionale, degli obiettivi di contenimento della spesa di personale fissati dalle disposizioni statali evocate quali parametri interposti, cui va ascritta natura di principi di coordinamento della finanza pubblica, poiché esclude dal computo della spesa cui applicare il predetto obiettivo di risparmio, il personale del sistema dell’emergenza urgenza, nonché quello dell’IRCCS CROB di Rionero in Vulture.

La norma si pone in deroga al limite di spesa riferito al 2004, ridotto dell’1,4 %, da ritenersi applicabile anche a tale personale.

Secondo il consolidato orientamento espresso in materia dalla Corte (ex plurimis, sentenza n. 110 del 2014) «*l’autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute ed in particolare nell’ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa*», peraltro in un “quadro di esplicita condivisione da parte delle Regioni della assoluta necessità di contenere i disavanzi del settore sanitario”» e il legislatore statale può in coerenza «*legittimamente imporre alle Regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l’equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari* (sentenze n. 91 del 2012, n. 163 del 2011 e n. 52 del 2010)».

In questa cornice va considerata e letta l’affermazione, ribadita nel tempo dalla Corte, in forza della quale la spesa per il personale costituisce «*una delle voci del bilancio regionale, caratterizzata sia dal peso preponderante che vi riveste, sia dalla storica ritrosia delle Regioni a porvi adeguati limiti*» (sentenze n. 182 del 2011).

In linea con tale orientamento, la Corte (sentenze n. 182 del 2011, n. 68 del 2011 e n. 333 del 2010) ha già riconosciuto, al limite stabilito dal comma 71 dell’articolo 2 della legge di stabilità del 2010, la natura di principio fondamentale, diretto al contenimento della spesa sanitaria, ritenuto, come tale, espressione di un correlato principio di coordinamento della finanza pubblica.

Alla luce di quanto riassunto relativamente ai propri orientamenti, la Corte rileva che la norma regionale impugnata consente l’indebito superamento della soglia di contenimento fissata dalla citata disposizione, perché esclude, dal computo del totale della spesa consentita, i costi di riferimento relativi ad alcune categorie di dipendenti (il personale del sistema dell’emergenza urgenza, nonché quello dell’IRCCS CROB di Rionero in Vulture) che non sono immediatamente riconducibili a quelle per le quali lo stesso parametro interposto ammette una deroga di principio.

Di qui la dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma censurata, nei limiti del *petitum* prospettato dal ricorso.

Disposizioni varie in materia di edilizia e urbanistica (interventi edilizi straordinari su edifici esistenti in deroga agli strumenti urbanistici vigenti; retroattiva estensione agli edifici residenziali in fase di realizzazione, comprese le nuove costruzioni) e di sanità pubblica (limiti di spesa per il personale delle Aziende sanitarie). - Legge della Regione Basilicata 4 marzo 2016, n. 5 (Collegato alla Legge di stabilità regionale 2016), artt. 42, 44, commi 1, 2 e 3; legge della Regione Basilicata 8 agosto 2012, n. 16, art. 20, comma 4, come sostituito dall’art. 63, comma 1, della legge regionale n. 5 del 2016. - (T-170073) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.16 del 19-4-2017)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 42, 44, commi 1, 2 e 3, e 63, comma 1, della legge della Regione Basilicata 4 marzo 2016, n. 5 (Collegato alla Legge di stabilità regionale 2016), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 3-6 maggio 2016, depositato in cancelleria il 4 maggio 2016 ed iscritto al n. 27 del registro ricorsi 2016.

Udito nell'udienza pubblica del 22 febbraio 2017 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

udito l'avvocato dello Stato Pietro Garofoli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 42, 44 e 63, comma 1, della legge della Regione Basilicata 4 marzo 2016, n. 5 (Collegato alla Legge di stabilità regionale 2016), per violazione degli artt. 3 e 117, terzo comma, della Costituzione.

In particolare, le prime due disposizioni, per quanto definite di interpretazione autentica, avrebbero un contenuto innovativo retroattivo, non giustificato ex art. 3 Cost., e sarebbero in conflitto con i principi fondamentali dettati, in materia di governo del territorio, dagli artt. 36 e 37 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)» (di seguito: TUE), nonché dal comma 10 dell'art. 5 del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia), convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106.

L'ultima delle disposizioni censurate sarebbe, invece, in conflitto con i principi fondamentali dettati dalla legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica sul tema del contenimento delle spese del personale sanitario.

Di qui il riferimento al terzo comma dell'art. 117 Cost., evocato in ragione del rilevato contrasto con i principi dettati dall'art. 2, commi 71 e 72, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2010)».

2.– Le disposizioni contenute negli artt. 42 e 44 della legge impugnata sono qualificate dallo stesso legislatore regionale norme di interpretazione autentica. Mirano, in particolare, a fornire il senso, vincolante per l'interprete, da assegnare ad alcune disposizioni contenute nella legge regionale 7 agosto 2009, n. 25 (Misure urgenti e straordinarie volte al rilancio dell'economia e alla riqualificazione del patrimonio edilizio esistente).

2.1.– L'art. 42 della legge regionale n. 5 del 2016 avrebbe il compito di offrire l'effettivo significato da ascrivere alla locuzione «edifici esistenti» contenuta nel comma 1 dell'art. 3 della legge regionale n. 25 del 2009.

In particolare, in forza della norma censurata, il disposto del citato art. 3, nella parte in cui si riferisce agli «[...] interventi straordinari di demolizione e ricostruzione di edifici esistenti, autorizzati o condonati, con aumento della superficie complessiva entro il limite max del 30%», realizzati, in deroga agli strumenti urbanistici, per le finalità di cui all'art. 1 della stessa legge n. 25 del 2009 e nell'ottica di promuovere «[...] il rinnovamento e la sostituzione del patrimonio edilizio esistente realizzato dopo il 1942 che non abbia un adeguato livello di protezione sismica rispetto

alle norme tecniche vigenti o che non abbia adeguati livelli di prestazione energetica», deve essere «[...] interpretato con continuità temporale nel senso che: “tra gli edifici esistenti sono ricompresi anche gli edifici residenziali in fase di realizzazione in forza di titolo abilitativo in corso di validità”».

2.2.– Il Governo impugna anche l’art. 44 della legge regionale in esame, i cui primi due commi si pongono in evidente continuità con la disposizione di cui all’art. 42.

Con tali commi, come esplicitato nella rubrica, si afferma di voler procedere ad una interpretazione autentica rispettivamente relativa ai commi 1-bis e 1-ter dell’art. 8 della legge n. 25 del 2009, disposizione, quest’ultima, diretta a regolare il profilo inerente i titoli abilitativi strumentali agli interventi edilizi previsti dalla stessa legge regionale del 2009.

In particolare, si precisa che le previsioni relative a tali due commi, immediatamente inerenti le opere di ristrutturazione con demolizione e successiva ricostruzione, considerate dall’art. 3 della legge regionale n. 25 del 2009, devono ritenersi applicabili «[...] anche agli edifici in fase di realizzazione in forza di titolo abilitativo in corso di validità, compreso quelli aventi ad oggetto nuove costruzioni, così come definito dal D.P.R. n. 380/2001».

2.3.– Infine, adduce il Governo, con il terzo comma dell’art. 44 della legge impugnata si qualificano in termini di interpretazione autentica tutte le modifiche, analiticamente indicate nel ricorso, apportate alla legge regionale n. 25 del 2009 dalla legge della Regione Basilicata 27 gennaio 2015, n. 4 (Collegato alla Legge di stabilità regionale 2015) in quanto ritenute di «[...] esplicitazione dell’interpretazione normativa del combinato disposto di quanto stabilito nel D.P.R. n. 380/2001 [...] e nella legge regionale n. 25/2009 [...]».

3.– Le censure rivolte agli artt. 42 e 44 della legge impugnata hanno un contenuto sostanzialmente identico.

3.1.– Il Governo, avuto riguardo a dette disposizioni, lamenta, in primo luogo, la violazione dell’art. 3 Cost., perché le norme impugnate, piuttosto che avere effettiva natura di interpretazione autentica, introducono, in via retroattiva, principi innovativi destinati a ledere valori garantiti dal citato parametro, segnatamente indicati nella esigenza di certezza del diritto ed in quella afferente la tutela dell’affidamento dei soggetti destinatari, la cui violazione disvela l’irragionevolezza della scelta di far retroagire nel tempo l’efficacia delle disposizioni oggetto di censura.

3.2.– In ogni caso, se ritenute legittimamente retroattive, le disposizioni dovrebbero ritenersi in conflitto con i principi fondamentali dettati nella materia del «governo del territorio» dagli artt. 36 e 37, comma 4 del TUE: utilizzando le deroghe previste dalla legge n. 25 del 2009, tali disposizioni finirebbero, infatti, per legittimare retroattivamente, interventi che, eseguiti medio tempore, al momento della loro realizzazione non erano conformi ai vigenti strumenti urbanistici, in aperto contrasto con il principio della “doppia conformità” dettato dal parametro interposto all’uopo evocato.

Ancora, sarebbero in conflitto con il comma 10 dell’art. 5 del d.l. n. 70 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 106 del 2011, nella parte in cui esclude che misure premiali in deroga come quelle previste dalla legge regionale in disamina possano riguardare edifici abusivi.

4.– La censura proposta in riferimento all’art. 3 Cost. è fondata.

4.1.– La legge regionale n. 25 del 2009 – inquadrata nel programma nazionale per l’edilizia (meglio noto con il sintagma “Piano Casa”), delineato dall’intesa stipulata in data 31 marzo 2009 in sede di Conferenza unificata Stato-Regioni e autonomie locali – prevede alcuni interventi edilizi straordinari in deroga agli strumenti urbanistici vigenti, per la durata di 24 mesi (poi prorogata fino al 31 dicembre 2016 ai sensi della legge regionale n. 4 del 2015).

Interventi in deroga, quelli in disamina, che la stessa legge regionale n. 25 del 2009, in linea con il citato programma nazionale, descrive come funzionali «[...] a migliorare la qualità e la sicurezza del patrimonio edilizio esistente, a favorire il risparmio energetico e l'utilizzo di fonti di energia rinnovabile, nonché a ridurre il consumo dei suoli attraverso il riuso del patrimonio edilizio esistente» (art. 1, comma 1, lettera a).

4.2.– Sono tre le categorie cui possono essere ricondotti gli interventi in deroga tipizzati dalla citata legge n. 25 del 2009. È consentito, in particolare, un ampliamento volumetrico, in deroga alle norme urbanistiche vigenti, destinato a riguardare edifici residenziali esistenti aventi tipologia monofamiliare isolata, bifamiliare isolata o plurifamiliare (art. 2, comma 1); sono consentiti in deroga, inoltre, aumenti di volume legati agli interventi di demolizione e ricostruzione del patrimonio edilizio esistente, finalizzati a garantire un adeguamento alle vigenti disposizioni antisismiche ed a favorire migliori prestazioni energetiche (art. 3, comma 1); infine, è consentito il «riuso e recupero del patrimonio edilizio esistente» al verificarsi di determinati presupposti, attraverso il mutamento di destinazione d'uso, sempre in deroga alle disposizioni urbanistiche vigenti (art. 5).

4.3.– Ciò premesso, va escluso che le disposizioni impugnate costituiscano norme di interpretazione autentica.

4.3.1.– Questa Corte si è ripetutamente espressa nel senso della sostanziale indifferenza, quanto allo scrutinio di legittimità costituzionale, della distinzione tra norme di interpretazione autentica – retroattive, salva una diversa volontà in tal senso esplicitata dal legislatore stesso – e norme innovative con efficacia retroattiva.

Ciò che assume rilievo, piuttosto, è la compatibilità di tali disposizioni con il divieto di retroattività che, «pur costituendo valore fondamentale di civiltà giuridica, non riceve nell'ordinamento la tutela privilegiata riservata dall'art. 25 Cost. esclusivamente alla materia penale» (ex plurimis, sentenza 156 del 2014).

Al legislatore non è preclusa la possibilità di emanare norme retroattive sia innovative che di interpretazione autentica.

La retroattività deve, tuttavia, trovare adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza attraverso un puntuale bilanciamento tra le ragioni che ne hanno motivato la previsione e i valori, costituzionalmente tutelati, al contempo potenzialmente lesi dall'efficacia a ritroso della norma adottata (sentenza n. 170 del 2013, che riassume sul tema le costanti indicazioni di principio espresse dalla Corte).

Questa Corte ha, pertanto, individuato alcuni limiti generali all'efficacia retroattiva delle leggi, attinenti alla salvaguardia di principi costituzionali tra i quali sono ricompresi «il rispetto del principio generale di ragionevolezza, che si riflette nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento; la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto; la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico; il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario» (sentenza n. 170 del 2013, nonché sentenze n. 78 del 2012 e n. 209 del 2010).

4.3.2.– L'affermazione di principio in forza della quale la distinzione tra norme interpretative e disposizioni retroattive deve ritenersi priva di rilievo al fine che occupa merita, tuttavia, una ulteriore precisazione.

In più occasioni, infatti, avuto riguardo alle norme che pretendono di avere natura meramente interpretativa, questa Corte ha ritenuto che la palese erroneità di tale auto-qualificazione può costituire un indice, sia pure non dirimente, della irragionevolezza della disposizione impugnata (in tal senso, sentenze n. 103 del 2013 e n. 41 del 2011).

Per contro, l'individuazione della natura interpretativa della norma non può ritenersi in sé indifferente nel bilanciamento di valori sotteso al giudizio di costituzionalità che cade sulle norme

retroattive. Se, ad esempio, i valori costituzionali in gioco sono quelli dell'affidamento dei consociati e della certezza dei rapporti giuridici, è di tutta evidenza che l'esegesi imposta dal legislatore, assegnando alle disposizioni interpretate un significato in esse già contenuto, riconoscibile come una delle loro possibili varianti di senso, influisce sul positivo apprezzamento sia della sua ragionevolezza « [...] sia della non configurabilità di una lesione dell'affidamento dei destinatari» (sentenza n. 170 del 2008).

4.3.3.– Occorre dunque procedere alla corretta individuazione della natura delle norme oggetto di censura in parte qua.

Sul punto va ribadito (ex plurimis, sentenza n. 314 del 2013) che «va riconosciuto carattere interpretativo alle norme che hanno il fine obiettivo di chiarire il senso di norme preesistenti ovvero di escludere o di enucleare uno dei sensi fra quelli ritenuti ragionevolmente riconducibili alla norma interpretata, allo scopo di imporre a chi è tenuto ad applicare la disposizione considerata un determinato significato normativo».

Il legislatore, del resto, può adottare norme di interpretazione autentica non soltanto in presenza di incertezze sull'applicazione di una disposizione o di contrasti giurisprudenziali, ma anche quando la scelta imposta dalla legge rientri tra le possibili varianti di senso del testo originario, così rendendo vincolante un significato ascrivibile ad una norma anteriore (in termini, oltre al precedente già citato, anche le sentenze n. 271 del 2011, n. 209 del 2010 e n. 170 del 2008).

4.3.4.– Nella specie, diversi indici portano ad escludere che alle disposizioni in questione possa ascriversi natura di norme di interpretazione autentica.

Prendendo le mosse dall'art. 42 della legge regionale impugnata, va subito ribadito che gli interventi edilizi presi in considerazione dall'art. 3 della legge n. 25 del 2009, in linea con le connotazioni complessive della stessa, sono destinati al patrimonio edilizio esistente: le relative deroghe volumetriche, assentite rispetto agli strumenti urbanistici vigenti, limitate nel tempo perché straordinarie, trovano una ragion d'essere nella finalità di adeguare dal punto di vista antisismico ed energetico realtà immobiliari preesistenti fatte oggetto di ricostruzione previa demolizione.

Utilizzando l'espressione «edifici residenziali in fase di realizzazione in forza di un titolo abilitativo in corso di validità», che la disposizione interpretativa vorrebbe ascrivere come contenuto della disposizione interpretata, si intendono, dunque, le demolizioni con ricostruzione in corso di realizzazione alla data di entrata in vigore della legge regionale n. 25 del 2009; ma il significato che il legislatore regionale ha deciso di imporre con l'intervento normativo contestato coincide con quello in precedenza espresso dal tenore originario della norma interpretata, prima di venire modificata sul punto dall'art. 4 della legge della Regione Basilicata 3 dicembre 2012, n. 25, recante «Modifiche alla legge regionale 7 agosto 2009, n. 25 (Misure urgenti e straordinarie volte al rilancio dell'economia e alla riqualificazione del patrimonio edilizio esistente), alla legge regionale 11 agosto 1999, n. 23 (Tutela, governo ed uso del territorio), alla legge regionale 7 agosto 1996, n. 37 (Procedure per l'approvazione degli strumenti attuativi in variante agli strumenti urbanistici generali), alla legge regionale 27 luglio 1979, n. 23 (Disciplina transitoria delle procedure di approvazione degli strumenti urbanistici di attuazione), in attuazione dell'art. 5 comma 9 del decreto legge 13 maggio 2011, n. 70 convertito con modificazioni dalla legge 12 luglio 2011, n. 106».

Appare pertanto evidente che si tratta di una reintroduzione del medesimo significato in precedenza espunto dallo stesso legislatore regionale: il relativo intervento normativo, dunque, non può avere altra natura che quella della innovazione.

Ad analoghe conclusioni deve pervenirsi in riferimento ai primi due commi dell'art. 44 della legge impugnata, i quali non solo ribadiscono che gli edifici interessati dai relativi interventi sono anche quelli «in fase di realizzazione», ma precisano, altresì, che questi ultimi possono avere ad oggetto anche «nuove costruzioni», individuate in termini coincidenti con la definizione all'uopo espressa nel TUE.

Una lettura complessiva delle tre citate disposizioni, favorita dal comune denominatore di riferimento, induce, quindi, l'interprete a ritenere che con l'intervento normativo in questione il legislatore, avuto riguardo agli interventi edilizi di cui all'art. 3 della legge regionale n. 25 del 2009, ha inteso assegnare alla locuzione «edifici esistenti» un significato comprensivo anche degli interventi aventi ad oggetto «nuove costruzioni».

Esegesi, questa, che conferma il carattere innovativo della norma in questione, giacché vengono evocate categorie di intervento edilizio che, nella loro massima espansione, hanno un contenuto non coerente con la ratio sottesa alla legge regionale in oggetto.

Infine, guardando anche al comma 3 dello stesso art. 44, non può non rimarcarsi che le modifiche apportate alla legge regionale n. 25 del 2009 dalla legge regionale n. 4 del 2015, cui si fa riferimento nella disposizione censurata, non hanno interpretato, ma solo innovato la pregressa disciplina.

La stessa previsione in blocco e indistinta del riferimento alle disposizioni della detta legge del 2015 svela, infatti, l'effettiva intenzione perseguita con la norma censurata: spostare nel tempo il portato delle modifiche introdotte nel 2015 sino a ricondurle alla data di entrata in vigore della legge n. 25 del 2009.

4.4.– Una volta chiarita la natura retroattiva delle disposizioni impugnate, occorre scrutinarne la ragionevolezza ai sensi dell'art. 3 Cost.

4.4.1.– La erroneità della auto-qualificazione delle norme impugnate come interpretative costituisce, si è detto, un primo indice, per quanto non dirimente, della irragionevolezza del loro retroagire nel tempo, ulteriormente corroborato dalla constatazione che le stesse introducono innovazioni, destinate, per lo più, ad ampliare facoltà in deroga ai relativi strumenti urbanistici, peraltro non necessariamente in termini di logica continuità con il quadro generale di riferimento sul quale le stesse sono destinate ad incidere.

Relativamente a quest'ultimo profilo basta limitarsi al dato offerto dal riferimento alle “nuove costruzioni” cui si fa cenno nei primi due commi dell'impugnato art. 44 ed alle possibili interpretazioni che lo stesso potrebbe favorire, potenzialmente distoniche rispetto alle finalità perseguite dalla legge regionale n. 25 del 2009, tesa ad una valorizzazione del patrimonio esistente attraverso le deroghe ai vigenti strumenti urbanistici.

4.4.2.– Si tratta dunque di disposizioni (in particolar modo l'art. 42 e i primi due commi dell'art. 44) innovative con efficacia retroattiva, in grado di rendere legittime condotte che, non considerate tali al momento della loro realizzazione (perché non conformi agli strumenti urbanistici di riferimento), lo divengono per effetto dell'intervento successivo del legislatore.

Ciò impone uno stringente rigore di giudizio nel procedere allo scrutinio di ragionevolezza, dovendosi considerare a tal fine le esigenze sovra-individuali sottese alla valutazione dei carichi urbanistici in uno al rilievo complessivo dei valori in gioco nonché alla straordinarietà delle previsioni in deroga fatte retroagire nel tempo.

4.4.3.– Anche a voler ritenere che, nella specie, le disposizioni impugnate possano trovare una loro giustificazione nell'esigenza della Regione di assicurare una maggiore omogeneità alle norme in oggetto per fare fronte al sovrapporsi delle modifiche intervenute nel tempo, siffatta finalità deve ritenersi recessiva rispetto al valore della certezza del diritto, nel caso messo in discussione in una materia, quella urbanistica, rispetto alla quale assume una peculiare rilevanza l'affidamento che la collettività ripone nella sicurezza giuridica (sentenza n. 209 del 2010).

Del resto, pur guardando alla potenziale incidenza delle norme impugnate sui rapporti interprivati, va osservato che le stesse, per quanto prevalentemente di favore rispetto agli interessi dei singoli destinatari, retroagendo nel tempo sacrificano, in linea di principio, le posizioni soggettive dei potenziali controinteressati che facevano affidamento sulla stabilità dell'assetto normativo vigente all'epoca delle singole condotte.

4.4.4.– Infine, la ritenuta violazione dell’art. 3 Cost. è confortata dagli argomenti desumibili dalla seconda censura, riferita al terzo comma dell’art. 117 Cost. con riguardo alla materia «governo del territorio» e ai parametri interposti offerti dagli artt. 36 e 37 del TUE; argomenti che, in larga misura, tuttavia, sostanzialmente integrano e chiariscono le ragioni della lesione del primo di detti parametri.

4.4.5.– La previsione della retroattività, nella specie, consente di regolarizzare ex post, rendendole legittime, opere che, al momento della loro realizzazione, sono in contrasto con gli strumenti urbanistici di riferimento, dando corpo, in definitiva, ad una surrettizia ipotesi di sanatoria, in linea con iniziative legislative analoghe puntualmente sanzionate da questa Corte (sentenze n. 233 del 2015, n. 209 del 2010, n. 290 e n. 54 del 2009).

Ciò che rileva, per quel che qui immediatamente interessa, è che in tema di condono edilizio “straordinario”, la giurisprudenza di questa Corte ha chiarito che spettano alla legislazione statale, oltre ai profili penalistici (integralmente sottratti al legislatore regionale: sentenze n. 49 del 2006, n. 70 del 2005 e n. 196 del 2004), le scelte di principio sul versante della sanatoria amministrativa, in particolare quelle relative all’an, al quando e al quantum.

Esula, infatti, dalla potestà legislativa concorrente delle Regioni il potere di «ampliare i limiti applicativi della sanatoria» (sentenza n. 290 del 2009) oppure, ancora, di «allargare l’area del condono edilizio rispetto a quanto stabilito dalla legge dello Stato» (sentenza n. 117 del 2015).

A maggior ragione, esula dalla potestà legislativa regionale il potere di disporre autonomamente una sanatoria straordinaria per il solo territorio regionale (sentenza n. 233 del 2015).

Realizzando un sostanziale intervento in sanatoria, la Regione Basilicata ha dunque finito per invadere un ambito legislativo estraneo ai titoli di sua legittimazione, rendendo ancor più evidente la marcata incoerenza sistematica da ascrivere alle disposizioni impugnate.

5.– In breve, il confronto tra le disposizioni regionali censurate ed i principi costituzionali più volte richiamati da questa Corte porta alla conclusione che le stesse non solo non possono essere ritenute interpretative, nel senso prima chiarito, ma ledono, oltre alle norme della legislazione statale in materia edilizia, il canone generale della ragionevolezza ex art. 3 Cost., correttamente evocato dal ricorso, con ulteriori, potenziali, ricadute in ordine alla effettività del diritto dei cittadini di agire in giudizio a tutela dei propri diritti (art 24, primo comma, Cost.) nonché in punto alla integrità delle attribuzioni costituzionali dell’autorità giurisdizionale (art. 102 Cost.).

5.1.– Resta assorbita ogni altra censura rivolta nei confronti delle stesse disposizioni ma riferita all’art 117, terzo comma, Cost.

6.– Il Governo ricorrente ha anche impugnato l’art. 63, comma 1, della legge della Regione Basilicata n. 5 del 2016.

6.1.– La norma impugnata, nel sostituire il comma 4 dell’art. 20 della legge regionale 8 agosto 2012, n. 16 (Assestamento del bilancio di previsione per l’esercizio finanziario 2012 e del bilancio pluriennale per il triennio 2012/2014), detta disposizioni in materia di limiti di spesa per il personale delle aziende e degli enti del servizio sanitario.

In particolare, abrogato – dopo la proposizione del ricorso – il relativo primo capoverso (dall’art. 2 della legge regionale 4 agosto 2016, n. 17, recante «Modifiche a norme in materia di sanità»), il cui disposto era comunque indifferente all’oggetto della questione prospettata, l’attuale testo della norma modificata da quella censurata prevede che: «In attuazione delle disposizioni di cui all’art. 1, comma 584, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, la Giunta regionale adotta un programma pluriennale di graduale riduzione della spesa del personale delle Aziende ed Enti del servizio sanitario regionale, al fine di garantire l’obiettivo, previsto per l’anno 2020, di una spesa complessiva del personale pari a quella sostenuta nell’anno 2004 ridotta dell’1,4% al netto della

spesa per il personale del sistema dell'emergenza urgenza 118 e dell'IRCCS CROB di Rionero in Vulture non ancora strutturata alla data del 31 dicembre 2004, individuando il limite di spesa annuale per ciascuna Azienda».

6.2.– Tale disposizione, secondo il Governo, sarebbe in contrasto con i limiti di spesa imposti dai commi 71 e 72 dell'art. 2 della legge n. 191 del 2009, per gli enti del servizio sanitario. In particolare, il citato comma 71 prevede che «[...] gli enti del Servizio sanitario nazionale concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica adottando, anche nel triennio 2010-2012, misure necessarie a garantire che le spese del personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'imposta regionale sulle attività produttive, non superino per ciascuno degli anni 2010, 2011 e 2012 il corrispondente ammontare dell'anno 2004 diminuito dell'1,4 per cento. [...]».

La stessa disposizione evocata quale parametro interposto esclude dal computo dell'importo massimo di spesa assentita «[...] sia per l'anno 2004 sia per ciascuno degli anni 2010, 2011 e 2012, le spese di personale totalmente a carico di finanziamenti comunitari o privati, nonché le spese relative alle assunzioni a tempo determinato e ai contratti di collaborazione coordinata e continuativa per l'attuazione di progetti di ricerca finanziati ai sensi dell'articolo 12-bis del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni».

Rimarca, inoltre, il ricorrente, che le previsioni di contenimento della spesa sopra indicate, in origine riferite al triennio 2010-2012, sono state successivamente estese agli anni dal 2013 al 2020, ai sensi dell'art. 17, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, così come modificato dall'art. 1, comma 584, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)».

6.3.– Ciò premesso, la norma impugnata, secondo l'assunto del Governo, compromette il rispetto, a livello regionale, degli obiettivi di contenimento della spesa di personale fissati dalle disposizioni statali evocate quali parametri interposti, cui va ascritta natura di principi di coordinamento della finanza pubblica: escludendo dal computo della spesa cui applicare il predetto obiettivo di risparmio il personale del sistema «dell'emergenza urgenza», nonché quello dell'IRCCS CROB di Rionero in Vulture, la norma censurata si pone in deroga al limite di spesa riferito al 2004, ridotto dell'1,4 %, da ritenersi applicabile anche a tale personale.

Di qui la addotta violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

6.4.– La censura merita l'accoglimento nei termini precisati di seguito.

6.4.1.– Pur se nominalmente riferita all'intero primo comma dell'art. 63, la censura, nel suo portato effettivo, risulta esclusivamente limitata alla mancata previsione – nel computo da considerare per ritenere rispettata la soglia di contenimento stabilita dai parametri interposti all'uopo evocati – degli importi di spesa previsti per il «personale del sistema dell'emergenza urgenza 118 e dell'IRCCS CROB di Rionero in Vulture»; e ciò fissa i confini della valutazione rimessa a questa Corte nello scrutinare la norma impugnata.

6.4.2.– Secondo il consolidato orientamento espresso in materia (ex plurimis, sentenza n. 110 del 2014) «l'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute ed in particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa», peraltro in un «quadro di esplicita condivisione da parte delle Regioni della assoluta necessità di contenere i disavanzi del settore sanitario».

Il legislatore statale può in coerenza «legittimamente imporre alle Regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con

il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari (sentenze n. 91 del 2012, n. 163 del 2011 e n. 52 del 2010)».

In questa cornice va considerata e letta l'affermazione, ribadita nel tempo dalla Corte, in forza della quale la spesa per il personale costituisce «una delle voci del bilancio regionale, caratterizzata sia dal peso preponderante che vi riveste, sia dalla storica ritrosia delle Regioni a porvi adeguati limiti» (sentenze n. 182 del 2011).

In linea con tale orientamento, questa Corte (sentenze n. 182 del 2011, n. 68 del 2011 e n. 333 del 2010) ha già riconosciuto, al limite stabilito dal comma 71 dell'art. 2 della legge di stabilità del 2010, la natura di principio fondamentale, diretto al contenimento della spesa sanitaria, ritenuto, come tale, espressione di un correlato principio di coordinamento della finanza pubblica.

Del resto, ad analoga soluzione si era già pervenuti (sentenza n. 120 del 2008) allorquando ad essere sottoposto a scrutinio era stato l'art. 1, comma 565, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007), che della evocata norma interposta ebbe a costituire l'antecedente con analogia di contenuti.

6.4.3.– Messa in chiaro la natura dell'art. 2, comma 71, della legge n. 191 del 2009, non pare revocabile in dubbio, in linea con la doglianza prospettata, che la norma regionale impugnata consenta l'indebito superamento della soglia di contenimento fissata dalla citata disposizione, perché esclude, dal computo del totale della spesa consentita, i costi di riferimento relativi ad alcune categorie di dipendenti che non sono immediatamente riconducibili a quelle per le quali lo stesso parametro interposto ammette una deroga di principio.

Il tutto, peraltro, in ragione di una giustificazione di fondo – quella in forza della quale tali ragioni di spesa non erano ancora strutturate nell'anno 2004 – evidentemente inconferente, perché in aperta contraddizione logica con l'esigenza di revisione al ribasso della spesa per siffatta voce, una volta definito il relativo parametro massimo di riferimento.

Di qui l'illegittimità costituzionale della norma censurata, nei limiti del petitum prospettato dal ricorso.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 42 e 44, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Basilicata 4 marzo 2016, n. 5 (Collegato alla Legge di stabilità regionale 2016);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale del comma 4 dell'art. 20 della legge della Regione Basilicata 8 agosto 2012, n. 16 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2012 e del bilancio pluriennale per il triennio 2012/2014), come sostituito dall'art. 63, comma 1, della legge della Regione Basilicata n. 5 del 2016, limitatamente alle parole «al netto della spesa per il personale del sistema dell'emergenza urgenza 118 e dell'IRCCS CROB di Rionero in Vulture non ancora strutturata alla data del 31 dicembre 2004».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 febbraio 2017.

Paolo GROSSI, Presidente
Augusto Antonio BARBERA, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 12 aprile 2017.

Sentenza: 22 febbraio 2017, n. 74

Materia: Caccia

Parametri invocati: artt. 117, secondo comma, lett. s)

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente Consiglio dei Ministri

Oggetto: art. 4 della legge della Regione Abruzzo 13 aprile 2016, n. 11 (Modifiche alle leggi regionali 25/2011, 5/2015, 38/1996 e 9/2011),

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Abruzzo 13 aprile 2016, n. 11 (Modifiche alle leggi regionali 25/2011, 5/2015, 38/1996 e 9/2011).

Estensore nota: Beatrice Pieraccioli

Sintesi

Il Presidente del Consiglio dei ministri, ha promosso, tra le altre, questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Abruzzo 13 aprile 2016, n. 11 (Modifiche alle leggi regionali 25/2011, 5/2015, 38/1996 e 9/2011), in riferimento all'art. 117, primo e secondo comma, lettera s), della Costituzione.

La norma impugnata, per favorire lo sviluppo sostenibile delle aree interne attraverso l'incremento del turismo cinofilo, ha autorizzato lo svolgimento di attività cinofile e cinotecniche, per almeno otto mesi l'anno, su una porzione del territorio rientrante nelle aree protette regionali.

L'allevamento e l'addestramento dei cani all'interno di aree naturali protette determinerebbe, a parere del ricorrente, un'alterazione degli equilibri biologici di alcune specie animali, che hanno il loro habitat all'interno dei parchi e delle riserve e che ricevono protezione normativa sia a livello internazionale che a livello nazionale.

Conseguentemente, la disposizione regionale censurata si porrebbe in contrasto con i commi primo e secondo, lettera s), dell'art. 117 Cost., rispettivamente perché violerebbe i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, e perché abbasserebbe il livello di tutela della fauna selvatica e di conservazione dell'habitat stabilito dalla legislazione nazionale, invadendo illegittimamente la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

La questione ad avviso della Corte è fondata.

La disciplina regionale impugnata è stata introdotta al dichiarato fine di incrementare il turismo cinofilo, pertanto essa potrebbe, in ipotesi, essere considerata espressione dell'esercizio di competenza legislativa regionale residuale nella materia del turismo, ma l'allevamento e l'addestramento dei cani, svolgendosi all'interno di aree protette, è idoneo ad incidere sulla materia ambientale e, in particolare, sulla tutela dell'ecosistema e su tutto ciò che riguarda la tutela della conservazione della natura come valore in sé, a prescindere dall'habitat degli esseri umani (sentenza n. 12 del 2009).

La normativa regionale deve garantire il rispetto dei livelli minimi uniformi posti dal legislatore nazionale in materia ambientale.

La Corte ribadisce che la materia dell'ambiente è una "materia trasversale" poiché «sullo stesso oggetto insistono interessi diversi: quello alla conservazione dell'ambiente e quelli inerenti alle sue utilizzazioni.

In questi casi, la disciplina unitaria di tutela del bene complessivo ambiente, rimessa in via esclusiva allo Stato, viene a prevalere su quella dettata dalle Regioni o dalle Province autonome, in

materia di competenza propria, che riguardano l'utilizzazione dell'ambiente, e, quindi, altri interessi» (sentenza n. 104 del 2008, con richiamo a sentenza n. 378 del 2007).

L'esercizio della competenza legislativa regionale nelle materie di propria competenza, dunque, trova un limite nella disciplina statale della tutela ambientale, salva la facoltà delle Regioni di prescrivere livelli di tutela ambientale più elevati di quelli previsti dallo Stato.

In materia di aree protette, lo standard minimo uniforme di tutela nazionale si articola nella previsione di strumenti regolatori delle attività esercitabili al loro interno e di esclusione dell'esercizio dell'attività venatoria.

Invero, l'art. 21 della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), vieta l'esercizio venatorio nei parchi nazionali, nei parchi naturali regionali e nelle riserve naturali.

Secondo quanto stabilito dalla Corte l'addestramento dei cani va ricondotto alla materia della caccia, in quanto strumentale all'esercizio venatorio (sentenza n. 350 del 1991 e, più di recente, sentenza n. 303 del 2013), ed è sottoposto alla medesima disciplina. Pertanto, la possibilità del suo svolgimento all'interno delle aree regionali protette – determinata dal fatto che l'art. 4 della legge reg. Abruzzo n. 11 del 2016 non ha escluso, dalle attività cinofile autorizzate, quelle riferite ai cani da caccia – viola il divieto previsto dall'art. 21 della legge n. 157 del 1992 e incide sulla tutela minima garantita dalla normativa nazionale di protezione della fauna.

Più in generale, l'invasione della sfera di competenza legislativa dello Stato in materia ambientale, rileva in riferimento alla legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette); in base ad essa (art. 1), costituiscono aree protette tutti quei territori ove sono presenti «formazioni fisiche, geologiche, geomorfologiche e biologiche, o gruppi di esse, che hanno rilevante valore naturalistico e ambientale» e che sono sottoposti ad uno speciale regime di tutela e protezione, volto ad assicurare la conservazione del patrimonio naturale del paese e la conservazione delle specie animali.

L'art. 11 della medesima legge prevede che la disciplina delle attività consentite all'interno dell'area del parco sia posta mediante regolamento, adottato dall'ente parco, nel rispetto di alcuni divieti tra cui, ai fini che qui interessano, rileva quello di cui al comma 3, lettera a), dell'art. 11, che impone di non danneggiare e disturbare le specie animali.

Il rispetto di tale divieto si impone anche per i parchi regionali, in forza della previsione dell'art. 22 della legge quadro n. 394 del 1991 che, nell'individuare i principi fondamentali a cui la disciplina delle aree naturali protette regionali deve attenersi, vi include l'adozione di regolamenti delle aree protette «secondo criteri stabiliti con legge regionale in conformità ai principi di cui all'articolo 11» (art. 22, comma 1, lettera d).

Il divieto di disturbo delle specie animali integra, dunque, uno standard minimo di tutela ambientale, derogabile solo mediante il meccanismo previsto dall'art. 11, ovvero previa valutazione da parte dell'Ente parco, soggetto preposto alla salvaguardia dell'area protetta, in quanto tecnicamente competente.

La presenza sistemica di animali estranei all'habitat locale, autorizzata direttamente con la legge reg. Abruzzo n. 11 del 2016, a prescindere dalla valutazione dell'Ente parco, integra la violazione del divieto e determina il paventato disturbo dell'ecosistema e della fauna, incidendo sui livelli minimi di tutela ambientale stabiliti dal legislatore nazionale.

Il vizio di illegittimità costituzionale della legge reg. Abruzzo n. 11 del 2016 non può essere superato dalla delimitazione temporale e spaziale delle attività, che sono autorizzate per otto mesi l'anno e su una quota parte dell'area protetta.

In primo luogo, l'argomento non è spendibile per la disposizione transitoria, che non contempla tali limitazioni. In ogni caso, va considerato che il legislatore statale non distingue, all'interno delle aree protette, sottozone in relazione alla specifica attività esercitabile, ma prescrive un indistinto sistema di protezione, quale livello minimo di tutela ambientale, in cui è incluso il divieto di disturbo delle specie animali in tutta l'area, derogabile soltanto a seguito della valutazione dell'ente parco.

Peraltro, tale divieto di disturbo, in riferimento ad alcuni animali protetti che popolano i parchi abruzzesi, quali il lupo, l'orso bruno e il camoscio, trova puntuale corrispondenza, senza

possibilità di deroghe, nell'art. 8 del d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche).

La presenza, autorizzata con legge, di cani, estranei all'habitat tutelato, all'interno dei parchi e delle riserve regionali è, dunque, ad un tempo lesiva degli obblighi comunitari e dei livelli minimi di tutela ambientale prescritti dal legislatore nazionale e contrasta, quindi, con l'art. 117, primo e secondo comma, lettera s), Cost.

Ambiente - Parchi e aree naturali - Autorizzazione allo svolgimento di attività cinofile e cinotecniche, per almeno otto mesi l'anno, su una porzione del territorio rientrante nelle aree protette regionali. - Legge della Regione Abruzzo 13 aprile 2016, n. 11 (Modifiche alle leggi regionali 25/2011, 5/2015, 38/1996 e 9/2011), art. 4. - (T-170074) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.16 del 19-4-2017)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Abruzzo 13 aprile 2016, n. 11 (Modifiche alle leggi regionali 25/2011, 5/2015, 38/1996 e 9/2011), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato l'8-9 giugno 2016, depositato in cancelleria il 10 giugno 2016 ed iscritto al n. 29 del registro ricorsi 2016.

Visto l'atto di costituzione della Regione Abruzzo;

udito nell'udienza pubblica del 22 febbraio 2017 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

uditi l'avvocato dello Stato Leonello Mariani per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Fabio Francesco Franco per la Regione Abruzzo.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso iscritto al n. 29 del registro ricorsi 2016, ha promosso, tra le altre, questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Abruzzo 13 aprile 2016, n. 11 (Modifiche alle leggi regionali 25/2011, 5/2015, 38/1996 e 9/2011), in riferimento all'art. 117, primo e secondo comma, lettera s), della Costituzione.

Riservata a separata pronuncia la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse con il medesimo ricorso, si rileva che la norma impugnata, per favorire lo sviluppo sostenibile delle aree interne attraverso l'incremento del turismo cinofilo, ha autorizzato lo svolgimento di attività cinofile e cinotecniche, per almeno otto mesi l'anno, su una porzione del territorio rientrante nelle aree protette regionali.

In particolare, l'attività è stata autorizzata su aree non inferiori al cinquanta per cento delle zone B, C e D dei parchi naturali regionali e su aree non inferiori al trenta per cento delle riserve regionali naturali guidate, controllate e speciali, mentre in via transitoria, e fino all'adeguamento alle nuove disposizioni, da parte dei regolamenti o dei piani dei parchi naturali regionali, nonché del piano di assetto naturalistico della riserva naturale, le attività cinofile sono consentite per l'intero

anno e su tutte le aree ricadenti nelle zone B, C e D dei parchi naturali regionali e sull'intera superficie della riserva naturale regionale.

L'allevamento e l'addestramento dei cani all'interno di aree naturali protette determinerebbe, a parere del ricorrente, un'alterazione degli equilibri biologici di alcune specie animali, che hanno il loro habitat all'interno dei parchi e delle riserve e che ricevono protezione normativa sia a livello internazionale che a livello nazionale.

Conseguentemente, la disposizione regionale censurata si porrebbe in contrasto con i commi primo e secondo, lettera s), dell'art. 117 Cost., rispettivamente perché violerebbe i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, e perché abbasserebbe il livello di tutela della fauna selvatica e di conservazione dell'habitat stabilito dalla legislazione nazionale, invadendo illegittimamente la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

2.– La questione è fondata.

Va preliminarmente chiarito che, ai sensi dell'art. 9 della legge della Regione Abruzzo 21 giugno 1996, n. 38 (Legge-quadro sulle aree protette della Regione Abruzzo per l'Appennino Parco d'Europa), i «Parchi naturali regionali» sono «sistem[i] di aree a protezione ed utilizzazione differenziata» e articolati internamente in zone, così classificate:

1) «Zona A», costituita da un'area di eccezionale valore naturalistico, che coincide con la riserva integrale, ove è garantita la conservazione dell'ambiente naturale nella sua integrità e sono ammessi interventi finalizzati esclusivamente alla ricerca scientifica ed al ripristino ecologico;

2) «Zona B», costituita da un'area di elevato valore naturalistico e paesaggistico, che integra la riserva generale e che è a sua volta articolabile in più sottozone, ove sono ammesse le attività agro-silvo-pastorali condotte con sistemi compatibili con i fini generali del parco e gli interventi volti al restauro o alla ricostituzione di ambienti o equilibri naturali degradati;

3) «Zona C», costituita da un'area di protezione, per la conservazione di ambienti naturali in parte antropizzati, in cui può essere esercitata ed incentivata l'attività agro-silvo-pastorale;

4) «Zona D», costituita da un'area di sviluppo, limitata ai centri ed alle aree limitrofe.

Le «Riserve naturali regionali», invece, sono definite, dall'art. 19 della medesima legge reg. Abruzzo n. 38 del 1996, quali zone che «presentano, unitariamente considerate, particolare interesse naturalistico in funzione di una speciale tutela di emergenze geomorfologiche, floristiche, faunistiche, paleontologiche e archeologiche o di altri valori ambientali», e sono distinte in: riserva naturale integrale (per la conservazione dell'ambiente naturale nella sua integrità); riserva naturale guidata (per la conservazione e la ricostituzione di ambienti naturali nei quali è consentita una razionale attività agricola, pascoliva ed una selvicoltura con criteri di sfruttamento naturalistici, nonché forme di turismo escursionistico); riserva naturale controllata (per la conservazione di ambienti naturali in parte antropizzati); riserva naturale speciale (per la salvaguardia rigorosa di singoli ambienti di rilevante interesse naturalistico, genetico, paesaggistico, storico, umano e geomorfologico).

Da tali indicazioni, emerge che l'attività cinofila è autorizzata dall'art. 4 della legge reg. Abruzzo n. 11 del 2016 in tutte le aree protette regionali, con esclusione della sola riserva naturale integrale di eccezionale valore naturalistico.

3.– La disciplina regionale impugnata è stata introdotta al dichiarato fine di incrementare il turismo cinofilo, pertanto essa potrebbe, in ipotesi, essere considerata espressione dell'esercizio di competenza legislativa regionale residuale nella materia del turismo, ma l'allevamento e l'addestramento dei cani, svolgendosi all'interno di aree protette, è idoneo ad incidere sulla materia

ambientale e, in particolare, sulla tutela dell'ecosistema e su tutto ciò che riguarda la tutela della conservazione della natura come valore in sé, a prescindere dall'habitat degli esseri umani (sentenza n. 12 del 2009).

La normativa regionale deve garantire il rispetto dei livelli minimi uniformi posti dal legislatore nazionale in materia ambientale.

Questa Corte, infatti, ha più volte ribadito che la materia dell'ambiente è una "materia trasversale" poiché «sullo stesso oggetto insistono interessi diversi: quello alla conservazione dell'ambiente e quelli inerenti alle sue utilizzazioni

In questi casi, la disciplina unitaria di tutela del bene complessivo ambiente, rimessa in via esclusiva allo Stato, viene a prevalere su quella dettata dalle Regioni o dalle Province autonome, in materia di competenza propria, che riguardano l'utilizzazione dell'ambiente, e, quindi, altri interessi» (sentenza n. 104 del 2008, con richiamo a sentenza n. 378 del 2007).

L'esercizio della competenza legislativa regionale nelle materie di propria competenza, dunque, trova un limite nella disciplina statale della tutela ambientale, salva la facoltà delle Regioni di prescrivere livelli di tutela ambientale più elevati di quelli previsti dallo Stato.

In materia di aree protette, lo standard minimo uniforme di tutela nazionale si articola nella previsione di strumenti regolatori delle attività esercitabili al loro interno e di esclusione dell'esercizio dell'attività venatoria.

Invero, l'art. 21 della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), vieta l'esercizio venatorio nei parchi nazionali, nei parchi naturali regionali e nelle riserve naturali.

Per costante orientamento di questa Corte, l'addestramento dei cani va ricondotto alla materia della caccia, in quanto strumentale all'esercizio venatorio (sentenza n. 350 del 1991 e, più di recente, sentenza n. 303 del 2013), ed è sottoposto alla medesima disciplina.

Pertanto, la possibilità del suo svolgimento all'interno delle aree regionali protette – determinata dal fatto che l'art. 4 della legge reg. Abruzzo n. 11 del 2016 non ha escluso, dalle attività cinofile autorizzate, quelle riferite ai cani da caccia – viola il divieto previsto dall'art. 21 della legge n. 157 del 1992 e incide sulla tutela minima garantita dalla normativa nazionale di protezione della fauna.

Più in generale, l'invasione della sfera di competenza legislativa dello Stato in materia ambientale, rileva in riferimento alla legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette); in base ad essa (art. 1), costituiscono aree protette tutti quei territori ove sono presenti «formazioni fisiche, geologiche, geomorfologiche e biologiche, o gruppi di esse, che hanno rilevante valore naturalistico e ambientale» e che sono sottoposti ad uno speciale regime di tutela e protezione, volto ad assicurare la conservazione del patrimonio naturale del paese e la conservazione delle specie animali.

La predetta legge quadro nazionale classifica le aree naturali protette in parchi e riserve naturali e, in relazione alla dimensione locale degli interessi naturalistici, attribuisce alle Regioni la competenza per l'istituzione e la classificazione dei parchi e delle riserve regionali.

L'art. 11 della medesima legge prevede che la disciplina delle attività consentite all'interno dell'area del parco sia posta mediante regolamento, adottato dall'ente parco, nel rispetto di alcuni divieti tra cui, ai fini che qui interessano, rileva quello di cui al comma 3, lettera a), dell'art. 11, che impone di non danneggiare e disturbare le specie animali.

Il rispetto di tale divieto si impone anche per i parchi regionali, in forza della previsione dell'art. 22 della legge quadro n. 394 del 1991 che, nell'individuare i principi fondamentali a cui la disciplina delle aree naturali protette regionali deve attenersi, vi include l'adozione di regolamenti delle aree protette «secondo criteri stabiliti con legge regionale in conformità ai principi di cui all'articolo 11» (art. 22, comma 1, lettera d).

Il divieto di disturbo delle specie animali integra, dunque, uno standard minimo di tutela ambientale, derogabile solo mediante il meccanismo previsto dall'art. 11, ovvero previa valutazione da parte dell'Ente parco, soggetto preposto alla salvaguardia dell'area protetta, in quanto tecnicamente competente.

La presenza sistemica di animali estranei all'habitat locale, autorizzata direttamente con la legge reg. Abruzzo n. 11 del 2016, a prescindere dalla valutazione dell'Ente parco, integra la violazione del divieto e determina il paventato disturbo dell'ecosistema e della fauna, incidendo sui livelli minimi di tutela ambientale stabiliti dal legislatore nazionale.

Già con la sentenza n. 44 del 2011, questa Corte aveva stabilito che «la previsione legislativa regionale diretta allo svolgimento di attività che estrinsecandosi nell'addestramento di cani, non solo da caccia, ed in prove zootecniche, vanno a interagire con l'habitat naturale, non appare rispettosa dei livelli di tutela dell'ambiente, contenuti nella normativa statale» ed aveva ritenuto illegittima la previsione che contemplava l'istituzione, da parte di Comuni compresi nel territorio dei parchi, con la cooperazione solo eventuale degli organi del parco, di aree cinofile adibite all'addestramento ed allenamento dei cani.

In particolare, la stessa sentenza n. 44 del 2011 aveva chiarito che «lo svolgimento di attività che pur riconducibili alle esigenze di sviluppo economico del territorio, determinano, secondo la previsione della legge impugnata, un particolare afflusso di persone e di animali nel territorio del parco, va rimesso alla regolamentazione tecnica dell'ente preposto all'area protetta (sentenza n. 108 del 2005)».

Il vizio di illegittimità costituzionale della legge reg. Abruzzo n. 11 del 2016 non può essere superato dalla delimitazione temporale e spaziale delle attività, che sono autorizzate per otto mesi l'anno e su una quota parte dell'area protetta.

In primo luogo, l'argomento non è spendibile per la disposizione transitoria, che non contempla tali limitazioni.

In ogni caso, va considerato che il legislatore statale non distingue, all'interno delle aree protette, sottozone in relazione alla specifica attività esercitabile, ma prescrive un indistinto sistema di protezione, quale livello minimo di tutela ambientale, in cui è incluso il divieto di disturbo delle specie animali in tutta l'area, derogabile soltanto a seguito della valutazione dell'ente parco.

Peraltro, tale divieto di disturbo, in riferimento ad alcuni animali protetti che popolano i parchi abruzzesi, quali il lupo, l'orso bruno e il camoscio, trova puntuale corrispondenza, senza possibilità di deroghe, nell'art. 8 del d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche).

La presenza, autorizzata con legge, di cani, estranei all'habitat tutelato, all'interno dei parchi e delle riserve regionali è, dunque, ad un tempo lesiva degli obblighi comunitari e dei livelli minimi di tutela ambientale prescritti dal legislatore nazionale e contrasta, quindi, con l'art. 117, primo e secondo comma, lettera s), Cost.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separata pronuncia la decisione delle restanti questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso in epigrafe;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Abruzzo 13 aprile 2016, n. 11 (Modifiche alle leggi regionali 25/2011, 5/2015, 38/1996 e 9/2011).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 febbraio 2017.

Paolo GROSSI, Presidente

Giulio PROSPERETTI, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 12 aprile 2017.

Sentenza: 21 marzo 2017, n. 75

Materia: Ambiente – rifiuti

Parametri invocati: articoli 11, 97, e 117, comma 1, 2 e 3, articolo 118, comma 1, e 2 della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regione Lombardia

Oggetto: articolo 49 della legge 28 dicembre 2015, n. 221 (Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di *green economy* e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali).

Esito: Illegittimità costituzionale dell'art. 49 della legge 28 dicembre 2015, n. 221 (Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di *green economy* e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali).

Estensore nota: Domenico Ferraro

Sintesi:

La Regione Lombardia ha impugnato l'art. 49 della legge 28 dicembre 2015, n. 221 (Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di *green economy* e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali). Con la disposizione viene aggiunto il comma 3-bis nell'art. 187 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante "Norme in materia ambientale".

L'art. 187, comma 1, mette il divieto di "*miscelare rifiuti pericolosi aventi differenti caratteristiche di pericolosità ovvero rifiuti pericolosi con rifiuti non pericolosi*"; il comma 2 dispone che, "*in deroga al comma 1, la miscelazione dei rifiuti pericolosi che non presentino la stessa caratteristica di pericolosità, tra loro o con altri rifiuti, sostanze o materiali, può essere autorizzata ai sensi degli articoli 208, 209 e 211 [...]*", a determinate condizioni di seguito elencate; il comma 3-bis, aggiunto con la disposizione impugnata, statuisce che "*le miscelazioni non vietate in base al presente articolo non sono sottoposte ad autorizzazione e, anche se effettuate da enti o imprese autorizzati ai sensi degli articoli 208, 209 e 211, non possono essere sottoposte a prescrizioni o limitazioni diverse od ulteriori rispetto a quelle previste per legge*".

Con riferimento a quest'ultima disposizione la Regione Lombardia avanza cinque censure.

La ricorrente lamenta la violazione "*degli articoli 11 e 117, comma 1, della Costituzione, in relazione alla Direttiva 2008/98/CE, e dell'art. 117, commi 2 e 3 della Costituzione*".

La norma statale sottrarrebbe all'autorizzazione "*e alle prescrizioni ad essa connesse*" la miscelazione di rifiuti con uguali caratteristiche di pericolosità e quella fra rifiuti non pericolosi, che invece sarebbe assoggettata ad autorizzazione dall'art. 23, paragrafo 1, della direttiva n. 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive. Infatti, la miscelazione dei rifiuti rientrerebbe nel *genus* del "*trattamento*" dei rifiuti e, in base all'art. 23, paragrafo 1, della citata direttiva, "*gli Stati membri impongono a qualsiasi ente o impresa che intende effettuare il trattamento dei rifiuti di ottenere l'autorizzazione dell'autorità competente*". La norma impugnata contrasterebbe anche con l'art. 17 della direttiva, che sancisce il principio di tracciabilità dei rifiuti pericolosi.

La Regione lamenta la violazione dell'art. 117, comma 2 e comma 3, perché la norma impugnata non consente di garantire i livelli ulteriori di tutela ambientale della Regione ai sensi dell'art. 3-*quinquies* comma 2 del d.lgs. n. 152/2006, e inibisce la tracciabilità dei rifiuti.

L'art. 49 della legge n. 221 del 2015 impedirebbe alle regioni di fissare livelli di tutela ulteriori, liberalizzando un'attività potenzialmente dannosa per l'ambiente.

Ancora la Regione Lombardia denuncia la violazione dell'art. 117, comma 3, in relazione alla potestà legislativa concorrente in materia di tutela della salute e sicurezza del lavoro, perché la miscelazione, priva di prescrizioni specifiche, potrebbe comportare rischi per la salute pubblica e la sicurezza dei lavoratori a causa di reazioni impreviste o emanazione di sostanze tossiche.

Nell'esercizio delle loro competenze, *“intrecciate con la materia dell'ambiente”*, alle regioni sarebbe consentito legiferare, oltre che esercitare le proprie funzioni amministrative, purché in *melius* rispetto alla tutela ambientale.

La Regione lamenta anche la violazione dell'art. 118 Cost., in relazione alla lesione del principio di sussidiarietà nell'esercizio delle funzioni amministrative da parte delle Autorità competenti e per contrasto con l'ordinato svolgimento delle attribuzioni regionali.

La norma impugnata violerebbe il primo e il secondo comma dell'art. 118 Cost., dal momento che sottrae alle Regioni la stessa possibilità di emanare autorizzazioni per alcune operazioni di smaltimento rifiuti. Infine, viene anche lamentata la violazione dell'art. 97 Cost.

L'incertezza nelle situazioni giuridiche causata dalla norma impugnata, che lascerebbe all'iniziativa individuale di stabilire le modalità di smaltimento rifiuti, comporterebbe la violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione, sotto il profilo della certezza del diritto e della chiarezza normativa.

Per la Corte, nel merito, la prima questione è fondata. L'art. 23 della direttiva n. 2008/98/CE dispone quanto segue: *“... gli Stati membri impongono a qualsiasi ente o impresa che intende effettuare il trattamento dei rifiuti di ottenere l'autorizzazione dell'autorità competente.*

Tali autorizzazioni precisano almeno quanto segue:

a) i tipi e i quantitativi di rifiuti che possono essere trattati;

b) per ciascun tipo di operazione autorizzata, i requisiti tecnici e di altro tipo applicabili al sito interessato;

c) le misure precauzionali e di sicurezza da prendere;

d) il metodo da utilizzare per ciascun tipo di operazione;

e) le operazioni di monitoraggio e di controllo che si rivelano necessarie;

f) le disposizioni relative alla chiusura e agli interventi ad essa successivi che si rivelano necessarie”.

In base all'art. 3, numero 14), della direttiva, *“per trattamento”* si intendono le *“operazioni di recupero o smaltimento, inclusa la preparazione prima del recupero o dello smaltimento”*. L'art. 3, numero 15), definisce il concetto di *“recupero”* e rinvia all'elenco di cui all'Allegato

II. L'art. 3, numero 19), a sua volta, definisce il concetto di *“smaltimento”* e rinvia all'elenco di cui all'Allegato I della direttiva. Questo comprende fra le *“Operazioni di smaltimento”*, al punto D13, il *“Blending or mixing prior to submission to any of the operations numbered D1 to D12”*, tradotto nella versione italiana come *“Raggruppamento preliminare prima di una delle operazioni indicate da D1 a D12”*.

L'Allegato II comprende fra le *“Operazioni di recupero”*, al punto R12, una voce analoga, alla quale può essere ricondotta la miscelazione dei rifiuti.

Dalle Linee guida sull'interpretazione della direttiva n. 2008/98/CE risulta che *“la miscelazione dei rifiuti è una pratica comune nell'UE ed è riconosciuta come operazione di trattamento dagli Allegati I e II della Direttiva quadro sui rifiuti”* (punto 5.1).

Il fatto che la miscelazione dei rifiuti rientri nel concetto di *“trattamento”* è confermato anche da due fonti interne: da un lato, l'art. 2, comma 1, lettera *h*), del decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36 dall'altro lato, l'Allegato VIII, punto 5.1, alla parte seconda del d.lgs. 152/2006, comprende (alla lettera *c*) fra le operazioni di smaltimento o recupero il *“dosaggio o miscelatura prima di una delle altre attività”* di smaltimento o recupero. In base alla direttiva n.

2008/98/CE, dunque, esistono miscele vietate (art. 18, paragrafo 1), ma autorizzabili in deroga (art. 18, paragrafo 2), e miscele non vietate (non in deroga), ma comunque soggette ad autorizzazione in quanto rientranti tra le operazioni di trattamento dei rifiuti (art. 23).

Nel suo atto di costituzione, la stessa Avvocatura generale dello Stato osserva che “*sulla base della vigente normativa comunitaria la miscelazione costituisce attività di gestione dei rifiuti e deve essere disciplinata nell’ambito dell’autorizzazione all’esercizio dell’impianto*”.

Prima dell’entrata in vigore della disposizione impugnata, il diritto interno era conforme alla normativa europea (si vedano gli articoli 187 e 208 del d.lgs. 152/2006).

L’art. 49 della legge 221/2015, invece, liberalizzando le miscele non vietate dall’art. 187, comma 1, del d.lgs. 152/2006, cioè sottraendo ad autorizzazione la miscelazione di rifiuti pericolosi aventi le stesse caratteristiche di pericolosità (elencate nell’Allegato I alla Parte IV del codice dell’ambiente) e quella fra rifiuti non pericolosi, si pone in contrasto con l’art. 23, paragrafo 1, della direttiva.

Nel caso di specie la violazione dell’art. 23 della citata direttiva si traduce in una lesione indiretta delle competenze costituzionali regionali.

Il collegamento fra la disciplina ambientale, e in particolare quella dei rifiuti, e la tutela della salute è pacifico, risultando dalla giurisprudenza della Corte che cita le sentenze 62/2008, 61, 225, 249 373 tutte del 2009, la 244/2012 ed infine anche la n. 58/2015. Tale collegamento è stato affermato anche con specifico riferimento alla miscelazione dei rifiuti, come risulta dal punto 43 del preambolo e dall’art. 18, paragrafo 2, lettera b), della direttiva n. 2008/98/CE, nonché dall’art. 187, comma 2, del codice dell’ambiente.

Si deve concludere dunque che la norma statale impugnata è idonea a condizionare la competenza legislativa regionale in materia di tutela della salute e in concreto, per quanto riguarda segnatamente il caso in esame, rende parzialmente inapplicabile la disciplina adottata dalla Regione Lombardia al fine di regolare le miscele dei rifiuti, ossia il decreto della Giunta regionale 6 giugno 2012, n. 3596, e il decreto del Dirigente della Struttura autorizzazioni e innovazione in materia di rifiuti 4 marzo 2014, n. 1795.

Alla funzione autorizzatoria delle regioni in materia di trattamento dei rifiuti, il cui esercizio risulta ora escluso dalla norma impugnata per certe fattispecie, deve riconoscersi rango costituzionale, giacché l’art. 208 del d.lgs. 152/2006, che attribuisce alle regioni tale funzione, applica il principio di sussidiarietà di cui all’art. 118, primo comma, Cost., specificamente ribadito per la materia ambientale dall’art. 3-*quiquies*, comma 3, del codice dell’ambiente.

La violazione della direttiva determina, dunque, anche la lesione indiretta dell’autonomia amministrativa costituzionalmente garantita alla Regione.

Va pertanto dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 49 della legge 221/2015, per violazione degli articoli 117, primo e terzo comma, e 118, primo comma, Cost. L’accoglimento della prima questione promossa nel ricorso, sotto il profilo della violazione dell’art. 23 della direttiva n. 2008/98/CE, consente l’assorbimento delle altre questioni.

Ambiente - Rifiuti - Miscele non vietate in base all’art. 187 del d.lgs. n. 152 del 2006 - Previsione della non sottoposizione ad autorizzazione e a prescrizioni o limitazioni ulteriori rispetto a quelle previste per legge. - Legge 28 dicembre 2015, n. 221 (Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell’uso eccessivo di risorse naturali), art. 49. - (T-170075) (GU 1^a Serie Speciale - Corte Costituzionale n.16 del 19-4-2017)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell’art. 49 della legge 28 dicembre 2015, n. 221 (Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento

dell'uso eccessivo di risorse naturali), promosso dalla Regione Lombardia con ricorso notificato il 18 marzo 2016, depositato in cancelleria il 25 marzo 2016 ed iscritto al n. 22 del registro ricorsi 2016.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 21 marzo 2017 il Giudice relatore Daria de Pretis;

uditi l'avvocato Francesco Saverio Marini per la Regione Lombardia e l'avvocato dello Stato Giacomo Aiello per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– La Regione Lombardia ha impugnato l'art. 49 della legge 28 dicembre 2015, n. 221 (Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali). Tale disposizione aggiunge il comma 3-bis nell'art. 187 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante «Norme in materia ambientale» (in prosieguo, anche: codice dell'ambiente).

L'art. 187, comma 1, pone il divieto di «miscelare rifiuti pericolosi aventi differenti caratteristiche di pericolosità ovvero rifiuti pericolosi con rifiuti non pericolosi»; il comma 2 dispone che, «in deroga al comma 1, la miscelazione dei rifiuti pericolosi che non presentino la stessa caratteristica di pericolosità, tra loro o con altri rifiuti, sostanze o materiali, può essere autorizzata ai sensi degli articoli 208, 209 e 211», a determinate condizioni di seguito elencate; il comma 3-bis, aggiunto con la disposizione impugnata, statuisce che «le miscelazioni non vietate in base al presente articolo non sono sottoposte ad autorizzazione e, anche se effettuate da enti o imprese autorizzati ai sensi degli articoli 208, 209 e 211, non possono essere sottoposte a prescrizioni o limitazioni diverse od ulteriori rispetto a quelle previste per legge».

Avverso quest'ultima disposizione la Regione avanza cinque censure. In primo luogo, la ricorrente lamenta la violazione «degli articoli 11 e 117, comma 1, della Costituzione, in relazione alla Direttiva 2008/98/CE, e dell'art. 117, commi 2 e 3 della Costituzione».

La norma statale sottrarrebbe all'autorizzazione «e alle prescrizioni ad essa connesse» la miscelazione di rifiuti con uguali caratteristiche di pericolosità e quella fra rifiuti non pericolosi, che invece sarebbe assoggettata ad autorizzazione dall'art. 23, paragrafo 1, della direttiva n. 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive.

Infatti, la miscelazione dei rifiuti rientrerebbe nel genus del «trattamento» dei rifiuti e, in base all'art. 23, paragrafo 1, della citata direttiva, «[g]li Stati membri impongono a qualsiasi ente o impresa che intende effettuare il trattamento dei rifiuti di ottenere l'autorizzazione dell'autorità competente».

La norma impugnata contrasterebbe anche con l'art. 17 della direttiva, che sancisce il principio di tracciabilità dei rifiuti pericolosi. Consentendo «la miscelazione priva di autorizzazione e di controllo di rifiuti con uguale indice di pericolosità», l'impugnato art. 49 della legge n. 221 del 2015 ne inibirebbe la tracciabilità, «posto che l'operazione di miscelazione termina con l'unione di diversi rifiuti».

In secondo luogo, la Regione lamenta la «violazione dell'art. 117, comma 2 e comma 3, perché la norma impugnata non consente di garantire i livelli ulteriori di tutela ambientale della Regione ai sensi dell'art. 3-quinquies comma 2 del d.lgs. n. 152/06, e inibisce la tracciabilità dei rifiuti».

L'art. 49 della legge n. 221 del 2015 impedirebbe alle regioni di fissare livelli di tutela ulteriori, «al fine di disciplinare nel modo migliore gli oggetti delle loro competenze», liberalizzando un'attività potenzialmente dannosa per l'ambiente, «se non contenuta in limiti, prescrizioni e controlli che solo l'autorizzazione può garantire», con riferimento alle «condizioni specifiche dei siti e degli impianti».

In terzo luogo, la ricorrente denuncia la «violazione dell'art. 117, comma 3, in relazione alla potestà legislativa concorrente in materia di tutela della salute e sicurezza del lavoro». La miscelazione, «priva di prescrizioni "impianto specifiche"», potrebbe comportare «rischi per la salute pubblica e la sicurezza dei lavoratori a causa di reazioni impreviste o emanazione di sostanze tossiche».

Nell'esercizio delle loro competenze, «intrecciate con la materia dell'ambiente», alle regioni sarebbe «consentito legiferare – oltre che esercitare le proprie funzioni amministrative – purché in melius rispetto alla tutela ambientale».

La norma statale sarebbe dettagliata e impedirebbe alle autorità competenti di vietare la miscelazione dei rifiuti.

In quarto luogo, la Regione lamenta la «violazione dell'art. 118 Cost., in relazione alla lesione del principio di sussidiarietà nell'esercizio delle funzioni amministrative da parte delle Autorità competenti e per contrasto con l'ordinato svolgimento delle attribuzioni regionali».

La norma impugnata violerebbe il primo e il secondo comma dell'art. 118 Cost., «dal momento che sottrae alle Regioni [...] la stessa possibilità di emanare autorizzazioni per alcune operazioni di smaltimento rifiuti».

In quinto luogo, la Regione lamenta la violazione dell'art. 97 Cost.

L'incertezza nelle situazioni giuridiche causata dalla norma impugnata, che lascerebbe «all'iniziativa individuale di stabilire le modalità di smaltimento rifiuti», comporterebbe la violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione, «sotto il profilo della certezza del diritto e della chiarezza normativa».

2.- L'esame della prima questione richiede di affrontare, innanzi tutto, l'eccezione di inammissibilità sollevata dal resistente nella memoria integrativa. La difesa statale afferma che la questione relativa all'art. 117, primo comma, Cost. è inammissibile per insufficiente motivazione sulla ridondanza del vizio sulle competenze costituzionali della Regione.

L'eccezione è infondata.

La Regione argomenta specificamente l'incidenza della norma impugnata sulle proprie competenze costituzionali, affermando, da un lato, che essa comprime il suo potere di fissare livelli di tutela ambientale più elevati di quelli statali, nell'esercizio delle competenze regionali in materia di «tutela della salute» e «tutela e sicurezza del lavoro», e impedisce il pieno esercizio di esse (art. 117, terzo comma, Cost.); dall'altro lato, che l'art. 49 della legge n. 221 del 2015 lede le funzioni amministrative regionali (art. 118 Cost.), escludendo la possibilità per le regioni di sottoporre ad autorizzazione alcune operazioni di smaltimento di rifiuti.

Del resto, come detto, il ricorso non lamenta solo la violazione dei parametri esterni al Titolo V, ma anche, in tre distinti punti, la violazione degli artt. 117 e 118 Cost., e le argomentazioni svolte in tali motivi si aggiungono a quelle specificamente dedicate alla ridondanza al fine di illustrare l'incidenza della norma impugnata sulle competenze costituzionali della Regione.

Infatti, nel secondo e quarto motivo la Regione indica la funzione amministrativa che ne sarebbe pregiudicata e la norma che la prevede (art. 208 del d.lgs. n. 152 del 2006) e afferma la sua derivazione dal principio di sussidiarietà.

Quanto all'affermazione della «totale insussistenza di una competenza legislativa regionale anche solo astrattamente incisa dalla disciplina in esame», si può osservare che, anche a prescindere dalla sufficienza della prospettazione ai fini dell'ammissibilità della questione (in generale, sentenze n. 64 del 2012 e n. 298 del 2009; con riferimento alla ridondanza, sentenze n. 287 del 2016 e n. 220

del 2013), il nesso fra la disciplina dei rifiuti e la tutela della salute è evidente, come si vedrà nel punto seguente.

La difesa dello Stato evoca inoltre la competenza esclusiva dello Stato per la disciplina della miscelazione dei rifiuti evidenziando che essa ha finalità di «tutela dell'ambiente», in quanto «volta ad evitare “frodi” nella gestione degli stessi, tramite la diluizione di sostanze pericolose in sostanze meno pericolose», ma non considera che la norma impugnata sfugge a quella ratio, avendo lo scopo di eliminare i controlli per determinate miscele di rifiuti.

In conclusione, poiché la Regione argomenta la ripercussione della norma impugnata su proprie specifiche competenze legislative e amministrative di rango costituzionale, la motivazione sulla ridondanza risulta sufficiente.

3.– Nel merito, la prima questione è fondata.

L'art. 23 della citata direttiva n. 2008/98/CE dispone quanto segue: «[g]li Stati membri impongono a qualsiasi ente o impresa che intende effettuare il trattamento dei rifiuti di ottenere l'autorizzazione dell'autorità competente. Tali autorizzazioni precisano almeno quanto segue:

- a) i tipi e i quantitativi di rifiuti che possono essere trattati;
- b) per ciascun tipo di operazione autorizzata, i requisiti tecnici e di altro tipo applicabili al sito interessato;
- c) le misure precauzionali e di sicurezza da prendere;
- d) il metodo da utilizzare per ciascun tipo di operazione;
- e) le operazioni di monitoraggio e di controllo che si rivelano necessarie;
- f) le disposizioni relative alla chiusura e agli interventi ad essa successivi che si rivelano necessarie».

In base all'art. 3, numero 14), della direttiva, per «trattamento» si intendono le «operazioni di recupero o smaltimento, inclusa la preparazione prima del recupero o dello smaltimento». L'art. 3, numero 15), definisce il concetto di «recupero» e rinvia all'elenco di cui all'Allegato II.

L'art. 3, numero 19), a sua volta, definisce il concetto di «smaltimento» e rinvia all'elenco di cui all'Allegato I della direttiva.

Questo comprende fra le «Operazioni di smaltimento», al punto D13, il «Blending or mixing prior to submission to any of the operations numbered D1 to D12», tradotto nella versione italiana come «Raggruppamento preliminare prima di una delle operazioni indicate da D1 a D12».

L'Allegato II comprende fra le «Operazioni di recupero», al punto R12, una voce analoga, alla quale può essere ricondotta la miscelazione dei rifiuti.

Dalle Linee guida sull'interpretazione della direttiva n. 2008/98/CE risulta che «[l]a miscelazione dei rifiuti è una pratica comune nell'UE ed è riconosciuta come operazione di trattamento dagli Allegati I e II della Direttiva quadro sui rifiuti» (punto 5.1).

Il fatto che la miscelazione dei rifiuti rientri nel concetto di «trattamento» è confermato anche da due fonti interne: da un lato, l'art. 2, comma 1, lettera h), del decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36 (Attuazione della direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti), definisce come «trattamento» «i processi fisici, termici, chimici o biologici, incluse le operazioni di cernita, che modificano le caratteristiche dei rifiuti, allo scopo di ridurre il volume o la natura pericolosa, di facilitarne il trasporto, di agevolare il recupero o di favorirne lo smaltimento in condizioni di sicurezza»; dall'altro lato, l'Allegato VIII, punto 5.1, alla parte seconda del d. lgs. n. 152 del 2006 (richiamato dall'art. 6, comma 13, dello stesso codice dell'ambiente) comprende (alla lettera c) fra le operazioni di smaltimento o recupero il «dosaggio o miscelatura prima di una delle altre attività» di smaltimento o recupero.

In base alla direttiva n. 2008/98/CE, dunque, esistono miscele vietate (art. 18, paragrafo 1), ma autorizzabili in deroga (art. 18, paragrafo 2), e miscele non vietate (non in deroga), ma comunque soggette ad autorizzazione in quanto rientranti tra le operazioni di trattamento dei rifiuti (art. 23).

Nel suo atto di costituzione, la stessa Avvocatura generale dello Stato osserva che «sulla base della vigente normativa comunitaria la miscelazione costituisce attività di gestione dei rifiuti e deve essere disciplinata nell'ambito dell'autorizzazione all'esercizio dell'impianto».

Prima dell'entrata in vigore della disposizione impugnata, il diritto interno era conforme alla normativa europea (si vedano gli artt. 187 e 208 del d.lgs. n. 152 del 2006). L'art. 49 della legge n. 221 del 2015, invece, liberalizzando le miscele non vietate dall'art. 187, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006, cioè sottraendo ad autorizzazione la miscelazione di rifiuti pericolosi aventi le stesse caratteristiche di pericolosità (elencate nell'Allegato I alla Parte IV del codice dell'ambiente) e quella fra rifiuti non pericolosi, si pone in contrasto con l'art. 23, paragrafo 1, della direttiva.

D'altro canto è escluso che il fondamento della disposizione impugnata si possa rinvenire nell'art. 24 della direttiva, in base al quale «gli Stati membri possono dispensare dall'obbligo di cui all'articolo 23, paragrafo 1, gli enti o le imprese che effettuano le seguenti operazioni: a) smaltimento dei propri rifiuti non pericolosi nei luoghi di produzione; o b) recupero dei rifiuti».

Le deroghe previste dall'art. 24 sono soggette invero a una disciplina ben precisa (si vedano gli artt. 25 e 26 della direttiva e gli artt. 214, 215 e 216 del codice dell'ambiente), né l'art. 49 della legge n. 221 del 2015 intende creare una "procedura semplificata" ai sensi degli artt. 24, 25 e 26 della direttiva, ma semplicemente elimina la procedura autorizzatoria esistente.

Nel caso di specie la violazione dell'art. 23 della citata direttiva si traduce in una lesione indiretta delle competenze costituzionali regionali.

Il collegamento fra la disciplina ambientale, e in particolare quella dei rifiuti, e la tutela della salute è pacifico, risultando dalla giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 58 del 2015, n. 244 del 2012, n. 373 del 2010, n. 249, n. 225 e n. 61 del 2009, n. 62 del 2008), dalla direttiva 2008/98/CE (si vedano il preambolo e, in particolare, gli artt. 1, 12, 13 e 17) e dal codice dell'ambiente (si vedano, in particolare, gli artt. 177, 179, 182-bis, 191 e 208, comma 1).

Tale collegamento è stato affermato anche con specifico riferimento alla miscelazione dei rifiuti, come risulta dal punto 43 del preambolo e dall'art. 18, paragrafo 2, lettera b), della direttiva n. 2008/98/CE, nonché dall'art. 187, comma 2, del codice dell'ambiente.

Si deve concludere dunque che la norma statale impugnata è idonea a condizionare la competenza legislativa regionale in materia di tutela della salute e in concreto, per quanto riguarda segnatamente il caso in esame, rende parzialmente inapplicabile la disciplina adottata dalla Regione Lombardia al fine di regolare le miscele dei rifiuti, ossia il decreto della Giunta regionale 6 giugno 2012, n. 3596, e il decreto del Dirigente della Struttura autorizzazioni e innovazione in materia di rifiuti 4 marzo 2014, n. 1795.

A ciò si aggiunga che alla funzione autorizzatoria delle regioni in materia di trattamento dei rifiuti, il cui esercizio risulta ora escluso dalla norma impugnata per certe fattispecie, deve riconoscersi rango costituzionale, giacché l'art. 208 del d.lgs. n. 152 del 2006, che attribuisce alle regioni tale funzione, applica il principio di sussidiarietà di cui all'art. 118, primo comma, Cost., specificamente ribadito per la materia ambientale dall'art. 3-quinquies, comma 3, del codice dell'ambiente.

La violazione della direttiva determina, dunque, anche la lesione indiretta dell'autonomia amministrativa costituzionalmente garantita alla Regione.

Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 49 della legge n. 221 del 2015, per violazione degli artt. 117, primo e terzo comma, e 118, primo comma, Cost.

4.– L'accoglimento della prima questione promossa nel ricorso, sotto il profilo della violazione dell'art. 23 della direttiva n. 2008/98/CE, consente l'assorbimento delle altre questioni.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 49 della legge 28 dicembre 2015, n. 221 (Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 marzo 2017.

Paolo GROSSI, Presidente
Daria de PRETIS, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 12 aprile 2017.

Sentenza : 21 febbraio 2017, n. 77

Materia: tutela dell'ambiente

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: artt. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: art. 1 della legge della Regione Liguria 7 aprile 2015, n. 12 (Disposizioni di adeguamento della normativa regionale)

Esito: non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Liguria 7 aprile 2015, n. 12 (Disposizioni di adeguamento della normativa regionale), sostitutivo dell'art. 91, comma 1-bis, della legge reg. Liguria 21 giugno 1999, n. 18 (Adeguamento delle discipline e conferimento delle funzioni agli enti locali in materia di ambiente, difesa del suolo ed energia).

Estensore: Francesca Casalotti

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 1 della l.r. 12/2015, sostitutivo dell'art. 91, comma 1-bis, della l.r. 18/1999, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., in relazione alle norme interposte previste dagli artt. 74, comma 2, lettere f) e g) e 75, comma 3, del d.lgs. 152/2006 (Norme in materia ambientale), nonché dal decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 16 giugno 2008, n. 131, recante i criteri tecnici per la caratterizzazione dei corpi idrici e dal decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 27 novembre 2013, n. 156, recante i criteri tecnici per l'identificazione dei corpi idrici artificiali e fortemente modificati per le acque fluviali e lacustri.

In particolare, l'art. 74, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006 contiene alla lett. f) la definizione di corpo idrico artificiale («*un corpo idrico superficiale creato da un'attività umana*») e alla lett. g) la definizione di corpo idrico fortemente modificato.

Il successivo art. 75, comma 3, precisa, poi, che «*le prescrizioni tecniche necessarie all'attuazione della parte terza del presente decreto sono stabilite negli Allegati al decreto stesso e con uno o più regolamenti adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare previa intesa con la Conferenza Stato-regioni; attraverso i medesimi regolamenti possono altresì essere modificati gli Allegati alla parte terza del presente decreto per adeguarli a sopravvenute esigenze o a nuove acquisizioni scientifiche o tecnologiche*».

Il ricorrente reputa che la disposizione impugnata, attribuendo alla Giunta regionale il potere di individuare, sulla base di criteri attuativi parzialmente indeterminati, e, comunque, non coordinati né coerenti rispetto a quelli specificati dalla normativa statale, una serie di corpi idrici, si porrebbe in contrasto con le disposizioni sopra richiamate, violando l'art. 117, secondo comma, lett.s), Cost., che stabilisce la potestà legislativa esclusiva dello Stato in tema di tutela dell'ambiente.

La Regione Liguria sostiene invece che, con la norma censurata, il legislatore regionale avrebbe, semplicemente, inteso favorire la gradazione e la diversificazione degli adempimenti in materia di polizia idraulica e di gestione del demanio idrico, assoggettando alla disciplina di quest'ultima materia anche i corsi d'acqua di modeste dimensioni, prevalentemente tombinati e ricadenti in contesti di tessuto urbano consolidato, che, altrimenti, in considerazione delle loro caratteristiche, sfuggirebbero ad ogni regolamentazione.

Ad avviso della regione la disposizione impugnata non rientrerebbe nella materia tutela dell'ambiente, ma costituirebbe piuttosto espressione della diversa materia della «difesa del suolo», di competenza regionale sulla base di quanto previsto dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59).

La Corte ritiene la questione non fondata.

In primo luogo il giudice delle leggi sottolinea che già nella sent. n. 407 del 2002 si è ritenuto che la tutela dell'ambiente non possa identificarsi con una materia in senso stretto, ma debba essere intesa come un valore costituzionalmente protetto, integrante una «materia “trasversale”», che ricomprende anche la difesa del suolo (cfr. sent. n. 83 del 2016, n. 109 del 2011, n. 341 del 2010 e n. 232 del 2009).

Proprio la trasversalità della materia implica, peraltro, l'esistenza di «*competenze diverse che ben possono essere regionali*», con la conseguenza che, in relazione a queste, allo Stato sarebbe riservato «*il potere di fissare standards di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, senza peraltro escludere in questo settore la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali*» (sempre sent. n. 407 del 2002).

Successivamente, la Corte ha chiarito che alle Regioni non è consentito apportare deroghe in peius rispetto ai parametri di tutela dell'ambiente fissati dalla normativa statale e che «*le disposizioni legislative statali adottate in tale ambito fungono da limite alla disciplina che le Regioni, anche a statuto speciale, dettano nei settori di loro competenza, essendo ad esse consentito soltanto eventualmente di incrementare i livelli della tutela ambientale, senza però compromettere il punto di equilibrio tra esigenze contrapposte espressamente individuato dalla norma dello Stato*» (sent. n. 300 del 2013).

Ciò posto, la Corte ritiene che nel caso di specie non vi sia il lamentato contrasto tra la disposizione impugnata e le disposizioni statali richiamate, in quanto la disposizione regionale è volta ad integrare e rafforzare la disciplina posta a tutela dell'ambiente.

L'art. 1 della l.r. 12/2015 evidenzia, ad avviso della Corte, un oggetto diverso da quello disciplinato dalla normativa statale, attinente ai corpi idrici superficiali, e rivela l'unica finalità di consentire una graduazione e una diversificazione degli obblighi e degli adempimenti in materia di polizia idraulica.

Anche le disposizioni contenute nei richiamati decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, non appaiono violate dalla norma impugnata, correttamente interpretata nel senso di integrare, e non di derogare, la disciplina statale, allo scopo di evitare che corsi d'acqua, assimilabili, per caratteristiche oggettive, a canali di drenaggio urbano o a fognature, rimangano esclusi dal reticolo idrografico regionale, sfuggendo all'ambito di applicazione delle normative di polizia idraulica.

Pertanto, la norma impugnata reca una disciplina che risulta compatibile con quella statale, in quanto volta ad individuare ed inserire nel reticolo idrografico regionale, nel rispetto della normativa posta a tutela dell'ambiente, corpi idrici che, altrimenti, sfuggirebbero ad una opportuna classificazione, pur conservando il comportamento tipico dei corsi d'acqua.

La Corte dichiara dunque la non fondatezza della questione di legittimità prospettata.

Ambiente - Individuazione da parte della Giunta regionale, sulla base di "specifici criteri attuativi", di corsi d'acqua aventi determinate caratteristiche, al fine di consentire una gradazione e una diversificazione di obblighi e adempimenti in materia di polizia idraulica. - Legge della Regione Liguria 7 aprile 2015, n. 12 (Disposizioni di adeguamento della normativa regionale), art. 1. - (T-170077) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.16 del 19-4-2017)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Liguria 7 aprile 2015, n. 12 (Disposizioni di adeguamento della normativa regionale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 13-17 giugno 2015, depositato in cancelleria il 17 giugno 2015 ed iscritto al n. 65 del registro ricorsi 2015.

Visto l'atto di costituzione della Regione Liguria;

udito nell'udienza pubblica del 20 settembre 2016 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

uditi l'avvocato dello Stato Maria Letizia Guida per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Gabriele Pafundi per la Regione Liguria.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha, tra l'altro, promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Liguria 7 aprile 2015, n. 12 (Disposizioni di adeguamento della normativa regionale), sostitutivo dell'art. 91, comma 1-bis, della legge regionale 21 giugno 1999, n. 18 (Adeguamento delle discipline e conferimento delle funzioni agli enti locali in materia di ambiente, difesa del suolo ed energia).

Il ricorrente deduce la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, in relazione alle norme interposte previste dagli artt. 74, comma 2, lettere f) e g) (la quale ultima richiama gli artt. 118 e 120) e 75, comma 3, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), nonché dal decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 16 giugno 2008, n. 131, intitolato «Regolamento recante i criteri tecnici per la caratterizzazione dei corpi idrici (tipizzazione, individuazione dei corpi idrici, analisi delle pressioni) per la modifica delle norme tecniche del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante: «Norme in materia ambientale», predisposto ai sensi dell'articolo 75, comma 4, dello stesso decreto» e dal decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 27 novembre 2013, n. 156 (Regolamento recante i criteri tecnici per l'identificazione dei corpi idrici artificiali e fortemente modificati per le acque fluviali e lacustri, per la modifica delle norme tecniche del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante Norme in materia ambientale, predisposto ai sensi dell'articolo 75, comma 3, del medesimo decreto legislativo).

2.– Si è costituita in giudizio la Regione Liguria, in persona del Presidente pro tempore della Giunta regionale, sostenendo l'infondatezza della impugnativa.

La norma censurata, a parere della Regione, dovrebbe essere, infatti, ricondotta, diversamente da quanto sostenuto dal ricorrente, alla materia della difesa del suolo e, quindi, ad un ambito rientrante, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., nella potestà legislativa concorrente di Stato e Regioni in tema di «governo del territorio».

Da ciò deriverebbe che, esulando dalla disposizione impugnata ogni finalità di tutela dell'ambiente, le censure avanzate dovrebbero considerarsi prive di fondamento.

3.– La questione proposta non è fondata, nei sensi di seguito precisati.

Preliminarmente, va evidenziato che questa Corte, già nella sentenza n. 407 del 2002, ha ritenuto che la tutela dell'ambiente non possa identificarsi con una materia in senso stretto, dovendosi piuttosto intendere come un valore costituzionalmente protetto, integrante una «materia

“trasversale”» e che la difesa del suolo rientra nella materia della «tutela dell’ambiente» (in questo senso, sentenze n. 83 del 2016, n. 109 del 2011, n. 341 del 2010 e n. 232 del 2009).

Proprio la trasversalità della materia implica, peraltro, l’esistenza di «competenze diverse che ben possono essere regionali», con la conseguenza che, in relazione a queste, allo Stato sarebbe riservato «il potere di fissare standards di tutela uniformi sull’intero territorio nazionale, senza peraltro escludere in questo settore la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali» (così la sentenza n. 407 del 2002).

Successivamente, questa Corte ha chiarito che alle Regioni non è consentito apportare deroghe in peius rispetto ai parametri di tutela dell’ambiente fissati dalla normativa statale e che «le disposizioni legislative statali adottate in tale ambito fungono da limite alla disciplina che le Regioni, anche a statuto speciale, dettano nei settori di loro competenza, essendo ad esse consentito soltanto eventualmente di incrementare i livelli della tutela ambientale, senza però compromettere il punto di equilibrio tra esigenze contrapposte espressamente individuato dalla norma dello Stato» (sentenza n. 300 del 2013).

Pertanto, la difesa della Regione, secondo cui la norma impugnata dovrebbe considerarsi estranea alla materia della «tutela dell’ambiente», in quanto attinente alla difesa del suolo, riconducibile alla diversa materia di legislazione concorrente del «governo del territorio», evoca una prospettiva superata, in contraddizione con quanto, in più occasioni, affermato da questa Corte.

4.– Ciò posto, il ricorrente ritiene che la disposizione impugnata attribuisca alla Giunta regionale il potere di individuare tratti di corsi d’acqua sulla base di criteri attuativi indeterminati e, comunque, non coordinati, né coerenti rispetto a quelli specificati dalla normativa statale, in violazione di quanto stabilito negli artt. 74, comma 2, lettere f) e g), e 75, comma 3, del d.lgs., n. 152 del 2006 e nei decreti del Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare del 16 giugno 2008, n. 131 e del 27 novembre 2013, n. 156.

A ben vedere, tale contrasto non ricorre nel caso di specie.

Va, infatti, rilevato che nessuna delle previsioni normative statali richiamate dal ricorrente appare, effettivamente, contraddetta dalla disposizione impugnata, dovendosi intendere in una prospettiva di integrazione e rafforzamento della disciplina posta a tutela dell’ambiente.

In particolare, l’art. 74, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006 contiene alla lettera f) la definizione di corpo idrico artificiale («un corpo idrico superficiale creato da un’attività umana») e alla lettera g) la definizione di corpo idrico fortemente modificato («un corpo idrico superficiale la cui natura, a seguito di alterazioni fisiche dovute a un’attività umana, è sostanzialmente modificata, come risulta dalla designazione fattane dall’autorità competente in base alle disposizioni degli articoli 118 e 120» dello stesso decreto legislativo).

Il successivo art. 75, comma 3, precisa, poi, che «le prescrizioni tecniche necessarie all’attuazione della parte terza del presente decreto sono stabilite negli Allegati al decreto stesso e con uno o più regolamenti adottati ai sensi dell’articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare previa intesa con la Conferenza Stato-regioni; attraverso i medesimi regolamenti possono altresì essere modificati gli Allegati alla parte terza del presente decreto per adeguarli a sopravvenute esigenze o a nuove acquisizioni scientifiche o tecnologiche».

La disposizione regionale censurata stabilisce che la Giunta regionale può individuare, sulla base di specifici criteri attuativi, corsi d’acqua o loro tratti, che presentino almeno le caratteristiche di sottendere bacini idrografici di modeste dimensioni, prevalentemente tombinati, ricadenti in contesti urbanistico-edilizi di tessuto urbano consolidato, e che, pur non potendosi classificare canali di drenaggio urbano, abbiano perso, a causa delle trasformazioni territoriali ed urbanistiche verificatesi nel tempo, le caratteristiche originali del corso d’acqua in modo irreversibile, tanto da non rendere possibile il loro recupero in termini di spazi e capacità di deflusso.

Essa evidenzia, invece, un oggetto diverso da quello disciplinato dalla normativa statale, attinente ai corpi idrici superficiali, e rivela l’unica finalità di consentire una graduazione e una diversificazione degli obblighi e degli adempimenti in materia di polizia idraulica.

Anche le disposizioni contenute nei richiamati decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, non appaiono violate dalla norma impugnata, correttamente interpretata nel senso di integrare, e non di derogare, la disciplina statale, allo scopo di evitare che corsi d'acqua, assimilabili, per caratteristiche oggettive, a canali di drenaggio urbano o a fognature, rimangano esclusi dal reticolo idrografico regionale, sfuggendo all'ambito di applicazione delle normative di polizia idraulica.

Pertanto, la norma impugnata di cui all'art. 1 della legge della Regione Liguria n. 12 del 2015, sostitutivo dell'art. 91, comma 1-bis, della legge regionale, n. 18 del 1999, reca una disciplina che risulta compatibile con quella statale, in quanto volta ad individuare ed inserire nel reticolo idrografico regionale, nel rispetto della normativa posta a tutela dell'ambiente, corpi idrici che, altrimenti, sfuggirebbero ad una opportuna classificazione, pur conservando il comportamento tipico dei corsi d'acqua.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Liguria 7 aprile 2015, n. 12 (Disposizioni di adeguamento della normativa regionale), sostitutivo dell'art. 91, comma 1-bis, della legge reg. Liguria 21 giugno 1999, n. 18 (Adeguamento delle discipline e conferimento delle funzioni agli enti locali in materia di ambiente, difesa del suolo ed energia), promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 febbraio 2017.

Paolo GROSSI, Presidente
Giulio PROSPERETTI, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 12 aprile 2017.

Sentenza: 7 febbraio 2017, n. 80

Materia: armonizzazione dei bilanci pubblici

Parametri invocati: art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, art. 79, comma 4-octies, del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) e in relazione agli artt. 1, comma 1; 11, comma 3; 48; 74, comma 1, numeri 5), 6), 11), 12), 18), 22), 23) e 61); e all'allegato 4/1 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42).

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: artt. 2, 3, 4, 7, comma 4, 8, 12, 14, 15, 16, 17, 18 e 66, nonché le «ulteriori disposizioni a queste connesse e correlate», della legge della Provincia autonoma di Bolzano 22 dicembre del 2015, n. 17 (Ordinamento finanziario e contabile dei comuni e delle comunità comprensoriali)

Esito:

1) illegittimità costituzionale parziale degli artt. 2; 3, comma 1; 4, comma 1; 7, comma 4; 8, comma 1; 15, commi 1 e 3 della legge in oggetto;

2) illegittimità costituzionale degli artt. 4, comma 4; 14, comma 3; 17, comma 2; 18; 37, comma 1 della legge in oggetto;

12) illegittimità costituzionale degli artt. 1, commi 2 e 3; 3; 4, comma 1; 8, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 12 dicembre 2016, n. 25 (Ordinamento contabile e finanziario dei comuni e delle comunità comprensoriali della Provincia di Bolzano);

13) infondatezza della questione di legittimità costituzionale degli artt. 12, 16 e 66 della legge prov. Bolzano 17/2015.

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

Per quanto concerne l'impugnazione dell'art. 2 della legge prov. n. 17 del 2015, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. ed in relazione all'art. 1, comma 1, del d.lgs. 118/2011, a giudizio del ricorrente la disposizione censurata, stabilendo che «l'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali è disciplinato dalle disposizioni della presente legge», individuerrebbe un «perimetro normativo» non coincidente con quello indicato dall'art. 1, comma 1, del d.lgs. 118/2011, dato che la disciplina statale si applica anche agli organismi ed agli enti strumentali individuati dal successivo comma 2; essa, inoltre, non contemplerebbe, quale disciplina prevalente su quella regionale, quella recata dal d.lgs. 118/2011.

La Corte ha ritenuto fondata la questione dichiarando illegittimo l'articolo in esame nella parte in cui non prevede che il sistema contabile e lo schema di bilancio degli enti locali provinciali e dei loro enti ed organismi strumentali siano disciplinati dal d.lgs. 118/2011 e nella parte in cui non prevede che al legislatore provinciale rimanga attribuita una competenza normativa che non sia in contrasto con le disposizioni della armonizzazione, del coordinamento nazionale della finanza pubblica, del rispetto dei vincoli europei e della salvaguardia degli equilibri di bilancio. L'art. 1,

comma 1, del d.lgs. 118/2011, stabilisce che «ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, il presente titolo e il titolo III disciplinano l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, ad eccezione dei casi in cui il Titolo II disponga diversamente, con particolare riferimento alla fattispecie di cui all'art. 19, comma 2, lettera b), degli enti locali di cui all'art. 2 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e dei loro enti e organismi strumentali, esclusi gli enti di cui al titolo II del presente decreto.

A decorrere dal 1° gennaio 2015 cessano di avere efficacia le disposizioni legislative regionali incompatibili con il presente decreto».

Tale disposizione è espressione di un principio generale dell'armonizzazione – inteso nell'accezione “integrata” fissata dalla sentenza n. 184 del 2016 – che governa i rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali, ivi incluse le autonomie speciali.

La mancata fedele trasposizione della norma statale nella legislazione provinciale non può comportare la sostanziale disapplicazione della prima nell'ambito della Provincia autonoma di Bolzano.

In tal senso va letto anche l'invocato art. 79, 4-octies, dello Statuto, laddove è stabilito che il recepimento del parametro di armonizzazione interposto avvenga «mediante rinvio formale recettizio», senza consentire alcuna possibilità di variante al legislatore provinciale, neppure attraverso il ricorso al principio pattizio largamente adottato per volontà dello stesso legislatore ordinario quando quest'ultimo intende riconoscere alcune peculiarità del sistema regionale, meritevoli di disciplina differenziata da quella statale.

Se il sistema contabile provinciale non è stato totalmente sottratto ad una differente regolazione, l'autonomia della Provincia autonoma di Bolzano in questo settore normativo trova il suo limite esterno nelle disposizioni poste dallo Stato nell'ambito della salvaguardia di interessi finanziari unitari riconducibili all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. ed agli altri parametri inderogabili sopra richiamati.

Questi ultimi si integrano in modo sincretico nel concetto di armonizzazione dei bilanci pubblici così da operare, nel giudizio di costituzionalità, «non in astratto, ma in riferimento ad una concreta collisione con i precetti ricavabili direttamente dalle norme costituzionali in materia finanziaria o da specifiche norme interposte come quelle contenute nel d.lgs. n. 118 del 2011» (sentenza n. 184 del 2016).

Ed è appunto questo il caso della disposizione in esame, la quale capovolge la regola unitaria secondo cui il sistema contabile e lo schema di bilancio degli enti locali provinciali e dei loro enti ed organismi strumentali devono essere conformi al d.lgs.118/2011 e non alla legge provinciale di settore.

L'autonomia degli enti territoriali nella materia dell'espressione finanziaria e contabile viene circoscritta, ma non certo eliminata, perché sopravvive nella più elevata prospettiva del “rapporto di mandato elettorale” tra amministratori ed amministrati.

È stato, infatti, precisato che «le indefettibili esigenze di armonizzazione dei conti pubblici, di custodia della finanza pubblica allargata e della sana gestione finanziaria non precludono peculiari articolazioni del bilancio regionale fondate sull'esigenza di scandire la programmazione economico-finanziaria nelle procedure contabili e le modalità analitiche di illustrazione di progetti e di interventi.

Rispetto all'impugnazione dell'art. 3 della legge prov. in esame, il quale, a giudizio del ricorrente, detterebbe una disciplina in materia di programmazione difforme da quella contenuta nel d.lgs.118/2011 e, in particolare, dal «principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio» di cui all'allegato n. 4/1 che contiene una regolamentazione articolata ed organica di detta materia, si segnala che anche tale questione è stata ritenuta fondata.

La Corte ha fatto riferimento, in tal caso, all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. e all'allegato n. 4/1, numero 9.3, terzo comma, del d.lgs. 118/2011, nella parte in cui prevede che gli enti locali possano approvare il bilancio di previsione entro un termine diverso dal 31 dicembre, attraverso l'accordo fra il Presidente della Provincia e la rappresentanza unitaria dei comuni di cui agli artt. 81 del d.P.R. n. 670 del 1972, e successive modifiche, e 18 del decreto legislativo 16

marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale).

Nel caso di specie, infatti, la deroga al termine generale previsto dal d.lgs. 118/2011 non costituisce uno scostamento meramente formale poiché «la norma interposta – pur contenuta nel decreto di armonizzazione dei bilanci – per effetto delle strette interrelazioni tra i principi costituzionali coinvolti è servente al coordinamento della finanza pubblica, dal momento che la sincronia delle procedure di bilancio è collegata alla programmazione finanziaria statale e alla redazione della manovra di stabilità, operazioni che presuppongono da parte dello Stato la previa conoscenza di tutti i fattori che incidono sugli equilibri complessivi e sul rispetto dei vincoli nazionali ed europei» (sentenza n. 184 del 2016).

Analogamente è stata ritenuta fondata, limitatamente ai commi 1 e 4, anche l'impugnazione dell'art. 4 della legge prov. 17/2015 che, secondo il ricorrente, demanderebbe agli enti locali una potestà regolamentare che differisce da quanto previsto dall'art. 152 del d.lgs. 267/2000 il quale dovrebbe costituire l'unica disciplina di riferimento per assicurare unitarietà ed uniformità.

Il comma 1 dispone infatti che: «Con il regolamento di contabilità ciascun ente locale applica i principi contabili stabiliti dalla presente legge, dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modifiche, con modalità organizzative corrispondenti alle proprie caratteristiche, ferme restando le disposizioni previste dalla presente legge» ed il comma 4 che «I regolamenti di contabilità sono approvati nel rispetto delle norme della presente legge e della relativa normativa regionale, da considerarsi come principi generali con valore di limite inderogabile, con eccezione delle sottoelencate norme, le quali non si applicano qualora il regolamento di contabilità dell'ente rechi una differente disciplina».

L'art. 152 del d.lgs. 267/2000 dispone invece che «1. Con il regolamento di contabilità ciascun ente locale applica i principi contabili stabiliti dal presente testo unico e dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modificazioni, con modalità organizzative corrispondenti alle caratteristiche di ciascuna comunità, ferme restando le disposizioni previste dall'ordinamento per assicurare l'unitarietà ed uniformità del sistema finanziario e contabile [...] 3.

Il regolamento di contabilità stabilisce le norme relative alle competenze specifiche dei soggetti dell'amministrazione preposti alla programmazione, adozione ed attuazione dei provvedimenti di gestione che hanno carattere finanziario e contabile, in armonia con le disposizioni del presente testo unico e delle altre leggi vigenti [...]».

Secondo la Corte, dal confronto tra le norme impugnate e le disposizioni interposte, risulta evidente che la Provincia autonoma ha sostituito il riferimento all'art. 152 con quello alla legge provinciale, anziché ribadire – conformemente a quanto precisato dalla stessa Corte (sentenze n. 6 del 2017 e n. 184 del 2016) – l'inderogabilità del principio di armonizzazione e la possibilità di applicare la legge provinciale e la potestà regolamentare degli enti locali nei margini consentiti dal legislatore statale. Ciò senza contare che anche le fattispecie rimesse alla potestà normativa secondaria dell'ente locale sono parzialmente diverse da quelle previste dalla norma interposta.

Il comma 4 dell'articolo 4, invece, è stato ritenuto costituzionalmente illegittimo in quanto prevede che i regolamenti di contabilità siano approvati nel rispetto delle norme della legge provinciale da considerarsi come principi generali con valore di limite inderogabile e perché prevede ipotesi di potestà regolamentare degli enti locali diverse da quelle previste dal d.lgs. 118/2011.

E' stata ritenuta fondata anche la questione relativa all'art. 7, comma 4, della medesima legge che, secondo il ricorrente, disciplinerebbe la redazione del bilancio in contrasto con gli artt. 151 e 162 del d.lgs. 267/2000 nella parte in cui prevede eccezioni non contemplate nelle citate disposizioni.

Secondo la Corte, dal raffronto tra la norma provinciale e quelle interposte, emerge con chiarezza che dette eccezioni consistono in un rinvio al successivo art. 37, comma 1, della medesima legge provinciale.

Quest'ultima disposizione contempla fattispecie di riconoscimento di debito diverse e più ampie di quelle tassativamente previste per gli enti locali dall'art. 194 del d.lgs. 267/2000.

A giudizio della Corte è proprio l'ultimo inciso della disposizione impugnata a violare l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., poiché esso si discosta dai principi dell'armonizzazione, invadendo altre materie riservate allo Stato. La disciplina del riconoscimento dei debiti fuori bilancio attiene a finalità connesse all'armonizzazione, al coordinamento della finanza pubblica e all'ordinamento civile.

Il riconoscimento del debito è disciplinato nell'art. 194 del d.lgs. 267/2000, il quale opera in regime di specialità rispetto alle norme civilistiche che prevedono la legittimazione a contrarre e le procedure contrattuali delle amministrazioni pubbliche.

La Corte ha dichiarato anche l'illegittimità costituzionale dell'art. 37, comma 1, in ragione del rapporto di consequenzialità sussistente con la norma impugnata.

La Corte ha ugualmente ritenuto fondata la questione di legittimità relativa all'art. 8 in quanto, nel disciplinare il documento unico di programmazione, ha previsto un termine per l'adozione dello stesso difforme rispetto a quello previsto dall'art. 74, comma 1, numero 5), del d.lgs. n. 118/2011.

Non è stata invece ritenuta fondata la questione di legittimità relativa all'art. 12 in quanto l'art. 48 del d.lgs. n. 118/2011, richiamato dal ricorrente, è inconferente in quanto disciplina i fondi di riserva delle regioni e non quelli degli enti locali regolati, invece, dall'art. 167 del d.lgs. 267/2000.

E' stata invece ritenuta fondata la questione di legittimità relativa all'art. 14, relativo al piano esecutivo di gestione (PEG) e alle sue variazioni, per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. ed in relazione all'art. 74, comma 1, numero 18), del d.lgs. 118/2011.

Quest'ultimo prevede una deroga per la redazione del PEG solo per gli enti locali con popolazione inferiore ai 5000 abitanti, limite che deve essere applicato anche agli enti locali appartenenti alla Provincia autonoma di Bolzano.

Non prescrivendo la legge statale alcun modello organizzativo vincolante, la concreta definizione del PEG spetta, in ultima analisi, alla libertà di autoregolamentazione dell'ente locale, come risulta confermato dalla prassi, nella quale molteplici sono i modelli che di tale strumento sono stati realizzati.

La *ratio* della diversa e più rigorosa delimitazione demografica dell'esenzione da parte della norma statale rispetto a quella provinciale impugnata si spiega pertanto con le specifiche dimensioni amministrative dei destinatari della facoltà, di regola caratterizzate da una dotazione burocratica talmente limitata da rendere sostanzialmente irrilevante la scansione analitica degli obiettivi in relazione alle singole competenze ed alle conseguenti responsabilità gestorie. E tale situazione dimensionale non è certo diversa con riguardo agli enti locali della Provincia autonoma di Bolzano.

E' stata ritenuta fondata, limitatamente ai commi 1 e 3, anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, in tema di predisposizione e approvazione del bilancio di previsione e dei suoi allegati, per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in relazione all'art. 174 del d.lgs. 267/2000. Le disposizioni sopra citate avrebbero infatti previsto dei termini non conformi a quelli indicati nella normativa statale per la presentazione dello schema di bilancio finanziario e del documento unico di programmazione nonché per la deliberazione del bilancio di previsione.

E' stata ritenuta fondata anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. ed in relazione all'art. 74, comma 1, numero 12), del d.lgs. 118/2011 nella parte in cui prevede che l'esercizio provvisorio è autorizzato con accordo tra il Presidente della Provincia ed una rappresentanza del comune, mentre la norma statale dispone che «L'esercizio provvisorio è autorizzato con legge o con decreto del Ministro dell'interno che, ai sensi di quanto previsto dall'art. 151, primo comma, differisce il termine di approvazione del bilancio, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomia locale, in presenza di motivate esigenze».

Fondata anche la questione di legittimità dell'art. 18, relativo alle variazioni al bilancio di previsione, per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. in relazione all'art. 74, comma 1, numero 23), del d.lgs. 118/2011. Secondo la Corte, la disposizione si sarebbe dovuta limitare all'individuazione dei soggetti competenti e delle procedure amministrative afferenti

all'adozione delle variazioni di bilancio, lasciando del tutto inalterate le fattispecie consentite dal d.lgs.118/2011. Al contrario, la norma provinciale individua casistiche diverse, ingenerando dubbi applicativi che possono riverberarsi sull'uniformità delle risultanze dei bilanci.

La Corte ha altresì dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, commi 2 e 3; 3, 4, comma 1, e 8, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 12 dicembre 2016, n. 25 (Ordinamento contabile e finanziario dei comuni e delle comunità comprensoriali della Provincia di Bolzano) che ha abrogato, a far data dal 1° gennaio 2017, le disposizioni impugnate, in quanto riproduttivi in modo pedissequo di articoli della legge prov. 17/2015 già dichiarati illegittimi.

Secondo il suo costante orientamento, in caso di *ius superveniens*, la questione di legittimità costituzionale può essere trasferita sul nuovo testo della norma impugnata a condizione che quest'ultima non «appaia dotata di un contenuto radicalmente innovativo rispetto alla norma originaria» (sentenza n. 141 del 2016), che le modifiche siano marginali (tra le tante, sentenza n. 30 del 2012) o che comunque non abbiano «alterato la portata precettiva della norma impugnata» (sentenza n. 193 del 2012); ed, infine, che non siano soddisfattive rispetto alle censure proposte (sentenza n. 219 del 2013).

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni varie in materia di ordinamento finanziario e contabile degli enti locali (ambito applicativo, programmazione, regolamenti di contabilità, redazione ed approvazione del bilancio di previsione e dei suoi allegati, documento unico di programmazione, fondo di riserva, piano esecutivo di gestione, esercizio e gestione provvisori, variazioni al bilancio di previsione, funzioni dei revisori dei conti). - Legge della Provincia autonoma di Bolzano 22 dicembre 2015, n. 17 (Ordinamento finanziario e contabile dei comuni e delle comunità comprensoriali), artt. 2, 3, comma 1, 4, commi 1 e 4, 7, comma 4, 8, comma 1, 12, 14, comma 3, 15, commi 1 e 3, 16, 17, comma 2, 18, 37, comma 1, e 66; legge della Provincia autonoma di Bolzano 12 dicembre 2016, n. 25, artt. 1, commi 2 e 3, 3, 4, comma 1, e 8, comma 1. - (T-170080) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.16 del 19-4-2017)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 2, 3, 4, 7, comma 4, 8, 12, 14, 15, 16, 17, 18 e 66 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 22 dicembre 2015, n. 17 (Ordinamento finanziario e contabile dei comuni e delle comunità comprensoriali), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 29 febbraio-3 marzo 2016, depositato in cancelleria il 3 marzo 2016 ed iscritto al n. 6 del registro ricorsi 2016.

Visto l'atto di costituzione della Provincia autonoma di Bolzano;

udito nell'udienza pubblica del 7 febbraio 2017 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi l'avvocato dello Stato Angelo Venturini per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Stephan Beikircher per la Provincia autonoma di Bolzano.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, 3, 4, 7, comma 4, 8, 12, 14, 15, 16, 17, 18 e 66, nonché delle «ulteriori disposizioni a queste

connesse e correlate», della legge della Provincia autonoma di Bolzano 22 dicembre del 2015, n. 17 (Ordinamento finanziario e contabile dei comuni e delle comunità comprensoriali), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione ed in relazione agli artt. 1, comma 1; 11, comma 3; 48; 74, comma 1, numeri 5), 6), 11), 12), 18), 22), 23) e 61); e all'allegato 4/1 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42).

1.1.– Il ricorrente premette che il menzionato d.lgs. n. 118 del 2011 – a garanzia dell'unitarietà e dell'omogeneità della disciplina contabile dei bilanci pubblici – disciplina l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, in conformità all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che riserva alla potestà esclusiva statale la materia «armonizzazione dei bilanci pubblici».

La ratio di tale competenza esclusiva statale della disciplina attuativa contenuta nel citato d.lgs. n. 118 del 2011, nonché delle norme presupposte e successive, sarebbe quella di rendere omogenei i sistemi di bilancio delle regioni e delle province autonome, fornendo una disciplina di riferimento unica, vincolante per tutti gli enti territoriali, al fine di disporre regole comuni per il consolidamento dei conti pubblici, come previsto dalla legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), dalla legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica) e dalla legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione).

In questo contesto, anche la Provincia autonoma di Bolzano sarebbe tenuta a rispettare l'ambito di competenza esclusiva dello Stato e la normativa statale interposta.

La Provincia autonoma si dovrebbe limitare – ai sensi dell'art. 79, comma 4-octies, del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), come introdotto dall'art. 1, comma 407, lettera e), numero 4), della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)» (detto articolo, ha, peraltro, recepito il contenuto di uno specifico accordo del medesimo tenore intervenuto in materia tra lo Stato e la Provincia autonoma di Bolzano nell'ottobre del 2014), – al mero recepimento, mediante rinvio formale recettizio, delle disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi, previste dal d.lgs. n. 118 del 2011, in modo da omogeneizzare l'operatività e l'applicazione delle predette disposizioni nel contesto organizzativo della Provincia autonoma, ferma restando, tuttavia, l'immediata applicabilità agli enti locali della Provincia autonoma di Bolzano delle regole contenute nel citato decreto legislativo.

1.2.– Ciò premesso, il Presidente del Consiglio dei ministri censura le disposizioni della legge prov. n. 17 del 2015 perché, a suo avviso, si porrebbero in contrasto con quanto previsto dal richiamato d.lgs. n. 118 del 2011.

L'art. 2 della legge prov. impugnata, stabilendo che «l'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali è disciplinato dalle disposizioni della presente legge», individherebbe un «perimetro normativo» non coincidente con quello indicato dall'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011, atteso che la disciplina statale si applica anche agli organismi ed agli enti strumentali individuati dal successivo comma 2; la norma impugnata, inoltre, non contemplerebbe, quale disciplina prevalente su quella provinciale, quella recata dal d.lgs. n. 118 del 2011.

L'art. 3 della legge prov. n. 17 del 2015 detterebbe in tema di programmazione una disciplina difforme da quella del d.lgs. n. 118 del 2011 e segnatamente dal «principio contabile applicato concernente la programmazione di bilanci», di cui all'allegato n. 4/1 del d.lgs. n. 118 del 2011, che contiene una disciplina articolata ed organica di detta materia.

Il successivo art. 4 demanderebbe agli enti locali una potestà regolamentare che differisce da quanto previsto dall'art. 152 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), come modificato dall'art. 74, comma 1, numero 6), lettera b) [recte: lettere a e b], del d.lgs. n. 118 del 2011 e successive modifiche, il quale dovrebbe costituire l'unica disciplina di riferimento per assicurare unitarietà ed uniformità.

L'art. 7, comma 4, della legge prov. impugnata regolerebbe la redazione del bilancio in contrasto con gli artt. 151 e 162 del d.lgs. n. 267 del 2000, come modificati dall'art. 74, comma 1, numeri 5) e 11), del d.lgs. n. 118 del 2011, nella parte in cui prevede eccezioni non contemplate nella citata normativa statale.

Il successivo art. 8, nel disciplinare il documento unico di programmazione, indicherebbe un termine difforme per la sua adozione rispetto a quello previsto dall'art. 74, comma 1, numero 5), del d.lgs. n. 118 del 2011, che modifica l'art. 151 del d.lgs. 267 del 2000.

La norma impugnata, infatti, prescrivendo che «Entro il 31 ottobre di ciascun anno la giunta presenta al consiglio il documento unico di programmazione per le conseguenti deliberazioni. Il primo documento unico di programmazione è adottato con riferimento agli esercizi finanziari 2016 e successivi», contrasterebbe con il citato art. 74, comma 1, numero 5), il quale prevede che il documento di programmazione sia presentato entro il 31 luglio di ogni anno.

L'art. 12 della legge prov. n. 17 del 2015, disciplinando il fondo di riserva anche in relazione all'organo competente a disporre l'utilizzo, sarebbe in contrasto con l'art. 48 del d.lgs. n. 118 del 2011, che lascia all'ente solo la regolamentazione delle modalità e dei limiti di prelievo.

L'art. 14 della legge prov. impugnata, regolando il piano esecutivo di gestione e le sue variazioni in contrasto con l'art. 74, comma 1, numero 18), del d.lgs. n. 118 del 2011, che modifica l'art. 169 del d.lgs. n. 267 del 2000, conferirebbe prerogative non consentite agli enti locali della Provincia autonoma con popolazione inferiore ai 10.000 abitanti.

Il successivo art. 15, in tema di predisposizione e approvazione del bilancio di previsione e dei suoi allegati, contrasterebbe con l'art. 174 del d.lgs. n. 267 del 2000, come modificato dall'art. 74, comma 1, numero 22), del d.lgs. n. 118 del 2011, prevedendo, tra l'altro, dei termini non conformi a quelli ivi indicati.

L'art. 16 della legge prov. in esame concede ai comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti una facoltà in materia di allegazione di documenti al bilancio di previsione in contrasto con l'art. 11, comma 3, del d.lgs. n. 118 del 2011, che, viceversa, sancirebbe l'obbligo di predisposizione degli allegati al bilancio di previsione.

L'art. 17 della medesima legge prevederebbe una disciplina dell'esercizio provvisorio in contrasto con l'art. 74, comma 1, numero 12), del d.lgs. n. 118 del 2011, che modifica l'art. 163 del d.lgs. n. 267 del 2000, laddove è stabilito che l'esercizio provvisorio possa essere autorizzato con accordo invece che con legge.

Il successivo art. 18, disciplinando le variazioni al bilancio di previsione, sarebbe in contrasto con l'art. 175 del d.lgs. n. 267 del 2000, come modificato dall'art. 74, comma 1, numero 23), del d.lgs. n. 118 del 2011.

Infine, l'art. 66 della legge prov. n. 17 del 2015, in tema di funzioni del revisore dei conti, contrasterebbe con l'art. 239 del d.lgs. n. 267 del 2000, come modificato dall'art. 74, comma 1, numero 61), del d.lgs. n. 118 del 2011, nella parte in cui non prevede le funzioni dei revisori dei conti stabilite dal d.lgs. da ultimo menzionato e includerebbe, tra i loro compiti, la vigilanza sugli inventari (comma 1, lettera c) e quella sui contratti collettivi (lettera g), non previste nella disciplina statale.

1.3.– Si è costituita in giudizio la Provincia autonoma di Bolzano, chiedendo che il ricorso sia dichiarato manifestamente inammissibile o, comunque, infondato.

Dopo aver premesso che il ricorso presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri si fonda sull'asserita violazione del d.lgs. n. 118 del 2011, in quanto attuativo dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che riserva alla competenza esclusiva dello Stato la materia dell'armonizzazione dei bilanci pubblici, e che le regioni e le province autonome sarebbero tenute a

rispettarlo a garanzia dell'unitarietà della disciplina contabile dei bilanci pubblici, la resistente richiama l'art. 79, comma 4-octies, del proprio Statuto di autonomia, in base al quale la Provincia autonoma di Bolzano avrebbe l'obbligo di recepire con propria legge, mediante rinvio formale recettizio, le disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi. In tale attività di recepimento godrebbe di un'autonomia che troverebbe limiti solo nei principi sussumibili dal d.lgs. n. 118 del 2011 e non nelle singole regole di dettaglio di quest'ultimo.

In forza del Titolo VI dello Statuto speciale di autonomia la Provincia autonoma di Bolzano beneficerebbe di una particolare autonomia in materia finanziaria, rafforzata dalla previsione di un meccanismo peculiare per la modifica delle disposizioni recate dal medesimo Titolo VI, che ammette l'intervento del legislatore statale con legge ordinaria solo in presenza di una preventiva intesa con la Regione e le Province autonome, in applicazione dell'art. 104 dello stesso Statuto.

A tal fine la resistente ricorda che, con il cosiddetto "Accordo di Milano" del 30 novembre 2009, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige e le Province autonome di Trento e di Bolzano hanno concordato con il Governo la modificazione del Titolo VI dello Statuto di autonomia, secondo la menzionata procedura rinforzata.

L'intesa avrebbe introdotto, ai sensi dell'art. 2, commi da 106 a 126, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2010), un nuovo sistema di relazioni finanziarie con lo Stato, anche in attuazione del processo di riforma in senso federalista contenuto nella legge n. 42 del 2009. In tale prospettiva il comma 106 precisa che le disposizioni recate dai commi da 107 a 125 sono approvate ai sensi e per gli effetti del predetto art. 104 dello Statuto, onde la necessità di rispettare i parametri statutari e le relative norme di attuazione.

Il successivo accordo del 15 ottobre 2014, cosiddetto "Patto di garanzia", tra lo Stato, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige e le Province autonome di Trento e di Bolzano, avrebbe introdotto l'ulteriore modificazione del Titolo VI dello Statuto di autonomia, sempre secondo la procedura rinforzata prevista dal menzionato art. 104.

Detta intesa, recepita con la legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», avrebbe ulteriormente innovato, ai sensi dell'art. 1, commi da 407 a 413, della legge stessa, il sistema di relazioni finanziarie con lo Stato. In tale contesto il comma 406, prescrivendo che le disposizioni recate dai commi da 407 a 413 sono approvate ai sensi e per gli effetti del predetto art. 104, conferirebbe rango costituzionale ai contenuti dell'intesa medesima.

In virtù del descritto contesto normativo, nei confronti della Regione, delle Province autonome e degli enti appartenenti al sistema territoriale regionale integrato non sarebbero applicabili disposizioni statali che prevedono obblighi, oneri, accantonamenti, riserve all'erario o concorsi comunque denominati, ivi inclusi quelli afferenti al patto di stabilità interno, diversi da quelli previsti dal Titolo VI dello Statuto di autonomia.

In tale prospettiva la Regione e le Province autonome provvederebbero, per sé e per gli enti del sistema territoriale regionale integrato di rispettiva competenza, alle finalità di coordinamento della finanza pubblica contenute in specifiche disposizioni statali, adeguando, ai sensi dell'art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), la propria legislazione ai principi costituenti limiti ai sensi degli artt. 4 e 5 dello Statuto di autonomia, nelle materie individuate dal medesimo Statuto.

Conseguentemente, verrebbero adottate autonome misure di razionalizzazione e contenimento della spesa idonee ad assicurare il rispetto delle dinamiche della spesa aggregata delle amministrazioni pubbliche del territorio nazionale, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea e, per converso, non verrebbero applicate le misure adottate per le regioni e per gli altri enti nel restante territorio nazionale.

Nel contesto normativo così descritto, si collocherebbe il regime dei rapporti finanziari tra Stato ed autonomie speciali, dominato dal principio dell'accordo e dal principio di consensualità, definito, per quanto riguarda la Regione autonoma Trentino-Alto Adige e le Province autonome di Trento e di Bolzano, dagli artt. 103, 104 e 107 dello Statuto di autonomia.

L'interpretazione del parametro costituzionale proposta dal Presidente del Consiglio dei ministri sarebbe in contrasto con il principio di gerarchia delle fonti, essendo la Provincia autonoma di Bolzano unicamente vincolata al recepimento dei principi enucleabili dalla legge delega n. 42 del 2009.

Secondo la resistente, l'ordinamento finanziario dei comuni e delle comunità comprensoriali sarebbe retto unicamente dalle disposizioni di principio enucleabili dal d.lgs. n. 118 del 2011 e non da ogni norma di dettaglio dello stesso.

Sulla base di tali argomentazioni la Provincia autonoma ha quindi specificamente svolto specifiche e articolate deduzioni in relazione alle singole disposizioni censurate, concludendo per il rigetto del ricorso.

1.4.– In prossimità dell'udienza pubblica, entrambe le parti hanno depositato memorie.

La Provincia autonoma di Bolzano ha chiesto volersi dichiarare la cessazione della materia del contendere in considerazione dell'intervenuta abrogazione della legge impugnata ad opera della legge della Provincia autonoma di Bolzano 12 dicembre 2016, n. 25 (Ordinamento contabile e finanziario dei comuni e delle comunità comprensoriali della Provincia di Bolzano), entrata in vigore il 1° gennaio 2017.

1.5.– Nel corso dell'udienza, la difesa del Presidente del Consiglio dei ministri ha dichiarato che l'intervenuta abrogazione delle disposizioni censurate non sarebbe affatto soddisfattiva delle pretese del ricorrente.

Fermo restando che la legge impugnata avrebbe avuto piena attuazione fino alla abrogazione, intervenuta il 20 dicembre 2016, e che, quindi, non potrebbe operare l'istituto della cessazione della materia del contendere, l'Avvocatura generale dello Stato sottolinea come una serie di norme della legge abrogativa sopravvenuta abbiano riprodotto ed aggravato i vizi della precedente; a tal fine ha sollecitato questa Corte ad operare il trasferimento delle originarie censure sulle nuove disposizioni.

L'Avvocatura indica come riproduttivi o peggiorativi delle precedenti violazioni gli artt. 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 14, 28 e 32 della legge prov. n. 25 del 2016, ricordando che alcune di tali disposizioni contrasterebbero con quanto precedentemente deciso da questa Corte in fattispecie analoghe.

2.– In via preliminare, è necessario decidere sulla richiesta di declaratoria di cessazione della materia del contendere avanzata dalla resistente.

Trattandosi di questioni inerenti a norme che hanno disciplinato l'esercizio 2016 e posto che la loro abrogazione decorre dal 1° gennaio 2017, è evidente l'avvenuta applicazione medio tempore della normativa censurata, con conseguente impossibilità di dichiarare cessata la materia del contendere.

3.– Prima di procedere all'esame delle singole censure proposte dal Presidente del Consiglio dei ministri occorre soffermarsi sui punti di dissenso interpretativo tra le parti; punti la cui risoluzione risulta pregiudiziale ai fini della decisione delle questioni proposte, dal momento che essi costituiscono la premessa maggiore delle contrapposte argomentazioni.

Tale dialettica ermeneutica riguarda essenzialmente: a) il rapporto tra il parametro costituzionale invocato – l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. – in relazione alle norme interposte e l'art. 79, comma 4-octies, dello Statuto della Regione autonoma Trentino-Alto Adige; b) il carattere del «rinvio formale recettizio» al d.lgs. n. 118 del 2011 previsto – per la Provincia autonoma di Bolzano – dal citato art. 79, comma 4-octies, dello Statuto speciale; c) l'interpretazione

della sentenza n. 184 del 2016 di questa Corte in tema di rapporti tra armonizzazione dei conti pubblici ed autonomia finanziaria delle regioni, nel caso di specie della Provincia autonoma di Bolzano.

3.1.– Quanto al profilo sub a), il ricorrente ritiene che il parametro costituzionale invocato e le norme interposte attuative dello stesso costituiscano regole direttamente vincolanti per tutti gli enti territoriali nazionali, mentre la Provincia autonoma di Bolzano assume che da tali norme interposte dovrebbero essere desunti i soli principi, rimanendo in capo alla Provincia stessa la competenza ad attuarli nel modo più peculiare e congruente con le caratteristiche territoriali degli enti sub-provinciali.

Peraltro, per quanto riguarda più specificamente il riferimento al d.lgs. n. 118 del 2011 – sia per la parte direttamente applicata agli enti locali, sia per quella indirettamente ad essi riferita attraverso le modifiche che il decreto in questione ha apportato al d.lgs. n. 267 del 2000 – esso è inteso dal Presidente del Consiglio dei ministri come “integrale”, cioè comprensivo di tutte le disposizioni che riguardano la struttura e la disciplina dei bilanci, mentre la Provincia autonoma di Bolzano ritiene che, per quanto la riguarda, valgano solo i principi desumibili dal medesimo d.lgs. n. 118 del 2011, ben potendosi – come avvenuto attraverso la legge impugnata – adeguare i principi attraverso diverse norme espressive delle peculiarità provinciali.

3.2.– Per quanto riguarda il «rinvio formale recettizio» prescritto dall’art. 79, comma 4-octies, dello Statuto di autonomia, norma assunta a rango costituzionale per effetto del meccanismo di “decostituzionalizzazione” della parte finanziaria dello Statuto della Regione autonoma Trentino-Alto Adige, precedentemente descritto, lo Stato ritiene che tale prescrizione, intervenuta a seguito dell’accordo (Patto di garanzia) tra le parti, sia un mero adempimento formale della Provincia autonoma di Bolzano per rendere coerente al dettato costituzionale di cui all’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. l’ordinamento finanziario e contabile della Provincia stessa e dei suoi enti locali.

La resistente, al contrario, ritiene che detta disposizione costituisca il fondamento di un’autonomia finanziario-contabile, legittimante un regime peculiare degli enti locali altoatesini, pur nel rispetto dei principi desumibili dal d.lgs. n. 118 del 2011.

3.3.– Alla luce di tali divergenti opinioni viene letta anche la sentenza di questa Corte n. 184 del 2016: lo Stato la interpreta come confermativa del proprio assunto in considerazione del fatto che detta sentenza conferirebbe all’armonizzazione contabile un carattere “integrato” tra tutti i precetti costituzionali posti a tutela degli interessi finanziari di carattere generale; la Provincia autonoma di Bolzano la richiama, al contrario, come legittimante la propria autonomia finanziaria nei confronti dello Stato.

3.4.– Con riguardo ai dialettici profili ermeneutici precedentemente sintetizzati, occorre innanzitutto precisare che l’armonizzazione dei bilanci pubblici è una competenza esclusiva dello Stato, che non può subire deroghe territoriali, neppure all’interno delle autonomie speciali costituzionalmente garantite.

Prima ancora che una conseguenza giuridica dello spostamento di tale competenza statale dal terzo al secondo comma dell’art. 117 Cost. per effetto della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale) l’indefettibilità del principio di armonizzazione dei bilanci pubblici è ontologicamente collegata alla necessità di leggere, secondo il medesimo linguaggio, le informazioni contenute nei bilanci pubblici. Ciò per una serie di inderogabili ragioni tra le quali, è bene ricordare, la stretta relazione funzionale tra «armonizzazione dei bilanci pubblici», «coordinamento della finanza pubblica», «unità economica della Repubblica», osservanza degli obblighi economici e finanziari imposti dalle istituzioni europee.

Ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica, la finanza di regioni ed enti locali concorre con la finanza statale al perseguimento degli obiettivi di convergenza e stabilità derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, operando in coerenza con i vincoli che ne derivano in ambito nazionale, sulla base dei principi fondamentali dell'armonizzazione dei bilanci e del coordinamento della finanza pubblica (in tal senso, in un affollato contesto di recenti disposizioni, merita di essere ricordato l'art. 1, comma 1, della legge n. 196 del 2009, ove si stabilisce che le amministrazioni pubbliche «concorrono al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica definiti in ambito nazionale in coerenza con le procedure e i criteri stabiliti dall'Unione europea e ne condividono le conseguenti responsabilità»; con precisazione che il «concorso al perseguimento di tali obiettivi si realizza secondo i principi fondamentali dell'armonizzazione dei bilanci e del coordinamento della finanza pubblica».

Già prima dello spostamento della materia «armonizzazione dei bilanci pubblici» dal terzo al secondo comma dell'art. 117 Cost., questa Corte aveva precisato che i vincoli generali a tutela dell'equilibrio finanziario e dei bilanci riguardano in modo indifferenziato tutti gli enti operanti nell'ambito del sistema di finanza pubblica allargata.

È stato così affermato che «[l]a finanza delle Regioni a statuto speciale è infatti parte della “finanza pubblica allargata” nei cui riguardi lo Stato aveva e conserva poteri di disciplina generale e di coordinamento, nell'esercizio dei quali poteva e può chiamare pure le autonomie speciali a concorrere al conseguimento degli obiettivi complessivi di finanza pubblica, connessi anche ai vincoli europei (cfr. sentenze n. 416 del 1995; n. 421 del 1998), come quelli relativi al cosiddetto patto di stabilità interno (cfr. sentenza n. 36 del 2004).

Il nuovo sesto comma dell'art. 119 Cost. trova dunque applicazione nei confronti di tutte le autonomie, ordinarie e speciali, senza che sia necessario all'uopo ricorrere a meccanismi concertati di attuazione statutaria: e di conseguenza non è illegittima l'estensione che la legge statale ha disposto, nei confronti di tutte le regioni, della normativa attuativa.

Né si potrebbero rinvenire ragioni giustificatrici di una così radicale differenziazione fra i due tipi di autonomia regionale, in relazione ad un aspetto – quello della soggezione a vincoli generali di equilibrio finanziario e dei bilanci – che non può non accomunare tutti gli enti operanti nell'ambito del sistema della finanza pubblica allargata» (sentenza n. 425 del 2004).

Analogamente, in tema di controlli di legittimità-regolarità della Corte dei conti nei confronti degli enti locali, è stato affermato che la disciplina e l'attribuzione di tali controlli riguarda l'intera platea degli enti locali ed è riservata alla competenza esclusiva dello Stato poiché «se è vero che, al momento dell'emanazione della Costituzione, per indicare l'intera finanza pubblica non poteva non farsi riferimento al bilancio dello Stato, è altrettanto vero che oggi tale dizione deve intendersi riferita non solo al bilancio dello Stato, ma anche a quello di tutti gli altri enti pubblici che costituiscono, nel loro insieme, il bilancio della finanza pubblica allargata» (sentenza n. 179 del 2007) e che «i vincoli di finanza pubblica obbligano l'Italia nei confronti dell'Unione europea ad adottare politiche di contenimento della spesa, il cui rispetto viene verificato in relazione al bilancio consolidato delle amministrazioni pubbliche (sentenze n. 138 del 2013, n. 425 e n. 36 del 2004) [...]. Quest'ultimo deve corrispondere ai canoni stabiliti dalla stessa Unione europea mentre le sue componenti aggregate, costituite dai bilanci degli enti del settore allargato, sono soggette alla disciplina statale che ne coordina il concorso al raggiungimento dell'obiettivo stabilito in sede comunitaria» (sentenza n. 40 del 2014).

In tale contesto «occorre ricordare che l'armonizzazione dei bilanci pubblici è finalizzata a realizzare l'omogeneità dei sistemi contabili per rendere i bilanci delle amministrazioni aggregabili e confrontabili, in modo da soddisfare le esigenze informative connesse a vari obiettivi quali la programmazione economico-finanziaria, il coordinamento della finanza pubblica, la gestione del federalismo fiscale, le verifiche del rispetto delle regole comunitarie, la prevenzione di gravi irregolarità idonee a pregiudicare gli equilibri dei bilanci» (sentenza n. 184 del 2016).

In sostanza, senza l'uniformità dei linguaggi assicurata dall'armonizzazione dei conti pubblici a livello nazionale non sarebbe possibile alcun consolidamento della finanza pubblica

allargata, il quale – essendo una sommatoria dei singoli bilanci delle amministrazioni pubbliche – non può che avvenire in un contesto espressivo assolutamente omogeneo.

L'omogeneità dell'espressione finanziaria e contabile deve ricomprendere non solo gli schemi ed i modelli aggreganti ma anche la rappresentazione uniforme dei fenomeni giuridici ed economici sottesi alla struttura matematica dei bilanci. Così, ad esempio, deve essere uniforme la disciplina dei residui attivi e passivi perché i crediti e i debiti delle amministrazioni pubbliche devono possedere lo stesso comun denominatore a prescindere dal livello di autonomia di cui sono dotate le amministrazioni stesse. Analogamente va detto per il riconoscimento dei debiti fuori bilancio, la cui "tipicità" è connotato essenziale per l'inclusione nelle scritture contabili degli enti territoriali.

Il carattere polifunzionale dell'armonizzazione dei conti pubblici è stato messo in luce da questa Corte: l'armonizzazione in «un ambito finanziario astrattamente riferibile a più interessi costituzionali protetti, trova la sua ragione nella disciplina di specifiche prerogative dell'ente territoriale e nella "omogeneizzazione" di dette prerogative attraverso modalità di "espressione contabile" le quali devono essere compatibili con le regole indefettibili poste a tutela della finanza pubblica, in attuazione di una pluralità di precetti costituzionali [...].

Rispetto alle altre competenze legislative dello Stato in materia finanziaria [...] può dirsi che l'armonizzazione – ancorché finalizzata a rendere i documenti contabili delle amministrazioni pubbliche omogenei e confrontabili – dopo la legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), e la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), che ne ha sancito il passaggio dalla competenza concorrente a quella esclusiva dello Stato, ha assunto gradualmente una sua fisionomia più ampia e rigorosa attraverso la legislazione ordinaria ed in particolare, per quel che riguarda gli enti territoriali, attraverso il d.lgs. n. 118 del 2011.

Il nesso di interdipendenza che lega l'armonizzazione alle altre materie, e la conseguente profonda e reciproca compenetrazione, hanno comportato che proprio in sede di legislazione attuativa si sia verificata un'espansione della stessa armonizzazione ad ambiti di regolazione che si pongono nell'alveo di altri titoli di competenza, nominati ed innominati.

In sostanza, la stretta compenetrazione degli ambiti materiali ha reso inseparabili alcuni profili di regolazione. Così, a titolo esemplificativo, si può affermare che l'armonizzazione si colloca contemporaneamente in posizione autonoma e strumentale rispetto al coordinamento della finanza pubblica: infatti, la finanza pubblica non può essere coordinata se i bilanci delle amministrazioni non hanno la stessa struttura e se il percorso di programmazione e previsione non è temporalmente armonizzato con quello dello Stato. [... Nel] d.lgs. n. 118 del 2011, quale norma interposta [in tema di armonizzazione], vengono richiamate disposizioni ascrivibili, sotto il profilo teleologico, sia al coordinamento della finanza pubblica, sia alla disciplina degli equilibri di bilancio di cui all'art. 81 Cost., sia al principio del buon andamento finanziario e della programmazione di cui all'art. 97 Cost. (sul collegamento tra buon andamento finanziario e programmazione, sentenze n. 129 e n. 10 del 2016)» (sentenza n. 184 del 2016).

4.– Dunque, è proprio in relazione a questa sequenza dinamica e mutevole che caratterizza la legislazione attuativa della tutela costituzionale degli interessi finanziari, «ambito connotato dall'intreccio di competenze trasversali, concorrenti e residuali» (sentenza n. 184 del 2016), che devono essere inquadrate le censure del Presidente del Consiglio dei ministri con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. ed in relazione a specifiche disposizione del d.lgs. n. 118 del 2011.

Se il sistema contabile provinciale – indipendentemente dalla sua possibile configurazione come autonoma materia ascrivibile alla potestà legislativa della Provincia autonoma di Bolzano – non è stato totalmente sottratto ad un'autonoma regolazione, quest'ultima è, tuttavia, «intrinsecamente soggetta a limitazioni necessarie "a consentire il soddisfacimento contestuale di una pluralità di interessi costituzionalmente rilevanti" (sentenza n. 279 del 2006). In particolare,

l'autonomia della Provincia autonoma in questo settore normativo trova il suo limite esterno nelle disposizioni poste dallo Stato nell'ambito della salvaguardia degli interessi finanziari riconducibili ai parametri precedentemente richiamati.

Tali considerazioni comportano quindi che le censure mosse alla legge [...] in esame debbano essere valutate non in astratto, ma in riferimento ad una concreta collisione con i precetti ricavabili direttamente dalle norme costituzionali in materia finanziaria o da specifiche norme interposte come quelle contenute nel d.lgs. n. 118 del 2011» (sentenza n. 184 del 2016).

Ai fini della presente decisione occorre anche tener conto del fatto che non rileva in tale contesto l'esistenza di una potestà provinciale – riconosciuta anche in sede di accordi ai sensi dell'art. 27 della legge n. 42 del 2009 – nella determinazione delle procedure di programmazione e contabili degli enti locali insistenti sul proprio territorio, poiché la potestà di esprimere nella contabilità di tali enti locali le peculiarità connesse e conseguenti all'autonomia costituzionalmente garantita alla Provincia autonoma di Bolzano trova il suo limite esterno nella legislazione statale ed europea in materia di vincoli finanziari (in tal senso, la sentenza n. 6 del 2017, riferita alla Regione autonoma Sardegna).

Neppure si verte in tema di relazioni finanziarie nel cui ambito gli accordi – ed in particolare quelli richiamati dalla Provincia autonoma di Bolzano – diventano indefettibili.

In proposito questa Corte ha affermato che detti accordi servono «a determinare nel loro complesso punti controversi o indefiniti delle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni, sia ai fini del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto dei vincoli europei, sia al fine di evitare che il necessario concorso delle Regioni comprima oltre i limiti consentiti l'autonomia finanziaria ad esse spettante.

Ciò anche modulando le regole di evoluzione dei flussi finanziari dei singoli enti, in relazione alla diversità delle situazioni esistenti nelle varie realtà territoriali.

Per questo motivo, il contenuto degli accordi, oltre che la riduzione dei programmi in rapporto al concorso della Regione interessata ad obiettivi di finanza pubblica, può e deve riguardare anche altri profili di natura contabile quali, a titolo esemplificativo, le fonti di entrata fiscale, la cui compartecipazione sia quantitativamente controversa, l'accollo di rischi di andamenti difforni tra dati previsionali ed effettivo gettito dei tributi, le garanzie di finanziamento integrale di spese essenziali, la ricognizione globale o parziale dei rapporti finanziari tra i due livelli di governo e di adeguatezza delle risorse rispetto alle funzioni svolte o di nuova attribuzione, la verifica di congruità di dati e basi informative finanziarie e tributarie, eventualmente conciliandole quando risultino palesemente difforni, ed altri elementi finalizzati al percorso di necessaria convergenza verso gli obiettivi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea.

In definitiva, l'oggetto dell'accordo è costituito dalle diverse componenti delle relazioni finanziarie che, nel loro complesso, comprendono e trascendono la misura del concorso regionale. Infatti, gli obiettivi conseguenti al patto di stabilità esterno sono i saldi complessivi, non le allocazioni di bilancio.

Per questo motivo, ferme restando le misure finanziarie di contenimento della spesa concordate in sede europea, le risorse disponibili nel complesso della finanza pubblica allargata ben possono essere riallocate, a seguito di accordi, anche ad esercizio inoltrato.

Dunque, l'accordo stipulato dalle autonomie speciali consente la negoziazione di altre componenti finanziarie attive e passive, ulteriori rispetto al concorso fissato nell'ambito della manovra di stabilità ed è soprattutto in questo spazio convenzionale che deve essere raggiunto l'accordo previsto dall'impugnato comma 11» (sentenza n. 19 del 2015).

Dall'esame del ricorso precedentemente illustrato si evince che nessuna delle censure formulate dallo Stato ha quale oggetto le relazioni finanziarie tra lo Stato e la Provincia autonoma di Bolzano; esse riguardano, al contrario, le modalità di esposizione e classificazione dei fenomeni economico-finanziari finalizzate alla omogenea redazione dei bilanci degli enti territoriali nell'ambito del consolidamento della finanza pubblica allargata.

5.– Venendo al merito del ricorso, occorre innanzitutto esaminare, con i criteri precedentemente espressi, la questione promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti dell’art. 2 della legge prov. n. 17 del 2015, in riferimento all’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. ed in relazione all’art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011.

La disposizione censurata, stabilendo che «l’ordinamento finanziario e contabile degli enti locali è disciplinato dalle disposizioni della presente legge», individuerrebbe un «perimetro normativo» non coincidente con quello indicato dall’art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011, atteso che la disciplina statale si applica anche agli organismi ed agli enti strumentali individuati dal successivo comma 2; essa, inoltre, non contemplerebbe, quale disciplina prevalente su quella regionale, quella recata dal d.lgs. n. 118 del 2011.

5.1– La questione è fondata in relazione all’art. 1 del d.lgs. n. 118 del 2011, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126 (Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, recante disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), nella parte in cui non prevede che il sistema contabile e lo schema di bilancio degli enti locali provinciali e dei loro enti ed organismi strumentali sono disciplinati dal d.lgs. n. 118 del 2011 e nella parte in cui non prevede che al legislatore provinciale rimane attribuita una competenza normativa che non sia in contrasto con le disposizioni della armonizzazione, del coordinamento nazionale della finanza pubblica, del rispetto dei vincoli europei e della salvaguardia degli equilibri di bilancio.

Infatti, l’art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011, stabilisce che «ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, il presente titolo e il titolo III disciplinano l’armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, ad eccezione dei casi in cui il Titolo II disponga diversamente, con particolare riferimento alla fattispecie di cui all’art. 19, comma 2, lettera b), degli enti locali di cui all’art. 2 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e dei loro enti e organismi strumentali, esclusi gli enti di cui al titolo II del presente decreto. A decorrere dal 1° gennaio 2015 cessano di avere efficacia le disposizioni legislative regionali incompatibili con il presente decreto».

Tale disposizione è espressione di un principio generale dell’armonizzazione – inteso nell’accezione “integrata” fissata dalla sentenza n. 184 del 2016 – che governa i rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali, ivi incluse le autonomie speciali.

La mancata fedele trasposizione della norma statale nella legislazione provinciale non può comportare la sostanziale disapplicazione della prima nell’ambito della Provincia autonoma di Bolzano.

In tal senso va letto anche l’invocato art. 79, 4-octies, dello Statuto, laddove è stabilito che il recepimento del parametro di armonizzazione interposto avvenga «mediante rinvio formale recettizio», senza consentire alcuna possibilità di variante al legislatore provinciale, neppure attraverso il ricorso al principio pattizio largamente adottato per volontà dello stesso legislatore ordinario quando quest’ultimo intende riconoscere alcune peculiarità del sistema regionale, meritevoli di disciplina differenziata da quella statale.

Se il sistema contabile provinciale – come in precedenza sottolineato – non è stato totalmente sottratto ad una differente regolazione, l’autonomia della Provincia autonoma di Bolzano in questo settore normativo trova il suo limite esterno nelle disposizioni poste dallo Stato nell’ambito della salvaguardia di interessi finanziari unitari riconducibili all’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. ed agli altri parametri inderogabili precedentemente richiamati.

Questi ultimi si integrano in modo sincretico nel concetto di armonizzazione dei bilanci pubblici così da operare, nel giudizio di costituzionalità, «non in astratto, ma in riferimento ad una concreta collisione con i precetti ricavabili direttamente dalle norme costituzionali in materia finanziaria o da specifiche norme interposte come quelle contenute nel d.lgs. n. 118 del 2011» (sentenza n. 184 del 2016).

Ed è appunto questo il caso della disposizione in esame, la quale capovolge la regola unitaria secondo cui il sistema contabile e lo schema di bilancio degli enti locali provinciali e dei loro enti ed organismi strumentali devono essere conformi al d.lgs. n. 118 del 2011 e non alla legge provinciale di settore.

Come già in precedenza ricordato da questa Corte, l'autonomia degli enti territoriali nella materia dell'espressione finanziaria e contabile viene circoscritta, ma non certo eliminata, perché sopravvive nella più elevata prospettiva del "rapporto di mandato elettorale" tra amministratori ed amministrati.

È stato, infatti, precisato che «le indefettibili esigenze di armonizzazione dei conti pubblici, di custodia della finanza pubblica allargata e della sana gestione finanziaria non precludono peculiari articolazioni del bilancio regionale fondate sull'esigenza di scandire la programmazione economico-finanziaria nelle procedure contabili e le modalità analitiche di illustrazione di progetti e di interventi.

Occorre ricordare che il bilancio è un "bene pubblico" nel senso che è funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell'ente territoriale, sia in ordine all'acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche, onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività ed a sottoporsi al giudizio finale afferente al confronto tra il programmato ed il realizzato.

In altre parole, la specificazione delle procedure e dei progetti in cui prende corpo l'attuazione del programma, che ha concorso a far ottenere l'investitura democratica, e le modalità di rendicontazione di quanto realizzato costituiscono competenza legislativa di contenuto diverso dall'armonizzazione dei bilanci.

Quest'ultima, semmai, rappresenta il limite esterno – quando è in gioco la tutela di interessi finanziari generali – alla potestà regionale di esprimere le richiamate particolarità.

Il carattere funzionale del bilancio preventivo e di quello successivo, alla cui mancata approvazione, non a caso, l'ordinamento collega il venir meno del consenso della rappresentanza democratica, presuppone quali caratteri inscindibili la chiarezza, la significatività, la specificazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche.

Sotto tale profilo, i moduli standardizzati dell'armonizzazione dei bilanci, i quali devono innanzitutto servire a rendere omogenee, ai fini del consolidamento dei conti e della loro reciproca confrontabilità, le contabilità dell'universo delle pubbliche amministrazioni, così articolato e variegato in relazione alle missioni perseguite, non sono idonei, di per sé, ad illustrare le peculiarità dei programmi, delle loro procedure attuative, dell'organizzazione con cui vengono perseguiti, della rendicontazione di quanto realizzato.

Le sofisticate tecniche di standardizzazione, indispensabili per i controlli della finanza pubblica ma caratterizzate dalla difficile accessibilità informativa per il cittadino di media diligenza, devono essere pertanto integrate da esposizioni incisive e divulgative circa il rapporto tra il mandato elettorale e la gestione delle risorse destinate alle pubbliche finalità.

Pertanto, la peculiarità del sistema contabile [provinciale] mantiene, entro i limiti precedentemente precisati, la sua ragion d'essere in relazione alla finalità di rappresentare le qualità e le quantità di relazione tra le risorse disponibili e gli obiettivi in concreto programmati al fine di delineare un quadro omogeneo» (sentenza n. 184 del 2016; in senso conforme, con riguardo alla Regione autonoma Sardegna, sentenza n. 6 del 2017).

6.– È inoltre impugnato l'art. 3 della legge prov. in esame, il quale detterebbe una disciplina in materia di programmazione difforme dalla disciplina del d.lgs. n. 118 del 2011, e segnatamente dal «principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio» di cui all'allegato n. 4/1 del d.lgs. n. 118 del 2011, che contiene una regolamentazione articolata ed organica di detta materia.

Occorre preliminarmente verificare se la genericità del richiamo all'allegato n. 4/1 – in quanto nel ricorso viene contestata la difformità dell'art. 3 rispetto al suddetto allegato senza indicarne analiticamente i motivi – sia in grado di superare il vaglio di ammissibilità, anche alla

luce della successiva specificazione contenuta nella memoria del ricorrente, in cui si fa espresso riferimento alla possibilità per gli enti locali della Provincia autonoma di Bolzano di derogare al termine del 31 dicembre previsto dalla norma interposta.

Raffrontando il contenuto della disposizione impugnata con quest'ultima si ricava in modo inequivocabile che la difformità riguarda – come appunto specificato nella memoria del ricorrente – il termine di approvazione del bilancio di previsione.

Infatti, l'impugnato art. 3, comma 1, prescrive che gli enti locali della Provincia autonoma «approvano [...] il bilancio di previsione finanziario entro il 31 dicembre o entro altro termine stabilito con accordo previsto dall'articolo 81 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, e successive modifiche, e dall'articolo 18 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268, riferiti a un orizzonte temporale almeno triennale».

Ai fini che qui interessano è da sottolineare come l'ultima parte della disposizione faccia riferimento alla norma statutaria ed alla disposizione di attuazione, le quali prevedono un accordo tra il Presidente della Provincia e la rappresentanza unitaria dei rispettivi comuni.

È evidente che detto accordo è potenzialmente in grado di derogare, sulla base della norma impugnata, al termine del 31 dicembre stabilito dall'allegato n. 4/1, numero 9.3, terzo comma, del d.lgs. n. 118 del 2011, il quale dispone: «Entro il 31 dicembre di ciascun anno il Consiglio approva il bilancio di previsione riguardante le previsioni di entrata e di spesa riguardanti almeno il triennio successivo».

Alla luce di tali considerazioni, la questione in esame deve, dunque, essere ritenuta ammissibile.

6.1.– Essa risulta altresì fondata, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. e in relazione all'allegato n. 4/1, numero 9.3, terzo comma, del d.lgs. n. 118 del 2011, nella parte in cui prevede che gli enti locali possano approvare il bilancio di previsione entro un termine diverso dal 31 dicembre, attraverso l'accordo fra il Presidente della Provincia e la rappresentanza unitaria dei comuni di cui agli artt. 81 del d.P.R. n. 670 del 1972, e successive modifiche, e 18 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale).

Nel caso di specie, infatti, la deroga al termine generale previsto dal d.lgs. n. 118 del 2011 non costituisce uno scostamento meramente formale poiché «la norma interposta – pur contenuta nel decreto di armonizzazione dei bilanci – per effetto delle strette interrelazioni tra i principi costituzionali coinvolti è servente al coordinamento della finanza pubblica, dal momento che la sincronia delle procedure di bilancio è collegata alla programmazione finanziaria statale e alla redazione della manovra di stabilità, operazioni che presuppongono da parte dello Stato la previa conoscenza di tutti i fattori che incidono sugli equilibri complessivi e sul rispetto dei vincoli nazionali ed europei» (sentenza n. 184 del 2016).

7.– L'art. 4 della legge prov. n. 17 del 2015 demanderebbe agli enti locali una potestà regolamentare che differisce da quanto previsto dall'art. 152 del d.lgs. n. 267 del 2000, come modificato dall'art. 74, comma 1, numero 6), lettera b) [recte: lettere a e b], del d.lgs. n. 118 del 2011, e successive modifiche, il quale dovrebbe costituire l'unica disciplina di riferimento per assicurare unitarietà ed uniformità.

7.1.– La questione, proposta in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. ed in relazione alle citate norme interposte, è fondata, limitatamente ai commi 1 e 4 del censurato art. 4.

Il comma 1 dispone infatti che: «Con il regolamento di contabilità ciascun ente locale applica i principi contabili stabiliti dalla presente legge, dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modifiche, con modalità organizzative corrispondenti alle proprie caratteristiche, ferme restando le disposizioni previste dalla presente legge» ed il comma 4 che «I regolamenti di contabilità sono approvati nel rispetto delle norme della presente legge e della relativa normativa regionale, da considerarsi come principi generali con valore di limite inderogabile, con eccezione

delle sottoelencate norme, le quali non si applicano qualora il regolamento di contabilità dell'ente rechi una differente disciplina».

L'art. 152 del d.lgs. n. 267 del 2000, come modificato dall'art. 74, comma 1, numero 6), lettera a), del d.lgs. n. 118 del 2011, dispone invece – nell'esercizio della competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. – che «1.

Con il regolamento di contabilità ciascun ente locale applica i principi contabili stabiliti dal presente testo unico e dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modificazioni, con modalità organizzative corrispondenti alle caratteristiche di ciascuna comunità, ferme restando le disposizioni previste dall'ordinamento per assicurare l'unitarietà ed uniformità del sistema finanziario e contabile [...] 3. Il regolamento di contabilità stabilisce le norme relative alle competenze specifiche dei soggetti dell'amministrazione preposti alla programmazione, adozione ed attuazione dei provvedimenti di gestione che hanno carattere finanziario e contabile, in armonia con le disposizioni del presente testo unico e delle altre leggi vigenti [...]».

Dal confronto tra le norme impugnate e le disposizioni interposte appare evidente come la Provincia autonoma sostituisca, di fatto, il riferimento all'art. 152 con quello alla legge provinciale, anziché ribadire – conformemente a quanto precisato da questa Corte (sentenze n. 6 del 2017 e n. 184 del 2016) – l'indefettibilità del principio di armonizzazione e la possibilità di applicare la legge provinciale e la potestà regolamentare degli enti locali nei margini consentiti dal legislatore statale. Ciò senza contare che anche le fattispecie rimesse alla potestà normativa secondaria dell'ente locale sono parzialmente diverse da quelle previste dalla norma interposta.

L'art. 4, comma 1, della legge prov. n. 17 del 2015 è dunque costituzionalmente illegittimo nella parte in cui dispone che ciascun ente locale provinciale applica i principi contabili stabiliti dalla legge provinciale e che rimangono ferme le disposizioni previste dalla legge provinciale per assicurare l'unitarietà e l'uniformità del sistema finanziario e contabile.

L'art. 4, comma 4, della medesima legge, invece, è costituzionalmente illegittimo in quanto prevede che i regolamenti di contabilità sono approvati nel rispetto delle norme della legge provinciale, da considerarsi come principi generali con valore di limite inderogabile, e perché prevede ipotesi di potestà regolamentare degli enti locali diverse da quelle previste dal d.lgs. n. 118 del 2011.

8.– L'art. 7, comma 4, della legge prov. impugnata disciplinerebbe la redazione del bilancio in contrasto con gli artt. 151 e 162 del d.lgs. n. 267 del 2000, come modificati dall'art. 74, comma 1, numeri 5) e 11), del d.lgs. n. 118 del 2011, nella parte in cui prevede eccezioni non contemplate nelle citate disposizioni. Secondo il ricorrente, le illustrate eccezioni in materia di redazione del bilancio non sarebbero contenute nella normativa statale di riferimento.

La disposizione sarebbe, dunque, illegittima in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. ed in relazione all'art. 74, comma 1, numeri 5) e 11), del d.lgs. n. 118 del 2011, modificativo degli artt. 151 e 162 del d.lgs. n. 267 del 2000.

8.1.– La questione è fondata.

Come correttamente sostenuto dal ricorrente, tra i principi di redazione del bilancio di previsione contenuti nella norma provinciale impugnata sono previste eccezioni non contemplate nei correlati artt. 151 e 162 del d.lgs. n. 267 del 2000, come rispettivamente modificati dall'art. 74, comma 1, numero 5) e numero 11) del d.lgs. n. 118 del 2011.

Emerge con chiarezza dal raffronto tra la norma provinciale e quelle interposte che dette eccezioni consistono in un rinvio al successivo art. 37, comma 1, della medesima legge provinciale. Infatti, dopo il richiamo ad alcuni principi generali in tema di redazione del bilancio di previsione, i quali sono sostanzialmente conformi alle norme interposte invocate dal ricorrente ed alle buone pratiche della materia, il censurato art. 7, comma 4, individua, in deroga ai principi contabili, le eccezioni previste dall'art. 37, comma 1, della medesima legge provinciale.

Quest'ultima disposizione contempla fattispecie di riconoscimento di debito diverse e più ampie di quelle tassativamente previste per gli enti locali dall'art. 194 del d.lgs. n. 267 del 2000.

È proprio l'ultimo inciso della disposizione impugnata a violare l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., poiché esso si discosta dai principi dell'armonizzazione, peraltro invadendo, come si vedrà, altre materie riservate allo Stato.

In proposito, questa Corte ha già avuto modo di precisare che non può essere disconosciuta la potestà di esprimere nella contabilità regionale, pur nel rispetto dei vincoli statali, le peculiarità connesse e conseguenti all'autonomia costituzionalmente garantita alla Regione (nel caso di specie alla Provincia autonoma di Bolzano).

La fattispecie del riconoscimento di legittimità dei debiti fuori bilancio non rientra, tuttavia, nella pluralità di prerogative che vanno dall'esercizio dell'autonomia organizzativa e finanziaria, alla salvaguardia dei propri equilibri finanziari e della programmazione, alle modalità di declinazione delle regole di volta in volta emanate a livello statale in tema di coordinamento della finanza pubblica e neppure è ascrivibile agli strumenti di governo e di indirizzo dell'attività dell'amministrazione, elementi che consentirebbero di disciplinare il riconoscimento stesso senza travalicare i limiti esterni costituiti dalla legislazione statale ed europea in tema di vincoli finanziari (in tal senso, sentenza n. 184 del 2016).

Al contrario, la disciplina del riconoscimento dei debiti fuori bilancio attiene certamente a finalità connesse all'armonizzazione, al coordinamento della finanza pubblica e all'ordinamento civile.

In particolare, per quel che riguarda l'armonizzazione dei bilanci pubblici, non può essere consentito che l'eccezionale immissione in bilancio di spese irrivalentemente ordinate sia disciplinata in modo differenziato dagli altri enti locali; per quanto riguarda il coordinamento della finanza pubblica, è evidente come una disposizione di più ampia applicazione, come quella provinciale, consenta di espandere indebitamente la spesa dei comuni insistenti sul territorio provinciale secondo moduli diversi da quelli degli altri enti locali; infine, per quanto concerne l'ordinamento civile, la disposizione in questione comporta una vera e propria invasione della competenza esclusiva del legislatore statale perché introduce, nelle fattispecie costitutive di obbligazioni passive degli enti provinciali, ipotesi negoziali non previste dal legislatore statale.

Non a caso, il riconoscimento del debito è disciplinato nell'art. 194 del d.lgs. n. 267 del 2000, il quale opera in regime di specialità rispetto alle norme civilistiche che prevedono la legittimazione a contrarre e le procedure contrattuali delle amministrazioni pubbliche.

Da quanto considerato emerge la stretta connessione funzionale tra l'art. 37, comma 1, della legge prov. n. 17 del 2015, relativo al riconoscimento di debiti fuori bilancio, e la norma impugnata, della quale condivide analoga illegittimità: di talché dalla declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 4, della legge prov. n. 17 del 2015 consegue, in applicazione dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), in ragione dell'evidenziato rapporto di consequenzialità, anche l'illegittimità costituzionale dell'art. 37, comma 1, della stessa legge provinciale.

9.– L'art. 8 della legge prov. n. 17 del 2015, nel disciplinare il documento unico di programmazione, indicherebbe un termine difforme per l'adozione del documento di programmazione rispetto a quello previsto dall'art. 74, comma 1, numero 5), del d.lgs. n. 118 del 2011, che modifica l'art. 151 del d.lgs. 267 del 2000. In particolare, la norma provinciale, prescrivendo che «Entro il 31 ottobre di ciascun anno la giunta presenta al consiglio il documento unico di programmazione per le conseguenti deliberazioni. Il primo documento unico di programmazione è adottato con riferimento agli esercizi finanziari 2016 e successivi», contrasterebbe con l'art. 74, comma 1, numero 5), del d.lgs. n. 118 del 2011, il quale prevede che il documento di programmazione sia presentato entro il 31 luglio di ogni anno.

9.1.– La questione, proposta in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. ed in relazione ai citati parametri interposti, è fondata nella parte in cui prevede che il documento unico di programmazione viene presentato al Consiglio entro il 31 ottobre di ciascun anno per le

conseguenti deliberazioni anziché entro il 31 luglio, come previsto dalla evocata disposizione statale.

10.– L'art. 12 della legge prov. n. 17 del 2015, disciplinando il fondo di riserva anche in relazione all'organo competente a disporre l'utilizzo, sarebbe lesivo dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. in relazione all'art. 48 del d.lgs. n. 118 del 2011, che lascia all'ente solo la regolamentazione delle modalità e dei limiti di prelievo.

10.1.– La questione non è fondata.

La disposizione richiamata dal ricorrente – l'art. 48 del d.lgs. n. 118 del 2011 – è inconferente in quanto disciplina i fondi di riserva delle regioni e non quelli degli enti locali, regolati, invece, dall'art. 167 del d.lgs. n. 267 del 2000.

11.– L'art. 14 della legge prov. n. 17 del 2015, disciplinando il piano esecutivo di gestione (PEG) e le sue variazioni in contrasto con l'art. 74, comma 1, numero 18), del d.lgs. n. 118 del 2011, che modifica l'art. 169 del d.lgs. n. 267 del 2000, consentirebbe ai comuni di popolazione inferiore ai 10.000 abitanti di evitare la predisposizione del citato PEG.

11.1.– La questione, proposta in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. ed in relazione alle citate norme interposte, è fondata.

Il decreto legislativo n. 118 del 2011 prevede, attraverso la norma invocata dal Presidente del Consiglio dei ministri, tale deroga solo per gli enti locali con popolazione inferiore ai 5000 abitanti, limite che deve essere applicato anche agli enti locali appartenenti alla Provincia autonoma di Bolzano.

È vero che il PEG non riguarda espressamente la struttura del bilancio dell'ente locale, di talché si potrebbe ritenere che la facoltà di predisporlo possa essere rimessa all'autonomia dell'ente territoriale.

Tuttavia il PEG, in quanto tale, è elemento consustanziale alla espressione del rapporto tra politiche finanziarie, espresse nella redazione del bilancio in senso stretto, e loro attuazione.

È strumento di programmazione e di autorizzazione alla spesa finalizzato ad ordinare ed a razionalizzare l'attività degli enti locali, attraverso la previsione di obiettivi, risorse e responsabilità di gestione.

Esso consente la programmazione analitica dei flussi finanziari, l'attribuzione delle risorse ai responsabili, la possibilità di correlare l'utilizzo di tali risorse agli obiettivi assegnati, fornendo nel contempo gli strumenti adatti a creare, in capo ai funzionari competenti, attribuzioni specifiche e coerenti responsabilità attuative.

L'indefettibilità della sua redazione non lede certamente l'autonomia dell'ente locale, ed in particolare quella organizzativa, perché il PEG è costruito "a matrice" sull'organizzazione dell'ente senza creare alcuna preclusione o predefinizione dei moduli operativi che l'ente stesso, nella sua autonomia, può darsi.

Infatti, successivamente all'approvazione del bilancio annuale da parte del Consiglio comunale, la Giunta, attraverso la redazione del PEG, suddivide il bilancio (del quale il piano esecutivo di gestione costituisce peraltro un'analitica rappresentazione) in partite di entrata e di spesa relative agli obiettivi da raggiungere, assegnando ciascun obiettivo ai responsabili dei servizi competenti, secondo l'organizzazione autonomamente fissata dall'ente territoriale.

Costituendo un documento nel quale viene a concretizzarsi, dal punto di vista attuativo-gestionale, l'indirizzo politico dell'ente locale, il PEG assume la qualità di strumento di raccordo tra l'organo politico ed i funzionari preposti, definito per ampiezza e contenuto (obiettivi da raggiungere, dotazioni da impiegare, relativa tempistica) e commisurato ai fattori reali e potenziali (cambiamenti organizzativi, legislativi ecc.) incidenti sul piano operativo, di modo che risulti più immediata l'individuazione delle relative responsabilità.

Non prescrivendo la legge statale alcun modello organizzativo vincolante, la concreta definizione del PEG spetta, in ultima analisi, alla libertà di autoregolamentazione dell'ente locale, come risulta confermato dalla prassi, nella quale molteplici sono i modelli che di tale strumento sono stati realizzati.

Quanto detto permette anche di inquadrare la ratio della diversa e più rigorosa delimitazione demografica dell'esenzione da parte della norma statale rispetto a quella provinciale impugnata: essa non risiede certamente in un ampliamento dell'autonomia degli enti cui è riservata la possibilità di derogare all'impiego del PEG, bensì trova ragione nelle specifiche dimensioni amministrative dei destinatari della facoltà, di regola caratterizzate da una dotazione burocratica talmente limitata da rendere sostanzialmente irrilevante la scansione analitica degli obiettivi in relazione alle singole competenze ed alle conseguenti responsabilità gestorie.

E tale situazione dimensionale non è certo diversa con riguardo agli enti locali della Provincia autonoma di Bolzano.

12.– L'art. 15 della legge prov. n. 17 del 2015, in tema di predisposizione e approvazione del bilancio di previsione e dei suoi allegati, contrasterebbe con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in relazione all'art. 174 del d.lgs. n. 267 del 2000, come modificato dall'art. 74, comma 1, numero 22), del d.lgs. n. 118 del 2011, prevedendo, tra l'altro, dei termini non conformi a quelli indicati nella normativa statale.

12.1.– La questione è fondata, nella parte (commi 1 e 3) in cui prevede per la presentazione dello schema di bilancio finanziario e del documento unico di programmazione nonché per la deliberazione del bilancio di previsione la possibilità di termini diversi da quelli stabiliti dal d.lgs. n. 118 del 2011.

Infatti, il comma 1 dell'articolo impugnato prevede la presentazione dello schema di bilancio di previsione e del documento unico di programmazione entro il termine previsto dal regolamento di contabilità dell'ente locale, anziché entro il termine del 15 novembre di ogni anno fissato dall'art. 174, comma 1, del d.lgs. n. 267 del 2000, come modificato dall'art. 74, comma 1, numero 22), lettera a), del d.lgs. n. 118 del 2011, aggiunto dall'art. 1, comma 1, lettera aa), del decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126 (Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, recante disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42).

Il comma 3 della disposizione censurata, a sua volta, ammette la possibilità di derogare al termine del 31 dicembre per deliberare il bilancio di previsione, previsto dall'art. 174, comma 3, del d.lgs. n. 267 del 2000, attraverso un diverso termine fissato mediante accordi ai sensi dell'art. 81 del d.P.R. n. 670 del 1972, e successive modifiche, e dell'art. 18 del d.lgs. n. 268 del 1992.

Valgono, anche in questo caso, le considerazioni svolte in ordine all'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della medesima legge provinciale.

13.– L'art. 16 della legge prov. in esame concede ai comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti una facoltà derogatoria in materia di allegazione di documenti al bilancio di previsione. Il Presidente del Consiglio ritiene che ciò sia in contrasto con l'art. 11, comma 3, del d.lgs. n. 118 del 2011, il quale prevede, tra l'altro, l'obbligo, per gli enti locali, di allegazione al bilancio del prospetto delle spese previste per l'utilizzo di contributi e trasferimenti da parte di organismi comunitari e internazionali e del prospetto delle spese previste per lo svolgimento delle funzioni delegate dalle regioni.

13.1.– La censura del ricorrente non è fondata perché il successivo comma 10 del medesimo art. 11 prevede una eccezione, in termini di facoltatività, assolutamente speculare a quella della norma provinciale impugnata. Si tratta, in sostanza, di un recepimento formale della disposizione statale

come prescritto dall'art. 79, comma 4-octies del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, introdotto dall'art. 1, comma 407, lettera e), numero 4), della legge n. 190 del 2014.

14.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 17 della legge prov. n. 17 del 2015, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. ed in relazione all'art. 74, comma 1, numero 12), del d.lgs. n. 118 del 2011, aggiunto dall'art. 1, comma 1, lettera aa), del d.lgs. n. 126 del 2014, che modifica l'art. 163 del d.lgs. n. 267 del 2000, è fondata nella parte in cui prevede che l'esercizio provvisorio è autorizzato con accordo tra il Presidente della Provincia ed una rappresentanza del comune, mentre la norma statale dispone che «L'esercizio provvisorio è autorizzato con legge o con decreto del Ministro dell'interno che, ai sensi di quanto previsto dall'art. 151, primo comma, differisce il termine di approvazione del bilancio, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomia locale, in presenza di motivate esigenze».

Valgono, anche in questo caso, le considerazioni svolte in ordine all'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della medesima legge provinciale.

15.– L'art. 18, della legge prov. n. 17 del 2015, disciplinando le variazioni al bilancio di previsione, sarebbe lesivo dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. in relazione all'art. 74, comma 1, numero 23), del d.lgs. n. 118 del 2011, che ha modificato l'art. 175 del d.lgs. 267 del 2000.

15.1.– La questione è fondata.

Deve, difatti, essere condivisa la censura del Presidente del Consiglio dei ministri, secondo cui la disposizione si sarebbe dovuta limitare all'individuazione dei soggetti competenti e delle procedure amministrative afferenti all'adozione delle variazioni di bilancio, lasciando del tutto inalterate le fattispecie consentite dal d.lgs. n. 118 del 2011.

Al contrario, la norma provinciale individua casistiche diverse, ingenerando dubbi applicativi che possono riverberarsi sull'uniformità delle risultanze dei bilanci.

16.– L'art. 66 della legge prov. n. 17 del 2015, in tema di funzioni del revisore dei conti, sarebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in relazione all'art. 74, comma 1, numero 61), del d.lgs. n. 118 del 2011, che ha modificato l'art. 239 del d.lgs. n. 267 del 2000, nella parte in cui non prevede le funzioni dei revisori dei conti stabilite dal d.lgs. da ultimo menzionato, bensì quelle di vigilanza sugli inventari (comma 1, lettera c) e sui contratti collettivi (lettera g), non contemplate nella disciplina statale.

16.1.– La questione non è fondata.

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, l'impugnato art. 66, disciplinando le funzioni del revisore dei conti in difformità con quanto disposto dall'art. 239 del d.lgs. n. 267 del 2000, come modificato dall'art. 74, comma 1, numero 61), del d.lgs. n. 118 del 2011, sarebbe costituzionalmente illegittimo. Ciò in quanto prevederebbe, tra i compiti del revisore, la vigilanza sugli inventari (comma 1, lettera c) e quella sui contratti collettivi (lettera g) non contemplate nella richiamata norma interposta.

Al contrario, non prevederebbe che il revisore fornisca pareri sugli strumenti di programmazione economico-finanziaria (di cui all'art. 239, comma 1, lettera b, numero 1, del d.lgs. n. 267 del 2000), sulle modalità di gestione dei servizi e proposte di costituzione o di partecipazione ad organismi esterni (art. 239, comma 1, lettera b, numero 3), sulle proposte di ricorso all'indebitamento (art. 239 comma 1, lettera b, numero 4), sulle proposte di utilizzo di strumenti di finanza innovativa, nel rispetto della disciplina statale vigente in materia (art. 239, comma 1, lettera b, numero 5) e sulle proposte di regolamento di contabilità, economato-provveditorato, patrimonio e di applicazione dei tributi locali (art. 239, comma 1, lettera b, numero 7).

In ordine a tali profili, deve essere condivisa la tesi della Provincia autonoma, la quale fa presente come il compito naturale della revisione contabile, sia negli ordinamenti pubblici che

privatistici, è quello di vigilare sulla corrispondenza alla legge ed alle regole contabili ed economiche dei fatti di gestione, come rappresentati in bilancio e nelle scritture contabili.

Sottolinea in particolare la Provincia autonoma come siano naturale terreno della revisione contabile le verifiche inerenti «all'acquisizione delle entrate, all'effettuazione delle spese, all'attività contrattuale, all'amministrazione dei beni, alla completezza della documentazione, agli adempimenti fiscali e alla tenuta della contabilità».

In tal senso depongono anche le specifiche norme di settore contenute nel decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286 (Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'articolo 11 della L. 15 marzo 1997, n. 59), laddove è previsto che «Ai controlli [interni] di regolarità amministrativa e contabile provvedono gli organi appositamente previsti dalle disposizioni vigenti nei diversi comparti della pubblica amministrazione, e, in particolare, gli organi di revisione, ovvero gli uffici di ragioneria, nonché i servizi ispettivi» (art. 2, comma 1), che «[l]e pubbliche amministrazioni, nell'ambito della rispettiva autonomia, si dotano di strumenti adeguati a: a) garantire la legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa (controllo di regolarità amministrativa e contabile)» (art. 1, comma 1) e che «è fatto divieto di affidare verifiche di regolarità amministrativa e contabile a strutture addette al controllo di gestione, alla valutazione dei dirigenti, al controllo strategico. Gli enti locali [...] possono adeguare le normative regolamentari alle disposizioni del presente decreto, nel rispetto dei propri ordinamenti generali e delle norme concernenti l'ordinamento finanziario e contabile» (art. 1, comma 2, lettera e, e comma 3).

In definitiva, la vigilanza sulla corretta compilazione degli inventari e quella sulla corrispondenza della spesa del personale ai contratti collettivi è un sindacato ascrivibile alla categoria dei controlli interni di legittimità-regolarità ed alla funzione di revisione contabile.

In tale prospettiva funzionale, le attribuzioni richiamate nella norma impugnata in aggiunta a quelle previste dall'art. 239 del d.lgs. n. 267 del 2000 fanno ontologicamente parte, come correttamente evidenziato dalla Provincia resistente, della revisione contabile, così come delineata dai principi specifici della materia, contenuti nel d.lgs. n. 286 del 1999 e da quelli corrispondenti vigenti in ambito civilistico.

Rimangono da esaminare le ragioni della non fondatezza della seconda censura, inerente al mancato inserimento, tra i compiti del revisore, di quello di esprimere pareri sugli strumenti di programmazione economico-finanziaria, sulle modalità di gestione dei servizi e proposte di costituzione o di partecipazione ad organismi esterni, sulle proposte di ricorso all'indebitamento, sulle proposte di utilizzo di strumenti di finanza innovativa, nel rispetto della disciplina statale vigente in materia, e sulle proposte di regolamento di contabilità, economato-provveditorato, patrimonio e di applicazione dei tributi locali.

È evidente come detti adempimenti rientrino tutti nel concetto di «vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione» di cui all'art. 66, comma 1, lettera c), della legge prov. n. 17 del 2015.

La disposizione impugnata (art. 66 della legge prov. n. 17 del 2015) richiama, come quella interposta (art. 239 del d.lgs. n. 267 del 2000) l'istituto del parere che – con riguardo all'attività dei revisori – può essere definito obbligatorio e non vincolante. Infatti, il controllo interno di regolarità amministrativa e contabile cui appartiene la revisione contabile non è vincolante per le definitive determinazioni in ordine all'efficacia dell'atto, le quali sono comunque di pertinenza dell'organo amministrativo responsabile (art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 286 del 1999) ma è obbligatorio, come prescritto sia dalla disposizione impugnata (art. 66, comma 2, della legge prov. n. 17 del 2015), sia da quella interposta (art. 239, comma 1-bis, del d.lgs. n. 267 del 2000) secondo cui «[i] pareri sono obbligatori. L'organo consiliare è tenuto ad adottare i provvedimenti conseguenti o a motivare adeguatamente la mancata adozione delle misure proposte dall'organo di revisione».

In buona sostanza, se l'attività degli organi di revisione non può sovrapporsi al potere decisionale dell'ente locale, la segnalazione di violazioni di regole contabili, finanziarie ed economiche e di appropriate prescrizioni per la loro rimozione pone l'ente interessato di fronte alla

responsabilità politica ed amministrativa di adottare eventuali decisioni in difformità da tali prescrizioni, che potrebbero comportare ipotesi di consapevole illegittimità od illecito nell'espletamento delle proprie funzioni.

Così interpretato, il combinato della disposizione impugnata e di quella interposta non presenta profili di contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., poiché spiega esaurientemente il significato pregnante della funzione consultiva dei revisori e l'inerenza di detta attività all'obiettivo di avvertire e salvaguardare gli organi preposti dal rischio di adottare eventuali decisioni non conformi a legge su tutte le questioni che hanno un impatto sulla gestione del bilancio, ivi comprese la programmazione economico-finanziaria, la gestione dei servizi, la costituzione o la partecipazione ad organismi esterni, il ricorso all'indebitamento, l'utilizzo di strumenti di finanza innovativa, l'adozione del regolamento di contabilità, economato-provveditorato, patrimonio e l'applicazione dei tributi locali. Detti adempimenti sono, dunque, in astratto ricompresi nella norma regionale impugnata.

17.– Nel corso del presente giudizio è stata promulgata la legge prov. n. 25 del 2016 che, tra l'altro, ha abrogato, a far data dal 1° gennaio 2017, le disposizioni impuginate. Detta sopravvenienza ha indotto la resistente a chiedere la cessazione della materia del contendere della cui impraticabilità si è in precedenza argomentato.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, ritenendo, al contrario, alcune disposizioni riproduttive della legge impugnata ed affette da vizi di legittimità ancora più gravi, ha chiesto il trasferimento delle questioni di legittimità costituzionale promosse nel presente giudizio alle norme sopravvenute ed, in particolare, agli artt. 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 14, 28 e 32, comma 3, della nuova legge.

17.1.– È costante orientamento di questa Corte che, in caso di *ius superveniens*, la questione di legittimità costituzionale può essere trasferita sul nuovo testo della norma impugnata, anzitutto, a condizione che quest'ultima non «appaia dotata di un contenuto radicalmente innovativo rispetto alla norma originaria» (sentenza n. 141 del 2016), che le modifiche siano marginali (tra le tante, sentenza n. 30 del 2012) o che comunque non abbiano «alterato la portata precettiva della norma impugnata» (sentenza n. 193 del 2012); ed, infine, che non siano soddisfattive rispetto alle censure proposte (sentenza n. 219 del 2013).

La Corte ha precisato che, ove le modifiche introdotte incidano in maniera sostanziale sulla disciplina oggetto di impugnativa, «il supposto trasferimento della questione di costituzionalità, lungi dal garantire il principio di effettività della tutela delle parti nel giudizio in via di azione, supplirebbe impropriamente all'onere di impugnazione» (sentenza n. 300 del 2012; nello stesso senso, sentenze n. 162 del 2007 e n. 137 del 2004).

Si è ulteriormente affermato che «[i]n definitiva, se dalla disposizione legislativa sopravvenuta sia desumibile una norma sostanzialmente coincidente con quella impugnata, la questione – in forza del principio di effettività della tutela costituzionale delle parti nei giudizi in via d'azione – deve intendersi trasferita sulla nuova norma (sentenza n. 326 del 2010 e, nello stesso senso, da ultimo, sentenze n. 40 del 2016, n. 155, n. 77 e n. 46 del 2015)» (sentenza n. 141 del 2016).

Anche in relazione alle deduzioni del ricorrente, occorre verificare, quindi, se e quali disposizioni della novella legislativa provinciale abbiano reiterato i già dedotti vizi di illegittimità costituzionale: il che comporterebbe la dichiarazione di illegittimità della norma in entrambi i testi scrutinati, nella formulazione originaria ed in quella successiva (sentenza n. 178 del 2013).

18.– Tanto premesso, il trasferimento delle questioni proposte dal ricorrente deve essere effettuato nei confronti degli artt. 1, commi 2 e 3; 3, 4 e 8, comma 1, della legge prov. n. 25 del 2016.

18.1.– I commi 2 e 3 dell'art. 1 della legge prov. n. 25 del 2016 riproducono sostanzialmente il contenuto dell'art. 2 e dell'art. 4, commi 1 e 4, della legge prov. n. 17 del 2015, sulla cui illegittimità costituzionale si è precedentemente argomentato.

Tali disposizioni invadono la competenza esclusiva dello Stato nella determinazione dei criteri di armonizzazione dei bilanci degli enti locali provinciali, delle relative eccezioni nonché dei criteri di definizione degli enti interessati ad attuare i principi dell'armonizzazione e, come le norme sostanzialmente riprodotte, risultano, quindi, in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in relazione all'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011 ed all'art. 74, comma 1, numero 6), lettera a), del medesimo decreto.

Pertanto anch'esse devono essere dichiarate costituzionalmente illegittime.

18.2.– Quanto all'art. 3, appare evidente che esso riproduce in modo pedissequo il contenuto degli artt. 8 e 17 dell'abrogata legge prov. n. 17 del 2015, dettando tempi e modalità difformi da quanto statuito rispettivamente nell'allegato 4/1, punto 9.3, terzo comma, del d.lgs. n. 118 del 2011 e nell'art. 74, comma 1, numero 22), lettera c), del medesimo decreto, come aggiunto dall'art. 1, comma 1, lettera aa), del d.lgs. n. 126 del 2014.

Per questi motivi anche l'art. 3 della legge prov. n. 25 del 2016 deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

18.3.– L'art. 4, comma 1, della legge prov. n. 25 del 2016 riproduce specularmente la formulazione dell'art. 14, comma 3, della legge prov. n. 17 del 2015, alzando la soglia della deroga facoltativa alla redazione del PEG per gli enti locali con popolazione inferiore ai 10.000 abitanti.

Anch'esso deve essere quindi dichiarato costituzionalmente illegittimo per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in relazione all'art. 169, comma 3, del d.lgs. n. 267 del 2000, come modificato dall'art. 3, comma 1, lettera g-bis), del d.l. n. 174 del 2012, così sostituito dall'art. 74, comma 1, numero 18), del d.lgs. n. 118 del 2011, aggiunto dall'art. 1, comma 1, lettera aa), del d.lgs. n. 126 del 2014.

18.4.– L'art. 8, comma 1, della legge prov. n. 25 del 2016, in tema di riconoscimento di debiti fuori bilancio, riproduce specularmente l'art. 37, comma 1, della legge prov. n. 17 del 2015 e pertanto deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. in relazione all'art. 74, comma 1, numeri 5) e 11), del d.lgs. n. 118 del 2011, che ha modificato gli artt. 151 e 162 del d.lgs. n. 267 del 2000.

19.– Gli artt. 5, 6, 7, 14, 28 e 32 della legge prov. n. 25 del 2016, sui quali l'Avvocatura generale dello Stato ha chiesto il trasferimento delle questioni di legittimità costituzionale, presentano un contenuto radicalmente innovativo rispetto alle norme impugnate della precedente legge, di talché un loro esame in questa sede supplirebbe impropriamente all'onere di impugnazione (ex multis, sentenza n. 300 del 2012).

Occorre peraltro ricordare che, sulle pretese della Provincia autonoma di Bolzano di autoattribuirsi le funzioni di controllo della Corte dei conti nei confronti degli enti territoriali provinciali, questa Corte si è già pronunciata.

In sede di conflitto di attribuzione sollevato dalla Provincia autonoma di Bolzano nei confronti dello Stato e della Corte dei conti è stato affermato che le funzioni di controllo della Provincia e della Corte dei conti non sono assolutamente fungibili: «Alla Corte dei conti è infatti attribuito il controllo sull'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche a tutela dell'unità economica della Repubblica, in riferimento a parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 Cost.) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.): equilibrio e vincoli che trovano generale presidio nel sindacato della Corte dei conti quale magistratura neutrale ed indipendente, garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico.

Alla Provincia autonoma spettano invece diverse forme di controllo interno sulla gestione delle risorse finanziarie, ancorché declinate in forma differenziata rispetto agli altri enti territoriali secondo quanto previsto dalle peculiari condizioni dello statuto di autonomia.

Né può trascurarsi che tale distinzione, su cui poggia l'estensione agli enti territoriali dotati di autonomia speciale del controllo sulla legalità e sulla regolarità della gestione economico-finanziaria, assunta ancora maggior rilievo nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), che, nel comma premesso all'art. 97 Cost., richiama il complesso delle pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico» (sentenza n. 60 del 2013).

Successivamente, in sede di ricorso promosso dallo Stato nei confronti della Provincia autonoma di Bolzano in ordine a disposizione di analogo tenore, è stato affermato che il controllo della Corte dei conti ai sensi dell'art. 148-bis del d.lgs. n. 267 del 2000 nei confronti degli enti locali è di natura generale ed obbligatoria, di talché «I controlli delle sezioni regionali della Corte dei conti – previsti a partire dalla emanazione dell'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge finanziaria 2006) e poi trasfusi nell'art. 148-bis del TUEL – hanno assunto progressivamente caratteri cogenti nei confronti dei destinatari (sentenza n. 60 del 2013), proprio per prevenire o contrastare gestioni contabili non corrette, suscettibili di alterare l'equilibrio del bilancio (art. 81 Cost.) e di riverberare tali disfunzioni sul conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, vanificando conseguentemente la funzione di coordinamento dello Stato finalizzata al rispetto degli obblighi comunitari.

Dunque, tale tipo di sindacato, che la norma impugnata vorrebbe concentrare nella sfera di attribuzioni della Provincia autonoma di Bolzano, è esercitato nell'interesse dello Stato per finalità che riguardano la finanza pubblica nel suo complesso e non può essere confuso e sovrapposto a controlli esercitati da un ente ad autonomia speciale.

Per la sua intrinseca finalità questo tipo di verifica non può essere affidato ad un singolo ente autonomo territoriale, ancorché a statuto speciale, che non ne potrebbe assicurare la conformità ai canoni nazionali, la neutralità, l'imparzialità e l'indipendenza con riguardo agli interessi generali della finanza pubblica coinvolti.

Questi ultimi trascendono l'ambito territoriale provinciale e si pongono potenzialmente anche in rapporto dialettico con gli interessi della Provincia autonoma sotto il profilo del concreto riscontro delle modalità con cui i singoli enti del territorio provinciale rispettano i limiti di contenimento della spesa. [...] Dunque, l'art. 12, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 22 del 2012 viola gli artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, Cost. e gli artt. 8, 9 e 79 dello statuto speciale e deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo, in quanto sottrae – per acquisirlo alla sfera funzionale della Provincia, in assenza di previsione statutaria – alla Corte dei conti, organo a ciò deputato dal legislatore statale, il sindacato sulla legittimità e regolarità dei bilanci degli enti locali della Provincia autonoma, finalizzato a verificare il rispetto – in detto ambito provinciale – dei limiti e degli equilibri complessivi di finanza pubblica, alla cui attuazione detti enti concorrono» (sentenza n. 40 del 2014).

20.– In definitiva, l'impianto della legge impugnata e di quella successiva che l'ha abrogata – così come scandito dalle norme costituzionalmente illegittime – non appare improntato a valorizzare la conoscenza e la “leggibilità finanziaria” dei programmi attuativi delle politiche pubbliche degli enti territoriali della Provincia autonoma di Bolzano.

È proprio quest'ultimo l'ambito di competenza finanziario-contabile che questa Corte ha già individuato come proprio del legislatore regionale e delle Province autonome, quello, cioè, di chiarire e specificare le scelte e le priorità politiche del governo territoriale, tradotte nella composizione quantitativa, qualitativa e finalistica delle partite attive e passive del bilancio.

È stato, infatti, precisato che in ossequio alle esigenze «della democrazia rappresentativa [...] deve essere assicurata ai membri della collettività la cognizione delle modalità con le quali le risorse vengono prelevate, chieste in prestito, destinate, autorizzate in bilancio ed infine spese» (sentenza n. 184 del 2016).

In altre parole, la disciplina dell'esposizione divulgativa (riservata al legislatore provinciale) dei termini numerici che caratterizzano il bilancio di previsione costituisce elemento di razionalizzazione e di trasparenza del processo decisionale dell'ente territoriale, fornendo alla collettività amministrata il senso delle priorità politiche e della loro proiezione finanziaria, così da individuare, rispettivamente ex ante (bilancio di previsione) ed ex post (rendiconto) la reale traiettoria delle gestioni pubbliche e dei loro risultati effettivi.

Al contrario, le norme censurate non appaiono, nel loro complesso, idonee ad integrare – sotto il profilo della trasparenza, della chiarezza, della significatività e della specificazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche – la forte connotazione tecnica dei principi di armonizzazione.

Tali principi – come già osservato da questa Corte – risultano indispensabili per assicurare l'uniformità giuridica delle transazioni finanziarie e l'omogeneità dei dati finanziario-contabili della finanza pubblica allargata ed, in ragione di questi obiettivi, sono caratterizzati da una accentuata standardizzazione tecnica che produce, di riflesso, una difficile accessibilità informativa per il cittadino di media diligenza (ancora, sentenza n. 184 del 2016).

Proprio nello scopo di qualificare la natura ed il funzionamento reale di un sistema di democrazia rappresentativa su base territoriale, trova fondamento e limite l'autonomia finanziaria e contabile della Provincia autonoma di Bolzano che, con riguardo alle norme censurate – le quali vengono, al contrario, a realizzare una mera integrazione finalizzata soprattutto a derogare e distorcere le regole dell'armonizzazione del d.lgs. n. 118 del 2011 – non è stata correttamente esercitata.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 22 dicembre 2015, n. 17 (Ordinamento finanziario e contabile dei comuni e delle comunità comprensoriali), nella parte in cui non prevede che l'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali provinciali e dei loro enti ed organismi strumentali è disciplinato dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42) e nella parte in cui non prevede che al legislatore provinciale rimane attribuita una competenza normativa che non sia in contrasto con le disposizioni della armonizzazione, del coordinamento nazionale della finanza pubblica, del rispetto dei vincoli europei e della salvaguardia degli equilibri di bilancio;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della medesima legge prov. n. 17 del 2015, limitatamente alle parole «o entro altro termine stabilito con accordo previsto dall'articolo 81 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, e successive modifiche, e dall'articolo 18 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268, riferiti a un orizzonte temporale almeno triennale»;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della medesima legge prov. n. 17 del 2015, nella parte in cui dispone che ciascun ente locale provinciale applica i principi contabili stabiliti «dalla presente legge» e nella parte in cui prevede «ferme restando le disposizioni previste dalla presente legge per assicurare l'unitarietà e l'uniformità del sistema finanziario e contabile»;

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 4, della medesima legge prov. n. 17 del 2015;

- 5)** dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 4, della medesima legge prov. n. 17 del 2015, limitatamente all'inciso «salvo le eccezioni previste dall'articolo 37, comma 1»;
- 6)** dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, della medesima legge prov. n. 17 del 2015, nella parte in cui prevede che il documento unico di programmazione sia presentato al Consiglio entro il 31 ottobre di ciascun anno per le conseguenti deliberazioni anziché entro il 31 luglio;
- 7)** dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 3, della medesima legge prov. n. 17 del 2015;
- 8)** dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 15, commi 1 e 3, della medesima legge prov. n. 17 del 2015, nella parte in cui prevede per la presentazione dello schema di bilancio finanziario e del documento unico di programmazione, nonché per la deliberazione del bilancio di previsione, termini diversi da quelli stabiliti dal d.lgs. n. 118 del 2011;
- 9)** dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 17, comma 2, della medesima legge prov. n. 17 del 2015;
- 10)** dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 18 della medesima legge prov. n. 17 del 2015;
- 11)** dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 37, comma 1, della medesima legge prov. n. 17 del 2015;
- 12)** dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, commi 2 e 3; 3, 4, comma 1, e 8, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 12 dicembre 2016, n. 25 (Ordinamento contabile e finanziario dei comuni e delle comunità comprensoriali della Provincia di Bolzano);
- 13)** dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12 della legge prov. Bolzano n. 17 del 2015 promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., ed in relazione all'art. 48 del d.lgs. n. 118 del 2011, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe;
- 14)** dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16 della medesima legge prov. n. 17 del 2015 promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., ed in relazione all'art. 11, comma 3, del d.lgs. n. 118 del 2011, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe;
- 15)** dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 66 della medesima legge prov. n. 17 del 2015, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., e in relazione all'art. 74, comma 1, numero 61), del d.lgs. n. 118 del 2011, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta il 7 febbraio 2017.

Paolo GROSSI, Presidente
Aldo CAROSI, Redattore
Carmelinda MORANO, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 13 aprile 2017.

Sentenza: 21 marzo 2017, n. 81

Materia: norme processuali; ordinamento civile; ordinamento degli uffici dello Stato

Parametri invocati: articoli 3 e 117, secondo comma, lett. g), h) ed l), della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: articolo 12, commi 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 7 della legge della Regione Veneto 23 febbraio 2016, n. 7

Esito: illegittimità costituzionale

Estensore nota: Enrico Righi

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato i primi quattro commi dell'articolo 12 della legge regionale del Veneto 7/2016. Per motivi di connessione in termini di consequenzialità, la Corte, con poteri officiosi, ha esteso l'oggetto del giudizio ai successivi commi da 5 a 7. Si può esaminare partitamente la sentenza, seguendo la logica dei commi a cui sono dedicate le diverse statuizioni.

Commi 1 e 2:

Si tratta di disposizioni che istituiscono un fondo per il gratuito patrocinio dei cittadini residenti in Veneto che, vittime di un delitto contro la persona o contro il patrimonio, siano stati accusati di avere agito, in tali frangenti, con eccesso colposo di legittima difesa o di avere commesso un omicidio colposo.

Innanzitutto la Corte ritiene che lo scrutinio delle questioni relative ai motivi di ricorso che si fondano sul riparto di competenza di cui all'articolo 117 della Costituzione rivestano carattere pregiudiziale rispetto a quelle riferite a parametri diversi.

Successivamente, all'interno del novero delle suddette questioni, i giudici costituzionali, evocando la propria prerogativa consistente nella facoltà di stabilire l'ordine in cui affrontare le doglianze di pari rilevanza (fondata sulla giurisprudenza della stessa Corte; al proposito viene richiamata la sentenza n. 98/2013), reputano di affrontare per prima la presunta violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione. Ciò per evidente economia di giudizio, affacciandosi già una delibazione di fondatezza, che potrebbe condurre all'assorbimento delle altre questioni.

Dovendo individuare l'ambito materiale in cui dispongono le norme impuginate, la Corte le riconduce all'ambito delle norme processuali, di sicura competenza esclusiva statale.

Nella sentenza si fa osservare come le disposizioni del testo unico sulle spese di giustizia (DPR 115/2002) realizzino un completamento delle norme di procedura, in particolare, ma non esclusivamente, di procedura penale. Sono proprio queste ultime a stabilire l'obbligatorietà del patrocinio legale, provvedendo poi la disciplina sulle spese di giustizia a garantirlo a spese dello Stato per talune categorie (essenzialmente i non abbienti).

Le norme sono quindi, per questa parte, dichiarate costituzionalmente illegittime.

Si realizza dunque quell'effetto di assorbimento delle altre questioni agitate prospettato dalla Corte nello scegliere l'ordine di scrutinio delle questioni.

Commi 3 e 4:

Queste disposizioni istituiscono un fondo destinato alle forze di polizia. In particolare provvedono ad assicurare il patrocinio a spese della Regione agli appartenenti alle forze dell'ordine

che risultino destinatari di procedimenti legali a cagione delle “scelte intraprese” durante azioni di prevenzione e contrasto alla criminalità.

Provvedono inoltre ad istituire un fondo a favore degli stessi appartenenti alle forze dell’ordine, per il rimborso delle spese mediche che essi debbano affrontare a motivo di ferite riportate nel volgere delle medesime operazioni di contrasto e prevenzione della criminalità.

Anche queste norme vengono dichiarate illegittime sul piano costituzionale, per plurimi motivi.

In primis, per quanto riguarda il personale delle polizie municipali e provinciali, la regolamentazione del gratuito patrocinio e della assistenza medica per fatti connessi alle svolgimento delle funzioni è recata dal contratto collettivo nazionale di lavoro, nella specie il contratto degli enti locali.

La fonte della contrattazione collettiva va ricondotta all’alveo del diritto civile, partizione del diritto di evidente spettanza statale (di nuovo articolo 117, II comma, lett. I, Cost.).

Il riconoscimento del diritto al patrocinio dei dipendenti pubblici cosiddetti contrattualizzati per fatti connessi alle funzioni esercitate e il riconoscimento in loro favore di una speciale copertura assicurativa in considerazione delle mansioni di rischio in concreto svolte non integrano infatti una materia o una *sub* materia da ricondurre ad una eventuale competenza legislativa residuale, bensì aspetti peculiari della regolazione del rapporto di lavoro, rimessi, ma si potrebbe dire riservati alle fonti civilistiche.

Secondariamente, per gli appartenenti alle forze di polizia dello Stato, notoriamente non contrattualizzati, dunque personale in regime di diritto pubblico, la regolamentazione del loro rapporto di lavoro spetta in via esclusiva alla legge statale, in applicazione della già richiamata lettera l) (per quanto riguarda gli aspetti civilistici) e della lettera g) del secondo comma dell’articolo 117 della Costituzione (per quanto riguarda gli aspetti ordinamentali).

Commi 5, 6 e 7

I commi 5, 6 e 7 vengono dichiarati costituzionalmente illegittimi in via consequenziale, trattandosi di disposizioni inscindibilmente legate a quelle dei primi quattro commi dell’articolo 12 della legge della regionale del Veneto n. 7/2016.

Bilancio e contabilità pubblica - Istituzione del "Fondo regionale per il patrocinio legale gratuito a sostegno dei cittadini veneti colpiti dalla criminalità" e del "Fondo regionale per il patrocinio legale ed il sostegno alle spese mediche degli addetti delle Polizie locali e delle Forze dell'ordine". - Legge della Regione Veneto 23 febbraio 2016, n. 7 (Legge di stabilità regionale 2016), dell'art. 12, commi 1, 2, 3 e 4. - (T-170081) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.16 del 19-4-2017)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell’art. 12, commi 1, 2, 3 e 4, della legge della Regione Veneto 23 febbraio 2016, n. 7 (Legge di stabilità regionale 2016), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 26-28 aprile 2016, depositato in cancelleria il 28 aprile 2016 ed iscritto al n. 26 del registro ricorsi 2016.

Visto l’atto di costituzione della Regione Veneto;

udito nell’udienza pubblica del 21 marzo 2017 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

uditi l’avvocato dello Stato Chiarina Aiello per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Ezio Zanon e Andrea Manzi per la Regione Veneto.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, in riferimento agli artt. 3 e 117, secondo comma, lettere g), h) ed l), della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell’art. 12, commi 1, 2, 3 e 4, della legge della Regione Veneto 23 febbraio 2016, n. 7 (Legge di stabilità regionale 2016).

2.– L’impugnato art. 12, commi 1 e 2, ha istituito il «Fondo regionale per il patrocinio legale gratuito a sostegno dei cittadini veneti colpiti dalla criminalità», destinato ad assicurare il patrocinio a spese della Regione nei procedimenti penali per la difesa dei cittadini residenti in Veneto da almeno quindici anni che, vittime di un delitto contro il patrimonio o contro la persona, siano stati accusati di eccesso colposo di legittima difesa o di omicidio colposo per aver tentato di difendere se stessi, la propria attività, la famiglia o i beni, da un pericolo attuale di un’offesa ingiusta.

2.1.– Secondo il ricorrente, detti commi violerebbero la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordine pubblico e sicurezza» (art. 117, secondo comma, lettera h, Cost.).

La previsione del «gratuito patrocinio», a prescindere dal reddito, a suo avviso, da un canto, potrebbe «incoraggiare la c.d. “ragion fattasi”»; dall’altro, costituirebbe un deterrente nei confronti degli autori dei reati contro il patrimonio o contro la persona e, quindi, realizzerebbe una scelta di politica criminale, che spetta allo Stato.

L’ampliamento dei casi in cui è possibile fruire del gratuito patrocinio (oggetto di previsione da parte delle norme statali) si porrebbe, inoltre, in contrasto con l’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., incidendo sulla disciplina del processo penale; ciò anche perché incrementerebbe la possibilità «di investire risorse in indagini difensive e consulenze di parte».

I primi due commi della norma impugnata influirebbero anche, «sul piano sostanziale, sulla repressione dei reati» e sulla materia «ordinamento penale», poiché agevolano l’autodifesa, attuando un bilanciamento di interessi, di competenza esclusiva dello Stato.

Sarebbe, infine, leso l’art. 3 Cost., in quanto la previsione del patrocinio a spese della Regione in favore dei soli cittadini residenti nella stessa da almeno quindici anni costituirebbe un «criterio del tutto arbitrario di selezione dei destinatari» del beneficio.

3.– In via preliminare, va osservato che la Regione ha eccepito l’inammissibilità della questione, deducendo che gli argomenti svolti a conforto delle censure non chiarirebbero «in che modo l’istituzione di un fondo per il patrocinio gratuito» inciderebbe sulle richiamate materie di competenza esclusiva dello Stato.

La prospettazione svolta dal ricorrente sarebbe, inoltre, «pretestuosa» e non sarebbe comprensibile «il riferimento e il confronto tra la disposizione regionale e le norme statali relative al gratuito patrocinio», in relazione al quale rilevarebbe peraltro il parametro dell’art. 24 Cost.

L’eccezione non è fondata.

Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, il ricorso in via principale deve identificare esattamente la questione nei suoi termini normativi, indicando le norme costituzionali e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l’oggetto della stessa, e deve contenere una sia pure sintetica argomentazione di merito a sostegno delle censure (tra le più recenti, sentenze n. 282, n. 273 e n. 265 del 2016).

Nella specie, tali requisiti risultano soddisfatti; la resistente ha, in realtà, contestato congruità e correttezza degli argomenti addotti a conforto dell’impugnazione, profili che ineriscono entrambi alla fondatezza, non all’ammissibilità della questione.

4.– Nel merito la questione è fondata.

4.1.– Le censure che denunciano la violazione del riparto delle competenze legislative tra Stato e Regione hanno carattere pregiudiziale, sotto il profilo logico-giuridico, rispetto a quelle che investono il contenuto della scelta operata con la norma regionale (riferite a parametri non compresi nel Titolo V della Parte II della Costituzione).

Questa Corte ritiene inoltre – per economia di giudizio, e facendo ricorso al proprio potere di decidere l'ordine delle questioni da affrontare, eventualmente dichiarando assorbite le altre (sentenza n. 98 del 2013) – di dovere esaminare anzitutto l'eccepita lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

4.1.1.– Lo scrutinio delle censure implica, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, l'individuazione dell'ambito materiale al quale va ascritta la disposizione impugnata, tenendo conto della sua ratio, della finalità del contenuto e dell'oggetto della disciplina (ex plurimis, sentenze n. 32 del 2017, n. 287 e n. 175 del 2016).

Al riguardo, va osservato che il contenuto precettivo dell'impugnato art. 12, commi 1 e 2, coincide, nei profili qui rilevanti, con quello di una norma regionale (art. 1, comma 3, lettera h, della legge della Regione Puglia 4 dicembre 2009, n. 32, recante «Norme per l'accoglienza, la convivenza civile e l'integrazione degli immigrati in Puglia») dichiarata costituzionalmente illegittima da questa Corte con la sentenza n. 299 del 2010.

Tale pronuncia ha affermato che detta norma, prevedendo, nei casi dalla stessa indicati, un intervento di sostegno economico, allo scopo di «garantire la tutela legale» e «l'effettività del diritto di difesa», concerneva aspetti riconducibili all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. Inoltre, ha sottolineato che la disciplina del diritto di difesa (anche dei non abbienti) costituisce oggetto delle norme statali, le quali lo contemplano «in riferimento al processo penale, civile, amministrativo, contabile e tributario e negli affari di volontaria giurisdizione» ed ha escluso la riconducibilità della norma ad ambiti materiali di competenza regionale.

È, infatti, il codice di rito penale che stabilisce l'obbligatorietà della difesa tecnica nel relativo processo, prevedendo, in mancanza della designazione di un difensore di fiducia, la nomina di un difensore d'ufficio e l'obbligo della parte di retribuirlo, qualora difettino le condizioni per accedere al gratuito patrocinio (art. 369-bis, del codice di procedura penale).

Quest'ultimo costituisce poi oggetto delle norme statali (in particolare, degli artt. 74 e seguenti del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante il «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia»), anche con riguardo alla persona offesa dal reato; per quest'ultima, le stesse prevedono, in relazione a determinati reati, il patrocinio gratuito anche in deroga dei limiti di reddito espressamente stabiliti (art. 76, comma 4-ter, del d.P.R. n. 115 del 2002).

Inoltre, questa Corte ha approfondito e compiutamente identificato finalità e contenuto della regolamentazione in tema di gratuito patrocinio (sentenza n. 237 del 2015), evidenziandone appunto l'inerenza alla disciplina del processo.

In definitiva, il censurato art. 12, commi 1 e 2, è costituzionalmente illegittimo, poiché interviene sulla disciplina del patrocinio nel processo penale e del diritto di difesa; conseguentemente, incide su di un ambito materiale riservato dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, non risultando la misura riconducibile ad attribuzioni della Regione.

4.1.2.– Restano assorbite le ulteriori censure di illegittimità costituzionale.

5.– Il ricorrente ha, altresì, impugnato l'art. 12, commi 3 e 4, della legge della Regione Veneto n. 7 del 2016. Il comma 3 ha istituito il «Fondo regionale per il patrocinio legale ed il sostegno alle spese mediche degli addetti delle Polizie locali e delle Forze dell'ordine».

Il comma 4 dispone che tale fondo è destinato alla stipula di convenzioni volte a garantire:

- a) l'anticipo delle spese mediche, e il ristoro di eventuali quote non rimborsate da assicurazioni o risarcimenti, derivanti da cure effettuate presso il sistema sanitario regionale dagli addetti delle Polizie locali e delle Forze dell'ordine operanti nel territorio regionale che siano rimasti feriti sul campo durante azioni di prevenzione e di contrasto della criminalità rientranti nelle proprie funzioni;
- b) il patrocinio legale gratuito agli addetti delle Polizie locali e delle Forze dell'ordine operanti nel territorio regionale che risultino destinatari di procedimenti legali per scelte intraprese durante azioni di prevenzione e di contrasto della criminalità rientranti nelle proprie funzioni».

5.1.– Secondo il ricorrente, detta norma violerebbe l'art. 3 Cost., poiché realizzerebbe un'ingiustificata disparità di trattamento tra il personale statale che opera in differenti regioni, determinando un'illegittima differenziazione del trattamento economico su base «puramente territoriale».

La norma recherebbe poi *vulnus* all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., perché si pone in contrasto con le norme statali in tema di disciplina della contrattazione collettiva e della rappresentatività sindacale, stabilita dal Titolo III del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), che riserva «in via esclusiva al contratto collettivo la determinazione di qualsiasi trattamento economico» dei dipendenti pubblici.

Questo parametro sarebbe leso anche in quanto le Forze di polizia (salvo la polizia locale) sono caratterizzate dalla «dipendenza ordinamentale dalle strutture centrali». Sarebbe violato, infine, l'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., dal momento che la Regione Veneto è priva di competenze che le permettano di elargire «benefici al personale delle polizie statali».

La tutela del personale delle Forze di polizia costituisce, inoltre, oggetto delle norme statali, le quali subordinano il rimborso delle spese legali a requisiti soggettivi ed oggettivi che vanno accertati e valutati dall'Amministrazione di appartenenza, con conseguente lesione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato».

6.– La questione è fondata.

6.1.– Relativamente alla parte in cui la norma in esame concerne gli addetti alle Polizie locali, occorre ricordare che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, per effetto della privatizzazione del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, la regolamentazione dello stesso concerne una materia attinente all'ordinamento civile, attratta nella competenza esclusiva dello Stato.

La disciplina del rapporto di lavoro è infatti contraddistinta dal concorso della fonte legislativa statale (le previsioni imperative del d.lgs. n. 165 del 2001) e della contrattazione collettiva (art. 2 del d.lgs. n. 165 del 2001), «alla quale, in forza della legge statale, è attribuita una potestà regolamentare di ampia latitudine» (tra le più recenti, sentenza n. 175 del 2016; nello stesso senso, sentenza n. 180 del 2015).

Il «patrocinio legale gratuito» del personale degli enti locali, per fatti ed atti connessi all'espletamento del servizio ed all'adempimento dei compiti d'ufficio, in procedimenti di responsabilità civile o penale, costituisce un aspetto del rapporto di lavoro che, da data non recente (vedi l'art. 16 del decreto del Presidente della Repubblica 1° giugno 1979, n. 191, recante «Disciplina del rapporto di lavoro del personale degli enti locali», successivamente abrogato), ha costituito oggetto di espressa regolamentazione.

Tale patrocinio è disciplinato dai contratti collettivi nazionali di lavoro del comparto Regioni ed autonomie locali – sia per i non dirigenti (art. 28 del Contratto collettivo nazionale di lavoro per il personale del comparto delle Regioni e delle autonomie locali del 14 settembre 2000), sia per i dirigenti (art. 12 del Contratto collettivo nazionale di lavoro dell'area della dirigenza del

comparto delle Regioni e delle autonomie locali del 12 febbraio 2002) –, i quali stabiliscono presupposti e modalità dell'assunzione dell'onere delle spese di difesa a carico degli enti alle cui dipendenze è prestata l'attività lavorativa.

La sicura inerenza di detto patrocinio alla regolamentazione del rapporto di lavoro impone dunque di affermare che la norma impugnata reca prescrizioni concernenti la materia «ordinamento civile».

Ad identica conclusione deve pervenirsi quanto alla previsione dell'anticipo delle spese mediche e del ristoro di quote non rimborsate da assicurazioni o risarcimenti, in favore degli addetti delle polizie locali, rimasti feriti durante azioni di prevenzione e di contrasto della criminalità rientranti nelle proprie funzioni.

In questa parte, la norma in esame interviene parimenti su un profilo concernente il rapporto di lavoro. I contratti collettivi nazionali di lavoro del pertinente comparto, proprio per questo, regolamentano infatti la copertura assicurativa per il personale della polizia locale, anche in considerazione della specificità delle mansioni (vedi il Capo III del Titolo III del Contratto collettivo nazionale di lavoro per il personale del comparto delle Regioni e delle autonomie locali del 22 gennaio 2004).

La disposizione prevede inoltre, sostanzialmente, un'indennità aggiuntiva rispetto all'ordinario trattamento economico, profilo anche questo sottratto alla competenza del legislatore regionale (sulle indennità, in genere, tra le altre, sentenza n. 19 del 2013).

La norma in esame è dunque costituzionalmente illegittima, poiché viola la sfera di competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile» (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.).

6.2.– Volgendo l'attenzione all'impugnato art. 12, commi 3 e 4, nella parte concernente gli addetti «delle Forze dell'ordine operanti nel territorio regionale», con tale sintagma il legislatore regionale, tenuto anche conto del riferimento alle «azioni di prevenzione e di contrasto della criminalità» poste in essere dagli stessi nello svolgimento dei propri compiti, ha evidentemente avuto riguardo agli appartenenti alla Polizia di Stato, all'Arma dei carabinieri (nella quale è stato assorbito il Corpo forestale dello Stato, a far data dal 1° gennaio 2017, in virtù degli artt. 7 e seguenti del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 177, recante «Disposizioni in materia di razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera a, della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche»), alla Guardia di finanza ed alla Polizia penitenziaria.

Il personale di tali corpi di polizia è alle dipendenze dello Stato, peraltro in regime di diritto pubblico (art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001).

La disposizione regionale in esame interviene altresì su profili del rapporto lavoro dello stesso, che costituiscono oggetto delle norme statali.

Queste ultime, nel regolamentarlo, disciplinano infatti il rimborso delle spese legali relative a giudizi per responsabilità penale (oltre che civile ed amministrativa) per fatti compiuti in servizio, anche relativi all'uso delle armi o di altro mezzo di coazione fisica (con limitato riguardo a quelle di più immediato riferimento: art. 32 della legge 22 maggio 1975, n. 152, recante «Disposizioni a tutela dell'ordine pubblico», art. 18 del decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67, recante «Disposizioni urgenti per favorire l'occupazione», convertito con modificazioni dalla legge 23 maggio 1997, n. 135).

Le norme statali disciplinano, inoltre, anche l'aspetto relativo alle spese di cura sostenute dal personale delle Forze di polizia, conseguenti a ferite o lesioni riportate nell'espletamento dei servizi di polizia, riconosciute dipendenti da causa di servizio (per tutte, art. 1, comma 555, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007»).

L'impugnato art. 12, commi 3 e 4, prevedendo in favore degli addetti delle Forze dell'ordine (che fanno parte del personale alle dipendenze dello Stato) il «patrocinio legale gratuito» ed il rimborso delle spese di cura (nelle situazioni dallo stesso contemplate), ha invaso la competenza

legislativa dello Stato nella materia «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato» (art. 117, secondo comma, lettera g, Cost.), oltre che in quella «ordinamento civile» (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.) ed è, quindi, costituzionalmente illegittimo.

Pertanto, per dette considerazioni, neanche rileva, come eccepito dalla resistente, la previsione dell'utilizzazione del fondo mediante la «stipula di apposite convenzioni»: prescindendo dalla mancanza di indicazioni in ordine alle modalità ed ai soggetti delle stesse, va osservato che l'ipotesi, eventuale (e non precisata) collaborazione con gli organi statali appare disciplinata unilateralmente, così da risultare comunque lesiva delle competenze statali (al riguardo, vedi anche le sentenze n. 10 del 2008 e n. 114 del 2009).

6.3.– Restano assorbite le ulteriori censure di illegittimità costituzionale.

7.– I commi 1, 2 3 e 4 dell'art. 12 della legge della Regione Veneto n. 7 del 2016 sono avvinati da un inscindibile legame con quelli ulteriori (5, 6 e 7) di tale disposizione; questi ultimi non hanno infatti una propria autonomia precettiva, poiché dettano prescrizioni strumentali a rendere applicabili i commi impugnati e giudicati illegittimi.

Ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale in via consequenziale dei commi 5, 6 e 7 dell'art. 12 della legge della Regione Veneto n. 7 del 2016 (sulla declaratoria di illegittimità costituzionale in via consequenziale nei giudizi in via principale, per tutte, sentenza n. 185 del 2016).

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, commi 1, 2, 3 e 4, della legge della Regione Veneto 23 febbraio 2016, n. 7 (Legge di stabilità regionale 2016);

2) dichiara, in applicazione dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, commi 5, 6 e 7, della legge della Regione Veneto n. 7 del 2016.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 marzo 2017.

Paolo GROSSI, Presidente
Augusto Antonio BARBERA, Redattore
Carmelinda MORANO, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 13 aprile 2017.

Sentenza: 7 marzo 2017, n. 84

Materia: edilizia ed urbanistica

Parametri invocati: artt. 3, 41, primo comma, 42, secondo e terzo comma, 76, 117, terzo comma, Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Rimettente: Tribunale amministrativo regionale per la Campania

Oggetto: art. 9, comma 1, lettera b), del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)» e art. 9, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 6 giugno 2001, n. 378, recante «Disposizioni legislative in materia edilizia (Testo B)»

Esito: non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 6 giugno 2001, n. 378, e del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, sollevate in riferimento agli artt. 3, 41, primo comma, 42, secondo e terzo comma, 117, terzo comma, della Costituzione.

Estensore nota: Marialuisa Palermo

Sintesi:

Il Tribunale amministrativo regionale per la Campania ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 6 giugno 2001, n. 378, recante «Disposizioni legislative in materia edilizia (Testo B)», trasfuso nell'art. 9, comma 1, lettera b), del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)».

Il rimettente, invero, ha fondato i rilievi in ordine alla presunta illegittimità costituzionale dei prefati disposti normativi, assumendo quali parametri gli artt. 3, 41, primo comma, 42, secondo e terzo comma, 76, 117, terzo comma, Cost. In particolare, le doglianze promosse dal rimettente attengono alla parte in cui gli stessi prevedono limiti agli interventi di nuova edificazione fuori del perimetro dei centri abitati nei comuni privi di strumenti urbanistici (cd. zone bianche):

a) facendo salva l'applicabilità delle leggi regionali unicamente ove queste prevedano limiti «più restrittivi»;

b) stabilendo che, «comunque», nel caso di interventi a destinazione produttiva, si applica, in aggiunta al limite relativo alla superficie coperta, anche il limite della densità massima fondiaria di 0,03 metri cubi per metro quadrato.

Nel caso di specie, il giudizio principale in seno al quale il giudice rimettente ha sollevato la presente questione di legittimità costituzionale aveva ad oggetto un fondo classificato come “zona bianca” (ossia non coperta dalla pianificazione urbanistica) in quanto, seppur appartenente al novero delle «zone F1, Zone di uso pubblico» del piano regolatore generale del Comune, essendo quest'ultimo stato approvato più di cinque anni prima, esso conteneva delle prescrizioni ormai scadute e, di conseguenza, divenute prive di efficacia.

Cionondimeno, dato che la legge della regione Campania n. 17/82 all'art. 4, comma 2, così come sostituito dall'art. 9, comma 2, della legge regionale n.15/2005, prevede per l'edificazione di complessi produttivi in “zone bianche” esterne ai centri abitati un limite di superficie coperta più restrittivo di quello stabilito dalla norma statale (pari ad un sedicesimo anziché ad un decimo dell'area di proprietà), il Tribunale amministrativo campano ha dubitato della legittimità della

normativa impugnata nella misura in cui essa fa salvi i limiti inseriti nelle leggi regionali solo se “più restrittivi”, nonché nella parte in cui sottopone gli interventi a destinazione produttiva al limite di densità fondiaria (volume), in aggiunta a quello di copertura (sedime).

Il rimettente, in particolare, ha ravvisato una violazione dell’art. 76 della Costituzione per eccesso di delega della norma delegata rispetto a quella delegante, in quanto quest’ultima confinava l’intervento del Governo, finalizzato alla redazione di testi unici delle norme legislative e regolamentari in una serie di materie, ad un obiettivo di generale coordinamento delle disposizioni esistenti, limitando l’apporto di modifiche legislative alle sole ipotesi in cui prevalessse l’esigenza di garantire la coerenza logica e sistematica della normativa.

Di conseguenza, l’abrogazione dell’art. 4, ultimo comma, della L n. 10/1977, che disciplinava in precedenza i due limiti edilizi in maniera alternativa l’una all’altra, e non anche in maniera cumulativa, avrebbe rappresentato un’innovazione effettuata fuori dai limiti entro i quali la delega legislativa era stata circoscritta dal legislatore delegante.

Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri.

La Corte Costituzionale, pur avendo ritenuto che le doglianze sollevate superassero il vaglio di ammissibilità, le ha ritenute tutte infondate.

In particolare, i giudici costituzionali hanno accolto le argomentazioni del resistente laddove questi, al fine di suffragare la tesi della legittimità della normativa oggetto di censura, ha sostenuto la necessità di prevedere unitamente al limite della superficie anche quello della volumetria.

Il binomio di tali limiti, infatti, a detta del Governo, si rivela dichiaratamente strumentale ad evitare che le leggi regionali surrettiziamente aggirino la normativa statale confluita nel «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia», frustrando completamente la *ratio* propria della disciplina.

Sulla base di tale assunto, pertanto, la Corte ha respinto la fondatezza della doglianza con la quale il rimettente ha sostenuto che esistesse una violazione dell’art. 76 Cost. a causa di un eccesso di delega, ritenendo viceversa che la conformità della norma delegata rispetto a quella delegante fosse da rinvenirsi nella «*coerenza logica e sistematica della normativa*», un fine, quest’ultimo, non solo chiaramente evincibile dal criterio del riordino della materia contenuto nella legge delega, ma anche espressamente contemplato come direttiva del legislatore delegante, che giustifica le innovazioni apportate dal legislatore delegato.

Quanto alle censure sollevate con riguardo all’art. 117, terzo comma, Cost., la Corte non ha ritenuto sussistente una violazione del precetto costituzionale in quanto, seppur pacificamente riconduca la disciplina *de qua* nell’ambito della materia del «governo del territorio», non può non considerarsi come le disposizioni censurate rientrano tuttavia all’interno del novero dei principi fondamentali della materia, e non anche in quello delle norme di dettaglio.

Una conclusione, quest’ultima, sostenuta da unanime giurisprudenza amministrativa e che trova la propria ragion d’essere nel fatto che la tutela del suolo nazionale rientra, a sua volta, in un quadro di protezione di valori di chiaro rilievo costituzionale, al punto che disposizioni come quelle in esame vengono identificate come disposizioni volte a «*salvaguardare la funzione di pianificazione urbanistica*».

Da ultimo, i giudici costituzionali hanno ritenuto inconferente l’evocazione dei parametri di cui all’art. 41, primo comma della Costituzione, ed incongruente rispetto al *petitum* quella dell’articolo 42, secondo e terzo comma.

Edilizia e urbanistica - Attività edilizia in assenza di pianificazione urbanistica - Limiti di edificabilità - Salvezza dei limiti più restrittivi stabiliti da leggi regionali - Previsione di limiti aggiuntivi in caso di interventi a destinazione produttiva. - Decreto legislativo 6 giugno 2001, n. 378, recante «Disposizioni legislative in materia edilizia (Testo B)», art. 9, comma 1, lettera b), trasfuso nell’art. 9, comma 1, lettera b), del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)». - (T-170084) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.16 del 19-4-2017)

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, lettera b), del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)», e dell'art. 9, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 6 giugno 2001, n. 378, recante «Disposizioni legislative in materia edilizia (Testo B)», promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Campania, nel procedimento vertente tra O. D'E. e il Comune di Sant'Anastasia, con ordinanza del 14 settembre 2015, iscritta al n. 1 del registro ordinanze 2016 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 4, prima serie speciale, dell'anno 2016.

Visto l'atto di costituzione di O. D'E. nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 7 marzo 2017 il Giudice relatore Franco Modugno;

uditi l'avvocato Francesco Vergara per O. D'E. e l'avvocato dello Stato Giacomo Aiello per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Tribunale amministrativo regionale per la Campania dubita della legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 6 giugno 2001, n. 378, recante «Disposizioni legislative in materia edilizia (Testo B)», trasfuso nell'art. 9, comma 1, lettera b), del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante il «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)», nella parte in cui, nel prevedere limiti agli interventi di nuova edificazione fuori del perimetro dei centri abitati nei comuni sprovvisti di strumenti urbanistici:

a) fa salva l'applicabilità delle leggi regionali unicamente ove queste prevedano limiti «più restrittivi»;

b) stabilisce che, «comunque», nel caso di interventi a destinazione produttiva, si applica – in aggiunta al limite relativo alla superficie coperta (un decimo dell'area di proprietà) – anche il limite della densità massima fondiaria di 0,03 metri cubi per metro quadrato.

Ad avviso del giudice a quo, la norma censurata violerebbe l'art. 76 della Costituzione, per eccesso di delega, in quanto apporterebbe innovazioni sostanziali alla previgente disciplina recata dall'art. 4, ultimo comma, della legge 28 gennaio 1977, n. 10 (Norme per la edificabilità dei suoli): innovazioni non legittimate dai principi e criteri direttivi enunciati dall'art. 7 della legge 8 marzo 1999, n. 50 (Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi – Legge di semplificazione 1998), che aveva affidato al Governo l'emanazione di testi unici finalizzati al semplice coordinamento delle disposizioni vigenti, consentendo modifiche di queste ultime solo se necessarie per garantire la coerenza logica e sistematica della normativa.

La norma impugnata comprimerebbe, altresì, indebitamente la potestà legislativa regionale nella materia di competenza concorrente «governo del territorio» (art. 117, terzo comma, Cost.), introducendo una disciplina di dettaglio destinata a rimanere applicabile anche quando le Regioni abbiano emanato norme proprie più favorevoli.

Sarebbe violato, ancora, il principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.), in quanto l'applicazione congiunta dei limiti di densità fondiaria e di superficie farebbe sì che, per realizzare edifici idonei allo svolgimento di attività produttive, sia necessario disporre di aree molto estese.

Rendendo più difficili le nuove iniziative imprenditoriali, la norma in esame menomerebbe irrazionalmente anche la libertà di iniziativa economica, garantita dall'art. 41, primo comma, Cost.

La disposizione denunciata si porrebbe, infine, in contrasto con l'art. 42, secondo e terzo comma, Cost., limitando in modo eccessivo le possibilità di esplicazione dello ius aedificandi, costituente «uno dei contenuti fondamentali del diritto dominicale, in quanto tali non surrettiziamente espropriabili».

2.– Le questioni sottoposte all'esame di questa Corte attengono ai limiti di edificabilità nelle cosiddette “zone bianche” – non coperte, cioè, dalla pianificazione urbanistica – previsti dall'art. 9 del d.P.R. n. 380 del 2001.

Tali limiti – riferiti dalla norma impugnata ai «comuni sprovvisti di strumenti urbanistici» – trovano pacificamente applicazione non solo nell'ipotesi (divenuta ormai marginale) in cui il comune risulti del tutto privo di piano regolatore generale, ma anche quando la carenza di una specifica disciplina di piano riguardi singole porzioni del territorio comunale.

La fattispecie più rilevante – e che ricorre anche nel giudizio a quo, secondo quanto riferito dal rimettente – è quella della scadenza del termine quinquennale di efficacia dei vincoli preordinati all'espropriazione o a carattere sostanzialmente ablativo: termine attualmente previsto dall'art. 9 del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, recante il «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità (Testo A)».

La finalità del regime in esame è di evitare che l'assenza di pianificazione legittimi uno sviluppo edilizio incontrollato, atto a compromettere irreversibilmente l'assetto urbanistico e a “consumare” integralmente il territorio.

In quest'ottica, lo ius aedificandi del privato – pur non essendo radicalmente escluso – viene sottoposto a standard legali rigorosi, in modo da non pregiudicare la razionalità, e la stessa possibilità, delle future scelte degli organi della pianificazione.

Si tratta, in sostanza, di una soluzione di compromesso: tra l'alternativa della totale inedificabilità dei suoli sprovvisti di disciplina di piano e quella di un'edificabilità libera, il legislatore ha adottato la soluzione intermedia di una edificabilità (significativamente) ridotta per non svuotare del tutto lo ius aedificandi e non pregiudicare i valori – di rilievo costituzionale – coinvolti dalla regolamentazione urbanistica.

In tale prospettiva, l'art. 9, comma 1, del d.P.R. n. 380 del 2001 stabilisce che nel perimetro del centro abitato sono ammessi solo interventi di manutenzione, restauro e risanamento conservativo del patrimonio edilizio esistente (lettera a). Fuori del centro abitato – ed è questa la previsione che interessa – sono invece possibili (anche) interventi di nuova edificazione «nel limite della densità massima fondiaria di 0,03 metri cubi per metro quadro; in caso di interventi a destinazione produttiva, la superficie coperta non può comunque superare un decimo dell'area di proprietà» (lettera b).

Vengono fatti salvi i diversi limiti stabiliti dalle leggi regionali: ma solo se «più restrittivi» di quelli dianzi indicati.

3.– Il rimettente muove dal presupposto che la disposizione in esame, tramite la previsione della lettera b) dianzi ricordata, sottoponga l'edificazione di complessi produttivi in “zone bianche” extraurbane a una doppia limitazione: non solo di superficie coperta, ma anche volumetrica.

Tale lettura del dettato normativo è, in effetti, qualificabile come “diritto vivente”, risultando ormai unanimemente accolta dalla giurisprudenza amministrativa.

Secondo quanto ripetutamente affermato dal Consiglio di Stato, risulta dirimente, nella direzione dell'applicazione cumulativa dei due limiti, il canone dell'interpretazione letterale.

La presenza di un punto e virgola (anziché di un punto) tra il primo ed il secondo periodo della disposizione e, soprattutto, l'uso dell'avverbio «comunque» rivelerebbero, infatti, in modo

univoco che il limite superficario – riferito agli interventi a destinazione produttiva – è stabilito in aggiunta, e non in alternativa, al parametro volumetrico enunciato nella frase che precede il segno di interpunzione (tra le altre, Consiglio di Stato, sezione quarta, 5 febbraio 2009, n. 681; Consiglio di Stato, sezione quarta, 5 febbraio 2009, n. 679; Consiglio di Stato, sezione quarta, 19 giugno 2006, n. 3658).

La conclusione appare avvalorata anche dal confronto – che sarà operato più avanti – tra la disposizione censurata e il suo immediato precedente legislativo (l'art. 4, ultimo comma, della legge n. 10 del 1977): confronto che evidenzia chiaramente l'intento legislativo di rendere applicabile agli interventi in discorso, mediante una diversa articolazione del precetto, anche il limite di densità fondiaria.

4.– A fianco della premessa interpretativa ora ricordata – che fonda il quesito rivolto a questa Corte – il giudice a quo ne pone un'altra, che condiziona la sua rilevanza. Il rimettente assume, cioè, che la norma statale censurata sarebbe applicabile anche nella Regione Campania (e, dunque, alla vicenda oggetto del giudizio a quo) – almeno per la parte in cui prevede il limite volumetrico – pur in presenza di una disciplina regionale della materia.

L'art. 9, comma 2, della legge della Regione Campania 11 agosto 2005, n. 15 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania – Legge finanziaria regionale 2005), sostituendo l'art. 4, comma 2, della legge regionale 20 marzo 1982, n. 17 (Norme transitorie per le attività urbanistico-edilizie nei Comuni della Regione), ha infatti previsto, per l'edificazione di complessi produttivi in “zone bianche” esterne ai centri abitati, un limite di superficie coperta più rigoroso di quello stabilito dalla norma statale (un sedicesimo dell'area di proprietà, anziché un decimo).

Tale limite non si coniuga, però, ad un concorrente limite di cubatura: sicché, con riguardo a quest'ultimo – secondo il giudice a quo – rimarrebbe operante la norma statale, non potendo venire in rilievo la clausola di cedevolezza di fronte a previsioni regionali più restrittive.

Al riguardo, va rilevato che, in base alla previsione dell'art. 2, comma 3, del d.P.R. n. 380 del 2001, «Le disposizioni, anche di dettaglio, del [...] testo unico, attuative dei principi di riordino in esso contenuti operano direttamente nei riguardi delle regioni a statuto ordinario, fino a quando esse non si adeguano ai principi medesimi».

L'idea sottesa, nella sostanza, alla tesi del rimettente è che – articolandosi la norma statale censurata in due distinte componenti precettive (una relativa al limite minimo volumetrico e l'altra al limite minimo superficario) – il legislatore campano si sia adeguato, con la legge reg. n. 15 del 2005, solo alla seconda (stabilendo un limite di superficie più restrittivo di quello statale).

Di conseguenza, solo in rapporto a tale limite la norma regionale si surrogerebbe a quella statale: con riguardo alla previsione inerente al limite volumetrico – alla quale il legislatore regionale non si è adeguato – resterebbe invece ferma l'operatività della norma statale.

In questa ottica, la tesi in esame – condivisa, peraltro, anche dal Consiglio di Stato (sezione quarta, sentenza 5 febbraio 2009, n. 679) – può ritenersi non implausibile: il che è sufficiente ai fini del superamento della verifica della rilevanza delle questioni.

Va aggiunto, per completezza, che non viene in ogni caso in rilievo, ai fini considerati, la circostanza che l'art. 1, comma 175, lettere b) e g), della legge della Regione Campania 7 agosto 2014, n. 16, recante «Interventi di rilancio e sviluppo dell'economia regionale nonché di carattere ordinamentale e organizzativo (collegato alla legge di stabilità regionale 2014)», abbia disposto l'abrogazione dell'intera legge reg. n. 17 del 1982 e della norma novellatrice di cui al menzionato art. 9, comma 2, della legge reg. n. 15 del 2005.

Ciò per l'assorbente ragione che tale abrogazione viene fatta espressamente decorrere «Dall'entrata in vigore del Piano Paesaggistico Regionale»: condizione che, allo stato, non si è ancora verificata.

5.– Nel merito, le questioni non sono fondate.

6.– Quanto alla prima delle censure formulate dal rimettente – l'eccesso di delega (art. 76 Cost.) – va rilevato che il testo unico in cui si colloca la norma impugnata è stato emanato sulla base dell'art. 7 della legge n. 50 del 1999, come modificato dall'art. 1 della legge 24 novembre 2000, n. 340 (Disposizioni per la delegificazione di norme e per la semplificazione di procedimenti amministrativi – Legge di semplificazione 1999), il quale aveva demandato al Governo la redazione di testi unici finalizzati al riordino delle norme legislative e regolamentari in un complesso di materie, tra cui quella dell'edilizia.

Nell'ambito dei principi e criteri direttivi della delega, il comma 2, lettera d), del citato art. 7 aveva affidato, in particolare, al Governo il compito di procedere al «coordinamento formale del testo delle disposizioni vigenti, apportando, nei limiti di detto coordinamento, le modifiche necessarie per garantire la coerenza logica e sistematica della normativa anche al fine di adeguare e semplificare il linguaggio normativo».

Come risulta anche dalla sua rubrica, l'art. 9 del d.P.R. n. 380 del 2001 riprende, in particolare, il disposto del previgente art. 4, ultimo comma, della legge n. 10 del 1977.

Osserva, tuttavia, il rimettente che la norma abrogata, alla luce di una piana lettura del suo dettato, sottoponeva l'edificazione a fini produttivi in "zone bianche" extraurbane al solo limite di superficie e stabiliva, altresì, che i parametri da essa indicati trovassero applicazione solo «in mancanza di norme regionali e fino all'entrata in vigore di queste»: dunque, di qualsiasi norma regionale, indipendentemente dal suo carattere più severo o più permissivo.

La disposizione sottoposta a scrutinio – prevedendo l'applicazione cumulativa anche del limite di cubatura e circoscrivendo la clausola di cedevolezza alle sole norme regionali più restrittive – avrebbe, dunque, apportato innovazioni sostanziali alla normativa preesistente.

Tali innovazioni eccederebbero i limiti della delega: da un lato, infatti, esse non sarebbero giustificabili con esigenze di coerenza logica e sistematica; dall'altro, la legge delega non recherebbe principi e criteri direttivi atti ad orientare l'operato del Governo nell'effettuazione di interventi di modifica o integrazione normativa.

6.1.– Va ricordato, in proposito, che, per costante giurisprudenza di questa Corte, la verifica della conformità della norma delegata alla norma delegante postula un confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli, l'uno relativo alla norma che determina l'oggetto, i principi e i criteri direttivi della delega; l'altro relativo alla norma delegata, da interpretare nel significato compatibile con questi ultimi.

Il contenuto della delega deve essere identificato tenendo conto del complessivo contesto normativo nel quale si inseriscono la legge delega e i relativi principi e criteri direttivi, nonché delle finalità che la ispirano, che costituiscono non solo base e limite delle norme delegate, ma anche strumenti per l'interpretazione della loro portata.

La delega legislativa non esclude ogni discrezionalità del legislatore delegato, la quale può essere più o meno ampia, in relazione al grado di specificità dei criteri fissati nella legge delega: pertanto, per valutare se il legislatore abbia ecceduto tali margini di discrezionalità, occorre individuare la ratio della delega, per verificare se la norma delegata sia con questa coerente (ex plurimis, sentenze n. 250 del 2016, n. 47 del 2014, n. 272 e n. 75 del 2012, n. 98 del 2008, n. 341 e n. 340 del 2007).

Con particolare riguardo alle deleghe per il riordino o il riassetto di settori normativi, questa Corte ha inquadrato in limiti rigorosi l'esercizio, da parte del legislatore delegato, di poteri innovativi della normazione vigente, da intendersi in ogni caso come strettamente orientati e funzionali alle finalità esplicitate dalla legge di delega (tra le altre, sentenze n. 250 del 2016, n. 162 e n. 80 del 2012, n. 293 del 2010).

In tale cornice, la Corte si è peraltro specificamente occupata, in più occasioni, della delega prevista dall'art. 7 della legge n. 50 del 1999 – che qui interessa – con riguardo ad altri testi unici emanati sulla sua base.

Pronunciando, in particolare, su una serie di questioni attinenti al d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, recante il «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di

giustizia (Testo A)», la Corte ha rilevato – in accordo con il parere espresso dal Consiglio di Stato nel corso del procedimento di approvazione del testo unico – che, se l’obiettivo indicato dal criterio di delega previsto dalla lettera d) del comma 2 del citato art. 7 «è quello della coerenza logica e sistematica della normativa, il coordinamento non può essere solo formale [...]. Inoltre, se l’obiettivo è quello di ricondurre a sistema una disciplina stratificata negli anni, con la conseguenza che i principî sono quelli già posti dal legislatore, non è necessario che [...] sia espressamente enunciato nella delega il principio già presente nell’ordinamento, essendo sufficiente il criterio del riordino di una materia delimitata».

Entro questi limiti, il testo unico poteva pertanto «innovare per raggiungere la coerenza logica e sistematica» (sentenze n. 52 e n. 53 del 2005; in senso analogo, sentenza n. 174 del 2005). In sostanza, dunque, il Governo era chiamato ad individuare i principi regolativi della normativa già esistente, orientando in base ad essi le operazioni di coordinamento nei sensi ora indicati (per una successiva applicazione del principio, sentenza n. 230 del 2010).

6.2.– Ciò posto, per quanto attiene al primo dei dedotti profili di innovatività dell’art. 9, comma 1, lettera b), del d.P.R. n. 380 del 2001 – il cumulo dei limiti – si deve rilevare che il previgente art. 4, ultimo comma, della legge n. 10 del 1977 recava una disposizione non priva di ambiguità, prevedendo, in separate lettere: che l’«edificazione a scopo residenziale» fuori del perimetro dei centri abitati dovesse rispettare l’indice volumetrico di metri cubi 0,03 per metro quadrato di area edificabile (lettera a); che «nell’ambito dei centri abitati» fossero consentite solo opere di restauro, risanamento, manutenzione e consolidamento (lettera b); che le superfici coperte di «edifici e complessi produttivi» non potessero superare un decimo dell’area di proprietà (lettera c).

Il Consiglio di Stato aveva ritenuto che la previsione della lettera c), da ultimo ricordata, e che qui rileva, non fosse riferibile alle aree interne ai centri abitati, in ordine alle quali la lettera b) poneva il divieto di nuove edificazioni (Consiglio di Stato, sezione quinta, 14 novembre 1996, n. 1368).

Fuori dei centri abitati, per converso, l’edificazione a fini produttivi sarebbe rimasta soggetta al solo limite superficiario, e non anche a quello volumetrico, riferito dalla lettera a) alla sola edilizia residenziale (Consiglio di Stato, sezione quinta, 11 luglio 2002, n. 3884; Consiglio di Stato, sezione quinta, 8 gennaio 1998, n. 55; Consiglio di Stato, sezione quinta, 2 luglio 1993, n. 770): ciò in linea con l’esegesi qualificata come del tutto piana dal giudice a quo.

Anche riconoscendo, peraltro, che sul punto si fosse formato un “diritto vivente” e che il legislatore delegato dovesse di esso tener conto, resta, tuttavia, il fatto che la sottoposizione degli interventi produttivi al solo limite della superficie coperta risultava incoerente con la ratio della previsione di standard di edificabilità nelle “zone bianche”, in precedenza evidenziata.

Il regime in questione si risolveva, infatti – come nota anche l’Avvocatura generale dello Stato – nell’ammissione di un’attività edificatoria sostanzialmente senza limiti, tramite lo sviluppo in verticale dei fabbricati.

La conclusione risulta tanto più valida ove si consideri che – secondo quanto pure affermato dal Consiglio di Stato – ai fini dell’applicazione della norma abrogata, per «superficie coperta» doveva intendersi quella “di sedime”, vale a dire la porzione di terreno su cui poggia la base del fabbricato, e non già il totale della superficie di calpestio.

Quando aveva voluto fare riferimento a quest’ultima, il legislatore urbanistico si era, infatti, avvalso della diversa espressione «superficie lorda di pavimentazione» (Consiglio di Stato, sezione quinta, 8 gennaio 1998, n. 55; Consiglio di Stato, sezione quinta, 2 luglio 1993, n. 770).

Di conseguenza, una volta che la base d’appoggio fosse rimasta contenuta entro il decimo dell’area di proprietà, il fabbricato avrebbe potuto svilupparsi in altezza ad libitum, anche grazie alla ripartizione in piani.

È peraltro evidente che – se la norma mira a realizzare un contemperamento tra gli opposti interessi, riconoscendo ai proprietari di fondi siti in “zone bianche” una limitata facoltà edificatoria che non comprometta l’assetto del territorio e non pregiudichi le future scelte in sede di pianificazione – tali ultimi obiettivi verrebbero vanificati da un simile regime.

Si deve, quindi, concludere che l'inequivoca estensione ai complessi produttivi del limite volumetrico, operata dal legislatore delegato, trovi giustificazione nell'esigenza di garantire la «coerenza logica e sistematica» della normativa considerata, in accordo con la direttiva del legislatore delegante.

È ben vero che l'applicazione congiunta finisce, a sua volta, per svuotare di significato il limite superficiario, il quale resta di regola assorbito dal più incisivo limite di densità fondiaria.

Ma si tratta di una incongruenza che, a differenza dell'altra, non mina la ratio legis: il limite superficiario congiunto potrà risultare superfluo, ma non è, in ogni caso, disfunzionale rispetto all'obiettivo perseguito, come invece sarebbe il limite superficiario autonomo.

6.3.– Un discorso analogo vale anche in rapporto alla limitazione della clausola di cedevolezza alle sole norme regionali più restrittive.

Come meglio si verificherà poco oltre, la previsione di limiti invalicabili all'edificazione nelle “zone bianche”, per la finalità ad essa sottesa, ha le caratteristiche intrinseche del principio fondamentale della legislazione statale in materia di governo del territorio, coinvolgendo anche valori di rilievo costituzionale quali il paesaggio, l'ambiente e i beni culturali.

In quest'ottica, la fissazione di standard rigorosi, ma cedevoli di fronte a qualsiasi regolamentazione regionale della materia – sulla falsariga di quanto previsto dalla norma anteriore – rappresenterebbe una soluzione contraddittoria.

Come rilevato dal Consiglio di Stato nel dichiarare manifestamente infondate le questioni in esame, detta soluzione lascerebbe, infatti, aperta la possibilità che «eventuali legislatori regionali, prodighi di facoltà edificatorie, finiscano con il frustrare la ratio della disciplina in commento, compromettendo in modo tendenzialmente irreversibile interessi di rango costituzionale»: ragione per la quale «l'art. 9 individua un principio fondamentale della legislazione statale tale da condizionare necessariamente quella regionale a regolare solo in senso più restrittivo l'edificazione» (Consiglio di Stato, sezione quarta, 12 marzo 2010, n. 1461).

Configurando gli standard considerati come limiti minimi, derogabili dalle Regioni solo nella direzione dell'innalzamento della tutela, il legislatore si è, quindi, novamente mosso nell'ambito della direttrice di delega del promovimento della coerenza logico-sistematica della disciplina.

7.– Infondata è anche l'ulteriore censura di violazione della potestà legislativa regionale in materia di «governo del territorio» (art. 117, terzo comma, Cost.).

Secondo il rimettente, la limitazione della clausola di cedevolezza, di cui all'art. 9, comma 1, del d.P.R. n. 380 del 2001, alle sole norme regionali più restrittive farebbe sì che la regola del doppio limite, posta dal legislatore statale – costituente, in assunto, norma di dettaglio – resti applicabile anche quando la Regione abbia provveduto a dettare norme proprie più favorevoli, come è avvenuto nell'ipotesi in esame, contravvenendo così alle regole di riparto della potestà legislativa nelle materie di competenza concorrente.

La giurisprudenza di questa Corte è, in effetti, costante nel ritenere che l'urbanistica e l'edilizia vadano ricondotte alla materia «governo del territorio», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.: materia di legislazione concorrente nella quale lo Stato ha il potere di fissare i principi fondamentali, mentre spetta alle Regioni il potere di emanare la normativa di dettaglio (per tutte, sentenze n. 102 del 2013 e n. 303 del 2003).

Contrariamente a quanto sostenuto dal rimettente, tuttavia, la norma censurata – nonostante la puntuale quantificazione dei limiti di cubatura e di superficie in essa contenuta – non può qualificarsi come norma di dettaglio, esprimendo piuttosto un principio fondamentale della materia: il che risponde, del resto, all'indirizzo accolto dalla giurisprudenza amministrativa pressoché unanime, e recepito dallo stesso Tribunale amministrativo regionale per la Campania in precedenti decisioni.

Di là dalle non decisive previsioni generali degli artt. 1, comma 1, e 2, commi 1 e 3, del d.P.R. n. 380 del 2001 – secondo le quali il testo unico reca i principi fondamentali dell'attività

edilizia ai quali i legislatori regionali debbono attenersi – milita in tale direzione l’evidenziata funzione della norma di impedire, tramite l’applicazione di standard legali, una incontrollata espansione edilizia in caso di “vuoti urbanistici”, suscettibile di compromettere l’ordinato (futuro) governo del territorio e di determinare la totale consumazione del suolo nazionale, a garanzia di valori di chiaro rilievo costituzionale. Funzione rispetto alla quale la specifica previsione di livelli minimi di tutela si presenta coesistente, in quanto necessaria per esprimere la regola (al riguardo, sentenza n. 430 del 2007).

Questa Corte, d’altro canto, ha già avuto modo di qualificare come principio fondamentale in materia di «governo del territorio» le misure di salvaguardia previste dall’art. 12, comma 3, del d.P.R. n. 380 del 2001: e ciò anche – e specificamente – per quanto attiene al puntuale termine di durata cui esse sono sottoposte (sentenza n. 102 del 2013).

Dette misure hanno una ratio simile a quella dell’art. 9: mirano, infatti, anch’esse a salvaguardare la funzione di pianificazione urbanistica, evitando che l’introduzione di una nuova disciplina, ritenuta più aderente alle esigenze del territorio e della popolazione, sia pregiudicata dal rilascio di contrastanti titoli edilizi nelle more del procedimento di approvazione del nuovo strumento urbanistico.

Al pari del citato art. 12, comma 3, anche la norma oggi in esame lascia, d’altro canto, uno spazio di intervento alle Regioni nel definire la disciplina di dettaglio – conformemente a quanto stabilito dall’art. 117, terzo comma, Cost. – sia pure al solo fine di restringere le potenzialità edificatorie.

8.– Con riguardo alla censura di violazione del principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.), va disattesa l’eccezione di inammissibilità formulata dall’Avvocatura dello Stato, legata all’asserita genericità della relativa motivazione.

Il rimettente pone, infatti, a base della doglianza l’assunto – corroborato anche con l’allegazione di esempi concreti – per cui l’applicazione congiunta dei limiti di cubatura e di superficie penalizzerebbe oltre misura le attività produttive, facendo sì che, per realizzare edifici idonei allo svolgimento di tali attività, occorra la disponibilità di aree molto estese.

Nel merito, tuttavia, la doglianza è infondata, per le ragioni già indicate in sede di esame della censura di eccesso di delega.

L’inconveniente che il giudice a quo lamenta rientra nella logica della disciplina di cui si discute, che è quella di riconoscere al privato – fin tanto che non intervenga la pianificazione dell’area – facoltà edificatorie significativamente comprese, proprio per non compromettere l’esercizio di quella funzione.

Al contrario, è la soluzione auspicata dal rimettente – ossia l’applicabilità del solo limite superficiale, con conseguente libero sviluppo degli edifici in verticale – a collidere con la coerenza della norma.

9.– Quanto, poi, alla prospettata violazione dell’art. 41, primo comma, Cost., il parametro evocato è inconferente (in tale senso, sentenza n. 186 del 1993, con riguardo alla materia affine della proroga dei vincoli urbanistici).

La disciplina dei limiti di edificabilità nelle “zone bianche” non incide affatto sulla libertà di iniziativa economica privata, la quale non deve essere necessariamente garantita – per imperativo costituzionale – consentendo al privato di realizzare opifici su terreni non coperti dalla pianificazione urbanistica.

10.– Con riguardo, infine, alla denunciata violazione della garanzia costituzionale del diritto di proprietà (art. 42, secondo e terzo comma, Cost.), è assorbente il rilievo che si tratta di doglianza non congruente rispetto al petitum.

La censura fa perno, infatti, sulla giurisprudenza di questa Corte in tema di vincoli di inedificabilità preordinati all’espropriazione o a contenuto sostanzialmente espropriativo: vincoli ai quali il giudice a quo reputa assimilabile il regime delle “zone bianche”.

In base alla giurisprudenza richiamata, peraltro, i vincoli in questione non sono inammissibili: il principio che da essa emerge è piuttosto l'altro della necessaria alternativa tra la previsione di un termine massimo ragionevole di durata dei vincoli stessi e l'obbligo di indennizzo (tra le altre, sentenze n. 411 del 2001, n. 179 del 1999, n. 344 del 1995 e n. 379 del 1994).

Il rimettente non si duole, tuttavia, del fatto che, in assenza della previsione di un termine massimo di durata del regime delle "zone bianche", non sia riconosciuto al proprietario il diritto all'indennizzo (questione che risulterebbe, peraltro, irrilevante nel giudizio a quo), ma chiede una cosa diversa: ossia di incrementare le facoltà edificatorie del proprietario (peraltro in modo "unidirezionale", ossia solo con riferimento ai complessi produttivi in zone extraurbane), così da rendere "non eccessiva" – secondo il suo apprezzamento – la compressione dello ius aedificandi. Soluzione, questa, affatto estranea alla evocata linea d'intervento di questa Corte.

11.– Le questioni vanno dichiarate, pertanto, non fondate in rapporto a tutti i parametri evocati.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 6 giugno 2001, n. 378, recante «Disposizioni legislative in materia edilizia (Testo B)», trasfuso nell'art. 9, comma 1, lettera b), del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante il «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)», sollevate, in riferimento agli artt. 3, 41, primo comma, 42, secondo e terzo comma, 76 e 117, terzo comma, della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per la Campania con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 marzo 2017.

Paolo GROSSI, Presidente
Franco MODUGNO, Redattore
Carmelinda MORANO, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 13 aprile 2017.

Sentenza: 22 marzo 2017, n. 85

Materia: sistema tributario e contabile dello Stato; tutela dell'ambiente e dell'ecosistema

Parametri invocati: artt. 117, commi secondo, lettere e) ed s), e terzo, e 119 Cost.; art.3, comma 40, della legge 28 dicembre 1995, n. 549 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), in qualità di norma interposta

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Rimettente: Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione di Lecce

Oggetto: art. 7, comma 8, della legge della Regione Puglia 30 dicembre 2011, n. 38 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2012 e bilancio pluriennale 2012-2014 della Regione Puglia)

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 8, della legge della Regione Puglia 30 dicembre 2011, n. 38 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2012 e bilancio pluriennale 2012-2014 della Regione Puglia), nella parte in cui prevede che «agli scarti ed ai sovvalli di impianti di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio si applica l'aliquota massima del tributo speciale per il conferimento in discarica dei rifiuti solidi»

Estensore nota: Marialuisa Palermo

Sintesi:

Nel corso di un giudizio promosso dinanzi al Tribunale amministrativo per la Regione Puglia per ottenere l'annullamento della determinazione n. 276 del 27 dicembre 2013, con la quale il dirigente del servizio ciclo dei rifiuti e bonifica della Regione Puglia ha fissato in euro 25,82 a tonnellata l'aliquota del tributo speciale previsto per il deposito in discarica dei rifiuti solidi urbani dovuto per l'anno 2014 nella Provincia di Lecce, il giudice amministrativo ha sollevato questione di legittimità costituzionale in via incidentale dell'art. 7, comma 8, della legge della Regione Puglia 30 dicembre 2011, n. 38, in quanto ritenuta in contrasto con gli artt. 117, commi secondo, lettere e) ed s), e terzo, nonché con l'art. 119 della Costituzione.

A detta del giudice *a quo*, in particolare, la normativa regionale predetta precluderebbe di applicare la normativa statale vigente più favorevole, afferente al medesimo ambito applicativo ed avente il medesimo presupposto, corrispondente alla legge n. 549/1995.

Quest'ultima prevede, infatti, che al tributo dovuto per questo tipo di rifiuti si applichi un'aliquota ridotta al 20% rispetto a quella prevista per i rifiuti in via ordinaria.

Di qui, dunque, la tesi del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia secondo la quale la normativa regionale sarebbe in palese e stridente contrasto con la legge statale in quanto, entrambi i riferimenti normativi, pur se disciplinanti tributi muniti dei medesimi presupposti, comporterebbero l'applicazione di aliquote differenti: la legge regionale, prevedendo che l'aliquota ridotta al 20% sia applicabile esclusivamente ai «sovvalli provenienti da raccolta differenziata», violerebbe la normativa statale, dal momento che quest'ultima non subordina ad alcun filtro relativo alla natura ed alla specie degli scarti l'applicazione del tributo in misura ridotta ed agevolata.

Si è costituita in giudizio la Regione Puglia, i comuni ricorrenti nel giudizio principale, nonché i comuni intervenienti nel processo principale.

Oltre a questi, sono intervenuti nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale anche dei comuni non figuranti come tali nel processo principale, nei confronti dei quali la Corte

Costituzionale ha dichiarato l'inammissibilità dell'intervento, poiché sprovvisti di un interesse qualificato.

Per quanto attiene all'ammissibilità della questione sollevata dal Tribunale amministrativo rimettente, la Corte Costituzionale l'ha giudicata positivamente, pur precisando che l'oggetto del sindacato a lei spettante atteneva esclusivamente alla sfera di applicabilità della normativa nazionale, invocata in veste di parametro interposto nel giudizio di legittimità costituzionale.

In particolare, i giudici costituzionali hanno sostenuto la rilevanza della questione promossa partendo dall'assunto in base al quale il tributo speciale istituito dalla legge n.549/1995 ha carattere generale, così come evincibile dalla finalità espressa dall'art. 3, comma 24, nonché dalle modalità di calcolo dello stesso.

In virtù di questa prodromica considerazione, essi hanno rinvenuto la *ratio* di quest'agevolazione fiscale nel riconoscimento che il legislatore ha voluto effettuare nei confronti degli scarti e dei sovralli degli impianti di selezione automatica, di riciclaggio e di compostaggio i quali, essendo rifiuti non ulteriormente riducibili, sono stati considerati meritevoli di un trattamento più favorevole rispetto alle altre specie di rifiuti.

La Corte, analizzando sia la *ratio* che la *littera legis*, tuttavia, contrariamente a quanto sostenuto dalla Regione Puglia, non ha ritenuto che fosse rinvenibile alcuna subordinazione dell'applicabilità di questo *favor* alla circostanza per la quale essi debbano necessariamente derivare dal trattamento di rifiuti raccolti in modo differenziato, anziché indifferenziato.

Parimenti, il Giudice delle leggi ha escluso che alla base del regime tributario agevolato potesse rinvenirsi una finalità di incentivazione della raccolta differenziata, in quanto trattasi di un sistema di raccolta dei rifiuti entrato in vigore soltanto a partire dall'emanazione del d. lgs. n. 22/1997.

Quanto, invece, al merito della questione promossa dal *giudice a quo*, la Corte ha ritenuto fondate le censure sollevate con riguardo agli artt. 117, secondo comma, lettera e) ed s) Cost., pur precisando che, quanto al primo dei parametri evocati, il riferimento conferente sia esclusivamente quello attinente alla materia del «sistema tributario dello Stato», e non anche a quello delle materie dell'«armonizzazione dei bilanci pubblici; perequazione delle risorse finanziarie».

Argomentando circa la piena sovrapponibilità del dato letterale delle due norme, quella statale e quella regionale, nonché sull'assenza di ragioni sistematiche atte a giustificare eventuali difformità circa i presupposti delle medesime, i giudici costituzionali hanno dunque ritenuto sussistente la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in quanto, così come statuito in altre pronunce, «la disciplina del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi rientra nella competenza esclusiva dello Stato [...] e, di conseguenza, l'esercizio della potestà legislativa delle regioni riguardo a tale tributo è ammesso solo nei limiti consentiti dalla legge statale» (*ex plurimis*, sentenze nn. 397 e 335 del 2005).

Immediato corollario di tale approdo argomentativo è stata pertanto la dichiarazione dell'illegittimità dell'intervento legislativo regionale confluito nella legge n. 38/2011, poiché non suffragato da alcuna attribuzione di potestà legislativa regionale in materia, censurato anche con riguardo al parametro di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., riferito alla «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema».

A questo proposito, in particolare, la Corte ha ritenuto che la disciplina del tributo sui rifiuti *de qua* vada inserita nell'alveo dei livelli di tutela uniforme che il legislatore statale ha il compito di garantire sull'intero territorio nazionale, in modo da salvaguardare il bene giuridico "ambiente" dalle potenziali distorsioni delle quali potrebbero essere foriere normative regionali differenziate, alla luce altresì delle ricadute economiche e strategiche che derivano dagli investimenti delle imprese operanti nel settore dei rifiuti.

Da ultimo, in virtù della pregnanza di tali argomentazioni, la Corte Costituzionale ha dichiarato assorbite le ulteriori censure aventi ad oggetto i parametri di cui all'art. 117, terzo comma, e 119 della Costituzione.

Imposte e tasse - Rifiuti solidi urbani - Scarti e sovralli di impianti di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio - Applicazione dell'aliquota massima del tributo speciale per il conferimento in discarica. - Legge della Regione Puglia 30 dicembre 2011, n. 38 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2012 e bilancio pluriennale 2012-2014 della Regione Puglia), art. 7, comma 8. - (T-170085) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.16 del 19-4-2017)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 8, della legge della Regione Puglia 30 dicembre 2011, n. 38 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2012 e bilancio pluriennale 2012-2014 della Regione Puglia), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione di Lecce, nel procedimento vertente tra il Comune di Guagnano e altri e la Regione Puglia e altra, con ordinanza del 10 luglio 2015, iscritta al n. 47 del registro ordinanze 2016 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 11, prima serie speciale, dell'anno 2016.

Visti gli atti di costituzione del Comune di Guagnano e altri e della Regione Puglia, nonché l'atto di intervento del Comune di Alezio e altri;

udito nell'udienza pubblica del 22 marzo 2017 il Giudice relatore Daria de Pretis;

uditi gli avvocati Pietro Quinto per il Comune di Guagnano e altri e Maria Liberti per la Regione Puglia.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione di Lecce, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 8, della legge della Regione Puglia 30 dicembre 2011, n. 38 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2012 e bilancio pluriennale 2012-2014 della Regione Puglia), in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera e) ed s), e terzo comma, e 119 della Costituzione.

La questione è sorta nel corso di un giudizio promosso da quarantotto Comuni leccesi contro la Regione Puglia e la Provincia di Lecce, con l'intervento ad adiuvandum di altri tre Comuni della stessa provincia, per l'annullamento della determinazione con la quale il dirigente del servizio ciclo dei rifiuti e bonifica della Regione Puglia ha fissato nella misura massima (25,82 euro a tonnellata) l'aliquota del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi urbani dovuto per l'anno 2014 nella Provincia di Lecce.

Secondo i ricorrenti nel processo principale, la deliberazione impugnata sarebbe illegittima, perché impone il pagamento del tributo speciale in misura piena, mentre l'art. 3, comma 40, della legge 28 dicembre 1995, n. 549 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), stabilisce che «per gli scarti e i sovralli di impianti di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio» l'ammontare del tributo è determinato nella misura del 20 per cento di quello dovuto per i rifiuti in via ordinaria.

Sempre secondo i ricorrenti, non potrebbe valere in senso contrario il disposto dell'art. 7, comma 8, secondo periodo, della legge reg. Puglia n. 38 del 2011, a tenore del quale «Agli scarti e

ai sovvalli di impianti di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio si applica l'aliquota massima del tributo speciale per il conferimento in discarica dei rifiuti solidi».

Tale disposizione dovrebbe essere interpretata, infatti, in conformità ai principi contenuti nella richiamata disciplina statale, nel senso che sull'aliquota massima andrebbe calcolata la riduzione al 20 per cento. Se così non fosse, dal contrasto con la norma statale deriverebbe la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in quanto la legislazione sui rifiuti appartiene alla competenza esclusiva dello Stato, rientrando nella materia della tutela dell'ambiente.

E anche se si dovesse ritenere che si ricade nella materia del «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», si tratterebbe pur sempre di legislazione regionale concorrente, restando riservata allo Stato la determinazione dei principi fondamentali, fissati in concreto dal citato art. 3, comma 40.

La Regione Puglia, richiamando un parere tecnico, nel giudizio a quo sostiene invece che l'agevolazione tributaria prevista dalla legge statale non si potrebbe applicare a rifiuti che, come quelli conferiti dai Comuni ricorrenti, provengono da raccolta indifferenziata, perché il loro trattamento produrrebbe una quantità considerevole di residui non riutilizzabili, a differenza di quanto avviene nel caso di rifiuti provenienti dalla raccolta differenziata.

1.1.– Ad avviso del giudice a quo, il contrasto fra la norma statale e quella regionale non sarebbe superabile a mezzo dell'interpretazione della seconda offerta dai ricorrenti – per cui il riferimento all'aliquota massima del tributo dovrebbe essere inteso come un rinvio all'importo su cui calcolare il 20 per cento – in assenza di elementi letterali o semantici che la suffraghino.

Lo stesso giudice osserva che, in base ai risultati dell'istruttoria compiuta nel processo principale, i residui degli impianti di trattamento dei rifiuti conferiti dai Comuni ricorrenti dovrebbero essere assoggettati all'aliquota agevolata del 20 per cento in applicazione dell'art. 3, comma 40, della legge n. 549 del 1995. A ciò osterebbe tuttavia l'art. 7, comma 8, della legge reg. Puglia n. 38 del 2011, che, pur avendo lo stesso ambito applicativo della norma statale (gli scarti e i sovvalli degli impianti del medesimo tipo), determinerebbe tuttavia in modo difforme l'ammontare del tributo, stabilendolo nella misura massima anziché in quella ridotta al 20 per cento.

Su tale contrasto, il rimettente fonda tre censure di illegittimità costituzionale della norma regionale.

In primo luogo, essa violerebbe gli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 119 Cost., per invasione della competenza esclusiva dello Stato in materia di tributi statali, ai quali apparterebbe il tributo speciale istituito e disciplinato dall'art. 3, commi da 24 a 40, della legge n. 549 del 1995.

In secondo luogo, sarebbero violati gli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., perché l'art. 3, comma 40, della legge n. 549 del 1995 esprimerebbe un principio fondamentale di «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario».

Infine, la norma regionale violerebbe anche l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., incidendo in un ambito, quello del trattamento e dello smaltimento dei rifiuti solidi, che rientra nella materia della «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema», riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

2.– Preliminarmente, si rileva che nel giudizio costituzionale si sono costituiti, insieme ai Comuni ricorrenti e intervenuti nel processo principale, anche i Comuni di Alezio, Castrì, Copertino, Cutrofiano, Giurdignano, Leverano, Melissano, Melpignano, Minervino, Presicce, San Cesario di Lecce, Taurisano, Carpignano Salentino, Castrignano del Capo, Cursi, Melendugno, Poggiardo, Soletto, Sternatia, Surano e Tiggiano.

Secondo il costante orientamento di questa Corte, in base all'art. 25 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) e all'art. 3 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale del 7 ottobre 2008, nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale possono costituirsi i soggetti che erano parti del giudizio a quo al momento dell'ordinanza di rimessione (ex plurimis, sentenze n. 276 del 2016 e allegata ordinanza letta all'udienza del 4 ottobre 2016, n. 223 del 2012 e n. 356 del 1991).

Gli anzidetti Comuni non erano parti del giudizio a quo al momento dell'ordinanza di rimessione, sicché non sono legittimati a partecipare al giudizio costituzionale.

Si deve escludere, altresì, la loro legittimazione a intervenire nella qualità di soggetti diversi dalle parti del giudizio a quo, in quanto, sempre secondo il costante orientamento di questa Corte, sono ammessi a intervenire nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale i terzi titolari «(...) di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma o dalle norme oggetto di censura » (ex plurimis, sentenze n. 243 del 2016 e allegata ordinanza letta all'udienza del 19 ottobre 2016, n. 173 del 2016 e allegata ordinanza letta all'udienza del 5 luglio 2016, n. 236 del 2015 e allegata ordinanza letta all'udienza del 20 ottobre 2015, n. 70 del 2015, n. 37 del 2015 e allegata ordinanza letta all'udienza del 24 febbraio 2015, n. 162 del 2014 e allegata ordinanza letta all'udienza dell'8 aprile 2014; ordinanze n. 227 del 2016, n. 240 del 2014 e n. 156 del 2013).

Gli stessi Comuni non appaiono titolari di un interesse qualificato, nei sensi sopra specificati, ma di un mero interesse riflesso all'accoglimento della questione, in quanto assoggettati, come ogni altro comune del territorio pugliese, alla norma regionale censurata.

Ne consegue che il loro intervento in giudizio non è ammissibile.

3.– La Regione Puglia ha eccepito l'inammissibilità della questione per irrilevanza, in quanto il rimettente avrebbe errato nel ritenere applicabile alla fattispecie l'art. 3, comma 40, della legge n. 549 del 1995.

Ad avviso della Regione, i rifiuti ai quali tale norma riferisce l'agevolazione fiscale sarebbero solo quelli che subiscono processi di selezione automatica, recupero o riciclaggio tali da renderli non ulteriormente valorizzabili e quindi inevitabilmente destinati al deposito in discarica, in linea con la ratio sottesa all'istituzione del tributo in esame (cosiddetta ecotassa), consistente nel favorire la minore produzione di rifiuti e il recupero da essi di materia prima ed energia.

Questa condizione non sarebbe riscontrabile nei rifiuti provenienti dalla raccolta indifferenziata, sicché non sarebbe corretto assimilare il loro trattamento a quello dei rifiuti differenziati, per i quali la separazione della frazione secca da quella umida è attuata già in fase di raccolta.

Solo la raccolta differenziata, invero, permetterebbe di conferire agli impianti di trattamento frazioni merceologiche con caratteristiche omogenee, tali da consentirne l'immissione nel mercato a fini di recupero o riciclaggio, e di destinare allo smaltimento in discarica le frazioni non ulteriormente valorizzabili, vale a dire gli scarti e i sovralli soggetti al tributo in misura ridotta.

Ne conseguirebbe l'irrilevanza della questione di legittimità costituzionale della norma regionale censurata.

3.1.– L'esame dell'eccezione di inammissibilità va preceduto da una sintetica ricostruzione dei fatti rilevanti e del thema decidendum nel giudizio a quo.

Dall'ordinanza di rimessione emergono come pacifiche due circostanze. Innanzitutto, che i rifiuti prodotti dai Comuni ricorrenti nel giudizio principale, che la determinazione regionale impugnata assoggetta all'aliquota massima del tributo speciale per il deposito in discarica, provengono dalla raccolta indifferenziata.

In secondo luogo, che tali rifiuti sono depositati nelle discariche dopo appositi trattamenti, che mirano a separare – oltre al materiale ferroso recuperabile – una frazione secca destinata alla produzione di energia sotto forma di carburante derivante da rifiuti e una frazione umida biostabilizzata destinata alla discarica.

Il thema decidendum del giudizio principale consiste nell'accertare se ai rifiuti così conferiti sia o meno applicabile l'art. 3, comma 40, della legge n. 549 del 1995, norma che, «per gli scarti e i sovralli di impianti di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio», determina l'ammontare del tributo nella misura del 20 per cento di quello dovuto per i rifiuti in via ordinaria.

Se infatti tale disposizione dovesse trovare applicazione, la determinazione regionale impugnata che fissa invece l'ammontare del tributo nella sua misura massima sarebbe illegittima.

La Regione Puglia, come detto, sostiene che l'agevolazione tributaria prevista dalla legge statale non può essere applicata ai rifiuti da raccolta indifferenziata, perché il loro trattamento produce una quantità considerevole di sovrallo, al contrario di ciò che avviene nel caso del trattamento dei rifiuti differenziati, il cui sovrallo rappresenta una quantità residuale.

Ad avviso del giudice a quo, invece, l'art. 3, comma 40, della legge n. 549 del 1995 richiederebbe, quale unico presupposto per l'applicazione del tributo in misura ridotta, il deposito in discarica di scarti e sovralli di impianti di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio, indipendentemente dalle modalità di raccolta, indifferenziata o differenziata, dei rifiuti conferiti agli impianti. E queste conclusioni sarebbero avvalorate dall'istruttoria disposta dallo stesso giudice nel processo principale.

Ai rifiuti così prodotti, tuttavia, la riduzione del tributo prevista dalla legge statale non potrebbe essere applicata, perché vi osterebbe l'art. 7, comma 8, della legge reg. Puglia n. 38 del 2011, nella parte in cui, al secondo periodo, prevede che «Agli scarti e ai sovralli di impianti di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio si applica l'aliquota massima del tributo speciale per il conferimento in discarica dei rifiuti solidi».

Questa disposizione contrasterebbe con la citata norma statale, in quanto, pur avendo lo stesso ambito applicativo (gli scarti e i sovralli degli impianti del medesimo tipo), determinerebbe in modo difforme l'ammontare del tributo, stabilendolo nella misura massima anziché in quella ridotta al 20 per cento.

Da qui le sollevate censure di illegittimità della norma regionale, nei termini descritti in precedenza.

Per cogliere l'esatto rilievo che la norma regionale contestata assume nel giudizio a quo, va precisato che non è sulla sua base che la Regione Puglia ha adottato il provvedimento impugnato.

Quest'ultimo, invero, applica l'aliquota massima del tributo ai rifiuti conferiti in discarica dai Comuni ricorrenti non già perché essi siano qualificabili come «scarti e sovralli di impianti di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio», ex art. 7, comma 8, della legge reg. Puglia n. 38 del 2011, bensì perché, in difetto del raggiungimento delle percentuali minime di raccolta differenziata previste dalla legge, si tratterebbe di ordinari rifiuti solidi urbani.

Il rilievo nel giudizio principale della disposizione regionale contestata deriva esclusivamente dal fatto che il giudice a quo, ritenendo che nel caso concreto sia invece applicabile l'agevolazione fiscale prevista dall'art. 3, comma 40, della legge n. 549 del 1995, considera la successiva norma regionale di ostacolo a tale applicazione in quanto essa prevede l'applicazione dell'aliquota massima del tributo, anziché la sua riduzione al 20 per cento, alla medesima ipotesi del conferimento in discarica di «scarti e sovralli di impianti di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio».

3.2.– L'eccezione di inammissibilità non è fondata.

Alla luce di quanto esposto, la rilevanza della questione dipende dall'ambito di applicazione della norma statale sulla riduzione della "ecotassa".

Il nodo interpretativo da sciogliere è se essa si applichi a prescindere dalla modalità – differenziata o indifferenziata – di raccolta dei rifiuti, oppure se l'agevolazione fiscale presupponga la provenienza dei rifiuti, "a monte" del trattamento, dalla raccolta differenziata.

Qualora la sfera di applicazione della norma statale fosse limitata ai rifiuti da raccolta differenziata, la definizione del giudizio a quo prescinderebbe dalla necessità di esaminare l'ipotizzato contrasto della norma regionale, giacché in quel caso il rimettente non dovrebbe comunque farne applicazione.

La valutazione della legittimità del provvedimento impugnato nel giudizio a quo non richiederebbe infatti di scrutinare la questione sollevata in via incidentale: i rifiuti oggetto della determinazione impugnata, in quanto provenienti dalla raccolta indifferenziata, non ricadrebbero nell'ambito di applicazione della previsione agevolativa statale, e il ricorso andrebbe respinto.

Se invece, come ritiene il giudice a quo, la norma statale di agevolazione dovesse considerarsi riferita a tutti i rifiuti, provengano essi o meno da raccolta differenziata, si porrebbe il tema del contrasto tra le due norme, che riguarda tuttavia il merito e non la rilevanza.

Il controllo che questa Corte deve eseguire sulla rilevanza della questione non si estende invece all'accertamento della natura dei rifiuti depositati in discarica dopo i trattamenti eseguiti negli impianti a servizio dei comuni leccesi, se cioè essi abbiano o non abbiano, in concreto, la natura di scarti e sovralli di impianti di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio.

Le conclusioni positive alle quali il giudice a quo perviene sulla scorta delle risultanze istruttorie indicate nell'ordinanza di rimessione sono motivate in maniera sufficiente e non implausibile, sicché questa Corte non può interferire con tale valutazione.

Secondo costante giurisprudenza, infatti, «[i]l giudizio di rilevanza [...] è riservato al giudice rimettente, sì che l'intervento della Corte deve limitarsi ad accertare l'esistenza di una motivazione sufficiente, non palesemente erronea o contraddittoria, senza spingersi fino ad un esame autonomo degli elementi che hanno portato il giudice a quo a determinate conclusioni.

In altre parole, nel giudizio di costituzionalità, ai fini dell'apprezzamento della rilevanza, ciò che conta è la valutazione che il rimettente deve fare in ordine alla possibilità che il procedimento pendente possa o meno essere definito indipendentemente dalla soluzione della questione sollevata, potendo la Corte interferire su tale valutazione solo se essa, a prima vista, appaia assolutamente priva di fondamento (ex plurimis, sentenze n. 91 del 2013, n. 41 del 2011 e n. 270 del 2010)» (sentenza n. 71 del 2015; nello stesso senso, sentenza n. 228 del 2016).

Tornando alla questione dell'ambito di applicazione della norma statale di agevolazione, si osserva in primo luogo che il tributo speciale istituito dalla legge n. 549 del 1995 ha carattere generale, come si evince dalla chiara finalità espressa dall'art. 3, comma 24 (riduzione dei rifiuti, con conseguente minore conferimento in discarica, recupero di materia prima e produzione di energia) e come è confermato dalle modalità di calcolo del tributo, commisurato a ogni chilogrammo di rifiuto conferito (comma 29).

L'art. 3, comma 40, prevede un trattamento fiscale agevolato (il 20 per cento della "ecotassa") «per gli scarti e i sovralli di impianti di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio».

Con le espressioni «scarti» e «sovralli», la norma si riferisce ai residui inutilizzabili derivanti dalle operazioni di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio, operazioni che appaiono esaurire, nella prospettiva del legislatore, tutte o le principali forme di produzione di tali sostanze da conferire in discarica.

L'agevolazione fiscale trova spiegazione nel fatto che il legislatore riconosce agli scarti e ai sovralli degli impianti di selezione automatica, di riciclaggio e di compostaggio la natura di rifiuto non ulteriormente riducibile in ogni processo di smaltimento e perciò meritevole di un trattamento più favorevole rispetto agli altri rifiuti.

Quanto agli altri materiali che il comma 40 sottopone allo stesso trattamento, si deve ritenere, in linea con la giurisprudenza di legittimità (Corte di cassazione, sezione tributaria, sentenza 30 dicembre 2011, n. 30711), che il legislatore riconosce alle sostanze che vengono incenerite, ancorché senza recupero d'energia, una minore capacità inquinante per il fatto di essere comunque bruciate e non conferite in discarica.

Dalla disciplina in esame, tuttavia, non è corretto desumere che, al fine di beneficiare della riduzione tributaria, gli scarti e i sovralli debbano necessariamente derivare dal trattamento di rifiuti raccolti in modo differenziato.

Se si può condividere l'assunto che la raccolta differenziata agevola il processo di selezione, riciclaggio e compostaggio, giacché la separazione delle frazioni suscettibili di recupero e riciclaggio avviene in una fase collocata "a monte" del trattamento negli impianti, nondimeno, come in effetti il giudice a quo motiva in modo che appare sufficiente e non implausibile, né la lettera, né la ratio dell'art. 3, comma 40, della legge n. 549 del 1995 consentono di ritenere che il legislatore statale abbia voluto escludere dall'agevolazione tributaria i rifiuti raccolti in modo indifferenziato.

Per concludere diversamente, si dovrebbe affermare che dal trattamento dei rifiuti indifferenziati non possono materialmente derivare residui non riutilizzabili, sotto forma di scarti e sovralli, ma questa conclusione, che la Regione fa sostanzialmente propria, non è sorretta da alcuna evidenza.

Nemmeno si può sostenere, in senso contrario, che la norma perseguirebbe finalità di incentivazione della raccolta differenziata.

All'epoca della sua introduzione, infatti, l'ordinamento non prevedeva ancora obblighi per la pubblica amministrazione di organizzare adeguati sistemi di raccolta differenziata dei rifiuti urbani e di assicurarne percentuali minime in rapporto ai rifiuti complessivamente prodotti, in quanto le prime prescrizioni furono emanate in tal senso con il successivo decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 (Attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio).

Si deve pertanto escludere che il legislatore, nell'assoggettare gli scarti e i sovralli ad aliquota fiscale ridotta, intendesse distinguere tra diversi sistemi di raccolta dei rifiuti.

A finalità incentivanti della raccolta differenziata sono invece specificamente orientate altre disposizioni in materia di rifiuti, come l'art. 205 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), novellato dall'art. 32, comma 1, lettera b), della legge 28 dicembre 2015, n. 221 (Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali), che fissa gradualmente nel tempo percentuali crescenti di raccolta differenziata e prevede addizionali della "ecotassa" per i comuni inadempienti nonché riduzioni premiali dello stesso tributo per quelli che superano i livelli di raccolta differenziata stabiliti dalla legge (vedi i commi 1, 3, 3-bis e 3-ter).

Le medesime finalità incentivanti sono promosse anche dalla legislazione regionale: la stessa legge reg. Puglia n. 38 del 2011, all'art. 7, commi 6, 7, 9, 10, 11 e 12, introduce «premierità» per i comuni che superano determinate percentuali di raccolta differenziata, sotto forma di riduzione della "ecotassa", e assoggetta gli altri comuni all'aliquota fiscale massima.

Nulla vieta che il sistema di incentivi alla raccolta differenziata e il trattamento fiscale agevolato previsto per gli scarti e i sovralli coesistano, operando su piani diversi, nel senso che l'applicazione delle riduzioni tributarie ai comuni virtuosi e delle addizionali a quelli inadempienti nella raccolta differenziata non esclude che tutti gli scarti e i sovralli degli impianti di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio, in quanto residui non più riutilizzabili, possano essere depositati in discarica beneficiando dell'aliquota ridotta al 20 per cento, indipendentemente dalle modalità di raccolta dei rifiuti sottoposti a tali processi.

Infine, non va sottaciuto che dell'agevolazione beneficiano anche i rifiuti smaltiti negli inceneritori senza recupero di energia, che non devono provenire necessariamente dalla raccolta differenziata. Si ricorda in proposito che, nel testo risultante dalla modifica introdotta dall'art. 35, comma 1, della legge n. 221 del 2015, al prodotto di tali operazioni l'art. 3 della legge n. 549 del 1995 equipara, ai medesimi fini agevolativi, «i rifiuti smaltiti in impianti di incenerimento senza recupero di energia o comunque classificati esclusivamente come impianti di smaltimento mediante l'operazione "D10 Incenerimento a terra", ai sensi dell'allegato B alla parte quarta del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni», in luogo dei «rifiuti smaltiti tal quali in impianti di incenerimento senza recupero di energia», previsti dal testo anteriore.

La stessa disciplina vale sin dall'origine, altresì, per «i fanghi anche palabili». Il che, da un lato, rafforza la tesi per cui la giustificazione del comma 40 citato non va ricercata nell'incentivo alla raccolta differenziata e, dall'altro lato, fa apparire irragionevole l'esclusione dal beneficio solo degli scarti e dei sovralli derivanti dal trattamento di rifiuti indifferenziati.

La questione è idonea, pertanto, a superare il vaglio dell'ammissibilità.

4.— Passando al merito, conviene esaminare per prime, per la loro potenziale natura assorbente, le censure di violazione della competenza esclusiva attribuita allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lettere e) ed s), Cost.

4.1.– Deducendo la violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 119 Cost., il giudice a quo menziona le materie «armonizzazione dei bilanci pubblici; perequazione delle risorse finanziarie», che non sembrano conferenti.

Dalla motivazione dell'ordinanza di rimessione, tuttavia, appare chiaro che la censura riguarda la lamentata invasione della competenza esclusiva in tema di tributi statali, e che si tratti dunque della materia «sistema tributario [...] dello Stato», indicata nella stessa lettera e). Lo si desume dal preciso richiamo alla giurisprudenza costituzionale sul divieto per le regioni di istituire o disciplinare tributi già istituiti da leggi statali e sulla riconducibilità della disciplina della “ecotassa” alla competenza esclusiva dello Stato in materia tributaria, nonché dall'espresso rilievo della «non diversità», nelle due norme messe a confronto, dei presupposti dell'obbligazione tributaria.

L'inesatta indicazione del parametro costituzionale invocato può dunque essere superata, in quanto dalla motivazione dell'ordinanza di rimessione i termini della questione appaiono sufficientemente definiti (ex plurimis, sentenza n. 448 del 1997 e ordinanza n. 211 del 2004).

4.2.– Così precisata, la censura è fondata.

Il presupposto delle disposizioni a confronto, statale e regionale, è evidentemente il medesimo, vale a dire il deposito in discarica di «scarti e [...] sovralli di impianti di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio». Depongono in questo senso, sia la piena sovrapponibilità del dato letterale delle due norme, sia la mancanza di ragioni sistematiche o finalistiche che giustificano una diversa conclusione.

Per le stesse ragioni esposte con riferimento alla disposizione statale, dunque, anche la norma regionale trova applicazione indipendentemente dalle modalità di raccolta – differenziata o indifferenziata – dei rifiuti sottoposti al trattamento.

Secondo il costante orientamento di questa Corte, «la disciplina del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi rientra nella competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., e, di conseguenza, l'esercizio della potestà legislativa delle regioni riguardo a tale tributo è ammesso solo nei limiti consentiti dalla legge statale.

Si tratta, infatti, di un tributo che va considerato statale e non già “proprio” della Regione, nel senso di cui al vigente art. 119 Cost., senza che in contrario rilevino né l'attribuzione del gettito alle regioni ed alle province, né le determinazioni espressamente attribuite alla legge regionale dalla citata norma statale (sentenze n. 397 e n. 335 del 2005, concernenti lo stesso tributo speciale oggetto del presente giudizio; v., analogamente, a proposito delle tasse automobilistiche e dell'IRAP, le sentenze n. 431, n. 381 e n. 241 del 2004, n. 311, n. 297 e n. 296 del 2003; v. altresì, in generale, le sentenze n. 37 e n. 29 del 2004)» (sentenza n. 413 del 2006; nello stesso senso, sentenza n. 412 del 2006).

La disposizione regionale censurata applica al medesimo presupposto d'imposta l'aliquota massima, anziché quella ridotta, e si pone così in netto contrasto con la norma statale, espressione della competenza esclusiva ex art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Il tentativo di interpretazione costituzionalmente conforme operato dai ricorrenti nel processo principale, per i quali il riferimento all'aliquota massima indicherebbe solo il parametro sul quale calcolare il 20 per cento, non è percorribile, non essendo suffragato da alcun criterio interpretativo, né letterale, né di altro tipo, come rilevato dal giudice a quo.

Né, per negare il contrasto, può essere invocato il potere delle regioni di stabilire con legge l'ammontare annuo del tributo speciale, previsto all'art. 3, comma 29, della legge n. 549 del 1995.

La previsione del beneficio fiscale in esame non rientra infatti nelle determinazioni che la legge n. 549 del 1995 attribuisce alle regioni, e l'ammontare stabilito annualmente con legge regionale, nel rispetto dei limiti previsti dal comma 29, costituisce la mera base di calcolo del tributo dovuto in misura ridotta.

In conclusione, la norma regionale censurata è frutto dell'illegittimo esercizio da parte della Regione della propria potestà legislativa in una materia in cui lo Stato ha competenza legislativa esclusiva.

4.3.– La questione è fondata anche in riferimento all’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. Per costante giurisprudenza costituzionale, «la disciplina dei rifiuti è riconducibile alla materia “tutela dell’ambiente e dell’ecosistema”, di competenza esclusiva statale ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., anche se interferisce con altri interessi e competenze, di modo che deve intendersi riservato allo Stato il potere di fissare livelli di tutela uniforme sull’intero territorio nazionale, ferma restando la competenza delle Regioni alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali (tra le molte, sentenze n. 67 del 2014, n. 285 del 2013, n. 54 del 2012, n. 244 del 2011, n. 225 e n. 164 del 2009 e n. 437 del 2008).

Pertanto, la disciplina statale “costituisce, anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di tutela uniforme e si impone sull’intero territorio nazionale come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per evitare che esse derogino al livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato, ovvero lo peggiorino (sentenze n. 314 del 2009, n. 62 del 2008 e n. 378 del 2007)” (sentenza n. 58 del 2015)» (sentenza n. 180 del 2015).

Con specifico riferimento alla disciplina tributaria in materia di rifiuti, questa Corte ha avuto modo di affermare che «la riserva di legge statale di cui all’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., deve essere applicata nell’accezione che consenta di preservare il bene giuridico “ambiente” dai possibili effetti distorsivi derivanti da vincoli imposti in modo differenziato in ciascuna Regione», sicché «una disciplina unitaria rimessa in via esclusiva allo Stato è all’evidenza diretta allo scopo di prefigurare un quadro regolativo uniforme degli incentivi e disincentivi inevitabilmente collegati alla imposizione fiscale, tenuto conto dell’influenza dispiegata dal tributo (i cosiddetti “effetti allocativi”) sulle scelte economiche di investimento e finanziamento delle imprese operanti nel settore dei rifiuti e della loro attitudine a ripercuotersi, per l’oggetto stesso dell’attività esercitata da tali imprese, sugli equilibri ambientali» (sentenza n. 58 del 2015, sul tributo istituito da una regione in materia di trattamento e riutilizzo di rifiuti).

Alla luce di questi principi, alle regioni non è consentito di derogare alla disciplina statale in materia di agevolazioni fiscali per scarti e sovralli di impianti di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio dei rifiuti.

L’imposizione di aliquote differenziate da regione a regione, infatti, vanificherebbe la tutela uniforme dell’ambiente che lo Stato intende assicurare sull’intero territorio nazionale con la previsione di incentivi fiscali ai processi di riciclaggio e recupero dei rifiuti, in modo da premiare il deposito in discarica di ciò che residua, non più riutilizzabile, da tali processi.

5.– Va pertanto dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 7, comma 8, della legge reg. Puglia n. 38 del 2011, nella parte in cui prevede che «[a]gli scarti e ai sovralli di impianti di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio si applica l’aliquota massima del tributo speciale per il conferimento in discarica dei rifiuti solidi», per violazione dell’art. 117, secondo comma, lettere e) e s), Cost.

Rimane assorbita l’ulteriore censura, con la quale il giudice a quo lamenta la violazione degli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., in riferimento alla materia del «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario».

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile l’intervento dei Comuni di Alezio, Castrì, Copertino, Cutrofiano, Giurdignano, Leverano, Melissano, Melpignano, Minervino, Presicce, San Cesario di Lecce, Taurisano, Carpignano Salentino, Castrignano del Capo, Cursi, Melendugno, Poggiardo, Soleto, Sternatia, Surano e Tiggiano;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 8, della legge della Regione Puglia 30 dicembre 2011, n. 38 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2012 e bilancio pluriennale 2012-2014 della Regione Puglia), nella parte in cui prevede che «[a]gli scarti e ai sovrappi di impianti di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio si applica l'aliquota massima del tributo speciale per il conferimento in discarica dei rifiuti solidi».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 marzo 2017.

Giorgio LATTANZI, Presidente
Daria de PRETIS, Redattore
Carmelinda MORANO, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 13 aprile 2017.

Sentenza: 22 marzo 2017, n. 89

Materia: bilanci e contabilità pubblica

Parametri invocati: artt. 81, quarto comma (testo antecedente la legge cost. n. 1/2012), e 119, sesto comma, Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Rimettente: Corte dei Conti, sezione regionale di controllo per l'Abruzzo

Oggetto: art. 7, commi 1, 2, 3, della legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2013, n. 2, recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Abruzzo (Legge finanziaria regionale 2013)»; artt. 1, 4, 11, 15, comma 3, della legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2013, n. 3 (Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 – Bilancio pluriennale 2013–2015); art. 16 della legge della Regione Abruzzo 16 luglio 2013, n. 20, intitolata «Modifiche alla legge regionale 10 gennaio 2013, n. 2 recante “Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Abruzzo (Legge Finanziaria Regionale 2013)”, modifiche alla legge regionale 10 gennaio 2013, n. 3 recante “Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 – bilancio pluriennale 2013-2015” e ulteriori disposizioni normative»

Esito:

1. Illegittimità costituzionale dell'art. 7, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2013, n. 2;
2. Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2013, n.3;
3. Illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della medesima legge regionale Abruzzo n. 3 del 2013;
4. Illegittimità costituzionale dell'art. 11 della medesima legge regionale Abruzzo n. 3 del 2013;
5. Illegittimità costituzionale dell'art. 15, comma 3, della medesima legge regionale Abruzzo n. 3 del 2013
6. Illegittimità costituzionale dell'art. 16 della legge della regione Abruzzo 16 luglio 2013, n. 20.

Estensore nota: Marialuisa Palermo

Sintesi:

La Corte dei Conti, sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, in sede di giudizio di parificazione del rendiconto generale del bilancio della Regione Abruzzo relativo all'esercizio finanziario 2013, ha sollevato questione di legittimità costituzionale delle norme regionali indicate in epigrafe per contrasto con gli articoli 81, quarto comma (nella versione antecedente alla legge cost. n. 1/2012), e 119, sesto comma, della Costituzione.

Tutti i rilievi evidenziati dai giudici contabili ravvisano delle alterazioni del principio dell'equilibrio del bilancio cui la combinazione delle norme su richiamate avrebbe dato luogo in

sede applicativa, con effetti a cascata che si sarebbero riverberati anche sulla legittimità dei successivi esercizi finanziari. In particolare, la Corte dei Conti non ha ritenuto di convalidare, in occasione del controllo esterno dalla stessa effettuato sui rendiconti della Regione Abruzzo, approvati in grave ritardo rispetto alle scadenze di legge, la gran parte degli accertamenti sui crediti e sui debiti iscritti a bilancio.

In primo luogo, il rimettente ha infatti ravvisato, alla luce del riscontro di un disavanzo di amministrazione pari ad € 538.201.471,80, che l'art 7, commi 1, 2 e 3 della legge regionale n. 2/2013, nel disporre la riprogrammazione di alcune economie realizzate nel corso di precedenti esercizi finanziari, avrebbe comportato un surrettizio ampliamento delle facoltà di spesa, violando dunque il principio dell'equilibrio del bilancio di cui all'art. 81 Cost.

In particolare, il rimettente ha censurato la irrituale tecnica di riprogrammazione di economie vincolate utilizzata dall'ente territoriale, mediante la quale le risorse originariamente a queste destinate sono state dirottate verso nuove ed aggiornate voci di spesa.

Nei fatti, dunque, la Regione avrebbe dato luogo ad una deviazione delle risorse rispetto alla loro originaria finalità, violando gli equilibri di bilancio e facendo ricorso alla categoria dell'«Avanzo presunto», stigmatizzata dalla Corte dei Conti come giuridicamente inesistente.

Il sovradimensionamento della spesa rispetto alle risorse effettivamente disponibili cui tale artificio ha dato luogo, a detta dei magistrati contabili, avrebbe di conseguenza minato *in nuce* l'intero impianto dell'art. 11 della legge regionale n. 3/2013, nonché quello dell'art. 15, comma 3, e degli artt. 1 e 4 della medesima disciplina legislativa, recettivi delle disposizioni di allargamento di spesa suddette.

Con riferimento alle censure sollevate dal rimettente nei confronti di questo gruppo di norme la Corte Costituzionale le ha ritenute fondate, confermando l'alterazione del risultato finanziario cui le stesse hanno dato luogo.

Il Giudice delle leggi, nel dichiarare queste disposizioni costituzionalmente illegittime, ha anzitutto evidenziato la doverosità, insita nell'obbligo di predisposizione del rendiconto, di procedere ad una esatta ricognizione dei residui attivi e passivi relativi ai singoli esercizi finanziari degli enti territoriali.

Partendo da questa premessa, pertanto, ha ritenuto del tutto collidente con il principio di equilibrio di bilancio di cui all'art. 81, quarto comma, Cost. la tecnica di riprogrammazione finanziaria messa in atto dalla Regione Abruzzo, dichiarando contestualmente assorbite le censure di legittimità sollevate con riferimento all'art. 119, sesto comma, Cost.

In secondo luogo, la Corte Costituzionale ha esaminato la questione di legittimità costituzionale promossa in riferimento all'art. 16 della legge regionale n. 20/2013, ritenuto lesivo dei medesimi precetti costituzionali.

La norma impugnata, avente ad oggetto le modalità di iscrizione, utilizzazione e contabilizzazione delle anticipazioni di liquidità previste dall'art. 3 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, a detta del rimettente risulterebbe disallineata rispetto alla disciplina ivi contenuta, in quanto sprovvista di previsioni strumentali allo «stanziamento di un apposito fondo di accantonamento teso a sterilizzare i margini di competenza generati dall'iscrizione, tra le poste in entrata, dell'anticipazione di liquidità».

In dettaglio, se è vero che l'art. 16 della disciplina regionale censurata assicurava la copertura annuale del rimborso dell'anticipazione di liquidità, ottenuta mediante il ricorso alle risorse provenienti dall'aumento della tassa automobilistica di cui all'art. 1 della legge reg. Abruzzo n. 39 del 2011, a detta della Corte dei Conti va parimenti rilevato che tale anticipazione di liquidità sarebbe stata assimilata, in base ad un'interpretazione sistematica e costituzionalmente orientata, all'istituto dell'anticipazione di cassa.

Assumendo dunque quale parametro giuridico la *ratio* propria di questo istituto, alla stregua di quanto la giurisprudenza contabile delle Sezioni riunite ha deliberato in sede di controllo sugli enti territoriali in funzione nomofilattica, nonché del dettato delle norme contenute nella disciplina nazionale, si ritiene necessario che *a latere* dell'anticipazione di liquidità vi sia altresì la

“sterilizzazione” della stessa, onde evitare che la sua autentica finalità venga travisata in sede applicativa.

Il *corpus* del ragionamento espresso dai giudici costituzionali sul quale si fonda la dichiarazione di illegittimità dell’art. 16 della legge regionale n. 20/2013, infatti, ruota attorno al fatto che le anticipazioni di cassa, così come da ultimo previste dall’art. 3 del D.L. n. 35/2013, e dall’art. 1, comma 692, della Legge di stabilità 2016 (L. n. 208/2015), debbano servire esclusivamente da strumento di “flessibilizzazione di cassa” mediante il quale rendere possibile il pagamento di passività pregresse in combinazione con la previsione di risparmi futuri, proporzionati alle quote di debito inerenti all’anticipazione di cassa.

Soltanto in questo modo è possibile evitare che tali strumenti divengano surrettiziamente dei mezzi di copertura di spese del bilancio annuale e di riduzione del disavanzo.

In virtù di tali considerazioni, la Corte Costituzionale ha dunque stigmatizzato l’anomalia tecnica riscontrata nel bilancio di previsione della Regione Abruzzo relativo all’esercizio finanziario 2013, dalla quale ha desunto, di conseguenza, l’esistenza di un fenomeno finanziario distorsivo che ha sintetizzato parlando di «*insanabile contraddizione tra l’esigenza di chiedere allo Stato l’anticipazione di cassa e la situazione di formale e rilevante avanzo dell’amministrazione*».

Da ultimo, in conseguenza dell’accoglimento delle questioni di costituzionalità sollevate dalla Corte dei Conti, la Corte Costituzionale ha richiamato la regione Abruzzo a rideterminare il bilancio dell’esercizio 2013 secondo canoni costituzionalmente corretti.

Disposizioni varie in materia di bilancio e contabilità pubblica (modalità di copertura e contabilizzazione di economie riprogrammate, realizzate negli esercizi precedenti; utilizzazione e contabilizzazione dell’anticipazione di liquidità autorizzata). - Legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2013, n. 2, recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Abruzzo (Legge finanziaria regionale 2013)», art. 7, commi 1, 2 e 3; legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2013, n. 3 (Bilancio di previsione per l’esercizio finanziario 2013 - Bilancio pluriennale 2013-2015), artt. 1, comma 1, 4, comma 1, 11 e 15, comma 3; legge della Regione Abruzzo 16 luglio 2013, n. 20, intitolata «Modifiche alla legge regionale 10 gennaio 2013, n. 2 recante "Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013 - 2015 della Regione Abruzzo (Legge Finanziaria Regionale 2013)", modifiche alla legge regionale 10 gennaio 2013, n. 3 recante "Bilancio di previsione per l’esercizio finanziario 2013 - bilancio pluriennale 2013-2015" e ulteriori disposizioni normative», art. 16. - (T-170089) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.18 del 3-5-2017)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell’art. 7, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2013, n. 2, recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Abruzzo (Legge finanziaria regionale 2013)»; degli artt. 1, 4, 11, 15, comma 3, della legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2013, n. 3 (Bilancio di previsione per l’esercizio finanziario 2013 - Bilancio pluriennale 2013-2015); e dell’art. 16 della legge della Regione Abruzzo 16 luglio 2013, n. 20, intitolata «Modifiche alla legge regionale 10 gennaio 2013, n. 2 recante “Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013 - 2015 della Regione Abruzzo (Legge Finanziaria Regionale 2013)”, modifiche alla legge regionale 10 gennaio 2013, n. 3 recante “Bilancio di previsione per l’esercizio finanziario 2013 – bilancio pluriennale 2013-2015” e ulteriori disposizioni normative», promosso dalla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per l’Abruzzo, nel giudizio di parificazione del rendiconto generale dell’esercizio finanziario 2013 della Regione Abruzzo, con ordinanza del 23 marzo 2016, iscritta al n. 97 del registro ordinanze 2016 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 20, prima serie speciale, dell’anno 2016.

Visto l’atto di costituzione della Regione Abruzzo;

udito nell'udienza pubblica del 22 marzo 2017 il Giudice relatore Aldo Carosi;

udito l'avvocato Stefania Valeri per la Regione Abruzzo.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con l'ordinanza indicata in epigrafe la Corte dei conti, sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2013, n. 2, recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Abruzzo (Legge finanziaria regionale 2013)»; degli artt. 1, 4, 11 e 15, comma 3, della legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2013, n. 3 (Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 - Bilancio pluriennale 2013-2015); e dell'art. 16 della legge della Regione Abruzzo 16 luglio 2013, n. 20, intitolata «Modifiche alla legge regionale 10 gennaio 2013, n. 2 recante “Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013 - 2015 della Regione Abruzzo (Legge Finanziaria Regionale 2013)”, modifiche alla legge regionale 10 gennaio 2013, n. 3 recante “Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 - bilancio pluriennale 2013-2015” e ulteriori disposizioni normative», in riferimento agli artt. 81, quarto comma, nel testo vigente prima della modifica introdotta dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), e 119, sesto comma, della Costituzione.

L'ordinanza è stata emessa nel corso di un giudizio di parificazione del rendiconto 2013 (delibera n. 39/2016/PARI) nell'ambito del quale la Corte dei conti, sezione regionale di controllo Abruzzo, è addivenuta ad una decisione di parifica solo parziale.

In pratica sono state convalidate soprattutto le partite afferenti alla gestione in termini di cassa, mentre gran parte degli accertamenti sui crediti e sui debiti iscritti in bilancio ha avuto esito negativo, rendendo impossibile la convalida dei relativi residui attivi e passivi conservati nella contabilità regionale.

Allo stralcio della parte dei residui, che non ha superato l'esame del controllo della Corte dei conti, si è aggiunta la sospensione del giudizio di parifica per una serie di partite, quelle con riguardo alle quali il rimettente dubita della legittimità delle norme di legge regionale che ne hanno consentito l'iscrizione e la conservazione in bilancio, oggetto del presente scrutinio di costituzionalità.

1.1.– Secondo il rimettente, l'art. 7, commi 1, 2 e 3, della legge reg. Abruzzo n. 2 del 2013, disponendo la riprogrammazione di alcune economie realizzate negli esercizi precedenti, attraverso l'attribuzione di un vincolo successivo e strumentale all'ampliamento della facoltà di spesa, violerebbe il principio dell'equilibrio del bilancio di cui all'art. 81 Cost.

Anche l'art. 15, comma 3, della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2013, che recepisce la riprogrammazione delle economie vincolate riportate nella tabella di cui al precedente art. 11 della medesima legge, prevedendone l'iscrizione nello stato di previsione della spesa, risponderebbe ad analoga ratio contrastante con il suddetto precetto costituzionale.

Il citato art. 11 della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2013, nella parte in cui dispone l'iscrizione, nel totale generale delle entrate, della voce «Saldo finanziario positivo presunto» (recte: avanzo di amministrazione presunto), a copertura delle somme di cui all'art. 7, commi 1, 2 e 3, della legge reg. Abruzzo n. 2 del 2013, reiscritte in parte competenza dello stato di previsione della spesa, sarebbe anch'esso strumentale all'indebito allargamento della spesa consentita.

Sotto il medesimo profilo sono censurati gli artt. 1 e 4 della stessa legge reg. Abruzzo n. 3 del 2013, di approvazione, rispettivamente, dei totali generali delle entrate e delle spese del bilancio

di competenza della Regione per l'esercizio finanziario 2013, per la parte relativa all'iscrizione ed all'utilizzazione dell'avanzo presunto.

La combinazione delle norme richiamate sarebbe gravemente lesiva del principio dell'equilibrio del bilancio.

Secondo il giudice a quo sarebbe illegittimo utilizzare, con finalità di copertura, il saldo di amministrazione positivo presunto in quanto palesemente in contrasto con la situazione amministrativo-contabile afferente agli anni immediatamente antecedenti.

Così, alla data di approvazione del bilancio di previsione 2013, alla Regione che lo ha adottato non sarebbero dovuti sfuggire i disavanzi acclarati negli esercizi 2009 (413,6 milioni di euro), 2010 (433,1 milioni di euro), 2011 (484,5 milioni di euro) e 2012 (454,96 milioni di euro). Detti disavanzi non sarebbero mai stati oggetto di manovre di recupero mediante iscrizione nei bilanci degli esercizi successivi.

L'ultimo disavanzo, quello dell'esercizio 2012, manifestatosi a seguito dell'approvazione del relativo rendiconto con la legge della Regione Abruzzo 23 dicembre 2014, n. 45 (Rendiconto generale per l'esercizio 2012. Conto finanziario, conto generale del patrimonio e nota illustrativa preliminare), non sarebbe assolutamente compatibile con l'iscrizione e l'utilizzazione di una posta attiva inesistente.

Inoltre, secondo il rimettente, contrasterebbe con i parametri costituzionali invocati la riesumazione di pregresse partite di spesa, destinandone gli stanziamenti residui ad iniziative del tutto diverse da quelle di origine, con l'effetto di aggirare, in tal modo, i limiti di spesa consentiti dalle risorse effettivamente a disposizione.

Anche l'art. 16 della legge reg. Abruzzo n. 20 del 2013, non prevedendo alcuna forma di sterilizzazione dell'anticipazione di liquidità autorizzata mediante inserimento di una posta di importo pari alle somme complessivamente incamerate al Titolo V dell'entrata, sarebbe, a sua volta, in contrasto con il principio dell'equilibrio di bilancio di cui all'art. 81 Cost. e con l'art. 119, sesto comma, Cost. in tema di limiti all'indebitamento.

Secondo il giudice rimettente, la rappresentazione contabile di detta anticipazione non può configurarsi come una risorsa aggiuntiva per la copertura di spese o disavanzi, bensì come un istituto di natura finanziario-contabile avente lo scopo di fornire liquidità per onorare debiti pregressi, già regolarmente iscritti in bilancio ed impegnati o comunque vincolati per legge.

Proprio per evitare tale deviazione, la sezione delle autonomie della Corte dei conti (deliberazione n. 19/SEZAUT/2014/QMIG dell'11 luglio 2014) – nell'esercizio della funzione nomofilattica (sentenza n. 39 del 2014) in sede di controllo sugli enti territoriali – e lo stesso Ministero dell'economia e delle finanze – nel contratto stipulato per la concessione e la restituzione dell'anticipazione – avrebbero previsto l'obbligo di sterilizzare l'anticipazione stessa, affinché, da strumento di flessibilizzazione della cassa, non diventi anomalo mezzo di copertura di nuove spese e di alterazione delle risultanze della gestione economico-finanziaria.

L'art. 16 della legge reg. Abruzzo n. 20 del 2013 non prevederebbe invece alcuna forma di sterilizzazione dell'anticipazione di liquidità autorizzata, ma si limiterebbe ad individuare le risorse per la copertura delle spese legate alle rate annuali di restituzione della stessa (13 milioni di euro, comprensivi delle quote annuali di capitale ed interessi), destinando, a tal fine, a decorrere dall'anno 2014, per un periodo pari a trenta anni e comunque fino alla totale estinzione di quanto dovuto, le entrate derivanti dall'aumento della tassa automobilistica.

Sottolinea il giudice a quo che la sua prospettazione sarebbe conforme ai canoni fissati dalla sentenza di questa Corte n. 181 del 2015. I principi enunciati in detta pronuncia sarebbero stati recepiti, a loro volta, dal legislatore nazionale, il quale, nell'art. 1, comma 692, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», avrebbe previsto, come modalità alternativa di registrazione dell'anticipazione di liquidità, l'iscrizione, «nel titolo di spesa riguardante il rimborso dei prestiti, di un fondo anticipazione di liquidità, di importo pari alle anticipazioni di liquidità incassate nell'esercizio, non impegnabile e pagabile, destinato a confluire nel risultato di amministrazione, come quota accantonata definita dall'articolo 42 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118».

Effettivamente, «[u]n'interpretazione sistematica e costituzionalmente orientata delle norme statali porta dunque a concludere che le anticipazioni di liquidità altro non costituirebbero che anticipazioni di cassa di più lunga durata temporale rispetto a quelle ordinarie.

La loro ratio, quale si ricava dalla genesi del decreto-legge e dai suoi lavori preparatori, sarebbe quella di riallineare nel tempo la cassa degli enti strutturalmente deficitari con la competenza, attraverso un'utilizzazione limitata al pagamento delle passività pregresse unita a contestuali risparmi nei bilanci futuri, proporzionati alle quote di debito inerenti alla restituzione della anticipazione stessa così da rientrare dai disavanzi gradualmente ed in modo temporale e finanziariamente proporzionato alla restituzione dell'anticipazione» (sentenza n. 181 del 2015).

E d'altronde per la copertura dei disavanzi di amministrazione il legislatore statale ha previsto forme alternative d'intervento (con l'art. 3, comma 16, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, recante «Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42», la copertura del disavanzo in un arco temporale trentennale; con l'art. 9, comma 5, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, recante «Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali.

Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio.

Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali», la copertura del disavanzo in dieci anni).

1.2.– Costituita in giudizio, la Regione Abruzzo sostiene che la questione di legittimità costituzionale sollevata sarebbe irrilevante o, comunque, non fondata.

Le disposizioni impugnate in tema di utilizzazione dell'avanzo presunto e delle economie vincolate sarebbero, ad avviso della Regione, perfettamente conformi al principio secondo cui i fondi a specifica destinazione non utilizzati negli esercizi precedenti possono essere impiegati indipendentemente dalle risultanze attive o passive dei rendiconti afferenti alle decorse annualità.

Nel corso dell'udienza la difesa regionale ha sostenuto che non vi sarebbe un disavanzo di amministrazione precedente, poiché i residui attivi e passivi da sommare alle risultanze di cassa finirebbero per dare al risultato di amministrazione un segno positivo: è stata così richiamata la legge regionale 7 marzo 2017, n. 16 (Rendiconto generale per l'esercizio 2013.

Conto finanziario, conto generale del patrimonio e nota illustrativa preliminare) che avrebbe dimostrato l'esistenza di un avanzo per l'esercizio 2013.

Sostiene, peraltro, la resistente che questa Corte – nella sentenza n. 241 del 2013 emessa a seguito di un ricorso in via principale del Presidente del Consiglio dei ministri – avrebbe scrutinato favorevolmente i censurati commi 1, 2 e 3 dell'art. 7 della legge reg. Abruzzo n. 2 del 2013 (che dispongono la riprogrammazione di economie vincolate e dunque di parte dell'avanzo vincolato), così sancendo il permanere, nell'ordinamento positivo, di tali disposizioni normative.

Ritiene la Regione Abruzzo che – sebbene in quella sede le norme in esame non fossero state impugnate dallo Stato – «ove codesto Giudice avesse ritenuto viziati da illegittimità costituzionale anche i commi 1, 2 e 3 (le cui norme costituiscono fonte giuridica della riprogrammazione di economie vincolate nel bilancio 2013 mediante utilizzo di parte dell'avanzo vincolato) avrebbe esteso anche a questi ultimi il proprio pronunciamento, come peraltro è avvenuto, proprio nei confronti della Regione Abruzzo con la sentenza n. 249 del 2014, laddove, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 38 della L.R. 18/12/2013 n. 55 e dell'art. 7 della L.R. 21/3/2011 n. 14, è stata altresì dichiarata “in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte Costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 30 luglio 2014, n. 34 (Modifica all'articolo 7 della legge regionale 27 marzo 2014, n. 14)”, in considerazione dell'inscindibile connessione esistente con le norme oggetto della presente declaratoria d'incostituzionalità». Pertanto, i commi 1, 2 e 3 dell'art. 7 della legge reg. Abruzzo n. 2

del 2013 resterebbero «validamente presenti nell'ordinamento positivo della Regione Abruzzo e disciplin[erebbero] la riprogrammazione di economie vincolate».

Nella discussione orale la difesa regionale ha menzionato la sopravvenuta legge reg. Abruzzo n. 16 del 2017, che avrebbe approvato il rendiconto 2013, il quale presenterebbe un congruo avanzo di amministrazione.

In tal modo sarebbe non solo dimostrata l'opera di risanamento dei conti regionali, ma sarebbero anche superate le censure del rimettente in ordine alla copertura delle partite di spesa impuginate e delle spese correlate alla anticipazione di liquidità.

2.– Sotto il profilo dell'ammissibilità, è costante e risalente l'orientamento di questa Corte, secondo cui la Corte dei conti, in sede di giudizio di parificazione del bilancio, è legittimata a promuovere questione di legittimità costituzionale avverso le disposizioni di legge che determinano, nell'articolazione e nella gestione del bilancio stesso, effetti non consentiti dai principi posti a tutela degli equilibri economico-finanziari e dagli altri precetti costituzionali, che custodiscono la sana gestione finanziaria (ex plurimis, sentenze n. 181 del 2015, n. 213 del 2008 e n. 244 del 1995).

In particolare, ricorrono integralmente nel caso del procedimento di parifica tutte le condizioni per le quali questa Corte ha ammesso la possibilità di sollevare questione di legittimità costituzionale in via incidentale nell'ambito dell'attività di controllo di legittimità-regolarità della Corte dei conti.

Tali condizioni possono essere così sintetizzate:

a) applicazione di parametri normativi. È da sottolineare, in proposito, come nel procedimento di parifica il prevalente quadro normativo di riferimento sia quello del d.lgs. n. 118 del 2011 e come l'esito del procedimento sia dicotomico nel senso di ammettere od escludere dalla parifica le singole partite di spesa e di entrata che compongono il bilancio (sull'esito dicotomico dei controlli di legittimità-regolarità sui bilanci degli enti territoriali, sentenza n. 40 del 2014);

b) giustiziabilità del provvedimento in relazione a situazioni soggettive dell'ente territoriale eventualmente coinvolte. Infatti, l'art. 1, comma 12, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, come modificato dall'art. 33, comma 2, lettera a), numero 3), del decreto-legge del 24 giugno 2014, n. 91 (Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116, dispone che avverso le delibere della sezione regionale di controllo della Corte dei conti – tra le quali, appunto, quella afferente al giudizio di parificazione – «è ammessa l'impugnazione alle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione, con le forme e i termini di cui all'articolo 243-quater, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2000, numero 267»;

c) pieno contraddittorio sia nell'ambito del giudizio di parifica esercitato dalla sezione di controllo della Corte dei conti sia nell'eventuale giudizio ad istanza di parte, qualora quest'ultimo venga avviato dall'ente territoriale cui si rivolge la parifica.

In entrambe le ipotesi è contemplato anche il coinvolgimento del pubblico ministero a tutela dell'interesse generale oggettivo della regolarità della gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente territoriale (art. 243-quater, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali»; artt. 53 e seguenti del regolamento di procedura di cui al regio decreto 13 agosto 1933, n. 1038, recante «Approvazione del regolamento di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei conti», ora sostituiti dagli artt. 172 e seguenti

dell'allegato 1 del decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, recante «Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124»).

In definitiva, anche nel procedimento di parifica «è garantita la possibilità che gli interessi ed il punto di vista dell'amministrazione, nelle sue varie articolazioni, siano fatti valere nel corso del procedimento.

D'altronde, sul piano sostanziale, il riconoscimento di tale legittimazione [al giudizio costituzionale] si giustifica anche con l'esigenza di ammettere al sindacato della Corte costituzionale leggi che, come nella fattispecie in esame, più difficilmente verrebbero, per altra via, ad essa sottoposte» (sentenza n. 226 del 1976).

In conclusione può dirsi che nella parifica del rendiconto regionale «la situazione è, dunque, analoga a quella in cui si trova un qualsiasi giudice (ordinario o speciale), allorché procede a raffrontare i fatti e gli atti dei quali deve giudicare alle leggi che li concernono» (sentenza n. 226 del 1976).

Pertanto, pur non essendo un procedimento giurisdizionale in senso stretto, «ai limitati fini dell'art. 1 della legge cost. n. 1 del 1948 e dell'art. 23 della legge n. 87 del 1953, la parifica della Corte dei conti è, sotto molteplici aspetti, analoga alla funzione giurisdizionale, piuttosto che assimilabile a quella amministrativa, risolvendosi nel valutare la conformità degli atti che ne formano oggetto alle norme del diritto oggettivo, ad esclusione di qualsiasi apprezzamento che non sia di ordine strettamente giuridico.

Il controllo effettuato dalla Corte dei conti è un controllo esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato, volto unicamente a garantire la legalità degli atti ad essa sottoposti, e cioè preordinato a tutela del diritto oggettivo» (sentenza n. 181 del 2015).

3.– Quanto alla rilevanza ed alla non manifesta infondatezza, il rimettente espone analiticamente i motivi per cui le disposizioni impugnate lo costringerebbero a parificare partite di spesa, la cui natura ed allocazione non sarebbero conformi ai parametri costituzionali richiamati.

La Corte dei conti fa presente che, «pur dubitando della relativa costituzionalità, dovrebbe parificare le predette componenti del rendiconto della Regione Abruzzo, venendo quindi meno alle finalità per le quali è stata intestata alla Corte dei conti la funzione di parifica dei rendiconti regionali».

L'esatta determinazione del risultato di amministrazione costituirebbe «l'oggetto principale e lo scopo del giudizio di parificazione che riguarda non solo la verifica delle riscossioni e dei pagamenti e dei relativi resti (residui) ma anche, e soprattutto, la verifica, a consuntivo, degli equilibri di bilancio.

Inoltre, trattandosi di disavanzo d'amministrazione, che deve essere obbligatoriamente ripianato, esso condiziona anche l'equilibrio degli esercizi futuri».

In particolare, detta applicazione comporterebbe di validare un risultato di amministrazione infedele e di consentire un allargamento di spesa al di fuori dei vincoli di bilancio risultanti dal patto di stabilità e dalle altre disposizioni in materia economico-finanziaria.

Inoltre, l'utilizzazione dell'anticipazione di liquidità come mutuo comporterebbe, secondo la prospettazione del rimettente, la violazione della «regola aurea», di cui all'art. 119, sesto comma, Cost., secondo cui i mutui sono consentiti soltanto per spese di investimento.

Da quanto detto discende quindi l'ammissibilità delle questioni in esame, sia sotto il profilo della legittimazione dell'organo rimettente a sollevarle, sia sotto quello della rilevanza e della non manifesta infondatezza.

4.– Occorre poi esaminare la richiesta formulata dalla Regione Abruzzo nel corso dell'udienza pubblica di dichiarare la cessazione della materia del contendere a seguito della sopravvenienza della legge reg. Abruzzo n. 16 del 2017. Secondo la Regione, quest'ultima consentirebbe di superare le questioni sollevate dal giudice a quo.

La richiesta non può essere accolta, trattandosi di un giudizio in via incidentale in cui la normativa sopravvenuta potrebbe, al più, venire in rilievo ai fini della restituzione degli atti al

giudice rimettente per un nuovo vaglio delle questioni sollevate (ex multis, ordinanze n. 230 e n. 258 del 2016).

Evenienza, quest'ultima, comunque da escludersi, dal momento che lo ius superveniens non ha inciso sulle disposizioni censurate dalla rimettente Corte dei conti.

Peraltro – come si avrà modo di precisare in seguito – la novella regionale produce norme e meccanismi contabili elusivi dei medesimi precetti in questa sede invocati.

5.– Occorre innanzitutto chiarire in punto di diritto due profili controversi sui quali si basa la difesa della Regione:

a) se sia possibile considerare vincolato un fondo proveniente dalle economie realizzate su pregressi programmi (a suo tempo specificamente finanziati) attraverso la nuova attribuzione di un diverso vincolo creato da una nuova disposizione regionale;

b) se sia possibile utilizzare l'anticipazione di liquidità come componente attiva del risultato di amministrazione oppure se tale anticipazione, da riassorbire nel termine trentennale di restituzione delle singole rate, debba essere neutralizzata attraverso l'esposizione, in parte passiva di ciascun bilancio di detto periodo, della quota complessiva da restituire.

5.1.– In ordine al punto a), è costante l'orientamento di questa Corte secondo cui «i vincoli di destinazione delle risorse confluenti a fine esercizio nel risultato di amministrazione permangono anche se quest'ultimo non è capiente a sufficienza o è negativo: in questi casi l'ente deve ottemperare a tali vincoli attraverso il reperimento delle risorse necessarie per finanziare gli obiettivi, cui sono dirette le entrate vincolate refluite nel risultato di amministrazione negativo o incapiente».

Tuttavia, la deroga al principio generale può essere adottata soltanto in relazione alla permanenza delle finalità originarie e non con riguardo ai nuovi obiettivi enunciati in sede di riscrittura delle somme nell'esercizio di competenza.

Infatti, l'eccezione al principio di correlazione al risultato positivo di amministrazione è giustificata dalla «clausola generale in materia contabile che garantisce l'esatto impiego delle risorse stanziare per specifiche finalità di legge» (sentenza n. 192 del 2012, riferita ad analogo fattispecie della Regione Abruzzo; nello stesso senso, sentenza n. 70 del 2012).

Quanto alla deroga al principio generale per cui le economie finiscono per confluire, incrementandone la componente attiva, nel risultato complessivo dell'esercizio, la Corte ha ulteriormente chiarito che – come conferma l'articolazione del principio contabile contenuto nell'allegato 4/2, punto 9.2 (rubricato «Il risultato di amministrazione»), del d.lgs. n. 118 del 2011 – le economie, in quanto tali, non possono essere rappresentate nella parte passiva del bilancio e nelle componenti negative che determinano il risultato di amministrazione, il quale, al contrario, si deve giovare – per tale naturale effetto matematico – di un miglioramento di dimensione pari all'economia realizzata. Solo in caso di mancato raggiungimento dell'obiettivo cui è sotteso il vincolo – e solo ai fini del suo ulteriore perseguimento – è consentito mantenere (ove a ciò non osti ulteriormente l'obbligo di restituzione dei fondi non tempestivamente impiegati, erogati all'ente pubblico per il raggiungimento di uno scopo infungibile ed immodificabile, come ad esempio accade per alcuni fondi europei) le somme residue – a suo tempo rimosse o comunque accertate nelle forme di legge – quale quota vincolata del risultato d'amministrazione.

La devoluzione delle economie al nuovo obiettivo è consentita solo quando la legge istitutiva dell'originario vincolo oppure il principio contabile di cui all'allegato 4/2, punto 9.2, del d.lgs. n. 118 del 2011 e successive modifiche ed integrazioni prevedono tale possibilità (per l'interpretazione costituzionalmente orientata di detto principio, sentenza n. 184 del 2016).

Il richiamato principio contabile si connota inoltre dell'ulteriore regola generale secondo cui le attività confluite nel risultato di amministrazione possono essere impiegate nell'esercizio successivo solo «se l'ente non ha rinviato la copertura del disavanzo di amministrazione negli

esercizi successivi, [ed] ha provveduto nel corso dell'esercizio alla copertura di tutti gli eventuali debiti fuori bilancio» (allegato 4/2, punto 9.2).

Da ciò deriva che non può considerarsi vincolato un fondo prelevato da una pregressa iniziativa ormai conclusa e "riprogrammato" in esercizi successivi per nuovi e diversi obiettivi.

La logica di queste regole, immanenti all'ordinamento finanziario ed opportunamente esplicitate nell'evocato principio contabile, trova fondamento proprio negli artt. 81, terzo comma (già quarto comma), e 97, primo comma, Cost., come introdotto dalla legge cost. n. 1 del 2012, poiché sia le ipotesi normative consentite dalla norma interposta, sia quelle vietate sono collegate alla salvaguardia degli equilibri di bilancio.

Ulteriormente esemplificando, se nell'ambito di un bilancio "sano" la confluenza delle economie in un avanzo di amministrazione consente di destinare quest'ultimo a nuovi obiettivi, la presenza di disavanzi di amministrazione provenienti dagli esercizi precedenti e/o di risultati in pendenza di accertamento, preclude, al contrario, la creazione surrettizia (nel caso di specie attraverso la "riprogrammazione") di un nuovo scopo, poiché tale operazione normativa finisce per aggravare lo squilibrio potenziale o già accertato.

In definitiva, «il principio di tutela degli equilibri di bilancio contenuto nell'art. 81, quarto [ora terzo] comma, Cost., impedisce di estrapolare dalle risultanze degli esercizi precedenti singole partite ai fini della loro applicazione al bilancio successivo.

Si tratta di una regola posta a presidio della sana gestione finanziaria, dal momento che la sottrazione di componenti attive dall'aggregato complessivo (il quale determina il risultato di amministrazione), effettuata senza la previa verifica di sussistenza dell'avanzo, può aggravare gli eventuali saldi negativi del conto consuntivo.

Essa viene infatti a ridurre il saldo economico (risultante dall'aggregato complessivo costituito dai residui attivi, dai residui passivi e dal fondo di cassa) in misura pari alla risorsa sottratta per la reiscrizione nell'esercizio successivo» (sentenza n. 192 del 2012).

5.2.– Quanto alla questione se sia possibile utilizzare l'anticipazione di liquidità come componente attiva degli aggregati che confluiscono nel risultato di amministrazione, tale facoltà deve essere esclusa alla luce della normativa vigente e della giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte dei conti.

Per quanto si dirà più diffusamente in prosieguo, la contabilizzazione dell'anticipazione di liquidità non può essere disciplinata come un mutuo, la cui provvista finanziaria serve a coprire la spesa per investimenti ed entra pertanto, a pieno titolo, nella componente attiva, che concorre a determinare il risultato di amministrazione.

6.– Tanto premesso, è utile esaminare congiuntamente – in ragione della stretta interdipendenza prospettata dal rimettente – le questioni sollevate in riferimento all'art. 81 Cost. dalla Corte dei conti nei confronti dell'art. 7, commi 1, 2 e 3, della legge reg. Abruzzo n. 2 del 2013; degli artt. 11 e 15, comma 3, della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2013; e degli artt. 1 e 4 della medesima legge reg. Abruzzo n. 3 del 2013, nella parte in cui determinano, rispettivamente, i totali generali delle entrate e delle spese del bilancio regionale di competenza per l'esercizio finanziario 2013.

6.1.– Tali questioni sono fondate.

Le norme impugnate compongono un "mosaico" finanziario che produce contestualmente un allargamento della spesa consentita ed una alterazione del risultato finanziario caratterizzante, allo stato, la Regione Abruzzo.

Sotto il profilo eziologico, infatti, la sequenza normativa opera nel seguente ordine logico:

a) l'art. 11 della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2013, nella parte in cui dispone l'iscrizione, nel totale generale delle entrate, della voce «saldo finanziario positivo presunto», a copertura delle economie riprogrammate ai sensi dell'art. 7, commi 1, 2 e 3, della legge reg. Abruzzo n. 2 del 2013, ne consente la correlata iscrizione in bilancio con conseguente incremento della spesa complessiva;

b) gli artt. 1 e 4 della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2013, includendo, rispettivamente, nei totali generali delle entrate e delle spese del bilancio per l'esercizio 2013, l'iscrizione di tale avanzo presunto e delle correlate economie riprogrammate, consentono l'espansione dei conseguenti oneri finanziari oltre i limiti consentiti dall'art. 81 Cost.;

c) l'art. 7, commi 1, 2 e 3, della legge reg. Abruzzo n. 2 del 2013, ha l'effetto di finanziare – con pretese economie risalenti a pregressi esercizi – nuovi obiettivi di spesa che non trovano copertura finanziaria e giuridica, sia alla luce dell'indebita iscrizione dell'avanzo di amministrazione, sia in ragione dell'assenza di un autentico vincolo di destinazione. Conseguentemente, pregiudicano anch'essi l'equilibrio del bilancio;

d) l'art. 15, comma 3, della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2013, nel prescrivere l'iscrizione, nello stato di previsione della spesa, delle economie riprogrammate previste nella tabella di cui all'art. 11 della medesima legge regionale, concorre anch'esso allo sfioramento delle facoltà di spesa consentite alla Regione Abruzzo.

Non possono essere accolte le difese svolte in proposito dalla Regione.

6.2.– Anzitutto, non può essere condivisa l'affermazione secondo cui la Regione avrebbe «fatto ricorso alla riprogrammazione normativa di economie vincolate, per assolvere a obbligazioni pluriennali già sussistenti e il cui inadempimento avrebbe prodotto rilevantissimi danni alle finanze pubbliche (non solo regionali)».

Come emerge dalla delibera di parifica e dall'ordinanza di rimessione, non sono ricomprese nelle partite in contestazione «obbligazioni pluriennali» ma semplicemente una discrezionale destinazione a nuovi obiettivi. Ciò è, peraltro, confermato dalla formulazione dell'art. 7, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 2 del 2013, il quale prevede che «la riprogrammazione delle economie vincolate ha efficacia per l'esercizio finanziario 2013 e gli importi non impegnati entro il termine dell'esercizio medesimo riacquistano la loro destinazione di spesa originaria», dal che si evince l'assoluta difformità del nuovo vincolo dalla destinazione afferente alla partita di spesa surrettiziamente estrapolata da pregressi esercizi.

6.3.– Non può essere condivisa neppure la tesi secondo cui, con la sentenza n. 241 del 2013, questa Corte, nel dichiarare costituzionalmente illegittima altra parte di entrata e di spesa del bilancio 2013, correlata all'avanzo presunto ed alla sua utilizzazione (art. 7, comma 4, della legge reg. Abruzzo n. 2 del 2013), avrebbe validato come costituzionalmente legittime le norme in questa sede impugnate «così sancendo il permanere nell'ordinamento positivo delle relative disposizioni normative».

La Regione argomenta tale conclusione dal fatto che questa Corte – ove avesse ritenuto anche dette disposizioni viziate – avrebbe esteso a queste ultime «il proprio pronunciamento, come peraltro è avvenuto, proprio nei confronti della Regione Abruzzo con la sentenza n. 249 del 2014, laddove, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 38 della L.R. 18/12/2013 n. 55 e dell'art. 7 della L.R. 21/3/2011 n. 14, è stata altresì dichiarata “in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte Costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 30 luglio 2014, n. 34 (Modifica all'articolo 7 della legge regionale 27 marzo 2014, n.14)”, in considerazione “dell'inscindibile connessione esistente con le norme oggetto della presente declaratoria d'incostituzionalità”».

Ma è proprio «l'inscindibile connessione» con le norme sottoposte all'esame di costituzionalità a differenziare la fattispecie richiamata dalla resistente da quella oggetto della presente pronuncia.

Infatti, in quella sede questa Corte ha preso in esame un ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri che aveva ad oggetto unicamente le disposizioni poi assoggettate a declaratoria di incostituzionalità e, solo in ragione del rapporto consequenziale tra norme impugnate e norme

“attratte” nel giudizio ai sensi dell’art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), si era addivenuti a detta estensione della pronuncia.

Quella sollevata dalla Corte dei conti, invece, è questione diversa, anche se simile, a quelle accolte con la citata sentenza n. 241 del 2013. Il sindacato sulle norme in esame non poteva quindi essere “attratto” nel precedente giudizio in via d’azione.

6.4.– Non può essere, infine, preso in considerazione l’argomento, svolto in sede di discussione orale dalla difesa regionale, secondo cui la sopravvenuta legge reg. Abruzzo n. 16 del 2017 avrebbe risolto il problema della copertura attraverso l’accertamento di un congruo avanzo di amministrazione.

Detto avanzo viene ottenuto attraverso un’operazione contabile non corretta, per i motivi in precedenza già evidenziati, in considerazione del fatto che vengono inserite partite attive per ben 2.189.508.684,93 di euro in assenza delle necessarie operazioni di accertamento, come è stato contestato dalla Corte dei conti in sede di parifica del medesimo rendiconto 2013.

Indipendentemente dalla procedura di riaccertamento straordinario dei residui prevista dal d.lgs. n. 118 del 2011, che non è qui in discussione, sussiste comunque l’obbligo indefettibile per ciascun ente territoriale di effettuare annualmente, ed in ogni caso prima della predisposizione del rendiconto, l’esatta ricognizione dei residui attivi e passivi.

Si tratta di un’operazione che costituisce presupposto del rendiconto in base a principi immanenti alla contabilità pubblica. In ogni caso, tale verifica faceva già parte degli adempimenti conseguenti alle sentenze di questa Corte n. 192 del 2012 e n. 250 del 2013, rispettivamente in tema di reiscrizione di economie e di ricerca dell’equilibrio di bilancio conseguente all’annullamento di parte dell’avanzo di amministrazione presunto iscritto nel bilancio 2013.

La ricognizione annuale dei residui attivi e passivi è operazione propedeutica a qualsiasi rendiconto, in quanto consente di individuare formalmente: crediti di dubbia e difficile esazione; crediti inesigibili ed insussistenti (per l’avvenuta legale estinzione o per indebitato o erroneo accertamento del credito); debiti prescritti; somme da portare in economia ed, in ogni caso, tutte le componenti degli esercizi decorsi che influiscono sul risultato di amministrazione.

È evidente che senza una verifica di tal genere non si può procedere all’approvazione del rendiconto ancorchè tale procedura sia rafforzata, come nel caso delle Regioni, dall’adozione di un atto legislativo.

In definitiva, la legge sopravvenuta, oltre a non avere un legame diretto con le norme impugnate, non assicura chiarezza e stabilità ai conti regionali, peggiorando la situazione dell’ente territoriale, anche per l’assenza di punti di riferimento sicuri quali la continuità con le risultanze degli esercizi pregressi e l’esatta contabilizzazione dei crediti e dei debiti allo stato esistenti.

In particolare, con riguardo ai fondi vincolati, la loro utilizzazione è impossibile senza l’accertamento delle risorse dedicate e la sussistenza di impegni od obbligazioni passive afferenti alla specifica utilizzazione di tali risorse.

6.5.– Dunque, la irrituale “riprogrammazione” descritta viene concretamente a collidere con il principio di equilibrio del bilancio, incrementando indebitamente la spesa e, conseguentemente, i preesistenti squilibri.

Pertanto, l’art. 7, commi 1, 2 e 3, della legge reg. Abruzzo n. 2 del 2013; gli artt. 11 e 15, comma 3, della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2013; e gli artt. 1, comma 1, e 4, comma 1, della medesima legge reg. Abruzzo n. 3 del 2013, i quali determinano, rispettivamente, i totali generali delle entrate e delle spese del bilancio regionale di competenza per l’esercizio finanziario 2013, devono essere dichiarati costituzionalmente illegittimi per contrasto con l’art. 81, quarto comma, Cost., mentre rimangono assorbite le ulteriori censure mosse nei confronti delle norme in tema di riprogrammazione delle economie in riferimento all’art. 119, sesto comma, Cost.

7.– La questione di costituzionalità dell'art. 16 della legge reg. Abruzzo n. 20 del 2013, sollevata in riferimento agli artt. 81 e 119, sesto comma, Cost., è fondata.

Come le disposizioni precedentemente esaminate, anche l'art. 16 risulta finalizzato ad un indebito allargamento della spesa e ad una alterazione del risultato di amministrazione. Inoltre consente un'operazione creditizia in contrasto con il richiamato art. 119, sesto comma, Cost.

La norma impugnata riguarda le anticipazioni di liquidità previste dall'art. 3 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35 (Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali), convertito con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, che la Regione Abruzzo ha ricevuto dallo Stato per il pagamento dei debiti pregressi e la ricapitalizzazione degli enti del servizio sanitario nazionale.

L'anticipazione è stata disposta dal decreto del Ragioniere generale dello Stato del 16 aprile 2013 (attuativo del citato art. 3), poi confermato con successivo decreto di analoga natura del 2 luglio 2013. Dal provvedimento in questione si ricava che la somma di 174 milioni di euro è stata assegnata alla Regione Abruzzo per «riparto anticipazioni di liquidità di 5.000 milioni di euro per l'anno 2013, costruito in proporzione agli ammortamenti non sterilizzati anni 2001-2011, ponderati al 50% e in proporzione ai crediti v/Regione per spesa corrente o per ripiano perdite, ponderati al 50%».

La composizione di detto contributo è caratterizzata dalla natura economica mista della destinazione, poiché si riferisce sia a debiti maturati dalle aziende sanitarie per la spesa corrente, sia agli ammortamenti delle stesse aziende non finanziati nel decennio 2001-2011.

Gli ammortamenti, come è noto, sono economicamente classificati tra gli oneri di investimento.

Per quanto successivamente argomentato, tuttavia, la natura promiscua di tali conferimenti non incide sul giudizio di legittimità costituzionale del censurato art. 16, che si limita a considerare le modalità di iscrizione, utilizzazione e contabilizzazione dell'anticipazione in esame.

Infatti, l'elemento dirimente della questione riguarda l'allocazione in parte spesa dell'anticipazione e la mancata individuazione degli oneri pregressi da pagare nonché i relativi effetti sugli equilibri del bilancio e sull'indebitamento dell'ente.

I crediti delle aziende sanitarie dovevano avere i caratteri della certezza, della liquidità e della esigibilità, elementi non congruenti con le modalità di iscrizione in parte spesa adottate dalla Regione.

Tali caratteri presuppongono infatti la rappresentazione del debito nelle scritture contabili in un momento antecedente all'intervento legislativo dello Stato.

Inoltre, sia la posta di entrata relativa all'anticipazione di liquidità, sia la correlata partita di spesa sono state inserite nella parte competenza del bilancio 2013 senza sterilizzare i margini di competenza generati dall'anticipazione, come stabilito dalla consolidata giurisprudenza della Corte dei conti, dalle prescrizioni del Ministero dell'economia e delle finanze inserite nel contratto di anticipazione e dalla stessa giurisprudenza di questa Corte. Ciò ha comportato l'ampliamento della spesa consentita in competenza esercizio 2013.

Il bilancio di previsione 2013 della Regione Abruzzo presenta una struttura formalmente e sostanzialmente diversa da quella prescritta dal d.l. n. 35 del 2013 e dalle norme successive precedentemente richiamate.

Infatti, come emerge dall'ordinanza di rimessione, gli stanziamenti interessati sono così articolati: «capitolo di entrata 51001.1 (UPB 05.01.001) "Anticipazione di liquidità ex articolo 3 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35", con uno stanziamento in termini di competenza e di cassa pari a euro 174.009.000,00; capitolo di spesa 81591.1 (UPB 12.01.006) "Risorse, ex anticipazione articolo 3 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, per la ricapitalizzazione degli enti del Servizio Sanitario regionale", con uno stanziamento in termini di competenza e di cassa pari a euro 174.009.000,00.

La posta in entrata rientra nel Titolo V (entrate derivanti da mutui, prestiti o altre operazioni creditizie), mentre quella in uscita nel Titolo I (spese correnti)».

In tal modo viene a mancare la cosiddetta “sterilizzazione” dell’anticipazione, cosicché essa diviene, nel complesso del rendiconto, una plusvalenza fittizia ai fini della determinazione del risultato di amministrazione anziché «onorare» in senso contabilmente neutrale «debiti pregressi, già regolarmente iscritti in bilancio ed impegnati o comunque vincolati» (sentenza n. 181 del 2015).

Così l’anticipazione da strumento di “flessibilizzazione” della cassa (nel senso di porre rimedio a rilevanti diacronie nei flussi finanziari di entrata e di spesa) finisce per diventare anomalo mezzo di copertura di spese previste nel bilancio annuale «e di riduzione del disavanzo con modalità contrarie agli artt. 81 e 119, sesto comma, Cost.» (sentenza n. 181 del 2015).

7.1.– È utile ricordare come la natura dell’anticipazione di liquidità sia stata assimilata da questa Corte all’istituto dell’anticipazione di cassa: «un’interpretazione sistematica e costituzionalmente orientata delle norme statali porta dunque a concludere che le anticipazioni di liquidità altro non costituiscono che anticipazioni di cassa di più lunga durata temporale rispetto a quelle ordinarie. La loro ratio, quale si ricava dalla genesi del decreto-legge e dai suoi lavori preparatori, è quella di riallineare nel tempo la cassa degli enti strutturalmente deficitari con la competenza, attraverso un’utilizzazione limitata al pagamento delle passività pregresse unita a contestuali risparmi nei bilanci futuri, proporzionati alle quote di debito inerenti alla restituzione della anticipazione stessa così da rientrare dai disavanzi gradualmente ed in modo temporale e finanziariamente proporzionato alla restituzione dell’anticipazione» (sentenza n. 181 del 2015).

Quanto detto comporta che la contabilizzazione dell’anticipazione di liquidità non può essere disciplinata come un mutuo, la cui provvista finanziaria entra nel risultato di amministrazione per la parte attiva attraverso l’incameramento della sorte nel titolo di entrata dedicato ai mutui, prestiti o altre operazioni creditizie e serve a coprire, in parte spesa, gli investimenti.

Nel caso del mutuo il capitale e gli interessi da restituire pesano sul risultato di amministrazione per la sola rata annuale, mentre nel caso dell’anticipazione è l’intera somma “sterilizzata” ad essere iscritta tra le passività.

Peraltro, l’interpretazione dell’art. 3 del d.l. n. 35 del 2013 di cui alla sentenza n. 181 del 2015 di questa Corte e le conseguenti soluzioni tecniche sono state pienamente ribadite dallo stesso legislatore in tempi successivi alla citata sentenza.

La legge di stabilità per il 2016 (articolo 1, comma 692, della legge n. 208 del 2015) prevede, come modalità di registrazione dell’anticipazione di liquidità, l’iscrizione, «nel titolo di spesa riguardante il rimborso dei prestiti, di un fondo anticipazione di liquidità, di importo pari alle anticipazioni di liquidità incassate nell’esercizio, non impegnabile e pagabile, destinato a confluire nel risultato di amministrazione, come quota accantonata definita dall’articolo 42 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118», laddove la locuzione «confluire nel risultato di amministrazione come quota accantonata» altro non significa che “neutralizzazione” della correlata posta attiva ai fini del calcolo del risultato di amministrazione.

Inoltre, il legislatore ha ulteriormente sviluppato gli enunciati della sentenza n. 181 del 2015 nel comma 698 della medesima legge di stabilità, prescrivendo che «[l]e regioni che, a seguito dell’incasso delle anticipazioni di liquidità di cui al decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, e successivi rifinanziamenti, non hanno stanziato in bilancio, tra le spese, un fondo diretto ad evitare il finanziamento di nuove e maggiori spese e non hanno accantonato tale fondo nel risultato di amministrazione, previo parere dell’organo di revisione economico-finanziaria, provvedono a rideterminare [...]» il proprio risultato di amministrazione.

La norma si riferisce al rendiconto 2014, ma è evidente che la regola – che costituisce peraltro mera specificazione contabile, e non atto novativo, del citato art. 3 del d.l. n. 35 del 2013 – si applica anche a situazioni anomale, come quella della Regione Abruzzo, la quale è in grave ritardo nell’approvazione dei pregressi rendiconti, così da rendere posticipata alla legge di stabilità 2016 l’approvazione di un bilancio consuntivo che l’avrebbe dovuta temporalmente precedere.

Il successivo comma 699 dell’art. 1 della legge n. 208 del 2015 prevede, poi, un percorso agevolato di ripiano del maggiore disavanzo derivante dall’accantonamento di cui al comma 698,

disponendo che lo stesso avvenga annualmente, a decorrere dal 2016, per un importo pari all'ammontare dell'anticipazione rimborsata nel corso dell'esercizio precedente.

Non è condivisibile la tesi della Regione Abruzzo secondo cui le norme più recenti, precedentemente richiamate, consentirebbero di rinviare al rendiconto 2014 l'accantonamento dell'anticipazione di liquidità ricevuta.

Le disposizioni della legge di stabilità per il 2016 costituiscono, al contrario, una disciplina finalizzata a porre immediato rimedio ai disavanzi occultati attraverso l'espedito contabile in questa sede censurato.

Detta disciplina, la cui indefettibile applicazione non può essere inficiata dallo strumentale rinvio temporale sostenuto dalla resistente, prevede, per i rendiconti non correttamente approvati, un procedimento di ripiano dei maggiori disavanzi derivanti dall'errato utilizzo dell'anticipazione.

Nelle sopravvenute disposizioni della legge di stabilità per il 2016 non è contenuta alcuna deroga o proroga per le regioni che, avendo ritardato ad approvare i propri rendiconti, sono chiamate – alla luce della disciplina statale e degli enunciati della sentenza n. 181 del 2015 – a dare immediata correzione normativa all'operazione di anticipazione di liquidità ottenuta nell'esercizio 2013 (ancora aperto – come detto – per quanto riguarda la fase della rendicontazione), accantonando le necessarie risorse, in modo da assicurare credibili risultanze di amministrazione e da consentire l'emersione dell'ulteriore disavanzo.

7.2.– In definitiva, con riguardo alla fattispecie in esame, condizione indefettibile per la somministrazione alle aziende sanitarie dei fondi anticipati dallo Stato era la preesistenza della relativa posta di bilancio in conto residui passivi o, quanto meno, il previo riconoscimento del debito afferente al decennio di mancato finanziamento degli ammortamenti, ove gli ammortamenti non fossero stati previsti nei pertinenti esercizi (con il conseguente inserimento in bilancio che doveva assolutamente precedere l'iscrizione dell'anticipazione, dal momento che il decreto del Ragioniere generale era stato adottato su esplicita istanza della Regione Abruzzo per onorare preesistenti passività).

Peraltro, non è neppure certo che nei residui passivi della Regione Abruzzo non siano presenti le fattispecie debitorie per le quali lo Stato ha concesso l'anticipazione di liquidità ai sensi dell'art. 3 del d.l. n. 35 del 2013; infatti, nella decisione di parifica parziale del rendiconto 2013, la Corte dei conti ha negato la validazione di un'ingentissima quantità di residui attivi e passivi per assenza della prova giuridica della loro esistenza.

È evidente che il corretto accertamento dei residui da parte della Regione Abruzzo costituisce comunque adempimento propedeutico a qualsiasi operazione finanziaria di carattere eccezionale coinvolgente il pagamento di partite pregresse, poiché la mancata chiarezza dei rendiconti in ordine alla consistenza delle partite attive e passive comporta non solo un'errata determinazione del risultato di amministrazione, ma si riverbera negativamente anche sulla legittimità delle successive operazioni.

Ne è dimostrazione l'art. 13 della sopravvenuta legge reg. Abruzzo n. 16 del 2017 laddove si prevede un avanzo di amministrazione per l'esercizio 2013 pari ad euro 1.184.286.519,66, mentre il risultato di amministrazione accertato dalla Corte dei conti presenta, al netto delle partite non parificate, un saldo negativo, pari ad euro 538.201.471,80, «ritenuto parziale e non attendibile, in assenza del riconteggio [di poste attive e passive non accertabili] e della considerazione dell'anticipazione di liquidità ex d.l. n. 35/2013» (delibera della Corte dei conti, sezione controllo per l'Abruzzo n. 39/2016/PARI, lettera e del dispositivo).

Le dimensioni del divario, in grande misura dipendenti dal forzoso inserimento di residui attivi e passivi non accertati, dimostrano intrinsecamente l'inattendibilità e l'assenza di credibilità del rendiconto e dell'assunto della Regione resistente secondo cui l'operazione contestata sarebbe conforme alle vigenti disposizioni.

In particolare, risulta insanabile la contraddizione tra l'esigenza di chiedere allo Stato l'anticipazione di cassa e la situazione di formale e rilevante avanzo di amministrazione (ipotizzato nella sopravvenuta legge regionale in euro 1.184.286.519,66), nonché improbabile una così florida

situazione dopo un deficit della sanità tanto ampio da comportare una quasi decennale procedura di rientro.

È costante orientamento di questa Corte che l'articolazione dei bilanci e le risultanze degli esercizi finanziari devono essere credibili, sufficientemente sicure, non arbitrarie o irrazionali (ex multis, sentenze n. 70 del 2012, n. 106 e n. 68 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010, n. 213 del 2008, n. 384 del 1991 e n. 1 del 1966).

Dunque, la mancata imputazione in parte residui passivi dei pagamenti ed il loro versamento alle aziende sanitarie in parte competenza non costituisce una mera irregolarità formale, perché l'imputazione in competenza allarga indefinitamente (in ragione del mancato riscontro delle scritture afferenti a debiti pregressi) le potenzialità di spesa della Regione, trasformando una mera anticipazione di liquidità in una copertura vera e propria, in violazione dell'art. 119, sesto comma, Cost., che consente l'indebitamento soltanto per spese di investimento.

8.– La Regione Abruzzo ha più volte dedotto, sia nelle memorie che oralmente, l'esigenza di mettere in sicurezza i propri conti e quella di riallineare temporalmente la fisiologica approvazione dei rendiconti degli esercizi decorsi. Con tali lodevoli intenti non è tuttavia coerente il percorso normativo seguito.

Infatti, la regolarizzazione della tenuta dei conti non consiste nel mero rispetto della sequenza temporale degli adempimenti legislativi ed amministrativi afferenti al bilancio preventivo e consuntivo.

Il nucleo della sana gestione finanziaria consiste, al contrario, nella corretta determinazione della situazione economico-finanziaria da cui prende le mosse e a cui, successivamente, approda la gestione finanziaria.

Tale determinazione è strettamente correlata al principio di continuità degli esercizi finanziari, per effetto del quale ogni determinazione infedele del risultato di amministrazione si riverbera a cascata sugli esercizi successivi.

Ne risulta così coinvolto in modo durevole l'equilibrio del bilancio: quest'ultimo, considerato nella sua prospettiva dinamica, la quale «consiste nella continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche» (sentenza n. 266 del 2013; in senso conforme, sentenza n. 250 del 2013), esige che la base di tale ricerca sia salda e non condizionata da perturbanti potenzialità di indeterminazione. Proprio la costanza e la continuità di tale ricerca ne spiegano l'operatività nell'arco di più esercizi finanziari; al contrario, prendere le mosse da infedeli rappresentazioni delle risultanze economiche e patrimoniali provoca un effetto “domino” nei sopravvenienti esercizi, pregiudicando irrimediabilmente ogni operazione di risanamento come quella rivendicata dalla Regione Abruzzo attraverso le norme censurate e la legge sopravvenuta.

In questa prospettiva sia le disposizioni di legge denunciate dalla magistratura rimettente, sia la richiamata legge reg. Abruzzo n. 16 del 2017 pregiudicano ulteriormente l'equilibrio finanziario della Regione Abruzzo, già storicamente inciso dalle pregresse gestioni e dalle disposizioni di legge regionale che ne erano alla base.

8.1.– Così, nel caso di specie, deve concludersi che le norme censurate ripetono e aggravano fenomeni distorsivi della finanza regionale già oggetto di sindacato negativo da parte di questa Corte (infedeltà del risultato d'amministrazione e mancato accertamento dei residui; sfioramento dei limiti di spesa attraverso l'iscrizione di fittizie partite di entrata quali l'avanzo di amministrazione presunto: sentenze n. 192 del 2012 e n. 250 del 2013), mentre la sopravvenuta legge reg. Abruzzo n. 16 del 2017, oltre a non tenere in alcun conto la parifica parziale della Corte dei conti effettuata con delibera n. 39/2016/PARI, finisce per alterare in modo ancor più grave le disfunzioni accertate per gli anni precedenti.

È evidente come tutto ciò conduca ad una situazione di ulteriore anomalia anziché produrre la normalizzazione auspicata dalla Regione.

8.2.– In definitiva, l’operazione di risanamento dei conti auspicata dalla Regione non può che passare dall’adeguamento ai principi espressi da questa Corte.

Ciò soprattutto attraverso un corretto riaccertamento dei residui attivi e passivi che possa consentire una credibile e congruente determinazione del risultato d’amministrazione, eventualmente usufruendo – ove risulti un deficit non riassorbibile in un solo anno – delle opportunità di copertura dilazionata consentite dalla legislazione statale agli enti territoriali in particolare situazione di disagio (in ordine a tali disposizioni legislative, sentenze n. 6 del 2017 e n. 107 del 2016).

È evidente che, senza tali verifiche, ogni procedimento volto ad assicurare chiarezza e stabilità ai conti regionali ed a recuperare fondi vincolati, incamerati e non spesi negli esercizi precedenti, rischia di fallire, se non di peggiorare la situazione dell’ente territoriale per l’assenza di punti di riferimento sicuri, in ordine alle risorse disponibili ed allo stato dei programmi e degli interventi a suo tempo intrapresi.

9.– Dunque, l’art. 7, commi 1, 2 e 3, della legge reg. n. 2 del 2013; gli artt. 1, comma 1; 4, comma 1; 11 e 15, comma 3, della legge reg. n. 3 del 2013 sono illegittimi per contrasto con l’art. 81 Cost., dal momento che consentono una spesa non coperta e non prevista da nessuna disposizione di legge vigente.

È altresì illegittima l’utilizzazione dell’anticipazione di liquidità di cui all’art. 16 della legge reg. n. 20 del 2013, per contrasto con gli artt. 81 e 119, sesto comma, Cost., dal momento che la censurata allocazione influisce sia sugli equilibri dei futuri bilanci, sia sul corretto calcolo dell’indebitamento regionale.

In base al principio dell’equilibrio dinamico, la Regione Abruzzo è chiamata, pertanto, a rideterminare il bilancio dell’esercizio 2013 in modo da accertare il risultato di amministrazione secondo canoni costituzionalmente corretti.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 7, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2013, n. 2, recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Abruzzo (Legge finanziaria regionale 2013)»;

2) dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2013, n. 3 (Bilancio di previsione per l’esercizio finanziario 2013 - Bilancio pluriennale 2013-2015);

3) dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 4, comma 1, della medesima legge reg. Abruzzo n. 3 del 2013;

4) dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 11 della medesima legge reg. Abruzzo n. 3 del 2013;

5) dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 15, comma 3, della medesima legge reg. Abruzzo n. 3 del 2013;

6) dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 16 della legge della Regione Abruzzo 16 luglio 2013, n. 20, intitolata «Modifiche alla legge regionale 10 gennaio 2013, n. 2 recante “Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013 - 2015 della Regione Abruzzo (Legge Finanziaria Regionale 2013)”, modifiche alla legge regionale 10 gennaio 2013, n. 3

recante “Bilancio di previsione per l’esercizio finanziario 2013 - bilancio pluriennale 2013-2015” e ulteriori disposizioni normative».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 marzo 2017.

Giorgio LATTANZI, Presidente

Aldo CAROSI, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 27 aprile 2017.

Sentenza: 7 marzo 2017, n. 93

Materia: tutela dell'ambiente; servizi idrici; tariffe

Parametri invocati: art. 3, primo comma, 11, 42, terzo comma, 117, secondo comma, lettere e) ed s) Cost; art. 14, primo comma, dello Statuto della Regione siciliana; artt. 9, 14 e 106 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea; artt. 119, 149-bis, 151, comma 2, lettera d) e 154 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale); art. 10, comma 14, lettera d), del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre europeo – Prime disposizioni urgenti per l'economia) convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106, in qualità di norme interposte;

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 1, comma 2, lettera c), 3, comma 3, lettera i), 4, commi 2, 3, 4, 6, 7, 8, e 12, 5, comma 2, 7, comma 3, e 11 della legge della Regione siciliana 11 agosto 2015, n. 19 (Disciplina in materia di risorse idriche)

Esito:

1. Illegittimità costituzionale dell'art. 4, commi 2 e 3, della legge della Regione siciliana 11 agosto 2015, n. 19;
2. Illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 4, lettera a), della medesima legge;
3. Illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 7, della medesima legge;
4. Illegittimità costituzionale, in via consequenziale, dell'art. 5, comma 6, della medesima legge;
5. Illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 8, della medesima legge;
6. Illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, lettera i), della medesima legge;
7. Illegittimità costituzionale degli artt. 11, 5, comma 2, e 7, comma 3, della medesima legge;
8. Illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 6, della medesima legge;
9. Illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 12, della medesima legge;
10. Non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, lettera c), della legge della Regione siciliana n. 19 del 2015.

Estensore nota: Marialuisa Palermo

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale delle disposizioni indicate in epigrafe in quanto ritenute collidenti sia con alcune disposizioni di rango costituzionale (compreso lo statuto della Regione siciliana), che con disposizioni di rango primario (leggi ordinarie invocate in qualità di parametri interposti).

La legge regionale oggetto delle censure del Governo è la legge regionale n. 19/2015, recante «Disciplina in materia di risorse idriche», dichiarata illegittima dalla Corte Costituzionale sotto molteplici profili, aderendo a quasi tutti gli ordini di doglianze avanzate dal Presidente del Consiglio dei Ministri.

Tuttavia il Giudice delle leggi, prima di procedere all'analitica disamina delle numerose questioni di costituzionalità sollevate, ha doverosamente escluso che lo Statuto della Regione siciliana, differentemente da quanto previsto in quelli della Regione Valle d'Aosta, ovvero della Provincia autonoma di Trento, contenesse qualsivoglia riferimento alle risorse idriche, nell'ambito delle attribuzioni di potestà legislativa primaria della regione, al di là di quello ristretto alla disciplina demaniale del bene idrico e marittimo di cui all'art. 14.

Il primo gruppo di censure attiene, in particolare, alle disposizioni di cui all'art. 4, commi 2 e 3, della legge regionale n. 19/2015, disciplinanti l'affidamento in gestione del servizio idrico integrato. Prevedono all'uopo la facoltà per le Assemblee Territoriali Idriche di ricorrere ad enti di diritto pubblico (Aziende speciali, Aziende speciali consortili, consorzi fra comuni) e, in particolare, alle società *in house*, (società a totale partecipazione pubblica), ovvero ad enti privati, all'esito dell'espletamento di procedure di evidenza pubblica.

A tal proposito, il ricorrente ha ravvisato anzitutto una vistosa asimmetria di trattamento fra l'affidamento *in house* delle gestione del servizio idrico integrato, per il quale non è stato stabilito alcun termine di durata, e l'affidamento ai soggetti privati, sottoposto invece ad un termine massimo novennale. In secondo luogo, il Governo ha lamentato, sotto altro profilo, il mancato rispetto della disciplina europea relativa all'affidamento *in house*, nella parte in cui la normativa regionale non prevede che gli enti di diritto pubblico cui è consentito affidare la gestione del servizio idrico integrato svolgano la loro attività in prevalenza nei confronti dell'ente affidante.

In piena aderenza alle argomentazioni statali, la Corte Costituzionale ha pertanto ravvisato la violazione dell'art.117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, nella misura in cui la deroga introdotta dal legislatore regionale con riguardo al limite temporale riguardante esclusivamente l'affidamento del servizio a soggetti privati, previo esperimento di una procedura di evidenza pubblica, risulta foriera di un effetto distorsivo sull'assetto competitivo del mercato di riferimento, violando in tal modo la materia della «tutela della concorrenza», di esclusiva competenza statale. Parimenti, con riguardo al secondo vizio attinente al comma 2 della medesima disposizione, i giudici costituzionali hanno ritenuto sussistenti gli estremi della violazione delle competenze statali esclusive di cui alle lettere e) ed s) dell'art. 117, secondo comma, Cost., nella misura in cui non è rinvenibile alcun fondamento nella fonte statale di riferimento invocata, e identificata con l'art. 149-bis del d.lgs. n. 152 del 2006, circa la legittimità di una forma di affidamento cd. *in house* che escluda dal novero dei presupposti tassativi quello dell'attività prevalente che le società medesime devono effettuare nei confronti dell'ente affidante.

Inoltre, la Corte ha ritenuto sussistente il contrasto con la medesima disposizione di legge statale anzi menzionata nella parte in cui l'art. 4, comma 3, della legge regionale n. 19/2015 subordina l'affidamento a soggetti privati tramite procedura ad evidenza pubblica alla «previa verifica, da parte delle Assemblee territoriali idriche, della sussistenza di condizioni di migliore economicità dell'affidamento

In particolare, a tal proposito, i giudici costituzionali hanno accolto la questione di legittimità costituzionale ritenendola fondata, tanto con riguardo al parametro di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e) ed s), Cost., quanto con riguardo all'art. 149-bis del d.lgs. 152/2006.

In ordine alle censure promosse in riferimento all'art. 4, comma 4, della normativa impugnata, il ricorrente ha ravvisato la violazione dei medesimi parametri costituzionali anzi evocati, nonché dell'art. 14 dello statuto della Regione siciliana, dell'art. 119, 154 e 151 del d.lgs. n. 151 del 2006 dell'art. 10, commi 11 e 14, del d.l. n. 70/2011, e del d.P.C.m. del 20 luglio 2012, laddove la stessa normativa pone ad esclusivo carico dell'affidatario ogni variazione economica che possa intervenire nel periodo dell'affidamento, per qualsiasi causa, anche non imputabile al gestore.

Da ultimo, il ricorrente ha paventato altresì la violazione dell'art. 11 Cost., nella misura in cui la disposizione in esame viola l'art. 14 del TFUE e l'art. 9 della direttiva 2000/60/CE dai quali si desumono il principio di copertura dei costi e di equilibrio economico finanziario della gestione.

La Corte Costituzionale, dal canto suo, ha ritenuto fondata anche questa questione di legittimità costituzionale alla luce del dettato delle plurime fonti di legge statali invocate, reputando a tal fine dirimente soprattutto il disposto dell'art. 151 del d.lgs. n. 152 del 2006, che attribuisce all'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico il compito di definire, nell'ambito della convenzione-tipo, «le penali, le sanzioni in caso di inadempimento e le condizioni di risoluzione secondo i principi del codice civile», nonché «i criteri e le modalità di applicazione delle tariffe determinate dall'ente di governo dell'ambito e del loro aggiornamento annuale».

Oggetto della estesa impugnativa del Governo è stato altresì il comma 7, del medesimo art. 4, il quale prevedeva, sulla base dell'art. 30 del T.U.E.L., la possibilità per i comuni di provvedere alla gestione in forma diretta e pubblica del servizio idrico, in forma associata, attraverso la costituzione di sub-ambiti.

I giudici costituzionali hanno ancora una volta accolto tutte le censure sollevate dal ricorrente con riguardo a questa disposizione.

Anzitutto, hanno ritenuto nuovamente sussistente un palese contrasto della norma anzi riportata con l'art. 149-bis del d.lgs. n. 152 del 2006 il quale, non contempla affatto, nel rispetto del principio di «unicità della gestione per ciascun ambito territoriale ottimale», la possibilità per i singoli comuni di associarsi autonomamente per provvedere alla gestione diretta del servizio idrico, dovendosi piuttosto ribadire l'appartenenza della disciplina concernente le modalità di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica all'ambito delle materie della «tutela della concorrenza» e della «tutela dell'ambiente» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Ugualmente insanabile è stato reputato il contrasto della disciplina regionale, così come inserita all'art. 4, comma 8, della legge regionale n. 19/2015, con quanto previsto dall'art. 7, comma 1, lettera b), numero 4), del d.l. n. 133/2014.

In particolare, la fonte statale citata, nel consentire l'affidamento del servizio idrico integrato in ambiti territoriali comunque non inferiori a quelli corrispondenti alle province o alle città metropolitane, fa salve le gestioni del servizio idrico in forma autonoma nei comuni montani con popolazione inferiore ai 1.000 abitanti, ovvero nei comuni dotati di particolari caratteristiche relativamente alla conformazione territoriale e naturalistica.

Viceversa, il legislatore regionale, discostandosi nuovamente dal *numerus clausus* delle deroghe tassativamente individuate dal legislatore statale in materia di gestione autonoma del servizio idrico integrato, aveva esteso il predetto regime, illegittimamente, ad un'ulteriore ipotesi, riferita ai «comuni che non hanno consegnato gli impianti ai gestori del servizio idrico integrato», del tutto esulante dalla *ratio* sottesa al disposto normativo statale di cui al d.l. 133/2014.

Il giudizio di legittimità costituzionale in via principale di cui si discorre ha dichiarato l'illegittimità altresì dell'art. 3, comma 3, lettera i), della legge regionale *de qua*, nonché degli artt. 11, 5, comma 2, e 7, comma 3.

In riferimento a queste ultime disposizioni, il Presidente del Consiglio dei ministri ha nuovamente asserito la violazione della competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettere e) ed s), Cost., nonché il contrasto con gli artt. 154, commi 2 e 4, e 161, comma 4, del d.lgs. n. 152/2006 e con l'art. 10 del d.l. n. 201/2011, in quanto disciplinanti la regolazione tariffaria per la quale è competente l'Autorità per l'energia elettrica il gas ed il servizio idrico.

La Corte Costituzionale ha aderito alle argomentazioni della difesa statale, sottolineando che «l'uniforme metodologia tariffaria adottata dalla legislazione statale garantisce, in primo luogo un trattamento uniforme alle varie imprese operanti in concorrenza tra loro, evitando che si producano arbitrarie disparità di trattamento sui costi aziendali» e, in secondo luogo, «livelli uniformi di tutela dell'ambiente, perseguendo la finalità di garantire la tutela e l'uso delle risorse idriche secondo criteri di solidarietà».

Sulla scia di tale ragionamento, i giudici hanno dunque censurato le norme regionali anche nella parte in cui riservavano agli organi della regione dei poteri di approvazione e modulazione delle tariffe del ciclo idrico e della fognatura, sottraendo indebitamente porzioni di competenza riservati *ex lege* ai soggetti all'uopo preposti (Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua,

Autorità garante per l'energia elettrica il gas ed il sistema idrico).

Sulla base delle medesime argomentazioni giuridiche è stato censurato, poi, il disposto di cui all'art. 11 laddove esso, da un lato prevedeva modelli tariffari che escludevano il segmento del servizio idrico relativo alla depurazione e, dall'altro, disponeva la riduzione della tariffa in misura pari al 50% «in relazione al livello della qualità della risorsa idrica ovvero nei casi in cui la stessa non è utilizzabile a fini alimentari».

La violazione delle competenze esclusive statali relative alle già invocate materia della «tutela della concorrenza» e della «tutela dell'ambiente», è stata ravvisata dalla Corte Costituzionale anche con riguardo alla censura sollevata in riferimento all'art. 4, comma 12, della legge regionale in esame, nel quale si prevedeva l'istituzione di un Fondo di solidarietà a sostegno dei soggetti meno abbienti, destinato ad essere alimentato per il primo anno, con le risorse derivanti dalla tariffa del servizio idrico integrato, e successivamente mediante un accantonamento a carico del gestore.

Infine, il giudice delle leggi non ha ritenuto fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata con riferimento all'art. 1, comma 2, lettera c), della legge della Regione siciliana n. 19 del 2015 nella parte in cui, nel prevedere che «gli acquedotti, le reti fognarie, gli impianti di depurazione e le altre infrastrutture e dotazioni patrimoniali afferenti al servizio idrico integrato costituiscono il capitale tecnico necessario e indispensabile per lo svolgimento di un pubblico servizio e sono di proprietà degli enti locali», avrebbe indebitamente dato luogo a degli effetti espropriativi generalizzati nei confronti di beni appartenenti a soggetti privati.

I giudici costituzionali non hanno dunque ritenuto sussistente alcuna violazione degli artt. 3 e 42, terzo comma, Cost., in quanto hanno interpretato la disposizione di legge regionale inserendola nel complessivo contesto normativo di riferimento in materia di beni del demanio accidentale dello Stato di cui agli artt. 822 ss. c.c., nonché in quello discendente dall'art. 143, comma 1, del d.lgs. n. 152/2006, e attribuendole pertanto una portata meramente «ricognitiva» della disciplina statale vigente in materia.

Acque e acquedotti - Disposizioni varie in materia di servizio idrico integrato (modalità di affidamento; forme di gestione; modelli tariffari; Fondo di solidarietà). - Legge della Regione siciliana 11 agosto 2015, n. 19 (Disciplina in materia di risorse idriche), artt. 1, comma 2, lettera c), 3, comma 3, lettera i), 4, commi 2, 3, 4, 6, 7, 8, e 12, 5, commi 2 e 6, 7, comma 3, e 11. - (T-170093) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.19 del 10-5-2017)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 2, lettera c), 3, comma 3, lettera i), 4, commi 2, 3, 4, 6, 7, 8, e 12, 5, comma 2, 7, comma 3, e 11 della legge della Regione siciliana 11 agosto 2015, n. 19 (Disciplina in materia di risorse idriche), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 20-23 ottobre 2015, depositato in cancelleria il 22 ottobre 2015 ed iscritto al n. 99 del registro ricorsi 2015.

Udito nell'udienza pubblica del 7 marzo 2017 il Giudice relatore Daria de Pretis;

udito l'avvocato dello Stato Pio Giovanni Marrone per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 2, lettera c), 3, comma 3, lettera i), 4, commi 2, 3, 4, 6, 7, 8, e 12, 5, comma 2, 7, comma 3, e 11 della legge della Regione siciliana 11 agosto 2015, n. 19 (Disciplina in materia di risorse idriche), per violazione dell'art. 14, primo comma, del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), nonché degli artt. 3, primo comma, 11, 42, terzo comma, 117, primo e secondo comma, lettere e) e s), della Costituzione.

2.– La giurisprudenza di questa Corte riconduce ai titoli di competenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettere e) e s), Cost., sia la disciplina della tariffa del servizio idrico integrato (sentenze n. 67 del 2013, n. 142 e n. 29 del 2010, n. 246 del 2009), sia le forme di gestione e le modalità di affidamento al soggetto gestore (sentenze n. 117 e n. 32 del 2015, n. 228 del 2013, n. 62 del 2012, n. 187 e n. 128 del 2011, n. 325 del 2010), con la precisazione, operata sempre con riguardo al settore idrico, che le regioni possono dettare norme che tutelino più intensamente la concorrenza rispetto a quelle poste dallo Stato (sentenza n. 307 del 2009).

2.1.– Tale giurisprudenza, tuttavia, riferita al riparto delle attribuzioni fra lo Stato e le regioni ad autonomia ordinaria, non è immediatamente trasponibile nell'odierno giudizio di costituzionalità, nel quale occorre preliminarmente definire l'ambito delle competenze spettanti statutariamente in materia a una regione ad autonomia speciale (sentenze n. 51 del 2016 e n. 142 del 2015, riferite, rispettivamente, alla Provincia autonoma di Trento e alla Regione autonoma Valle d'Aosta).

L'art. 14 dello statuto della Regione siciliana, nell'enumerare le materie nelle quali la Regione siciliana ha potestà legislativa primaria, contiene un generico riferimento alle «acque pubbliche, in quanto non siano oggetto di opere pubbliche di interesse nazionale» (lettera i), ma la previsione è da riferire alla mera disciplina demaniale del bene idrico e marittimo, come si desume sia dal dato letterale, che significativamente considera l'acqua in quanto oggetto di opera pubblica, sia dal dato di contesto del collegamento con la norma statutaria, che dispone l'appartenenza delle acque pubbliche al demanio regionale, con l'eccezione delle acque che interessano la difesa e i servizi di carattere nazionale (art. 32).

I servizi pubblici compaiono invece tra le materie di potestà legislativa regionale concorrente. Infatti, ai sensi dell'art. 17 del medesimo statuto di autonomia, è previsto che: «Entro i limiti dei principi ed interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato, l'Assemblea regionale può, al fine di soddisfare alle condizioni particolari ed agli interessi propri della Regione, emanare leggi, anche relative all'organizzazione dei servizi, sopra le seguenti materie concernenti la Regione: «assunzione di pubblici servizi» (lettera h), nonché «tutte le altre materie che implicano servizi di prevalente interesse regionale» (lettera i).

Trattandosi in questo caso di competenze meno ampie rispetto a quelle spettanti alle regioni ordinarie, nello stesso ambito, in base all'art. 117, quarto comma, Cost. (sentenza n. 29 del 2006), alla Regione siciliana deve essere riconosciuta, in applicazione della cosiddetta «clausola di maggior favore» contenuta all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2003, n. 1 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), potestà legislativa residuale, per quanto limitata dalle competenze esclusive trasversali dello Stato interferenti con la materia del servizio idrico integrato (in seguito, anche «SII»). In numerosi precedenti, questa Corte ha affermato che le materie di competenza esclusiva e nel contempo «trasversali» dello Stato, come la tutela della concorrenza e la tutela dell'ambiente di cui all'art. 117, secondo comma, lettere e) e s), Cost., in virtù del loro carattere «finalistico», «possono influire su altre materie attribuite alla competenza legislativa concorrente o residuale delle Regioni fino ad incidere sulla totalità degli ambiti materiali entro i

quali si applicano» (sentenza n. 2 del 2014; nello stesso senso, ex plurimis, sentenze n. 291, n. 150 del 2011, n. 288 del 2010, n. 249 del 2009 e n. 80 del 2006), come appunto accade nel caso della disciplina del servizio idrico integrato.

2.2.– È opportuno precisare che questa Corte ha riconosciuto che spetta alla Regione autonoma Valle d'Aosta (sentenza n. 142 del 2015) e alla Provincia autonoma di Trento (sentenza n. 51 del 2016) potestà legislativa primaria in materia di organizzazione del servizio idrico, sulla base di un sistema di previsioni statutarie che non è dato ravvisare per la Regione siciliana.

Si tratta, infatti, nel caso della Provincia autonoma di Trento, dell'attribuzione, ad opera del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), della competenza legislativa primaria in materia di «acquedotti e lavori pubblici di interesse provinciale» (art. 8, numero 17), di «assunzione diretta di servizi pubblici e loro gestione mediante aziende speciali» (art. 8, numero 19) e di «opere idrauliche» (art. 8, numero 24).

E si tratta a sua volta, nel caso della Valle d'Aosta, in primo luogo della competenza primaria riconosciuta dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta) nelle materie delle «acque minerali e termali» (art. 2, primo comma, lettera i), e delle «acque pubbliche destinate ad irrigazione ed uso domestico» (art. 2, primo comma, lettera m), con una marcata differenza, dunque, rispetto alla previsione statutaria siciliana che, come visto, individua l'ambito delle acque pubbliche oggetto di competenza regionale nella circostanza che «non siano oggetto di opere pubbliche di interesse nazionale» (art. 14, lettera i).

In secondo luogo, lo statuto assegna alla Regione in regime di potestà integrativo-attuativa le materie «igiene e sanità» (art. 3, primo comma, lettera l) e «assunzione di pubblici servizi» (art. 3, primo comma, lettera o), e la normativa di attuazione contenuta nel decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 89 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Valle d'Aosta in materia di acque pubbliche) – la quale, anche in ragione del suo speciale procedimento di adozione (ex art. 48-bis dello statuto), possiede un sicuro ruolo interpretativo e integrativo delle stesse espressioni statutarie che delimitano le sfere di competenza delle regioni ad autonomia speciale (sentenza n. 51 del 2006) – trasferisce «al demanio della Regione tutte le acque pubbliche utilizzate ai fini irrigui o potabili», prevedendo che la Regione stessa eserciti «tutte le attribuzioni inerenti alla titolarità di tale demanio e in particolare quelle concernenti la polizia idraulica e la difesa delle acque dall'inquinamento» (art. 1, primo e secondo comma).

2.3.– Individuato così nella competenza legislativa residuale il titolo di intervento della Regione siciliana nella disciplina del servizio idrico integrato, è possibile passare ad esaminare puntualmente le censure del Governo.

3.– Il Governo impugna i commi 2 e 3 dell'art. 4 della legge reg. Sicilia n. 19 del 2015, sotto tre differenti profili.

3.1.– Le disposizioni censurate, sulla gestione del SII, non prevedono alcun termine di durata per l'affidamento in house, mentre stabiliscono un termine massimo di nove anni per l'affidamento mediante procedura di evidenza pubblica.

Per tale motivo esse violerebbero: l'art. 3, primo comma, Cost., in relazione al principio di eguaglianza e ragionevolezza; l'art. 117, secondo comma, lettere e) e s), Cost., in riferimento agli artt. 149-bis e 151, comma 2, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), i quali non ammettono discriminazioni in base alla natura pubblica, mista o privata del soggetto affidatario; l'art. 117, comma secondo, lettere e) e s), Cost., in riferimento all'art. 151, comma 2, lettera b), del d.lgs. n. 152 del 2006 e all'art. 10, comma 14, lettera d), del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo – Prime disposizioni urgenti per l'economia), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 12 luglio 2011, n. 106, che attribuiscono all'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico (di seguito AEEGSI) il compito di

predisporre la convenzione tipo di gestione, definendo anche «la durata dell'affidamento, non superiore comunque a trenta anni»; l'art. 117, secondo comma, lettere e) e s), Cost., in riferimento agli artt. 119 e 154 del d.lgs. n. 152 del 2006 e all'art. 10, comma 14, lettera d), del d.l. n. 70 del 2011, secondo cui il servizio deve essere organizzato in modo da garantire il recupero dei costi; l'art. 14, primo comma, dello statuto della Regione siciliana, poiché il principio del recupero dei costi costituisce una «norma di grande riforma economico-sociale»; gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in riferimento agli artt. 14 e 106 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (da ora: TFUE), nonché in riferimento al considerando n. 38 e all'art. 9 della direttiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2000 (che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque), da cui si desumono i principi di pari trattamento tra impresa pubblica e impresa privata e di recupero dei costi.

3.1.1.– La questione è fondata.

Va ribadito che – alla stregua della già richiamata giurisprudenza di questa Corte – la disciplina concernente le modalità dell'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica è riferibile alla competenza legislativa statale in tema di «tutela della concorrenza» (ex plurimis, sentenza n. 117 del 2015).

Le norme regionali censurate derogano all'art. 151, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006, il quale prevede che, indipendentemente dalla natura pubblica, mista o privata del soggetto affidatario, nella convenzione stipulata tra l'ente di governo dell'ambito e il soggetto gestore del servizio idrico integrato, sia definita anche la durata dell'affidamento, in ogni caso «non superiore comunque a trenta anni».

La deroga introdotta dal legislatore regionale – che comporta un effetto restrittivo sull'assetto competitivo del mercato di riferimento – si pone dunque in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

3.2.– Sotto altro profilo, il Governo lamenta che l'art. 4, comma 2, della legge reg. Sicilia n. 19 del 2015 non rispetterebbe le condizioni stabilite dal diritto dell'Unione europea per l'affidamento in house, nella parte in cui non prevede che gli enti di diritto pubblico cui è possibile affidare la gestione del servizio idrico integrato svolgano la loro attività in prevalenza nei confronti dell'ente affidante. Per questo motivo la norma sarebbe illegittima per violazione dell'art. 14, primo comma, dello statuto della Regione siciliana e dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in riferimento all'art. 149-bis del d.lgs. n. 152 del 2006, nonché degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in riferimento agli artt. 14 e 106 del TFUE.

3.2.1.– Anche tale questione è fondata, per le stesse ragioni di inerenza della disciplina delle modalità di affidamento del servizio alla competenza legislativa esclusiva dello Stato fissata all'art. 117, secondo comma, lettere e) e s), Cost.

Ai sensi dell'art. 149-bis del d.lgs. n. 152 del 2006, «[l]'affidamento diretto può avvenire a favore di società interamente pubbliche, in possesso dei requisiti prescritti dall'ordinamento europeo per la gestione in house [...]».

In base alla giurisprudenza comunitaria, rientra nella nozione di in house providing l'affidamento a società a totale partecipazione pubblica sulle quali gli enti titolari del capitale sociale esercitano un controllo analogo a quello esercitato sui propri organi e apparati e che realizzano la parte prevalente della propria attività per gli enti controllanti (a partire dal noto caso Teckal, Corte di Giustizia dell'Unione europea, 18 novembre 1999, in causa C -107/98).

I presupposti che legittimano l'in house providing sono codificati dall'art. 12 della direttiva 24/2014/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 (sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE) e, da ultimo, attuati con l'art. 5 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della

disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture), e l'art. 16 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica).

La tassatività dei requisiti dell'in house esclude che la legge regionale possa definire diversamente i presupposti necessari per qualificare l'affidamento di un servizio a una società partecipata come scelta di autoorganizzazione, in particolare elidendo il requisito dell'attività prevalente, come fa la norma siciliana impugnata.

Il successivo comma 9 dell'art. 4 prescrive sì che l'«esercizio della propria attività istituzionale [avvenga] in via prevalente in favore dell'ente o degli enti pubblici titolari del relativo capitale sociale», ma limita tale vincolo alle società a capitale interamente pubblico già titolari di affidamento (al momento dell'entrata in vigore della nuova legge) che vogliano continuare a gestire il servizio idrico integrato.

3.3.– Il Governo censura l'art. 4, comma 3, della legge reg. Sicilia n. 19 del 2015 nella parte in cui, per l'affidamento tramite procedura di evidenza pubblica, impone una «previa verifica, da parte delle Assemblee territoriali idriche, della sussistenza di condizioni di migliore economicità dell'affidamento, rispetto alle ipotesi di cui al comma 2».

La norma violerebbe l'art. 14, primo comma, dello statuto della Regione siciliana e l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in riferimento all'art. 149-bis del d.lgs. n. 152 del 2006, nonché gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in riferimento agli artt. 14 e 106 del TFUE.

3.3.1.– La questione è fondata, ancora una volta per violazione della potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di affidamento del servizio idrico integrato, in quanto la disposizione censurata si pone in evidente contrasto con l'art. 149-bis del d.lgs. n. 152 del 2006, che non prevede analogo onere di motivazione per l'esternalizzazione del SII.

4.– Il Governo impugna l'art. 4, comma 4, lettera a), nella parte in cui pone a carico dell'affidatario ogni variazione economica che possa intervenire nel periodo di affidamento per qualsiasi causa, anche non imputabile al gestore.

La disposizione regionale violerebbe: l'art. 117, secondo comma, lettere e) e s), Cost., in riferimento all'art. 151 del d.lgs. n. 152 del 2006, il quale attribuisce all'AEEGSI il compito di definire, nell'ambito della convenzione tipo, «i criteri e le modalità di applicazione delle tariffe determinate dall'ente di governo dell'ambito e del loro aggiornamento annuale, anche con riferimento alle diverse categorie di utenze» (lettera e), nonché «le penali, le sanzioni in caso di inadempimento e le condizioni di risoluzione secondo i principi del codice civile» (lettera o); l'art. 117, secondo comma, lettere e) e s), Cost., in riferimento agli artt. 119 e 154, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006, nonché in riferimento all'art. 10, commi 11 e 14, del d.l. n. 70 del 2011, e agli artt. 2, lettera e), e 3, comma 1, lettera c), del d.P.C.m. del 20 luglio 2012 (Individuazione delle funzioni dell'Autorità per l'energia elettrica ed il gas attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici, ai sensi dell'articolo 1, comma 19, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201), i quali dettano il principio di copertura dei costi e di equilibrio economico finanziario della gestione; gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in riferimento all'art. 14 del TFUE e all'art. 9 e al considerando n. 38 della direttiva 2000/60/CE, da cui si desume il principio di copertura dei costi e di equilibrio economico finanziario della gestione; l'art. 14, primo comma, dello statuto della Regione siciliana.

4.1.– La questione è fondata.

È dirimente considerare che la disposizione regionale contrasta con l'art. 151 del d.lgs. n. 152 del 2006, il quale attribuisce, al comma 2, all'Autorità il compito di definire, nell'ambito della convenzione tipo, «le penali, le sanzioni in caso di inadempimento e le condizioni di risoluzione secondo i principi del codice civile» (lettera o) e «i criteri e le modalità di applicazione delle tariffe determinate dall'ente di governo dell'ambito e del loro aggiornamento annuale, anche con riferimento alle diverse categorie di utenze» (lettera e).

La norma statale è diretta a preservare l'equilibrio economico-finanziario della gestione e ad assicurare all'utenza efficienza e affidabilità del servizio. Trattandosi di profili che attengono alla tutela della concorrenza, si deve concludere che i poteri legislativi esercitati con la norma censurata invadono la competenza legislativa esclusiva statale disciplinata all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

5.– Viene impugnato l'art. 4, comma 7, della legge reg. Sicilia n. 19 del 2015, secondo cui, «[a]l fine di salvaguardare le forme e le capacità gestionali esistenti, i comuni possono provvedere alla gestione in forma diretta e pubblica del servizio idrico, in forma associata, anche ai sensi dell'articolo 30 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, attraverso la costituzione di sub-ambiti ai sensi dell'articolo 3, comma 3, lettera i), composti da più comuni facenti parte dello stesso Ambito territoriale ottimale, che possono provvedere alla gestione unitaria del servizio». La disposizione violerebbe: l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in riferimento all'art. 149-bis del d.lgs. n. 152 del 2006, il quale esclude la possibilità di una gestione diretta del servizio; l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in quanto, consentendo la costituzione di sub-ambiti, si porrebbe in contrasto con gli artt. 147, 149-bis e 172 del d.lgs. n. 152 del 2006, e 3-bis, comma 1, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 14 settembre 2011, n. 148, i quali mirano ad assicurare l'unicità della gestione per ciascun ambito territoriale ottimale e l'integrazione-verticale e orizzontale dei servizi; l'art. 14, primo comma, dello statuto della Regione siciliana; gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in riferimento agli artt. 14 e 106 del TFUE.

Il ricorrente chiede altresì che, in via consequenziale, venga dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 6, della legge regionale impugnata, secondo cui «nelle more dell'espletamento delle procedure di cui all'art. 4, i comuni afferenti ai disciolti Ambiti territoriali ottimali presso i quali non si sia determinata effettivamente l'implementazione sull'intero territorio di pertinenza della gestione unica di cui all'art. 147, comma 2, lett. b), del decreto legislativo n. 152/2006 e successive modifiche e integrazioni, con deliberazione motivata da assumere entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, possono adottare le forme gestionali del comma 7 dell'articolo 4».

5.1.– Le censure formulate dal Governo – riferite, sia alle modalità di affidamento del servizio, in quanto se ne autorizza la gestione diretta, pubblica e in forma associata, sia alla frammentazione dell'unicità della gestione che consegue alla costituzione di sub-ambiti – devono essere accolte.

In primo luogo, la disposizione regionale si pone in contrasto con l'art. 149-bis del d.lgs. n. 152 del 2006, il quale, nel rispetto del «principio di unicità della gestione per ciascun ambito territoriale ottimale», non contempla la possibilità per i singoli comuni di associarsi autonomamente per la gestione diretta del servizio idrico «al fine di salvaguardare le forme e le capacità gestionali esistenti».

Come più volte ricordato, la disciplina concernente le modalità di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica va ricondotta all'ambito della tutela della concorrenza, «tenuto conto degli aspetti strutturali e funzionali suoi propri e della sua diretta incidenza sul mercato» (sentenze n. 134 del 2013 e n. 325 del 2010), e quindi rientra nella potestà legislativa esclusiva dello Stato.

Consentendo la costituzione di sub-ambiti, inoltre, la norma regionale impugnata viola anche sotto un altro profilo la riserva statale di disciplina delle materie della «tutela della concorrenza» e della «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema».

La soluzione adottata dal legislatore regionale si pone invero in contrasto insanabile con l'invocata normativa interposta, costituita dall'art. 147 del d.lgs. n. 152 del 2006, il quale, nel testo risultante dalle modifiche introdotte dall'art. 2, comma 13, del decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4 (Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale), prevede che i servizi idrici sono organizzati sulla base degli ambiti territoriali

ottimali definiti dalle regioni in attuazione della legge 5 gennaio 1994, n. 36 (Disposizioni in materia di risorse idriche), e che le regioni possono modificare le delimitazioni degli ATO per migliorare la gestione del servizio idrico integrato, purché ne sia assicurato lo svolgimento secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità, nel rispetto dei principi, rilevanti in questa sede, di unitarietà della gestione e superamento della frammentazione verticale delle gestioni, nonché di adeguatezza delle dimensioni gestionali in base a parametri fisici, demografici e tecnici.

Questa Corte ha chiarito che la disciplina diretta al superamento della frammentazione verticale della gestione delle risorse idriche, con l'assegnazione a un'unica Autorità preposta all'ambito delle funzioni di organizzazione, affidamento e controllo della gestione del servizio idrico integrato, è ascrivibile alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza, essendo essa diretta ad assicurare la concorrenzialità nel conferimento della gestione e nella disciplina dei requisiti soggettivi del gestore, allo scopo di assicurare l'efficienza, l'efficacia e l'economicità del servizio (sentenze n. 325 del 2010 e n. 246 del 2009).

Al contempo, la stessa disciplina ricade nella sfera di competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente in quanto «l'allocatione all'Autorità d'ambito territoriale ottimale delle competenze sulla gestione serve a razionalizzare l'uso delle risorse idriche e le interazioni e gli equilibri fra le diverse componenti della "biosfera" intesa "come 'sistema' [...] nel suo aspetto dinamico" (sentenze n. 168 del 2008, n. 378 e n. 144 del 2007)» (sentenza n. 246 del 2009).

5.2.– Ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), la dichiarazione di illegittimità costituzionale va estesa, in via consequenziale, all'art. 5, comma 6, della legge regionale impugnata, secondo cui «[n]elle more dell'espletamento delle procedure di cui all'articolo 4, i comuni afferenti ai disciolti Ambiti territoriali ottimali presso i quali non si sia determinata effettivamente l'implementazione sull'intero territorio di pertinenza della gestione unica di cui all'art. 147, comma 2, lett. b), del decreto legislativo n. 152/2006 e successive modifiche e integrazioni, con deliberazione motivata da assumere entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, possono adottare le forme gestionali del comma 7 dell'articolo 4». L'annullamento di quest'ultima disposizione rende infatti inapplicabile il citato art. 5, comma 6.

6.– Viene impugnato, altresì, l'art. 4, comma 8, che recita: «I comuni montani con popolazione inferiore a 1.000 abitanti nonché i comuni delle isole minori ed i comuni di cui al comma 6 dell'articolo 1 della legge regionale 9 gennaio 2013, n. 2 possono gestire in forma singola e diretta il servizio idrico integrato nei casi in cui la gestione associata del servizio risulti antieconomica».

Secondo il Governo la norma violerebbe: l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in riferimento agli artt. 147, comma 2-bis, e 149-bis del d.lgs. n. 152 del 2006, in quanto contempla un'eccezione non consentita al principio di unicità della gestione nell'ambito ottimale; l'art. 14, primo comma, dello statuto della Regione siciliana; gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in riferimento agli artt. 14 e 106 del TFUE. Il Governo chiede inoltre che in via consequenziale sia dichiarata l'illegittimità costituzionale anche dell'art. 9, comma 1, secondo cui «l'Assessorato regionale dell'energia e dei servizi di pubblica utilità destina i finanziamenti previsti per l'adeguamento degli impianti di depurazione e delle reti idriche anche ai comuni degli ambiti privi del soggetto gestore ed ai comuni di cui all'articolo 1, comma 6, della legge regionale 9 gennaio 2013, n. 2».

6.1.– La questione è fondata, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Per i profili di censura attinenti alle modalità di affidamento, valgono anche in questo caso le considerazioni innanzi illustrate sull'art. 4, comma 7, alle quali si rinvia.

Per quanto concerne invece l'effetto di frammentazione della gestione, è necessaria una precisazione aggiuntiva sul quadro normativo di riferimento.

L'art. 7, comma 1, lettera b), numero 4), del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione

del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, introduce, tra l'altro, modifiche all'art. 147 del d.lgs. n. 152 del 2006. Con esse sono rafforzate le modalità attuative della definizione degli ambiti territoriali ottimali e, dopo il comma 2 del citato art. 147, è aggiunto il seguente comma: «2-bis.

Qualora l'ambito territoriale ottimale coincida con l'intero territorio regionale, ove si renda necessario al fine di conseguire una maggiore efficienza gestionale ed una migliore qualità del servizio all'utenza, è consentito l'affidamento del servizio idrico integrato in ambiti territoriali comunque non inferiori agli ambiti territoriali corrispondenti alle province o alle città metropolitane.

Sono fatte salve: a) le gestioni del servizio idrico in forma autonoma nei comuni montani con popolazione inferiore a 1.000 abitanti già istituite ai sensi del comma 5 dell'articolo 148; b) le gestioni del servizio idrico in forma autonoma esistenti, nei comuni che presentano contestualmente le seguenti caratteristiche: approvvigionamento idrico da fonti qualitativamente pregiate; sorgenti ricadenti in parchi naturali o aree naturali protette ovvero in siti individuati come beni paesaggistici ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42; utilizzo efficiente della risorsa e tutela del corpo idrico.

Ai fini della salvaguardia delle gestioni in forma autonoma di cui alla lettera b), l'ente di governo d'ambito territorialmente competente provvede all'accertamento dell'esistenza dei predetti requisiti».

Il richiamato comma 5 dell'art. 148 recita: «Ferma restando la partecipazione obbligatoria all'Autorità d'ambito di tutti gli enti locali ai sensi del comma 1, l'adesione alla gestione unica del servizio idrico integrato è facoltativa per i comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti inclusi nel territorio delle comunità montane, a condizione che gestiscano l'intero servizio idrico integrato, e previo consenso della Autorità d'ambito competente».

Alla luce della disciplina citata è agevole constatare che il legislatore regionale non ha rispettato i limiti della deroga introdotta dal legislatore statale in materia di gestione autonoma del servizio idrico integrato, quanto all'individuazione dei comuni ai quali tale facoltà è concessa. Riferendosi alla fattispecie dell'art. 1, comma 6, della legge della Regione siciliana 9 gennaio 2013, n. 2 (Norme transitorie per la regolazione del servizio idrico integrato), la norma censurata estende infatti l'eccezione ai «comuni che non hanno consegnato gli impianti ai gestori del servizio idrico integrato», i quali «possono gestire in forma singola e diretta il servizio idrico integrato nei casi in cui la gestione associata del servizio risulti antieconomica» (art. 1, comma 6, citato).

Si tratta di un'eccezione del tutto estranea alla ratio della normativa statale, per la quale la possibilità di derogare all'unicità della gestione del servizio si giustifica esclusivamente in ragione di un elemento tipicamente ambientale costituito dalla peculiarità idrica di talune aree del territorio.

6.2.– Non sussistono peraltro gli estremi per dichiarare, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, l'illegittimità costituzionale consequenziale dell'art. 9, comma 1, secondo cui «l'Assessorato regionale dell'energia e dei servizi di pubblica utilità destina i finanziamenti previsti per l'adeguamento degli impianti di depurazione e delle reti idriche anche ai comuni degli ambiti privi del soggetto gestore ed ai comuni di cui all'articolo 1, comma 6, della legge regionale 9 gennaio 2013, n. 2».

La disposizione regionale sui finanziamenti destinati all'adeguamento degli impianti idrici non è legata infatti da un rapporto di necessaria presupposizione rispetto all'art. 4, comma 8, dichiarato incostituzionale. Né può dirsi che la perdurante esistenza dell'art. 9, comma 1, sia idonea a frustrare la precedente dichiarazione di illegittimità.

7.– Il Governo censura l'art. 3, comma 3, lettera i), della legge della Regione siciliana n. 19 del 2015, secondo cui «L'Assemblea territoriale idrica svolge le seguenti funzioni: [...] delibera, su proposta dei comuni facenti parte del medesimo ATO, la costituzione di sub-ambiti previo parere dell'Assessorato regionale competente da rendersi entro sessanta giorni».

La disposizione violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in riferimento agli artt. 147, 149-bis e 172 del d.lgs. n. 152 del 2006 e all'art. 3-bis, commi 1 e 1-bis, del decreto-legge n. 138 del 2011, nonché l'art. 14, primo comma, dello statuto della Regione siciliana.

7.1.– La questione è fondata per le stesse ragioni esposte a fondamento della declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 4, commi 7 e 8, della legge impugnata, alle quali interamente si rinvia.

8.– Vengono impugnati gli artt. 11, 5, comma 2, e 7, comma 3, della legge della Regione siciliana n. 19 del 2015, nella parte in cui attribuiscono alla Giunta regionale il compito di definire e approvare i modelli tariffari del ciclo idrico relativi all'acquedotto e alla fognatura.

Ne risulterebbero violati: l'art. 117, secondo comma, lettere e) e s), Cost., in riferimento agli artt. 154, commi 2 e 4, e 161, comma 4, del d.lgs. n. 152 del 2006, e all'art. 10, comma 14, del decreto-legge n. 70 del 2011 (in combinato disposto con l'art. 21, comma 19, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, recante «Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici», convertito con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, e con l'art. 3 del d.P.C.m. 20 luglio 2012); in subordine, l'art. 14, primo comma, dello statuto della Regione siciliana, in quanto le sopra citate norme in tema di regolazione tariffaria ad opera dell'AEEGSI dovrebbero ritenersi norme fondamentali di riforma economico-sociale, al cui rispetto sarebbe chiamata anche la Regione siciliana, nell'esercizio delle proprie competenze legislative primarie.

A ciò si aggiunge che la disposizione impugnata sarebbe comunque illegittima nella parte in cui non prevede che i provvedimenti adottati dalla Giunta regionale debbano «conformarsi alle direttrici della metodologia tariffaria statale» al fine di assicurare «una regolazione stabile e idonea a garantire gli investimenti necessari, un servizio efficiente e di qualità, nonché la tutela degli utenti finali».

8.1.– La questione è fondata.

La giurisprudenza costituzionale, come si è detto, riconduce la disciplina della tariffa del servizio idrico integrato ai titoli di competenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettere e) e s), Cost. (sentenze n. 67 del 2013, n. 142 e n. 29 del 2010, n. 246 del 2009).

Richiamando ancora una volta quanto già esposto circa la competenza esclusiva statale in materia di tariffa del servizio idrico, ex art. 117, secondo comma, lettere e) e s), Cost., occorre sottolineare che l'uniforme metodologia tariffaria adottata dalla legislazione statale garantisce, in primo luogo, un trattamento uniforme alle varie imprese operanti in concorrenza tra loro, evitando che si producano arbitrarie disparità di trattamento sui costi aziendali, conseguenti a vincoli imposti in modo differenziato sul territorio nazionale.

Il nesso della previsione con la tutela della concorrenza si spiega anche perché la regolazione tariffaria deve assicurare l'equilibrio economico-finanziario della gestione e l'efficienza e affidabilità del servizio (art. 151, comma 2, lettere c, d, e, del codice dell'ambiente) attraverso il meccanismo di price cap (artt. 151 e 154, comma 1, del codice dell'ambiente), «diretto ad evitare che il concessionario [recte: gestore] unico abusi della sua posizione dominante» (sentenza n. 246 del 2009, che richiama anche le sentenze n. 335 e n. 51 del 2008).

Sotto altro profilo, attraverso la determinazione della tariffa il legislatore statale fissa livelli uniformi di tutela dell'ambiente, perseguendo la finalità di garantire la tutela e l'uso delle risorse idriche secondo criteri di solidarietà e salvaguardando così la vivibilità dell'ambiente e le aspettative e i diritti delle generazioni future a fruire di un integro patrimonio ambientale. La finalità della tutela dell'ambiente è anche posta alla base della scelta delle tipologie dei costi che la tariffa è diretta a recuperare, tra i quali il legislatore ha incluso espressamente quelli ambientali.

Con riguardo a disposizioni regionali che riservano a organi della regione poteri di approvazione e modulazione delle tariffe, questa Corte ha già precisato che la normativa regionale, allorché incida sulle attribuzioni dei soggetti preposti alla regolazione tariffaria del servizio idrico

integrato, sottraendo parte della competenza ad essi riservata dagli artt. 154 e 161 del d.lgs. n. 152 del 2006, per ciò stesso deve ritenersi illegittima, senza che, in tale contesto, possa essere rivendicata la competenza legislativa regionale in materia di servizi pubblici locali (sentenza n. 29 del 2010).

Le norme regionali impugnate, attribuendo alla Giunta regionale il compito di definire e approvare i modelli tariffari del ciclo idrico relativi all'acquedotto e alla fognatura, si pongono in aperto contrasto con la disciplina statale che detta le funzioni e le sfere di competenza relative alla regolazione tariffaria del SII.

In particolare, l'art. 10, comma 14, del d.l. n. 70 del 2011 dispone che l'Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua definisce le componenti di costo per la determinazione della tariffa relativa ai servizi idrici per i vari settori di impiego dell'acqua, predispone il metodo tariffario e «approva le tariffe predisposte dalle autorità competenti».

L'art. 21, commi 13 e 19, del d.l. n. 201 del 2011 ha trasferito all'AEEGSI le funzioni di regolazione e controllo dei servizi idrici, precisando che esse «vengono esercitate con i medesimi poteri attribuiti all'Autorità stessa dalla legge 14 novembre 1995, n. 481».

L'art. 3, comma 1, del d.P.C.m. 20 luglio 2012, specificando le funzioni di regolazione e controllo dei servizi idrici trasferite all'Autorità, precisa che essa «approva le tariffe del servizio idrico integrato, ovvero di ciascuno dei singoli servizi che lo compongono compresi i servizi di captazione e adduzione a usi multipli e i servizi di depurazione ad usi misti civili e industriali, proposte dal soggetto competente sulla base del piano di ambito di cui all'art. 149 del decreto legislativo 6 aprile 2006, n. 152, impartendo, a pena d'inefficacia prescrizioni ».

Ai sensi dell'art. 154 del d.lgs. n. 152 del 2006, la tariffa base viene predisposta dall'ente di governo dell'ambito, nell'osservanza del metodo tariffario regolato dall'AEEGSI cui viene trasmessa per l'approvazione. Nelle more della istituzione dell'ente di governo dell'ambito, trova applicazione l'art. 3, comma 1, lettera f), del d.P.C.m. 20 luglio 2012, che assegna all'Autorità la competenza di determinare in via provvisoria la tariffa, ove l'ente di governo non adempia all'obbligo di predisporla.

9.– L'art. 11 della legge della Regione siciliana n. 19 del 2015 è stato impugnato per due ulteriori aspetti.

9.1.– In primo luogo, nella parte in cui prevede modelli tariffari che escludono il segmento del servizio idrico relativo alla depurazione, la disposizione regionale violerebbe: l'art. 117, secondo comma, lettere e) e s), Cost., in riferimento agli artt. 119, 141, comma 2, e 154, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006, e all'art. 10, comma 14, lettera d), del d.l. n. 70 del 2011, da cui si desume il principio dell'intero recupero dei costi in relazione a tutti i segmenti del SII, nonché il principio del «chi inquina paga»; l'art. 14, primo comma, dello statuto della Regione siciliana; nonché gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in riferimento all'art. 14 del TFUE e all'art. 9 e al considerando n. 38 della direttiva 2000/60/CE.

La questione è fondata.

La norma regionale deroga alla disciplina statale (sopra dettagliatamente richiamata), secondo cui la tariffa del SII è comprensiva di ciascuno dei singoli servizi che lo compongono, tra cui anche il segmento della depurazione.

9.2.– In secondo luogo, lo stesso art. 11, nella parte in cui prevede che, «in relazione al livello di qualità della risorsa idrica ovvero nei casi in cui la stessa non è utilizzabile per fini alimentari, la tariffa è ridotta in una misura pari al 50 per cento», violerebbe: l'art. 117, secondo comma, lettere e) ed s), Cost., in riferimento agli artt. 119 e 154 del d.lgs. n. 152 del 2006, e all'art. 10, comma 14, lettera d), del d.l. n. 70 del 2011, in quanto, avendo la legge impugnata optato per un modello di gestione che esclude in radice la generazione di qualunque profitto (come si desume dagli artt. 1, commi 1 e 2, lettera c, e 4, commi 1 e 2), prevedere la riduzione del 50 per cento della tariffa ove la risorsa idrica non sia utilizzabile per fini alimentari anche in assenza di qualunque responsabilità del

gestore comporterebbe una violazione del principio fondamentale della copertura dei costi; l'art 14, primo comma, dello statuto della Regione siciliana; gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in riferimento all'art. 14 del TFUE e all'art. 9 e del considerando n. 38 della direttiva 2000/60/CE.

La questione è fondata.

Le norme concernenti il sistema di calcolo delle tariffe, con la determinazione «delle tipologie dei costi che la tariffa è diretta a recuperare», rientrano nella potestà legislativa esclusiva dello Stato (sentenze n. 142 del 2015, n. 67 del 2013, n. 29 del 2010 e n. 246 del 2009). Non è quindi consentito al legislatore regionale siciliano di dettare una disciplina autonoma delle componenti tariffarie, in deroga a quella statale (sentenza n. 325 del 2010).

10.– L'art. 4, comma 6, della legge della Regione siciliana n. 19 del 2015, secondo cui «per i disservizi di cui al comma 4, lettera b), prodotti dalle gestioni interamente pubbliche, le tariffe a carico degli utenti sono proporzionalmente ridotte», violerebbe: l'art. 117, secondo comma, lettere e) e s), Cost., in riferimento agli artt. 119 e 154 del d.lgs. n. 152 del 2006, e all'art. 10, comma 14, lettera d), del d.l. n. 70 del 2011, da cui si desume il principio della copertura dei costi; l'art 14, primo comma, dello statuto della Regione siciliana; gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in riferimento all'art. 14 del TFUE, all'art. 9 e al considerando n. 38 della direttiva 2000/60/CE.

10.1.– La questione è fondata, poiché anche la disposizione in esame invade la competenza esclusiva dello Stato in materia tariffaria.

11.– È impugnato l'art. 4, comma 12, della legge della Regione siciliana n. 19 del 2015. La norma censurata prevede l'istituzione di un Fondo di solidarietà a sostegno dei soggetti meno abbienti, destinato ad essere alimentato per il primo anno, con le risorse derivanti dalla tariffa del servizio idrico integrato», e successivamente «mediante un accantonamento a carico del gestore, nella misura pari allo 0,2 per cento del fatturato complessivo annuo».

Secondo il Governo la disposizione violerebbe: l'art. 117, comma 2, lettere e) e s), Cost., in riferimento agli artt. 119 e 154 del d.lgs. n. 152 del 2006 e all'art. 10, comma 14, lettera d), del d.l. n. 70 del 2011, in quanto la tariffa, non essendo determinata anche in ragione del finanziamento del Fondo di solidarietà, non sarebbe in grado di realizzare una effettiva integrale copertura dei costi; l'art 14, primo comma, dello statuto della Regione siciliana; gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in riferimento all'art. 14 del TFUE, all'art. 9 e al considerando n. 38 della direttiva 2000/60/CE.

11.1.– La questione è fondata.

L'alimentazione del Fondo di solidarietà a sostegno dei soggetti meno abbienti, essendo posta a carico del soggetto gestore del SII (integralmente per il primo anno, parzialmente per gli anni successivi), si traduce necessariamente in una componente di costo aggiuntiva da imputarsi in tariffa in virtù del principio del «recupero integrale dei costi» (artt. 119 e 154 del d.lgs. n. 152 del 2006 e art. 9 della direttiva 2000/60/CE).

Poiché, come ripetuto, le finalità della tutela della concorrenza e dell'ambiente vengono in rilievo anche in relazione alla scelta delle tipologie dei costi che la tariffa è diretta a recuperare, si deve concludere che la norma impugnata invade la competenza esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettere e) e s), Cost.

Queste conclusioni non escludono che le regioni possano introdurre misure sociali di accesso alla risorsa idrica che non interferiscano con la materia tariffaria e che si coordinino con le misure di analoga funzione previste a livello nazionale. Non è invero inutile ricordare che, recentemente, l'art. 60 della legge 28 dicembre 2015, n. 221 (Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali), dettato in tema di tariffa sociale del servizio idrico integrato, prevede che l'AEEGSI, «al fine di garantire l'accesso universale all'acqua, assicura agli utenti domestici del servizio idrico integrato in condizioni economico-sociali disagiate l'accesso, a condizioni agevolate, alla fornitura della quantità di acqua necessaria per il soddisfacimento dei bisogni fondamentali, sentiti gli enti di

ambito nelle loro forme rappresentative, sulla base dei principi e dei criteri individuati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri » (comma 1), e che la stessa Autorità, al fine di assicurare la copertura degli oneri conseguenti, «definisce le necessarie modifiche all'articolazione tariffaria per fasce di consumo o per uso determinando i criteri e le modalità per il riconoscimento delle agevolazioni» (comma 2).

12.– Il Governo contesta infine l'art. 1, comma 2, lettera c), della legge della Regione siciliana n. 19 del 2015, che recita: «Gli acquedotti, le reti fognarie, gli impianti di depurazione e le altre infrastrutture e dotazioni patrimoniali afferenti al servizio idrico integrato costituiscono il capitale tecnico necessario e indispensabile per lo svolgimento di un pubblico servizio e sono proprietà degli enti locali».

Secondo il ricorrente, la norma determinerebbe effetti espropriativi generalizzati nei confronti dei beni che, alla data della sua entrata in vigore, siano in proprietà di privati, eccedendo così dalle competenze statutarie regionali e in particolare violando: gli artt. 3, primo comma, e 42, terzo comma, Cost., nella misura in cui «la generalizzazione e la indeterminatezza degli effetti espropriativi rendono impossibile valutare se sussistano i “motivi di interesse generale” in ciascuno dei casi coinvolti che soli, ai sensi dell'art. 42, terzo comma, Cost., possono giustificare un provvedimento espropriativo, caratterizzando in tal modo la norma in questione in senso profondamente irragionevole, in violazione dell'art. 3, primo comma, Cost.»; gli artt. 42, terzo comma, e 117, primo comma, Cost., in riferimento all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, in quanto il provvedimento (legislativo) espropriativo non prevede alcun indennizzo; l'art. 14, primo comma, dello statuto della Regione siciliana, dovendosi interpretare la competenza legislativa primaria regionale nella materia «espropriazione» come riferita esclusivamente agli aspetti amministrativistici.

12.1.– Le censure non sono fondate, in quanto muovono da un erroneo presupposto interpretativo. Gli acquedotti, le fognature, gli impianti di depurazione e le altre infrastrutture idriche, fino al punto di consegna o misurazione, fanno parte del demanio “accidentale”, ai sensi dell'art. 822 e seguenti del codice civile.

L'art. 143, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006 conferma che «gli acquedotti, le fognature, gli impianti di depurazione e le altre infrastrutture idriche di proprietà pubblica, fino al punto di consegna e/o misurazione, fanno parte del demanio ai sensi degli articoli 822 e seguenti del codice civile e sono inalienabili se non nei modi e nei limiti stabiliti dalla legge».

Ai sensi dell'art. 153, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006, le infrastrutture idriche di proprietà degli enti locali devono essere affidate in concessione d'uso gratuita per tutta la durata della gestione al gestore del servizio idrico integrato che ne assume i relativi oneri secondo le clausole contenute nella convenzione (che regola i rapporti tra ente locale e gestore) e nel relativo disciplinare.

La norma regionale, letta nel più ampio contesto normativo riportato, ha portata meramente ricognitiva del regime demaniale “accidentale” delle infrastrutture e dotazioni patrimoniali afferenti al servizio idrico integrato. Ad essa sono dunque estranei gli intenti e gli effetti espropriativi lamentati dal Governo.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, commi 2 e 3, della legge della Regione siciliana 11 agosto 2015, n. 19, recante «Disciplina in materia di risorse idriche»;

- 2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 4, lettera a), della legge reg. Sicilia n. 19 del 2015;
- 3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 7, della legge reg. Sicilia n. 19 del 2015;
- 4) dichiara in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 6, della legge reg. Sicilia n. 19 del 2015;
- 5) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 8, della legge reg. Sicilia n. 19 del 2015;
- 6) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, lettera i), della legge reg. Sicilia n. 19 del 2015;
- 7) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 11, 5, comma 2, e 7, comma 3, della legge reg. Sicilia n. 19 del 2015;
- 8) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 6, della legge reg. Sicilia n. 19 del 2015;
- 9) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 12, della legge reg. Sicilia n. 19 del 2015;
- 10) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, lettera c), della legge reg. Sicilia n. 19 del 2015, promossa in riferimento agli artt. 3, primo comma, 42, terzo comma, 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nonché all'art. 14 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), del Presidente del Consiglio dei ministri indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 marzo 2017.

Paolo GROSSI, Presidente
Daria de PRETIS, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 4 maggio 2017.

Sentenza: 11 aprile 2017, n. 98

Materia: Commercio

Parametri invocati: artt. 117, primo e secondo comma, lettere e) e s), della Costituzione e artt. 4 e 6 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia).

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: artt. 1, 3, 9, 15, 19 e 72, comma 1, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, 8 aprile 2016, n. 4, (Disposizioni per il riordino e la semplificazione della normativa afferente il settore terziario, per l'incentivazione dello stesso e per lo sviluppo economico), di modifica delle leggi regionali 5 dicembre 2005, n. 29 (Normativa organica in materia di attività commerciali e di somministrazione di alimenti e bevande. Modifica alla legge regionale 16 gennaio 2002, n. 2 «Disciplina organica del turismo») e 12 maggio 1971, n. 19 (Norme per la protezione del patrimonio ittico e per l'esercizio della pesca nelle acque interne del Friuli-Venezia Giulia).

Esito:

1) illegittimità costituzionale:

- dell'art. 29 della l.r. 29/2005 come modificato dall'art. 1 della l.r. 4/2016;
- dell'art. 29-bis della l.r. 29/2005;
- dell'art. 30 della l.r. 29/2005 come modificato dall'art. 3 della l.r. 4/2016 e successivamente dall'art. 14 della l.r. 19/2016;
- dell'art. 9, comma 3, della l.r. 4/2016, limitatamente alla parte in cui prevede che ai «centri commerciali naturali» possano aderire anche «la Camera di commercio e il Comune competente per territorio»;
- dell'art. 72, comma 1, della l.r. 4/2016;

2) infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 1, lettera c) e dell'art. 19, comma 1, lettera a) della l.r. 4/2016.

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

L'articolo 1 della l.r. 4/2016, che sostituisce l'art. 29 della l.r. 29/2005, prevede che «l'esercizio del commercio al dettaglio in sede fissa è svolto senza limiti relativamente alle giornate di apertura e chiusura, ad eccezione dell'obbligo di chiusura nelle seguenti giornate festive: 1° gennaio, Pasqua, lunedì dell'Angelo, 25 aprile, 1° maggio, 2 giugno, 15 agosto, 1° novembre, 25 e 26 dicembre».

L'articolo 3 della medesima legge, che ha sostituito l'art. 30, comma 1, della l.r. 29/2005, dispone che nei comuni «classificati come località a prevalente economia turistica, gli esercenti determinano liberamente le giornate di chiusura degli esercizi di commercio al dettaglio in sede fissa, in deroga a quanto disposto dall'art. 29» e prevede altresì che «[c]on delibera della Giunta regionale, su domanda del comune interessato, possono essere individuate ulteriori località a prevalente economia turistica sulla base delle rilevazioni di Promo Turismo FVG».

Secondo il ricorrente queste norme violerebbero l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., nonché gli artt. 4 e 6 dello statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, avendo la Regione esorbitato dai limiti della propria potestà legislativa esclusiva in materia di commercio.

Inoltre, si porrebbero in contrasto con l'art. 31, comma 2, del d.l.201/2011 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito con modificazioni, dalla l. 214/2011 che prevede la liberalizzazione del commercio e con l'art. 3, comma 1, lettera d-bis), del d.l. 223/2006 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale) convertito, con modificazioni, dalla l. 248/2006 che dispone che le attività commerciali siano svolte senza il rispetto dell'obbligo di chiusura domenicale e festiva.

La Corte ha ritenuto fondate le questioni di legittimità relative agli artt. 1 e 3 della legge in esame, facendo presente che in materia di orari degli esercizi commerciali, l'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201/2011 ha stabilito che le attività commerciali si svolgano «senza limiti e prescrizioni» concernenti, fra gli altri, «il 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».

Inoltre essa ha ritenuto non illegittima tale norma ascrivendola alla materia «tutela della concorrenza» mentre con la sentenza n. 239/2016 ha nuovamente valorizzato il principio di liberalizzazione che esonera gli esercizi commerciali dall'obbligo di rispettare gli orari e i giorni di chiusura.

La Corte ha rimarcato che la normativa statale volta all'eliminazione dei limiti agli orari e ai giorni di apertura al pubblico degli esercizi commerciali, oltre ad attuare un principio di liberalizzazione, rimuovendo vincoli e limiti alle modalità di esercizio delle attività economiche a beneficio dei consumatori, favorisce «la creazione di un mercato più dinamico e più aperto all'ingresso di nuovi operatori e amplia la possibilità di scelta del consumatore.

Si tratta, dunque, di misure coerenti con l'obiettivo di promuovere la concorrenza, risultando proporzionate allo scopo di garantire l'assetto concorrenziale del mercato di riferimento relativo alla distribuzione commerciale» (cfr. anche le sentenze n. 38/2013 e n. 299/2012).

Per la Corte dunque è fondata la questione di legittimità dell'art. 1 della l.r. 4/2016 in quanto tale articolo interviene nella disciplina delle giornate di apertura degli esercizi commerciali, ascrivibile appunto alla «tutela della concorrenza», di competenza esclusiva dello Stato.

La dichiarazione di illegittimità costituzionale ha colpito, di conseguenza, anche l'art. 29-bis della l.r. 29/2005 che estende i principi richiamati dalla norma impugnata ad ogni singolo esercizio di vendita.

La dichiarazione di illegittimità costituzionale ha colpito altresì anche l'art. 3, essendo divenuta priva di ragion d'essere tale disposizione, volta ad individuare i comuni classificati come località a prevalente economia turistica, dal momento che in questi, al pari degli altri comuni, dovrà operare la liberalizzazione del commercio senza distinzioni.

Il Governo ha impugnato inoltre l'art. 9 della l.r. 4/2016 che introduce i c.d. «centri commerciali naturali» e la relativa disciplina, nonché l'art. 15 che prevede due distinti tipi di esercizi commerciali di media struttura (distinguendoli in «media struttura minore» e «media struttura maggiore»). A suo giudizio tali disposizioni violerebbero l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., nonché gli artt. 4 e 6 dello statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, esorbitando dai limiti della competenza regionale esclusiva in materia di commercio. Tali norme introdurrebbero tipologie di esercizi commerciali non presenti a livello nazionale, secondo quanto disposto dall'art. 4, lettere d), e), g), del d.lgs. 114/98 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59). A suo giudizio, disposizione che contempla i «centri commerciali naturali» comporterebbe un eccesso di regolazione incidente sul libero dispiegarsi dell'iniziativa economica in regime di concorrenza, fissando i limiti spaziali, oggettivi e strutturali alle attività commerciali «naturali», anziché rimettere

al libero gioco concorrenziale il determinarsi dei luoghi, oggetti e strutture delle attività commerciali.

Altererebbe inoltre la concorrenza all'interno del territorio regionale e anche al di fuori di esso, consentendo che alle società e associazioni con finalità commerciali, in cui i centri dovrebbero costituirsi, possano partecipare anche soggetti che non perseguono direttamente ed esclusivamente finalità commerciali, tra cui le Camere di commercio e il Comune competente per territorio.

Consentendo, infine, anche ai «centri commerciali naturali» l'accesso ai finanziamenti pubblici, previsti dall'art. 100 della l.r. 29/ 2005, si incentiverebbe, con conseguente lesione dei principi della concorrenza, la costituzione di società o associazioni non per ragioni derivanti da dinamiche di mercato, bensì per la possibilità di accedere ai finanziamenti stessi.

La Corte ha ritenuto non fondata la questione avente ad oggetto l'introduzione di tipologie di esercizi commerciali non presenti a livello nazionale.

Essa ha evidenziato che, a seguito della modifica del Titolo V della parte seconda della Costituzione, la materia «commercio» rientra nella competenza residuale delle Regioni, ai sensi del quarto comma, dell'art. 117 Cost.

In questo contesto, ha sottolineato la cedevolezza del dlgs 114/1998, che «si applica, ai sensi dell'art. 1, comma 2, della legge 5 giugno 2003, n. 131, soltanto alle Regioni che non abbiano emanato una propria legislazione nella suddetta materia» (sentenza n. 247 del 2010, che richiama l'ordinanza n. 199 del 2006).

Tale conclusione è riferibile anche alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, in virtù della «clausola di maggior favore», di cui all'art. 10, della legge costituzionale n. 3 del 2001 (Modifiche al titolo V, della parte seconda della Costituzione).

La Regione, infatti, ha già posto in essere una normativa in materia di commercio, qual è la disposizione censurata, che, in base alle argomentazioni svolte, prevale sul disposto del d.lgs.114/1998.

Ugualmente è stata ritenuta non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 9 laddove stabilisce che i «centri commerciali naturali» possano accedere ai finanziamenti pubblici già previsti dall'art. 100 della l.r. 29/2005.

Secondo la Corte, infatti, il riferimento alla tutela della concorrenza non può essere così pervasivo da assorbire, aprioristicamente, le materie di competenza regionale. «I principi di liberalizzazione presuppongono che le Regioni seguitino ad esercitare le proprie competenze in materia di regolazione delle attività economiche» sia pure «in base ai principi indicati dal legislatore statale».

Secondo la Corte non sussiste una potestà statale esclusiva in materia di incentivi e aiuti alle imprese (sentenza n. 63/2008).

Infatti, anche la legislazione regionale, volta a prevedere contributi e aiuti può ritenersi conforme al riparto costituzionale delle materie qualora sia coerente con la disciplina del diritto dell'Unione europea sugli aiuti di Stato (sentenza n. 217/2012).

Detti incentivi alle imprese, quando consentiti, «lo sono normalmente in deroga alla tutela della concorrenza».

Nella specie, i contributi richiamati dalla norma impugnata sono quelli previsti dal citato art. 100 della l.r. 29/2005 che contempla una serie di incentivi per un' ampia categoria di beneficiari che vanno dalle «micro, piccole e medie imprese», ai consorzi, sino ai «centri commerciali naturali».

Lo stesso articolo, al comma 6, si richiama esplicitamente al regolamento della Commissione n. 1407/2013/UE (Regolamento della Commissione, relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea agli aiuti «de minimis»), che fissa una cifra assoluta al di sotto della quale l'aiuto non è soggetto all'obbligo della comunicazione, così da definire la soglia dei contributi erogabili in termini tali da escludere la possibile conflittualità degli stessi con la normativa dell'Unione europea. Si tratta, dunque, di incentivi che non alterano il mercato.

E' stata invece ritenuta fondata la questione relativa all'art. 9 per quanto concerne la partecipazione delle Camere di commercio e dei Comuni ai «centri commerciali naturali».

Per la Corte, proprio la commistione tra gli esercenti e le pubbliche amministrazioni mostra profili di illegittimità.

A tal proposito, va precisato che la disposizione censurata prevede, al comma 2, che i «centri commerciali naturali sono costituiti in forma di società di capitali, società consortili e associazioni con finalità commerciali», stabilendo, al comma 3, che ai centri commerciali naturali «possono aderire, in qualità di soggetti interessati, le associazioni di categoria, la Camera di commercio e il Comune competenti per territorio e altri enti e associazioni che si prefiggano lo scopo di valorizzare il territorio».

Il partenariato contemplato dalla legislazione regionale censurata ammette anche la costituzione di società a capitale misto. Ciò che viene in rilievo è l'impatto di simile disciplina sulla «tutela della concorrenza».

Il dlgs 175/2016 «Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica», nello stabilire, all'art. 1, comma 2, che le disposizioni in esso contenute sono finalizzate a garantire l'efficiente gestione delle partecipazioni pubbliche, la tutela e promozione della concorrenza e del mercato, la razionalizzazione della spesa pubblica, dispone, all'art. 4, comma 1, che le «amministrazioni pubbliche non possono direttamente o indirettamente costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società».

Ciò in continuità con la l. 244/2007 «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato» (legge finanziaria 2008) che, all'art. 3, comma 27, valorizza il medesimo principio al fine di ridurre il campo d'azione delle società pubbliche, in linea con quanto prefigurato anche dal d.l. 78/2010 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito con modificazioni dalla l. 122/2010.

La Corte ha ricondotto questa disciplina, che limita il raggio d'azione delle società partecipate da parte di Regioni ed enti locali, anche alla tutela della concorrenza affermando che l'obiettivo della stessa è «quello di evitare che soggetti dotati di privilegi svolgano attività economica al di fuori dei casi nei quali ciò è imprescindibile per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali» (sentenza 148/2009).

Nella specie, in considerazione della tipologia delle attività svolte dai «centri commerciali naturali», si tratta di soggetti che svolgono attività di servizi.

La disposizione censurata, pertanto, prevede la partecipazione delle Camere di commercio e dei Comuni a società aventi per oggetto attività di produzione di servizi che non sono strettamente necessari «al perseguimento delle proprie finalità istituzionali».

Non è stata invece ritenuta fondata la questione di legittimità costituzionale relativa all'articolo 19 della l.r. 4/2016 che prevede il possesso di determinati requisiti professionali per esercitare attività commerciali di somministrazione di alimenti e bevande, anche ove l'attività commerciale sia svolta «nei confronti di una cerchia limitata di persone», in locali non aperti al pubblico.

A tal proposito, la Corte ricorda che il contenuto precettivo dell'impugnato art. 19 coincide con quello di una norma regionale (art. 3 della l.r. 5/2013 Val d'Aosta/Vallée d'Aoste) da essa scrutinata con la richiamata sentenza 104/2014.

Con tale pronuncia essa ha evidenziato che sebbene la normativa statale stabilisca che le attività commerciali possono essere svolte senza limiti e prescrizioni, tra cui il possesso di requisiti professionali soggettivi, tuttavia, poi, fa espressamente salvi quelli riguardanti il settore alimentare e della somministrazione degli alimenti e delle bevande.

La normativa in questione concerne la materia della «tutela della salute», attribuita alla competenza legislativa concorrente delle Regioni, ponendosi quale misura volta a salvaguardare «la salute dei consumatori».

Il Governo ha poi impugnato l'articolo 72, comma 1, della l.r. 4/2016 che prevede, al fine di valorizzare la pesca sportiva, la possibilità di autorizzare l'immissione nei corpi idrici naturali e artificiali di esemplari di specie ittiche autoctone e alloctone.

A suo giudizio tale norma violerebbe innanzitutto i limiti posti alla competenza regionale in materia di pesca, incidendo direttamente sulla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., che vincola anche le Regioni ad autonomia speciale, esulando la materia dalla competenza legislativa della Regione secondo lo statuto di autonomia. In secondo luogo, lederebbe i vincoli europei richiamati dall'art. 117, primo comma, Cost.

La questione è stata ritenuta fondata rispetto all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. L'introduzione, la reintroduzione e il ripascimento delle specie ittiche sono regolate dall'articolo 12 del d.P.R. n. 357 del 1997, come modificato dal d.P.R. n. 120 del 2003, in attuazione della c.d. direttiva Habitat che richiede agli Stati membri di valutare l'opportunità di reintrodurre specie autoctone, qualora questa misura possa contribuire alla loro conservazione, sia di regolamentare, ed eventualmente vietare, le introduzioni di specie alloctone che possano arrecare pregiudizio alla conservazione degli habitat o delle specie autoctone (art. 22, lettere a e b).

Lo Stato italiano ha esercitato la sua competenza con il richiamato d.P.R. n. 357/1997 consentendo la reintroduzione delle specie autoctone, sulla base di linee guida del Ministero dell'ambiente, secondo le procedure stabilite dall'art. 12, comma 2.

Ha altresì vietato espressamente la reintroduzione, l'introduzione e il ripopolamento in natura di specie non autoctone.

Riguardo al riparto delle attribuzioni tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, in materia ambientale e di protezione della fauna, la giurisprudenza costituzionale è costante nel ritenere che ove la materia «tutela dell'ambiente» non sia contemplata negli statuti di autonomia, ciò determina che quanto non rientri nelle specifiche competenze delle Province autonome rifluisca «nella competenza generale dello Stato nella suddetta materia, la quale implica in primo luogo la conservazione uniforme dell'ambiente naturale, mediante precise disposizioni di salvaguardia non derogabili in alcuna parte del territorio nazionale» (sentenze n. 387 del 2008 e n. 288 del 2012 nonché, analogamente, sentenza n. 151 del 2011).

La Corte ha affermato che la disciplina «dell'introduzione, della reintroduzione e del ripopolamento di specie animali rientra nella esclusiva competenza statale trattandosi di regole di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e non solo di discipline d'uso della risorsa ambientale-faunistica».

Nell'esercizio di tale sua competenza esclusiva lo Stato «può porre limiti invalicabili di tutela» (sentenza n. 30 del 2009; nello stesso senso, sentenza n. 288 del 2012).

A tali limiti le Regioni devono adeguarsi nel dettare le normative d'uso dei beni ambientali, o comunque nell'esercizio di altre proprie competenze, rimanendo libere di definire, , «limiti di tutela dell'ambiente anche più elevati di quelli statali».

Con riferimento alle specie alloctone, con la sentenza n. 30 del 2009 la Corte ha precisato che l'art. 12, comma 3, del citato d.P.R. n. 357, vieta espressamente e in via generale la reintroduzione, l'introduzione e il ripopolamento in natura di «specie e popolazioni non autoctone». Riguardo invece all'immissione delle specie autoctone, l'art. 12, comma 2, del d.P.R. n. 357 richiede alle Regioni e alle Province autonome di attivare un'attività istruttoria che coinvolga gli enti interessati, al fine di prevedere la introduzione e la reintroduzione di esemplari delle stesse, «dandone comunicazione al Ministero dell'ambiente» e presentando allo stesso uno studio per evidenziare che l'introduzione di dette specie contribuisca a ristabilirle «in uno stato di conservazione soddisfacente».

Per la Corte, la Regione non ha tenuto conto delle procedure previste per dar vita all'immissione stessa, secondo quanto indicato all'art. 12, comma 2.

Queste indicazioni, infatti, non emergono dalla normativa impugnata la cui ratio, oltretutto, rivolta alla valorizzazione della pesca sportiva, si discosta dagli obiettivi perseguiti dalla legislazione statale, tesi, piuttosto, alla conservazione delle specie a rischio.

Disposizioni varie in materia di commercio (giornate di apertura e chiusura degli esercizi; "centri commerciali naturali"; medie strutture di vendita al dettaglio; commercio alimentare o di somministrazione di alimenti e bevande) e di pesca sportiva (immissioni di fauna ittica). - Legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 5

dicembre 2005, n. 29 (Normativa organica in materia di attività commerciali e di somministrazione di alimenti e bevande. Modifica alla legge regionale 16 gennaio 2002, n. 2 «Disciplina organica del turismo»), art. 29, come modificato dall'art. 1 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 8 aprile 2016, n. 4 (Disposizioni per il riordino e la semplificazione della normativa afferente il settore terziario, per l'incentivazione dello stesso e per lo sviluppo economico); art. 29-bis; art. 30, come modificato dall'art. 3 della legge regionale n. 4 del 2016 e successivamente dall'art. 14 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 9 dicembre 2016, n. 19 (Disposizioni per l'adeguamento e la razionalizzazione della normativa regionale in materia di commercio). Legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 8 aprile 2016, n. 4, artt. 9, comma 3, 15, comma 1, lettera c), 19, comma 1, lettera a), 72, comma 1. - (T-170098) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.20 del 17-5-2017)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, 3, 9, 15 (recte: 15, comma 1, lettera c), 19 (recte: 19, comma 1, lettera a), 72, comma 1, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 8 aprile 2016, n. 4 (Disposizioni per il riordino e la semplificazione della normativa afferente il settore terziario, per l'incentivazione dello stesso e per lo sviluppo economico) promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso spedito per la notifica il 13 giugno 2016, depositato il 21 giugno 2016 e iscritto al n. 36 del registro ricorsi 2016.

Visti l'atto di costituzione della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, nonché l'atto di intervento, fuori termine, della FEDERDISTRIBUZIONE – Federazione delle Associazioni delle Imprese e delle Organizzazioni Associative della Distribuzione Moderna Organizzata;

udito nell'udienza pubblica dell'11 aprile 2017 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

uditi l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Massimo Luciani per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, in riferimento agli artt. 117, primo e secondo comma, lettere e) e s), della Costituzione, e agli artt. 4 e 6 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, 3, 9, 15, 19 e 72, comma 1, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, 8 aprile 2016, n. 4, (Disposizioni per il riordino e la semplificazione della normativa afferente il settore terziario, per l'incentivazione dello stesso e per lo sviluppo economico), di modifica delle leggi regionali 5 dicembre 2005, n. 29 (Normativa organica in materia di attività commerciali e di somministrazione di alimenti e bevande. Modifica alla legge regionale 16 gennaio 2002, n. 2 «Disciplina organica del turismo») e 12 maggio 1971, n. 19 (Norme per la protezione del patrimonio ittico e per l'esercizio della pesca nelle acque interne del Friuli-Venezia Giulia).

2.– Preliminarmente, deve essere dichiarato inammissibile l'intervento della Federazione delle Associazioni delle Imprese e delle Organizzazioni Associative della Distribuzione Moderna Organizzata (FEDERDISTRIBUZIONE), per la pregiudiziale e assorbente ragione che è avvenuto

con atto depositato il 21 ottobre 2016 (spedito il 18 ottobre) e, quindi, oltre il termine stabilito dall'art. 4 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale; termine perentorio secondo la costante giurisprudenza di questa Corte (tra le più recenti, sentenze n. 242 e n. 110 del 2016).

3.– Ancora in via preliminare, va osservato che la Regione ha eccepito l'inammissibilità di tutte le censure, poiché il ricorrente non ha considerato le disposizioni, di cui agli artt. 8 e seguenti, del d.P.R. 26 agosto 1965, n. 1116 (Norme di attuazione dello Statuto in materia di agricoltura e foreste, industria e commercio, turismo e industria alberghiera), che avrebbero particolare e significativo «ruolo interpretativo ed integrativo delle stesse espressioni statutarie» e rileverebbero al fine dell'esatta identificazione del thema decidendum.

3.1.– L'eccezione non è fondata.

Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, l'omesso riferimento alle disposizioni statutarie, qualora incida sulla compiuta definizione dell'oggetto del giudizio, comporta l'inammissibilità della questione (ex multis, sentenze n. 58 del 2016, n. 151 e n. 142 del 2015).

Nella specie non è, tuttavia, richiamabile detto principio. Le disposizioni delle quali è lamentata la pretermissione hanno, infatti, un contenuto sostanzialmente reiterativo delle norme statutarie (artt. 4 e 6 della legge costituzionale n. 1 del 1963), che sono state puntualmente evocate dal ricorrente, allo scopo di identificare la potestà legislativa regionale in materia di commercio e pesca.

4.– Il ricorrente censura anzitutto il citato art. 1, il quale sostituisce l'art. 29 della legge regionale n. 29 del 2005, prevedendo che «l'esercizio del commercio al dettaglio in sede fissa è svolto senza limiti relativamente alle giornate di apertura e chiusura, ad eccezione dell'obbligo di chiusura nelle seguenti giornate festive: 1° gennaio, Pasqua, lunedì dell'Angelo, 25 aprile, 1° maggio, 2 giugno, 15 agosto, 1° novembre, 25 e 26 dicembre». Censura inoltre il richiamato art. 3, che ha sostituito l'art. 30, comma 1, della legge regionale n. 29 del 2005, disponendo che nei comuni «classificati come località a prevalente economia turistica, gli esercenti determinano liberamente le giornate di chiusura degli esercizi di commercio al dettaglio in sede fissa, in deroga a quanto disposto dall'art. 29»; ha abrogato il comma 2 dell'art. 30 citato e ha aggiunto, al comma 3, che «[c]on delibera della Giunta regionale, su domanda del comune interessato, possono essere individuate ulteriori località a prevalente economia turistica sulla base delle rilevazioni di Promo Turismo FVG».

4.1.– Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, dette norme violerebbero l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., nonché gli artt. 4 e 6 dello statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, avendo la Regione esorbitato dai limiti della propria potestà legislativa esclusiva in materia di commercio.

Inoltre, si porrebbero in contrasto con l'art. 31, comma 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, che prevede la liberalizzazione del commercio, e con l'art. 3, comma 1, lettera d-bis), del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito con modificazioni dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, che dispone che le attività commerciali siano svolte senza il rispetto dell'obbligo di chiusura domenicale e festiva.

4.1.1.– Preliminarmente, va osservato che l'art. 29 della legge regionale n. 29 del 2005, così come modificato dall'impugnato art. 1 della legge regionale n. 4 del 2016, è quasi del tutto coincidente con la previgente disciplina, rappresentata dall'art. 29, comma 7, della legge regionale n. 29 del 2005, sull'obbligo di chiusura degli esercizi commerciali in determinati giorni dell'anno. Questa considerazione, tuttavia, non ostacola l'impugnabilità della disposizione novellata da parte del

Governo, per l'inapplicabilità dell'istituto dell'acquiescenza ai giudizi in via principale, atteso che «la norma impugnata ha comunque l'effetto di reiterare la lesione da cui deriva l'interesse a ricorrere dello Stato» (così, da ultimo, la sentenza n. 60 del 2017).

4.1.2.– Ancora in via preliminare, va evidenziato che l'impugnato art. 3 è stato modificato dal sopravvenuto art. 14, comma 1, lettera a), della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 9 dicembre 2016, n. 19 (Normativa organica in materia di attività commerciali e di somministrazione di alimenti e bevande).

Modifica alla legge regionale 16 gennaio 2002, n. 2 «Disciplina organica del turismo»), stabilendo i requisiti e il procedimento per ottenere la qualifica di ente a prevalente economia turistica da parte dei Comuni e prevedendo che la Giunta regionale possa disporre per l'intero territorio regionale la sospensione della previsione delle giornate di chiusura degli esercizi commerciali.

Il contenuto «marginale» della modifica normativa, tenuto conto del perimetro e del tenore della censura proposta dal ricorrente, rendono palese che la stessa non è satisfattiva dell'interesse di quest'ultimo. Conseguentemente, va operato il trasferimento della questione di costituzionalità sulla nuova formulazione dell'art. 3 (sentenza n. 23 del 2014).

4.1.3.– In relazione alla censura avente ad oggetto il citato art. 1, occorre precisare, inoltre, che la mancata qualificazione, da parte del ricorso, delle disposizioni interposte quali «norme di grande riforma economico-sociale» non incide sull'ammissibilità della stessa, come invece eccepito dalla resistente.

Nella specie, infatti, la disciplina statale richiamata a sostegno della censura viene correttamente evocata quale espressione della competenza legislativa esclusiva dello Stato, in linea con la giurisprudenza di questa Corte, che ha esplicitamente ricondotto le disposizioni, richiamate nel caso odierno come parametro interposto, a principi di liberalizzazione del mercato a tutela della concorrenza (sentenza n. 38 del 2013; sentenze n. 299 del 2012 e n. 430 del 2007) e che ha altresì affermato che detta normativa «costituisce un limite alla disciplina che le medesime Regioni [a statuto speciale] possono adottare in altre materie di loro competenza» (sentenza n. 299 del 2012).

5.– Nel merito, come si evince già da queste ultime considerazioni, le questioni sono fondate.

In materia di orari degli esercizi commerciali, l'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, ha modificato l'art. 3, comma 1, lettera d-bis), del d.l. n. 223 del 2006, come convertito in legge, e ha stabilito che le attività commerciali si svolgano «senza limiti e prescrizioni» concernenti, fra gli altri, «il 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».

Questa Corte, con la sentenza n. 299 del 2012, ha ritenuto non illegittima tale norma, ascrivendola alla materia «tutela della concorrenza» (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.). Successivamente, con la sentenza n. 239 del 2016, ha nuovamente valorizzato il principio di liberalizzazione, contenuto in detta norma interposta, che esonera gli esercizi commerciali dall'obbligo di rispettare gli orari e i giorni di chiusura.

Peraltro, è opportuno rilevare che il contenuto precettivo dell'impugnato art. 1, coincide, per i profili qui rilevanti, con l'art. 4, della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, 25 febbraio 2013, n. 5, recante «Modificazioni alla legge regionale 7 giugno 1999, n. 12 (Principi e direttive per l'esercizio dell'attività commerciale)», dichiarato illegittimo da questa Corte con la sentenza n. 104 del 2014.

In questa pronuncia è stato rimarcato che la normativa statale volta all'eliminazione dei limiti agli orari e ai giorni di apertura al pubblico degli esercizi commerciali, oltre ad attuare un principio di liberalizzazione, rimuovendo vincoli e limiti alle modalità di esercizio delle attività economiche a beneficio dei consumatori, favorisce «la creazione di un mercato più dinamico e più aperto all'ingresso di nuovi operatori e amplia la possibilità di scelta del consumatore. Si tratta, dunque, di misure coerenti con l'obiettivo di promuovere la concorrenza, risultando proporzionate

allo scopo di garantire l'assetto concorrenziale del mercato di riferimento relativo alla distribuzione commerciale» (sentenza n. 104 del 2014, che riprende le sentenze n. 38 del 2013 e n. 299 del 2012).

Queste considerazioni, che vanno qui ribadite, rendono palese la fondatezza delle censure aventi ad oggetto l'impugnato art. 1, in quanto interviene nella disciplina delle giornate di apertura degli esercizi commerciali, ascrivibile appunto alla «tutela della concorrenza», di competenza esclusiva dello Stato.

Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, della legge regionale n. 4 del 2016, che modifica l'art. 29, della legge regionale n. 29 del 2005.

La dichiarazione di illegittimità costituzionale va estesa, in via consequenziale, anche all'art. 29-bis, della richiamata legge regionale n. 29 del 2005, stante l'inscindibile legame funzionale sussistente fra la disposizione impugnata e l'altra ora indicata. La disposizione de qua, infatti, estende i principi richiamati dalla norma impugnata ad ogni singolo esercizio di vendita.

La dichiarazione di illegittimità costituzionale colpisce, inoltre, anche l'impugnato art. 3, che ha modificato l'art. 30 della legge n. 29 del 2005, essendo divenuta priva di ragion d'essere una tale disposizione, tesa ad individuare i comuni classificati come località a prevalente economia turistica, dal momento che in questi, al pari degli altri comuni, dovrà operare la liberalizzazione del commercio senza distinzioni.

6.– Con la seconda censura, il Governo impugna l'art. 9 della legge regionale n. 4 del 2016, che introduce i c.d. «centri commerciali naturali» e la relativa disciplina, nonché l'art. 15, che prevede due distinti tipi di esercizi commerciali di media struttura (distinguendoli in «media struttura minore» e «media struttura maggiore»).

6.1.– Le disposizioni violerebbero l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., nonché gli artt. 4 e 6 dello statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, esorbitando dai limiti della competenza regionale esclusiva in materia di commercio.

6.1.1.– Entrambe le norme impugnate introdurrebbero, infatti, tipologie di esercizi commerciali non presenti a livello nazionale, secondo quanto disposto dall'art. 4, lettere d), e), g), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59). Si determinerebbe, così, una discrasia tra quanto disposto dalla legge regionale e la classificazione dei centri commerciali e degli esercizi di vendita al dettaglio indicati a livello nazionale.

6.2.– Sempre secondo il Governo, la disposizione che contempla i «centri commerciali naturali» comporterebbe un eccesso di regolazione incidente sul libero dispiegarsi dell'iniziativa economica in regime di concorrenza, fissando i limiti spaziali, oggettivi e strutturali alle attività commerciali «naturali», anziché rimettere al libero gioco concorrenziale il determinarsi dei luoghi, oggetti e strutture delle attività commerciali.

Altererebbe inoltre la concorrenza all'interno del territorio regionale, e anche al di fuori di esso, consentendo che alle società e associazioni con finalità commerciali, in cui i centri dovrebbero costituirsi, possano partecipare anche soggetti che non perseguano direttamente ed esclusivamente finalità commerciali, tra cui le Camere di commercio e il Comune competente per territorio. Consentendo, infine, anche ai «centri commerciali naturali» l'accesso ai finanziamenti pubblici, previsti dall'art. 100 della legge regionale n. 29 del 2005, si incentiverebbe, con conseguente lesione dei principi della concorrenza, la costituzione di società o associazioni non per ragioni derivanti da dinamiche di mercato, bensì per la possibilità di accedere ai finanziamenti stessi.

6.3.– Preliminarmente, occorre precisare che, come dedotto dalla Regione, il citato art. 15 deve ritenersi censurato limitatamente alla norma recata nel comma 1, lettera c), laddove distingue ulteriormente le medie strutture di vendita.

6.4.– La questione avente ad oggetto l'introduzione di tipologie di esercizi commerciali non presenti a livello nazionale non è fondata.

Premesso che è lo stesso ricorrente ad evidenziare l'irrilevanza, a fini pratici, della suddivisione delle medie strutture di vendita – poiché, tra l'altro, il regime amministrativo a cui esse sono sottoposte rimarrebbe immutato – è da sottolineare che in ordine al richiamato parametro interposto questa Corte ha evidenziato che, a seguito della modifica del Titolo V della parte seconda della Costituzione, la materia «commercio» rientra nella competenza residuale delle Regioni, ai sensi del quarto comma, dell'art. 117 Cost. In questo contesto, ha sottolineato la cedevolezza del decreto legislativo n. 114 del 1998, che «si applica, ai sensi dell'art. 1, comma 2, della legge 5 giugno 2003, n. 131, soltanto alle Regioni che non abbiano emanato una propria legislazione nella suddetta materia» (sentenza n. 247 del 2010, che richiama l'ordinanza n. 199 del 2006).

Tale conclusione è riferibile anche alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, in virtù della «clausola di maggior favore», di cui all'art. 10, della legge costituzionale n. 3 del 2001 (Modifiche al titolo V, della parte seconda della Costituzione). La Regione, infatti, ha già posto in essere una normativa in materia di commercio, qual è la disposizione censurata, che, in base alle argomentazioni svolte, prevale sul disposto del d.lgs. n. 114 del 1998.

6.5.– È del pari non fondata la questione di legittimità costituzionale del citato art. 9, laddove stabilisce che i «centri commerciali naturali» possano accedere ai finanziamenti pubblici, già previsti dall'art. 100 della legge regionale n. 29 del 2005.

Ai sensi dell'art. 9, comma 1, per centro commerciale naturale si intende «un insieme di attività commerciali, artigianali e di servizi localizzato in una zona determinata del territorio comunale» e finalizzato alla valorizzazione delle attività economiche e delle produzioni locali. Al fine di sostenere le attività richiamate, l'art. 9, comma 4, prevede l'accesso ai contributi di cui all'art. 100.

Tale disposizione, secondo il ricorrente, si porrebbe in contrasto con il libero dispiegarsi, in regime di mercato, dell'iniziativa economica.

Va, tuttavia, in proposito evidenziato che il riferimento alla tutela della concorrenza non può essere così pervasivo da assorbire, aprioristicamente, le materie di competenza regionale.

Come questa Corte ha avuto modo di precisare con la sentenza n. 8 del 2013, «i principi di liberalizzazione presuppongono che le Regioni seguitino ad esercitare le proprie competenze in materia di regolazione delle attività economiche», sia pure «in base ai principi indicati dal legislatore statale».

Tale orientamento – sottolinea la medesima decisione – non esclude ogni intervento legislativo regionale, purché siano fatte salve «le regolamentazioni giustificate da un interesse generale, costituzionalmente rilevante e compatibile con l'ordinamento comunitario» che siano «adeguate e proporzionate alle finalità pubbliche perseguite», così da «garantire che le dinamiche economiche non si svolgano in contrasto con l'utilità sociale e con gli altri principi costituzionali».

Secondo la giurisprudenza costituzionale non sussiste, comunque, una potestà statale esclusiva in materia di incentivi e aiuti alle imprese (sentenza n. 63 del 2008). Infatti, anche la legislazione regionale, volta a prevedere contributi e aiuti può ritenersi conforme al riparto costituzionale delle materie, qualora sia coerente con la disciplina del diritto dell'Unione europea sugli aiuti di Stato (sentenza n. 217 del 2012). Detti incentivi alle imprese, peraltro, quando consentiti, «lo sono normalmente in deroga alla tutela della concorrenza» (così la già citata sentenza n. 63 del 2008).

Nella specie, i contributi richiamati dalla norma impugnata sono quelli previsti dal citato art. 100 della legge regionale n. 29 del 2005, che contempla una serie di incentivi per un'ampia categoria di beneficiari che vanno dalle «micro, piccole e medie imprese», ai consorzi, sino ad arrivare, attraverso l'integrazione prevista dalla disposizione impugnata, ai «centri commerciali naturali».

È tuttavia importante sottolineare che lo stesso articolo, al comma 6, si richiama esplicitamente al regolamento della Commissione n. 1407/2013/UE (Regolamento della

Commissione, relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea agli aiuti «de minimis»), che fissa una cifra assoluta al di sotto della quale l'aiuto non è soggetto all'obbligo della comunicazione, così da definire la soglia dei contributi erogabili in termini tali da escludere la possibile conflittualità degli stessi con la normativa dell'Unione europea. Si tratta, dunque, di incentivi che non alterano il mercato. Da qui la non fondatezza della censura.

6.6.– È invece fondata la questione relativa all'art. 9, con riferimento alla partecipazione delle Camere di commercio e dei Comuni ai «centri commerciali naturali».

La resistente evidenzia che i «centri commerciali naturali» rappresentano uno strumento «di promozione economico-sociale delle aree nelle quali, per tradizione, vocazione o potenzialità di sviluppo, l'attività commerciale assume particolare rilievo»; ciò troverebbe conferma nel fatto che la legge contempla la facoltà dei Comuni, delle associazioni di categoria e delle Camere di commercio di aderire a detti enti. Tuttavia, è proprio la commistione che si può instaurare tra gli esercenti e le pubbliche amministrazioni a mostrare profili di illegittimità.

A tal proposito, va precisato che la disposizione censurata prevede, al comma 2, che i «centri commerciali naturali sono costituiti in forma di società di capitali, società consortili e associazioni con finalità commerciali», stabilendo, al comma 3, che ai centri commerciali naturali «possono aderire, in qualità di soggetti interessati, le associazioni di categoria, la Camera di commercio e il Comune competenti per territorio e altri enti e associazioni che si prefiggano lo scopo di valorizzare il territorio».

Dal combinato disposto dei due commi in oggetto, si evince la possibilità che il partenariato pubblico-privato potrebbe non limitarsi soltanto a promuovere il commercio in determinate aree attraverso l'ausilio – in misura proporzionata e ragionevole – di strumenti, che pure sono ascrivibili alle competenze dei Comuni, come la pianificazione urbanistica finalizzata a valorizzare le diverse parti del territorio (siano essi centri storici o zone a particolare vocazione produttiva). Il partenariato contemplato dalla legislazione regionale censurata in parte qua, invece, si spinge oltre, ammettendo anche la costituzione di società a capitale misto.

Il profilo che viene qui in considerazione non attiene, dunque, alle modalità organizzative delle società partecipate. Più specificamente, infatti, ciò che viene in rilievo è l'impatto di simile disciplina sulla «tutela della concorrenza».

Va in proposito evidenziato che il decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, recante «Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica», nello stabilire, all'art. 1, comma 2, che le disposizioni in esso contenute sono finalizzate a garantire l'efficiente gestione delle partecipazioni pubbliche, la tutela e promozione della concorrenza e del mercato, la razionalizzazione della spesa pubblica, dispone, all'art. 4, comma 1, che le «amministrazioni pubbliche non possono direttamente o indirettamente costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società».

La disposizione del testo unico si pone in continuità rispetto alla normativa precedente, rappresentata dalla legge 24 dicembre 2007, n. 244, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato» (legge finanziaria 2008) che, all'art. 3, comma 27, valorizza il medesimo principio, al fine di ridurre il campo d'azione delle società pubbliche, in linea con quanto prefigurato anche dal successivo decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.

Questa Corte ha ricondotto detta disciplina, che limita il raggio d'azione delle società partecipate da parte di Regioni ed enti locali, anche alla tutela della concorrenza (sentenza n. 326 del 2008), affermando che l'obiettivo della stessa è «quello di evitare che soggetti dotati di privilegi svolgano attività economica al di fuori dei casi nei quali ciò è imprescindibile per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali» (sentenza n. 148 del 2009).

Nella specie, in considerazione della tipologia delle attività svolte dai «centri commerciali naturali», secondo la disposizione impugnata, si tratta di soggetti che svolgono attività di servizi. La disposizione censurata, pertanto, prevede la partecipazione delle Camere di commercio e dei Comuni a società aventi per oggetto attività di produzione di servizi che non sono strettamente necessari «al perseguimento delle proprie finalità istituzionali»; per ciò solo, essa viola la normativa statale a tutela della concorrenza, richiamata in precedenza.

6.7.– Ne consegue che deve essere dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 9, comma 3, limitatamente alla parte in cui prevede che partecipino ai «centri commerciali naturali» anche soggetti pubblici quali le Camere di commercio e il Comune competente per territorio.

7.– Con la terza censura il Governo impugna l’articolo 19 della legge regionale n. 4, del 2016, che dispone il possesso di dati requisiti professionali per esercitare attività commerciali che prevedano la somministrazione di alimenti e bevande, anche ove l’attività commerciale sia svolta «nei confronti di una cerchia limitata di persone», in locali non aperti al pubblico.

7.1.– La disposizione violerebbe l’art. 117, primo e secondo comma, lettera e), Cost., nonché gli artt. 4 e 6, dello statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, in materia di commercio.

Preliminarmente occorre precisare che il citato art. 19 deve ritenersi censurato limitatamente alla norma di cui al comma 1, lettera a).

7.2.– La violazione dell’art. 117, primo comma, Cost., sarebbe palese in riferimento all’art. 41, commi 1, lettera f), e 2 della legge 7 luglio 2009, n. 88 (Disposizioni per l’adempimento di obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia alle Comunità europee – Legge comunitaria 2008), che impone anche alle Regioni a statuto speciale di adeguare la propria legislazione a quella statale di attuazione della direttiva 12 dicembre 2006, n. 2006/123/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno), nonché in riferimento all’art. 15 della direttiva medesima, che impone di verificare la necessità e proporzionalità dei requisiti soggettivi di accesso alle attività di prestazione dei servizi.

7.3.– Il vulnus all’art. 117, comma secondo, lettera e), Cost. sarebbe ravvisabile in riferimento all’art. 8, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 6 agosto 2012, n. 147 (Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59, recante attuazione della direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno). Detta disposizione, infatti, ha modificato l’art. 71, comma 6, del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno), abolendo i requisiti richiamati in caso di somministrazione di alimenti e bevande «nei confronti di una cerchia limitata di persone».

La legislazione regionale, che continua a prevedere il possesso di almeno uno dei requisiti in questione, contrasterebbe con la «misura liberalizzatrice» statale.

7.4.– La questione non è fondata.

Va, innanzitutto, osservato che il contenuto precettivo dell’impugnato art. 19 coincide, nei profili qui rilevanti, con quello di una norma regionale (art. 3 della legge della Regione autonoma Val d’Aosta/Vallée d’Aoste, n. 5 del 2013), scrutinata da questa Corte con la richiamata sentenza n. 104 del 2014.

Tale pronuncia ha evidenziato che, sebbene la normativa statale stabilisca che le attività commerciali possono essere svolte senza limiti e prescrizioni, tra cui il possesso di requisiti professionali soggettivi, tuttavia, poi, fa espressamente salvi quelli riguardanti il settore alimentare e della somministrazione degli alimenti e delle bevande. In particolare, è stato sottolineato dalla medesima pronuncia che tali considerazioni «portano ad escludere che la normativa in questione attenga alla materia della «tutela della concorrenza», ponendo limiti o barriere all’accesso al

mercato con effetti restrittivi della concorrenza stessa. Essa, piuttosto, concerne la materia della «tutela della salute», attribuita dall'art. 117, terzo comma, Cost. alla competenza legislativa concorrente delle Regioni, ponendosi quale misura volta a salvaguardare «la salute dei consumatori» (sentenza n. 104 del 2014).

7.4.1.– Inquadrata in questi termini, sia rispetto alla materia della «tutela della concorrenza», sia riguardo al vincolo europeo richiamato dall'art. 117, primo comma, Cost., la questione deve ritenersi non fondata.

8.– Con la quarta censura, infine, il Governo impugna l'articolo 72, comma 1, della legge regionale n. 4 del 2016, che prevede, al fine di valorizzare la pesca sportiva, la possibilità di autorizzare l'immissione nei corpi idrici naturali e artificiali di esemplari di specie ittiche autoctone e alloctone.

Per il ricorrente la previsione impugnata andrebbe a minare l'equilibrio naturale delle specie autoctone, consentendo l'immissione di ulteriori esemplari, creando un pericolo di sovrappopolamento, senza una previa verifica che si tratti di specie a rischio di estinzione. Inoltre, l'obbiettivo volto ad evitare la commistione delle specie alloctone con quelle autoctone verrebbe garantito in modo meramente apparente ricorrendo ad una normativa di carattere generico.

8.1.– La norma regionale violerebbe i limiti posti alla competenza regionale in materia di pesca, incidendo direttamente sulla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., che vincola anche le Regioni ad autonomia speciale, esulando la materia dalla competenza legislativa della Regione secondo lo statuto di autonomia. La norma impugnata lederebbe altresì i vincoli europei richiamati dall'art. 117, primo comma, Cost.

8.1.1.– Secondo il Governo ricorrente, la lamentata violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., si coglierebbe in riferimento all'art. 12, commi 2 e 3, del d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche), come modificato dal d.P.R. 12 marzo 2003, n. 120 (Regolamento recante modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357, concernente attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche).

Detta normativa viene richiamata laddove vieta esplicitamente l'introduzione di specie alloctone e subordina l'introduzione di specie autoctone al superamento di una serie di verifiche e controlli.

8.1.2.– La lesione dell'art. 117, primo comma, Cost. sarebbe evidente, inoltre, in riferimento al principio di precauzione contenuto nell'art. 22, della direttiva 21 maggio 1992, n. 92/43/CEE (Direttiva del Consiglio relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche), (c.d. direttiva Habitat), nonché negli artt. 4 e 6, par. 1, del Regolamento CE, 11 giugno 2007, n. 708/2007 (Regolamento del Consiglio relativo all'impiego in acquacoltura di specie esotiche e di specie localmente assenti).

8.2.– In riferimento alla censura di cui all'art. 72, comma 1, la resistente ritiene che la censura sia costruita in termini meramente ipotetici. L'eccezione va respinta, potendosi obiettare che così deve necessariamente essere, facendo riferimento al principio di precauzione.

8.3.– Nel merito la questione è fondata.

L'introduzione, la reintroduzione e il ripascimento delle specie ittiche sono regolate dal già citato art. 12 del d.P.R. n. 357 del 1997, come modificato dal d.P.R. n. 120 del 2003, in attuazione della c.d. direttiva Habitat che richiede agli Stati membri di valutare l'opportunità di reintrodurre specie autoctone, qualora questa misura possa contribuire alla loro conservazione, sia di

regolamentare, ed eventualmente vietare, le introduzioni di specie alloctone che possano arrecare pregiudizio alla conservazione degli habitat o delle specie autoctone (art. 22, lettere a e b).

Lo Stato italiano ha esercitato la sua competenza con il richiamato d.P.R. n. 357 del 1997, come modificato nel 2003, consentendo la reintroduzione delle specie autoctone, sulla base di linee guida del Ministero dell'ambiente, secondo le procedure stabilite dall'art. 12, comma 2. Ha altresì vietato espressamente (e in via generale) la reintroduzione, l'introduzione e il ripopolamento in natura di specie non autoctone (art. 12, comma 3).

Riguardo al riparto delle attribuzioni tra lo Stato e le Regioni e le Province autonome, in materia ambientale e di protezione della fauna, la giurisprudenza costituzionale è costante nel ritenere che ove la materia «tutela dell'ambiente» non sia contemplata negli statuti di autonomia, ciò determina che quanto non rientri nelle specifiche competenze delle Province autonome rifluisca «nella competenza generale dello Stato nella suddetta materia, la quale implica in primo luogo la conservazione uniforme dell'ambiente naturale, mediante precise disposizioni di salvaguardia non derogabili in alcuna parte del territorio nazionale» (sentenze n. 387 del 2008 e n. 288 del 2012 nonché, analogamente, sentenza n. 151 del 2011).

Relativamente all'immissione di specie ittiche nei corpi idrici regionali, inoltre, questa Corte ha affermato che la disciplina «dell'introduzione, della reintroduzione e del ripopolamento di specie animali rientra nella esclusiva competenza statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, trattandosi di regole di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e non solo di discipline d'uso della risorsa ambientale-faunistica».

Nell'esercizio di tale sua competenza esclusiva, finalizzata ad una «tutela piena ed adeguata» dell'ambiente, lo Stato «può porre limiti invalicabili di tutela» (sentenza n. 30 del 2009; nello stesso senso, sentenza n. 288 del 2012).

A tali limiti le Regioni devono adeguarsi nel dettare le normative d'uso dei beni ambientali, o comunque nell'esercizio di altre proprie competenze, rimanendo libere, ove lo ritengano opportuno, di definire, nell'esercizio della loro potestà legislativa, «limiti di tutela dell'ambiente anche più elevati di quelli statali» (sentenza n. 30 del 2009; in senso conforme sentenza n. 151 del 2011).

Con riferimento alle specie alloctone, con la sentenza n. 30 del 2009 questa Corte ha precisato che l'art. 12, comma 3, del citato d.P.R. n. 357, vieta espressamente e in via generale la reintroduzione, l'introduzione e il ripopolamento in natura di «specie e popolazioni non autoctone».

Riguardo invece all'immissione delle specie autoctone, l'art. 12, comma 2, del d.P.R. n. 357, come sostituito dal d.P.R. n. 120 del 2003, richiede alle Regioni e alle Province autonome di attivare un'attività istruttoria che coinvolga gli enti interessati, al fine di prevedere la introduzione e la reintroduzione di esemplari delle stesse, «dandone comunicazione al Ministero dell'ambiente» e presentando allo stesso uno studio per evidenziare che l'introduzione di dette specie contribuisca a ristabilirle «in uno stato di conservazione soddisfacente».

La Regione non ha tenuto conto delle procedure previste per dar vita all'immissione stessa, secondo quanto indicato all'art. 12, comma 2. Queste indicazioni, infatti, non emergono dalla normativa impugnata la cui ratio, oltretutto, rivolta alla valorizzazione della pesca sportiva, si discosta dagli obiettivi perseguiti dalla legislazione statale, tesi, piuttosto, alla conservazione delle specie a rischio.

In base alle considerazioni svolte, la questione è fondata rispetto all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. Resta assorbita l'ulteriore censura relativa all'art. 117, primo comma, Cost.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 29, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 5 dicembre 2005, n. 29 (Normativa organica in materia di attività commerciali e di somministrazione di alimenti e bevande. Modifica alla legge regionale 16 gennaio 2002, n. 2

«Disciplina organica del turismo»), come modificata dall'art. 1, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 8 aprile 2016, n. 4 (Disposizioni per il riordino e la semplificazione della normativa afferente il settore terziario, per l'incentivazione dello stesso e per lo sviluppo economico);

2) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 29-bis della legge regionale n. 29 del 2005;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 30 della legge regionale n. 29 del 2005, come modificato dall'art. 3 della legge regionale n. 4 del 2016 e successivamente dall'art. 14 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 9 dicembre 2016, n. 19 (Disposizioni per l'adeguamento e la razionalizzazione della normativa regionale in materia di commercio);

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 3, della legge regionale n. 4 del 2016, limitatamente alla parte in cui prevede che ai «centri commerciali naturali» possano aderire anche «la Camera di commercio e il Comune competente per territorio»;

5) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 72, comma 1, della legge regionale n. 4 del 2016;

6) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 1, lettera c), della legge regionale n. 4 del 2016, promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., e agli artt. 4 e 6 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), con il ricorso indicato in epigrafe;

7) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 1, lettera a), della legge regionale n. 4 del 2016, promossa in riferimento all'art. 117, primo e secondo comma, lettera e), Cost., e agli artt. 4 e 6 della legge costituzionale n. 1 del 1963, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 aprile 2017.
F.to:

Paolo GROSSI, Presidente
Augusto Antonio BARBERA, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 10 maggio 2017.

Sentenza: 11 maggio 2017, n. 103

Materia: usi civici

Parametri invocati: articoli 117, secondo comma, lettere l) e s), e terzo comma in relazione agli articoli 135, 142 e 143 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), ed all'articolo 31, comma 26, della legge 12 novembre 2011, n. 183, recante Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2012) e 118 della Costituzione

Giudizio: legittimità in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: legge Regione autonoma Sardegna 11 aprile 2016, n.5 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno 2016 e per gli anni 2016 - 2018 -legge di stabilità 2016) articoli 1, comma 12, 4, commi 24, 25, 26 e 27, e 8, comma 13

Esito: illegittimità costituzionale di tutte le disposizioni impugnate

Estensore nota: Ilaria Cirelli

Sintesi:

Il ricorrente solleva la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 12 della legge in oggetto in quanto la disposizione, nel prevedere che siano applicate agli enti strumentali della regione, alle unioni dei comuni, ai consorzi industriali provinciali e ai consorzi di bonifica le disposizioni dei commi 1, 3 e 4 dell'articolo 159 del d.lgs. 267/2000, relativamente ai fondi specificatamente destinati alla realizzazione di opere pubbliche delegate dalla regione e messi a disposizione da parte dello Stato, della regione stessa o dell'Unione europea, opererebbe un'estensione oggettiva e soggettiva della disciplina statale, consentendo di escludere dall'esecuzione forzata una serie di enti non previsti l'articolo 159 ed incidendo, pertanto, nelle norme processuali e di ordinamento civile riservate allo Stato dall'articolo 117 secondo comma lettera l).

La Corte giudica fondata la questione poiché la norma regionale introduce una limitazione al soddisfacimento patrimoniale delle ragioni dei creditori di tali enti ed assegna alle situazioni soggettive di coloro che hanno avuto rapporti con questi ultimi, un regime sostanziale e processuale peculiare rispetto a quello ordinario altrimenti applicabile ed incide, dunque, nelle materie ordinamento civile e norme processuali di competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera l), Costituzione.

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna altresì l'articolo 4, commi 24, 25, 26 e 27, della medesima l. r. 5/2016 in riferimento agli articoli 117, secondo comma, lettera s), e 118 Cost., sotto il profilo della leale collaborazione.

In particolare, il comma 24, dispone la riapertura dei termini per la richiesta, già prevista dalle norme regionali, di sclassificazione dei beni di uso civico da parte dei comuni; il comma 25 prevede che siano oggetto di classificazione terreni che siano stati già adibiti, alla data di entrata in vigore della legge, alla localizzazione di insediamenti produttivi; i commi 26 e 27 dell'articolo 4, individuano specifiche particelle catastali per disporre la classificazione ex lege.

La Corte preliminarmente procede ad una sintetica ricostruzione dell'evoluzione storico-normativa della materia degli usi civici e delle università agrarie ed in particolare si sofferma sulla disciplina delle trasformazioni d'uso dei beni civici.

Nella normativa vigente per usi civici s'intende la titolarità e la gestione di beni comuni da parte di una collettività organizzata e dei suoi componenti per finalità prevalentemente agro-silvo-pastorali, finalità che ebbero in passato particolare rilevanza socio-economica.

La normativa più recente ha incluso gli usi civici nella materia paesaggistica ed ambientale, in particolare l'articolo 1 del d.l. 312/1985 ha sottoposto a vincolo paesaggistico le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici e, successivamente, l'articolo 142, comma 1, lettera h) d.lgs.42/2004 ha inserito detti beni nel codice dei beni culturali e del paesaggio.

Ai piani economici di sviluppo per i patrimoni silvo-pastorali vengono pertanto ad aggiungersi ed a sovrapporsi i piani paesaggistici di cui all'articolo 143 d.lgs. 42/2004 che riguardano l'intero patrimonio dei beni civici.

La valenza ambientale dei beni civici ha determinato, da un lato, l'introduzione di vincoli diversi e più penetranti e, dall'altro, la sopravvivenza del principio tradizionale, secondo cui eventuali mutamenti di destinazione, salvo i casi eccezionali di legittimazione delle occupazioni e di alienazione dei beni silvo-pastorali di cui alla l.1766/1929, devono essere compatibili con l'interesse generale della comunità che ne è titolare e con la vocazione dei beni stessi (articolo 41 r.d. 332/1928).

In tale prospettiva, secondo la Consulta, il mutamento di destinazione non contrasta con il regime di indisponibilità del bene civico ma altrettanto non può dirsi degli istituti dell'alienazione e della legittimazione che necessitano della previa sclassificazione che costituisce un istituto condizionato dalla preesistenza degli indefettibili requisiti di legge in presenza dei quali è possibile l'estinzione della natura pubblica del bene e il suo conseguente assoggettamento al regime di diritto privato.

Eventi, questi ultimi, che precludono, in radice, la permanenza della destinazione ambientale e quindi anche la possibilità della copianificazione.

Ora, le disposizioni dell'articolo 4, commi 24, 25, 26 e 27, della l. r. Sardegna 5/ 2016, impugnate dal Presidente del Consiglio dei ministri, producono proprio l'effetto di sottrarre al patrimonio collettivo vasti appezzamenti di territorio attraverso la sclassificazione degli stessi e, sotto tale profilo, la Corte ne esamina la legittimità alla luce dei parametri evocati.

Lo statuto della Regione autonoma Sardegna all'articolo 3, lettera n), attribuisce alla stessa la potestà legislativa in materia di usi civici in armonia con la Costituzione e i principi fondamentali dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica.

Ora nelle disposizioni statutarie e di attuazione, nonché in quelle di cui alla l.r.12/1994 con cui è stato disciplinato in modo generale l'esercizio delle funzioni regionali in tema di usi civici, la Corte rinviene un coerente collegamento che viene, appunto, inciso dalle norme impugnate tra il regime giuridico dei beni civici, gli interessi territoriali della Regione stessa e la tutela paesistico-ambientale affidata alla cura dello Stato.

Infatti, ricorda la Corte, in base alla propria giurisprudenza la conservazione ambientale e paesaggistica spetta, in base all'articolo 117, secondo comma, lettera s), Cost., alla cura esclusiva dello Stato anche quando si tratta di Regioni speciali, tenendo tuttavia conto degli statuti speciali di autonomia (sent. 378/2007).

Le disposizioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio si impongono al rispetto del legislatore della Regione autonoma Sardegna che non può assumere, unilateralmente, decisioni che liberano dal vincolo ambientale porzioni del territorio come accade per le ipotesi di sclassificazione, che sottraggono in via definitiva il bene alla collettività ed al patrimonio tutelato.

La conciliazione degli interessi in gioco e la coesistenza dei due ambiti di competenza legislativa, statale e regionale, prevede il previo coinvolgimento dello Stato nella decisione di sottrarre, eventualmente, alla pianificazione ambientale beni che, almeno in astratto, ne fanno parte.

Le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 4, commi 24, 25, 26 e 27, della l.r. 5/2016 sono pertanto fondate, sia in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera s), Cost., sia in riferimento al principio di leale collaborazione in quanto tutte le disposizioni impugnate

violano, il principio della copianificazione previsto dall'articolo 143 d.lgs.42/2004, norma di grande riforma economico-sociale.

In particolare, per quel che concerne il comma 24 dell'articolo 4 che dispone la riapertura dei termini per la richiesta di sclassificazione dei beni da parte dei comuni vi è una chiara incoerenza tra la sua formulazione e la natura del vincolo paesistico-ambientale, il quale comporta, salvo le tassative eccezioni di legge, la conservazione del bene civico e del suo regime giuridico.

Infatti, i beni d'uso civico sono inalienabili, inusucapibili ed imprescrittibili e la loro sclassificazione, che è finalizzata a sottrarre in via definitiva alla collettività di riferimento il bene, è un evento eccezionale subordinato alle specifiche condizioni di legge (l. 1766/1927), tra cui la condizione che le zone oggetto di legittimazione o di alienazione non interrompano la continuità del patrimonio collettivo, pregiudicandone la fruibilità nel suo complesso.

Per quanto riguarda il comma 25, che prevede che siano oggetto di sclassificazione terreni già adibiti, alla localizzazione di insediamenti produttivi nelle aree a ciò destinate all'interno delle delimitazioni dei consorzi industriali, da luogo di fatto un allargamento dell'area delle sanatorie edilizie riservata alle leggi dello Stato, riguardando terreni soggetti a vincolo paesistico-ambientale,.

Infine, i commi 26 e 27 che individuano specifiche particelle catastali ai fini della loro sclassificazione ex lege, assumono ulteriori connotati di illegittimità collegati alla loro caratterizzazione come leggi provvedimento.

Il comma 27 collide poi con il principio di imprescrittibilità del bene d'uso civico.

Per quanto concerne infine, l'articolo 8, comma 13, della l.r. 5/2016, esso prevede per i piccoli comuni sardi l'esenzione dal regime sanzionatorio correlato al mancato rispetto del patto di stabilità interno per il 2015 (*Nel rispetto dei principi di finanza pubblica ed esclusivamente nei casi di violazioni riguardanti il mancato rispetto del patto di stabilità interno per il 2015, ai piccoli comuni sardi non si applicano le sanzioni di cui all'articolo 31, comma 26, della legge 12 novembre 2011, n. 183 (legge di stabilità 2012), qualora i comuni dimostrino di rientrare dallo sfioramento entro l'anno 2016, anche al netto dei ritardi dei trasferimenti regionali, causa ovvero concausa della violazione. La presente disposizione si applica nel territorio regionale in forza della capacità legislativa di cui all'articolo 3 della legge costituzionale n. 3 del 1948 e successive modifiche ed integrazioni.*)

Secondo la Corte, la questione di legittimità costituzionale sollevata su tale disposizione è fondata in riferimento all'articolo 117, terzo comma, Cost., poichè la previsione di sanzioni in caso di violazione del patto di stabilità interno afferisce alla materia del coordinamento della finanza pubblica e trova applicazione anche nei confronti delle autonomie speciali (cfr.sentenze 46/2015, 54/2014, 229/2011) e si pone in relazione all'articolo 31, comma 26, della l. 183/2011, norma interposta che non contempla, a livello nazionale, alcun esonero per la tipologia di enti individuata dal legislatore regionale.

La disposizione non è, infatti, riconducibile alla competenza legislativa prevista dallo Statuto speciale in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni.

Disposizioni varie in materia di enti locali (impignorabilità delle somme destinate alla realizzazione di opere pubbliche delegate dalla Regione ad enti strumentali regionali, enti locali e loro consorzi ed unioni), usi civici (sclassificazione dei beni civici), bilancio e contabilità pubblica (esenzione per i piccoli Comuni dal regime sanzionatorio in caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno). - Legge della Regione autonoma Sardegna 11 aprile 2016, n. 5, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno 2016 e per gli anni 2016-2018 (legge di stabilità 2016)», artt. 1, comma 12, 4, commi 24, 25, 26 e 27, e 8, comma 13. - (T-170103) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.20 del 17-5-2017)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 12, 4, commi 24, 25, 26 e 27, e 8, comma 13, della legge della Regione autonoma Sardegna 11 aprile 2016, n. 5, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno 2016 e per gli anni 2016-2018 (legge di stabilità 2016)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 13-16 giugno 2016, depositato in cancelleria il 21 giugno 2016 ed iscritto al n. 34 del registro ricorsi 2016.

Udito nell'udienza pubblica del 21 febbraio 2017 il Giudice relatore Aldo Carosi;

udito l'avvocato dello Stato Gianni De Bellis per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 1, comma 12, 4, commi 24, 25, 26 e 27, e 8, comma 13, della legge della Regione autonoma Sardegna 11 aprile 2016, n. 5, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno 2016 e per gli anni 2016 - 2018 (legge di stabilità 2016)», in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettere l) e s), terzo comma – in relazione agli artt. 135, 142 e 143 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), ed all'art. 31, comma 26, della legge 12 novembre 2011, n. 183, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2012)» – e 118 della Costituzione.

Anzitutto, il ricorrente censura l'art. 1, comma 12, della legge reg. Sardegna n. 5 del 2016 in quanto, disponendo l'applicazione dell'art. 159, commi 1, 3 e 4, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), agli enti strumentali della regione, alle unioni di comuni, ai consorzi industriali provinciali ed ai consorzi di bonifica relativamente ai fondi messi a disposizione da parte dello Stato, della regione e dell'Unione europea, estenderebbe la portata soggettiva ed oggettiva del regime di limitazione delle procedure di esecuzione e quindi di soddisfacimento patrimoniale delle ragioni dei creditori previsto dalla normativa statale, incidendo in materie – «norme processuali» ed «ordinamento civile» – riservate al legislatore statale dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

In secondo luogo, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 4, commi 24, 25, 26 e 27, della citata legge regionale. In particolare, il ricorrente sostiene che il comma 24 prevederebbe una riapertura dei termini per la richiesta di sclassificazione dei beni di uso civico prevista dall'art. 18-bis della legge della Regione autonoma Sardegna 14 marzo 1994, n. 12 (Norme in materia di usi civici. Modifica della legge regionale 7 gennaio 1977, n. 1 concernente l'organizzazione amministrativa della Regione sarda); il comma 25 inserirebbe un'ulteriore ipotesi in cui consentirla ed i commi 26 e 27 provvederebbero direttamente alla sclassificazione di alcuni beni di uso civico, sottraendoli al relativo regime. Tali disposizioni contrasterebbero con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. e con gli artt. 135, 142 e 143 del d.lgs. n. 42 del 2004, che prevedono l'elaborazione congiunta tra Stato e regione del piano paesaggistico e dispongono che esso comprenda anche «le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici».

Con le norme censurate la Regione autonoma Sardegna sarebbe intervenuta unilateralmente anziché attraverso la pianificazione condivisa, senza che al riguardo possa soccorrere la competenza legislativa regionale in materia di usi civici, atteso che essa incontra il limite delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, quali sarebbero le evocate disposizioni legislative statali. Di qui la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., nonché dell'art. 118 Cost., per il mancato rispetto del principio di leale collaborazione.

I commi 26 e 27 dell'art. 4, individuando – attraverso i dati catastali – alcuni terreni di cui disporre la sclassificazione, sarebbero inficiati dal medesimo vizio dei commi precedenti ed inoltre, per effetto del loro carattere di norme provvedimentali, sottrarrebbero «risorse alla collettività che ne è proprietaria», interferendo contemporaneamente sulla tutela del paesaggio, «materia assegnata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato».

Infine, il Presidente del Consiglio dei ministri censura l'art. 8, comma 13, della legge reg. Sardegna n. 5 del 2016, in quanto la norma prevederebbe, per i piccoli comuni sardi, l'esenzione dal regime sanzionatorio correlato al mancato rispetto del patto di stabilità interno per l'anno 2015. La disposizione esorbiterebbe dalla competenza statutaria in materia di «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni» e si porrebbe in contrasto con l'art. 31, comma 26, della legge n. 183 del 2011, espressione di un principio riconducibile alla materia «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

2.– L'art. 1, comma 12, della legge reg. Sardegna n. 5 del 2016 viene denunciato per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. e non per violazione di un parametro statutario. Secondo la giurisprudenza di questa Corte, «nel caso in cui venga impugnata in via principale la legge di un soggetto ad autonomia speciale, la compiuta definizione dell'oggetto del giudizio, onere di cui è gravato il ricorrente, non può prescindere dall'indicazione delle competenze legislative assegnate dallo statuto» (ex plurimis, sentenza n. 252 del 2016).

Tuttavia, questa Corte ha altresì chiarito che «il ricorrente ben può dedurre la violazione dell'art. 117 Cost. e postulare che la normativa regionale o provinciale impugnata eccede dalle competenze statutarie quando a queste ultime essa non sia in alcun modo riferibile (sentenza n. 16 del 2012)» (sentenza n. 151 del 2015).

Nella fattispecie, il contenuto della norma censurata – eminentemente privatistico e processuale, come meglio risulterà in prosieguo – nonché la natura del parametro evocato – «ordinamento civile» e «norme processuali» – escludono in maniera evidente di per sé l'utilità di uno scrutinio alla luce delle disposizioni statutarie (similmente, sentenza n. 391 del 2006).

2.1– Tanto premesso, nel merito la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 12, della legge reg. Sardegna n. 5 del 2016 è fondata.

La disposizione, nel prevedere che siano applicate agli enti strumentali della regione, alle unioni dei comuni, ai consorzi industriali provinciali e ai consorzi di bonifica le disposizioni dei commi 1, 3 e 4 dell'art. 159 del d.lgs. n. 267 del 2000, e successive modifiche e integrazioni, amplia la fattispecie normativa richiamata con riguardo ad una serie di enti pubblici e di situazioni oggettive in essa non ricompresi.

In sostanza, la norma censurata opera un'estensione oggettiva e soggettiva della disciplina dettata dal legislatore statale, consentendo di escludere dall'esecuzione forzata i fondi specificatamente destinati alla realizzazione di opere pubbliche delegate dalla regione messi a disposizione da parte dello Stato, della regione stessa o dell'Unione europea ad una serie di enti la cui elencazione eccede quella alla quale si riferisce l'art. 159 del d.lgs. n. 267 del 2000.

Introducendo una limitazione al soddisfacimento patrimoniale delle ragioni dei creditori dei suddetti enti ed assegnando alle situazioni soggettive di coloro che hanno avuto rapporti con essi un regime sostanziale e processuale peculiare rispetto a quello ordinario altrimenti applicabile, l'art. 1, comma 12, della legge reg. Sardegna n. 5 del 2016 incide, dunque, nelle materie «ordinamento civile» e «norme processuali» di competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. (sentenza n. 273 del 2012), onde la fondatezza della questione proposta.

3.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato altresì l'art. 4, commi 24, 25, 26 e 27, della medesima legge reg. Sardegna n. 5 del 2016 in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera s), e 118 Cost., sotto il profilo della leale collaborazione.

Secondo il ricorrente, il comma 24, disponendo una riapertura dei termini per la richiesta di sclassificazione dei beni di uso civico prevista dall'art. 18-bis della legge reg. Sardegna n. 12 del

1994, ed il comma 25, inserendo un'ulteriore ipotesi di sclassificazione, contrasterebbero con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., e con gli artt. 135, 142 e 143 del d.lgs. n. 42 del 2004, i quali sono espressione della competenza esclusiva dello Stato in materia ambientale. Tale competenza, ricomprendendo la pianificazione e la tutela delle aree «assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici» (art. 142, comma 1, lettera h, del d.lgs. n. 42 del 2004), sarebbe invasa dalla Regione autonoma Sardegna e violata in relazione ai «principi fondamentali che sorreggono la materia della tutela del paesaggio». Ciò anche in relazione al profilo della pianificazione paesaggistica (viene in tal senso richiamato l'art. 143 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, il quale sarebbe norma di grande riforma economico-sociale).

I commi 26 e 27 dell'art. 4, individuando – attraverso i dati catastali – alcuni terreni di cui disporre la sclassificazione, sarebbero inficiati dal medesimo vizio dei commi precedenti ed inoltre, per effetto del loro carattere di norme provvedimentali, sottrarrebbero «risorse alla collettività che ne è proprietaria», interferendo contemporaneamente sulla tutela del paesaggio, «materia assegnata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato».

Le norme impugnate sarebbero altresì in contrasto con il principio di leale collaborazione, anche alla luce della sentenza n. 210 del 2014, perché il legislatore regionale avrebbe proceduto con modalità unilaterali preclusive della considerazione degli interessi sottesi alla competenza legislativa di cui lo Stato è titolare.

3.1.– Per la disamina della questione di legittimità costituzionale oggetto del giudizio è utile una sintetica ricostruzione dell'evoluzione storico-normativa che caratterizza la materia degli “usi civici e delle università agrarie”. Come si chiarirà in prosieguo, queste espressioni individuano, sotto il profilo oggettivo e soggettivo, fattispecie diverse di beni civici.

Le fonti legislative di riferimento per la definizione del presente giudizio sono essenzialmente: la legge 16 giugno 1927, n. 1766 (Conversione in legge del R.D. 22 maggio 1924, n. 751, riguardante il riordinamento degli usi civici nel Regno, del R.D. 28 agosto 1924, n. 1484, che modifica l'art. 26 del R.D. 22 maggio 1924, n. 751, e del R.D. 16 maggio 1926, n. 895, che proroga i termini assegnati dall'art. 2 del R.D.L. 22 maggio 1924, n. 751), ed il regio decreto 26 febbraio 1928, n. 332 (Approvazione del regolamento per la esecuzione della legge 16 giugno 1927, n. 1766, sul riordinamento degli usi civici del Regno), inerenti al regime giuridico dei beni civici; il d.lgs. n. 42 del 2004, afferente alla tutela paesaggistica ed ambientale; la legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), la quale attribuisce alla Regione stessa, «in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica [...] potestà legislativa [in materia di] usi civici» (art. 3, lettera n).

Nella richiamata normativa il sintagma “usi civici” è utilizzato in modo poliseno, onnicomprensivo dei fenomeni di titolarità e gestione di beni comuni da parte di una collettività organizzata e dei suoi componenti. Carattere comune di questi istituti giuridici (differenziati sul territorio nazionale: domini collettivi, regole, cussorge, ademprivi, etc.) è la gestione di alcuni beni in comune per finalità prevalentemente agro-silvo-pastorali, finalità che ebbero particolare rilevanza in passato nelle collettività rurali caratterizzate da un'ampia diffusione dell'economia di sussistenza.

Nel contesto storico contemporaneo la rilevanza socio-economica delle antiche utilizzazioni si è notevolmente ridotta, ma le leggi più recenti (decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, recante «Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale», convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 8 agosto 1985, n. 431, ed art. 142 del d.lgs. n. 42 del 2004) hanno stabilito che i caratteri morfologici, le peculiari tipologie d'utilizzo dei beni d'uso civico ed il relativo regime giuridico sono meritevoli di tutela per la realizzazione di interessi generali, ulteriori e diversi rispetto a quelli che avevano favorito la conservazione integra e incontaminata di questi patrimoni collettivi.

Il riconoscimento normativo della valenza ambientale dei beni civici ha determinato, da un lato, l'introduzione di vincoli diversi e più penetranti e, dall'altro, la sopravvivenza del principio tradizionale, secondo cui eventuali mutamenti di destinazione – salvo i casi eccezionali di

legittimazione delle occupazioni e di alienazione dei beni silvo-pastorali – devono essere compatibili con l'interesse generale della comunità che ne è titolare. Detto principio si rinviene nell'art. 41 del r.d. n. 332 del 1928, il quale stabilisce «[...] che a tutte o parte delle terre sia data una diversa destinazione, quando essa rappresenti un reale beneficio per la generalità degli abitanti

In tal caso il decreto di autorizzazione conterrà la clausola del ritorno delle terre, in quanto possibile, all'antica destinazione quando venisse a cessare lo scopo per il quale l'autorizzazione era stata accordata. Qualora non sia possibile ridare a queste terre l'antica destinazione, il Ministro per l'economia nazionale potrà stabilire la nuova destinazione delle terre medesime».

La linea di congiunzione tra le norme risalenti e quelle più recenti, che hanno incluso gli usi civici nella materia paesaggistica ed ambientale, va rintracciata proprio nella pianificazione: ai piani economici di sviluppo per i patrimoni silvo-pastorali di cui all'art. 12 della legge n. 1766 del 1927 vengono oggi ad aggiungersi ed a sovrapporsi i piani paesaggistici di cui all'art. 143 del d.lgs. n. 42 del 2004. La pianificazione prevista da questi ultimi – a differenza del passato – riguarda l'intero patrimonio dei beni civici e non più solo i terreni identificati dall'art. 11 della legge n. 1766 del 1927 con la categoria a («terreni convenientemente utilizzabili come bosco o come pascolo permanente»).

Caratteristico dei beni d'uso civico è stato, ed è tuttora, il particolare regime di indisponibilità (art. 12, secondo comma, della legge n. 1766 del 1927), che la giurisprudenza ha sempre considerato con il massimo rigore ermeneutico (ex plurimis, Cass., sezione seconda, 24 luglio 1963, n. 2062).

Mentre la legge n. 1766 del 1927 differenziava la destinazione delle terre d'uso civico prevedendo che le terre di categoria a fossero adibite a boschi e pascoli (artt. 12, secondo comma, della legge n. 1766 del 1927) e che quelle ascritte dall'art. 11 della medesima legge alla categoria b («terreni convenientemente utilizzabili per la coltura agraria») fossero oggetto di ripartizione e cessione in enfiteusi (artt. 13 e seguenti della legge n. 1766 del 1927) a membri della comunità per l'esercizio dell'attività agricola, i profondi mutamenti economici e sociali intervenuti nel secondo dopoguerra hanno modificato l'orientamento del legislatore nel senso di una conservazione unitaria dei patrimoni nel loro complesso. In sostanza, sono venuti in evidenza diversi profili di interesse generale, in particolare quelli paesaggistici ed ambientali che hanno coinvolto l'intero patrimonio d'uso civico.

Questa evoluzione normativa si è manifestata prima con l'art. 1 del d.l. n. 312 del 1985, il quale ha sottoposto a vincolo paesaggistico, tra l'altro, «le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici» (art. 82, quinto comma, lettera h, del d.lgs. n. 616 del 1977) e, poi, con l'art. 142, comma 1, lettera h) del d.lgs. n. 42 del 2004 che ha inserito detti beni nel codice dei beni culturali e del paesaggio.

Questa Corte ha qualificato tali disposizioni come norme di grande riforma economico-sociale (ex plurimis, sentenze n. 210 del 2014, n. 207 e n. 66 del 2012, n. 226 e n. 164 del 2009).

3.2.– La richiamata evoluzione normativa consente di focalizzare l'attenzione sulla disciplina delle trasformazioni d'uso dei beni civici, con particolare riguardo agli istituti traslativi attraverso i quali tali trasformazioni divengono possibili.

Da un lato, l'alienazione e la legittimazione servono alla conversione del demanio in allodio, comportante la sottoposizione del bene trasformato alla disciplina civilistica della proprietà privata; dall'altro, il mutamento di destinazione ha lo scopo di mantenere, pur nel cambiamento d'uso, un impiego utile alla collettività che ne rimane intestataria.

Già prima dell'emanazione del Codice dei beni culturali e del paesaggio questa Corte aveva affermato che nell'ordinamento costituzionale vigente prevale – nel caso dei beni civici – l'interesse «di conservazione dell'ambiente naturale in vista di una [loro] utilizzazione, come beni ecologici, tutelato dall'articolo 9, secondo comma, Cost.» (sentenza n. 391 del 1989).

Pur nel mutato quadro normativo, la destinazione di beni civici può essere variata solo nel rispetto della vocazione dei beni e dell'interesse generale della collettività, all'esito di un procedimento tecnico-amministrativo, rispettoso dell'art. 41 del r.d. n. 332 del 1928.

In tale prospettiva, il mutamento di destinazione non contrasta con il regime di indisponibilità del bene civico: infatti i decreti di autorizzazione al mutamento prevedono, salvo casi eccezionali, la clausola risolutiva ricavata dal citato art. 41, secondo cui, ove la nuova destinazione venga a cessare, sarà automaticamente ripristinata la precedente oppure conferita una nuova, anch'essa compatibile con la vocazione dei beni, attraverso la valutazione delle autorità competenti. Queste ultime – per quanto precedentemente argomentato – devono essere oggi individuate nel Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e nella regione (in tal senso, sentenza n. 210 del 2014).

Se il mutamento di destinazione è compatibile – sotto gli enunciati profili – col regime di indisponibilità dei beni civici, altrettanto non può dirsi degli istituti dell'alienazione e della legittimazione, i quali – rispettivamente per i beni di categoria a e di categoria b (art. 11 della legge n. 1766 del 1927) – prevedono la trasformazione del demanio in allodio con conseguente trasferimento del bene in proprietà all'acquirente o al legittimario, attraverso la previa sclassificazione dello stesso. Detti procedimenti sono stati interpretati con rigorosi criteri restrittivi dal giudice della nomofilachia, che ne ha sovente equiparato i caratteri e gli effetti alla sdemanializzazione vera e propria (in tal senso, Cass., sezione seconda, 12 dicembre 1953, n. 3690).

Ed è proprio la differenza tra sclassificazione vera e propria e mutamento di destinazione ad assumere particolare rilevanza nell'ambito del presente giudizio. Infatti, tutte le disposizioni impugnate dal Presidente del Consiglio dei ministri producono l'effetto di sottrarre al patrimonio collettivo vasti appezzamenti di territorio, individuati od individuabili secondo la diversa tecnica normativa impiegata.

3.3.– Con particolare riguardo alla Regione autonoma Sardegna occorre anche ricordare come l'art. 3, lettera n), dello statuto speciale attribuisca alla stessa «[i]n armonia con la Costituzione e i principi fondamentali dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica», la potestà legislativa in materia di usi civici.

Le norme di attuazione dello statuto regolano, poi, le funzioni della Regione relative ai beni culturali e ambientali, nonché quelle relative alla redazione e all'approvazione dei piani paesaggistici, nell'ambito dei quali è contenuta la disciplina afferente all'utilizzazione dei beni d'uso civico, a sua volta funzionalmente collegata ai caratteri fisici e alla disciplina giuridica di tali beni.

Con la legge reg. n. 12 del 1994, la Regione autonoma Sardegna ha disciplinato in modo generale l'esercizio delle proprie funzioni in tema di usi civici.

È significativa la formulazione dell'art. 1 di detta legge, il quale prevede che «Le disposizioni contenute nella presente legge sono intese a:

- a) disciplinare l'esercizio delle funzioni attribuite alla Regione sarda ai sensi degli articoli 3, lett. n), e 6 dello Statuto speciale per la Sardegna;
- b) garantire l'esistenza dell'uso civico, conservandone e recuperandone i caratteri specifici e salvaguardando la destinazione a vantaggio della collettività delle terre soggette agli usi civici;
- c) assicurare la partecipazione diretta dei Comuni alla programmazione ed al controllo dell'uso del territorio, tutelando le esigenze e gli interessi comuni delle popolazioni;
- d) tutelare la potenzialità produttiva dei suoli, prevedendo anche nuove forme di godimento del territorio purché vantaggiose per la collettività sotto il profilo economico e sociale;
- e) precisare le attribuzioni degli organi dell'Amministrazione regionale in materia di usi civici».

3.4.– Nelle disposizioni statutarie e di attuazione nonché in quelle introduttive della legge reg. Sardegna n. 12 del 1994 si rinviene un coerente collegamento (che – per quanto si dirà in prosieguo – viene inciso dalle norme impugnate) tra il regime giuridico dei beni civici, gli interessi territoriali della Regione stessa e la tutela paesistico-ambientale affidata alla cura dello Stato.

Questa Corte ha affermato in proposito che la conservazione ambientale e paesaggistica spetta, in base all'articolo 117, secondo comma, lettera s), Cost., alla cura esclusiva dello Stato, aggiungendo che tale titolo di competenza statale «riverbera i suoi effetti anche quando si tratta di Regioni speciali o di Province autonome, con l'ulteriore precisazione, però, che qui occorre tener conto degli statuti speciali di autonomia» (sentenza n. 378 del 2007).

Dunque, le disposizioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio si impongono al rispetto del legislatore della Regione autonoma Sardegna, anche in considerazione della loro natura di norme di grande riforma economico-sociale e dei limiti posti dallo stesso statuto sardo alla potestà legislativa regionale (sentenze n. 210 del 2014 e n. 51 del 2006).

Detto rispetto comporta, tra l'altro, che la Regione autonoma Sardegna non possa assumere, unilateralmente, decisioni che liberano dal vincolo ambientale porzioni del territorio. Oltre alle ipotesi di mutamento di destinazione, che sostanzialmente rimodellano il vincolo ambientale verso una nuova finalità comunque conforme agli interessi della collettività, devono assolutamente soggiacere al meccanismo concertativo le ipotesi di sclassificazione, che sottraggono in via definitiva il bene alla collettività ed al patrimonio tutelato.

Il principio di favor della conservazione della destinazione pubblica è strettamente legato alla «connessione inestricabile dei profili economici, sociali e ambientali, che configurano uno dei casi in cui i principi combinati dello sviluppo della persona, della tutela del paesaggio e della funzione sociale della proprietà trovano specifica attuazione, dando origine ad una concezione di bene pubblico quale strumento finalizzato alla realizzazione di valori costituzionali

È la logica che ha ispirato questa Corte quando ha affermato che “la sovrapposizione fra tutela del paesaggio e tutela dell'ambiente si riflette in uno specifico interesse unitario della comunità nazionale alla conservazione degli usi civici, in quanto e nella misura in cui concorrono a determinare la forma del territorio su cui si esercitano, intesa quale prodotto di ‘una integrazione tra uomo e ambiente naturale’ (sentenza n. 46 del 1995)”» (sentenza n. 210 del 2014).

In definitiva, il modello procedimentale che permette la conciliazione degli interessi in gioco e la coesistenza dei due ambiti di competenza legislativa statale e regionale è quello che prevede la previa istruttoria e il previo coinvolgimento dello Stato nella decisione di sottrarre eventualmente alla pianificazione ambientale beni che, almeno in astratto, ne fanno “naturalmente” parte.

In tale prospettiva, «deve concludersi che per una efficace tutela del paesaggio e dell'ambiente non è sufficiente un intervento successivo alla [sclassificazione dei beni civici]: occorre al contrario garantire che lo Stato possa far valere gli interessi [al mantenimento del bene] concorrendo a verificare se sussistano o meno le condizioni per la loro stessa conservazione, ferme restando le regole nazionali inerenti al loro regime giuridico e alle relative forme di tutela» (ancora sentenza n. 210 del 2014).

4.– Alla luce di quanto precede, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 24, 25, 26 e 27, della legge reg. Sardegna n. 5 del 2016 sono fondate, sia in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., sia in riferimento al principio di leale collaborazione.

Tutte le disposizioni impugnate violano, infatti, il principio della copianificazione previsto dall'art. 143 del d.lgs. n. 42 del 2004, norma di grande riforma economico-sociale (ex plurimis, sentenza n. 210 del 2014).

Al riguardo, deve essere condiviso l'assunto dell'Avvocatura generale dello Stato secondo cui l'attività di ricognizione e delimitazione delle aree d'uso civico vincolate ai sensi dell'art. 142 del citato Codice «costituisce uno dei contenuti minimi del piano paesaggistico (art. 143, comma 1, lett. c, del codice) e deve essere svolta congiuntamente dallo Stato e dalla Regione (art. 135 del codice)».

Peraltro, le disposizioni impugnate non si limitano ad esprimere determinazioni unilaterali, ma sono tutte dirette, sia pure con diversa tecnica normativa, a ridurre, attraverso la piena sclassificazione, il patrimonio vincolato.

Certamente la sclassificazione non può, salvo i casi suscettibili di alienazione e legittimazione previsti dalla legge n. 1766 del 1927, servire a sanare indiscriminatamente occupazioni abusive.

Né si può fare riferimento alla pregressa cessazione dell'uso per giustificarla. Come è noto, regola generale è la imprescrittibilità del diritto di uso civico (artt. 2 e 9 della legge n. 1766 del 1927) ed è consolidato orientamento del giudice della nomofilachia quello della presunzione di preesistenza dell'uso (ex plurimis, Cass., sezioni unite, 24 febbraio 1982, n. 1150, Cass., sezione seconda, 6 maggio 1980, n. 2986, e Cass., sezione seconda, 20 ottobre 1976, n. 3660).

Pertanto, il mancato esercizio dell'uso – magari causato “vi vel clam vel precario” – non può certamente giustificare l'adozione di una sclassificazione indiscriminata ma, nei casi tassativamente previsti, può giustificare una conversione al regime di diritto privato necessariamente onerosa.

Oltre che con la legge n. 1766 del 1927 in materia di usi civici, le disposizioni impugnate appaiono incoerenti anche con i principi espressi dal richiamato art. 1 della legge reg. Sardegna n. 12 del 1994, ispirati alla salvaguardia del patrimonio «conservandone e recuperandone i caratteri specifici e salvaguardando la destinazione a vantaggio della collettività delle terre soggette agli usi civici».

Le norme impugnate sono altresì lesive del principio di leale collaborazione perché sottraggono preventivamente una parte del patrimonio che dovrebbe essere sottoposto alla copianificazione tra Stato e Regione. Dopo la funzionalizzazione di tali beni alla cura del paesaggio e dell'ambiente, il carattere “sclassificante” delle norme regionali – anziché assumere un profilo di marginale riduzione del patrimonio tutelato – viene a costituire un elemento pregiudizievole e condizionante gli indirizzi ed i contenuti della pianificazione.

4.1.– In particolare, per quel che concerne il comma 24 dell'art. 4 della legge reg. Sardegna n. 5 del 2016 – il quale dispone la riapertura dei termini per la richiesta di sclassificazione dei beni da parte dei comuni – è da sottolineare come vi sia una chiara incoerenza tra la sua formulazione e la natura del vincolo paesistico-ambientale, il quale comporta, salvo le tassative eccezioni di legge, la conservazione del bene civico e del suo regime giuridico.

Detta incoerenza emerge soprattutto in relazione al carattere generalizzato di una tale procedura ed alla fissazione di termini perentori per la presentazione delle istanze di sclassificazione.

Infatti, i beni d'uso civico sono inalienabili, inusucapibili ed imprescrittibili e la loro sclassificazione, che è finalizzata a sottrarre in via definitiva alla collettività di riferimento il bene, è un evento eccezionale subordinato alle specifiche condizioni di legge, tra le quali mette conto ricordare che le zone oggetto di legittimazione o di alienazione non interrompano la continuità del patrimonio collettivo, pregiudicandone la fruibilità nel suo complesso.

4.2.– Per quanto riguarda il comma 25 dell'art. 4 della legge reg. Sardegna n. 5 del 2016 – il quale prevede che siano oggetto di sclassificazione terreni che «siano stati già adibiti, alla data di entrata in vigore della presente legge, alla localizzazione di insediamenti produttivi nelle aree a ciò destinate all'interno delle delimitazioni dei consorzi industriali» – occorre sottolineare come detta norma, riguardando terreni soggetti a vincolo paesistico-ambientale, costituisca di fatto un allargamento dell'area delle sanatorie edilizie, riservata alle leggi dello Stato.

Pertanto non compete al legislatore regionale estendere il loro campo di applicazione (sull'impossibilità per il legislatore regionale di esercitare tale prerogativa, ex plurimis, sentenze n. 117 del 2015 e n. 196 del 2004).

Tra l'altro, questa sostanziale invasione della competenza statale assimila fattispecie che potrebbero essere riconducibili ad ipotesi di condono di diversa natura e di differenziati presupposti (per i caratteri differenziali dei diversi condoni, sentenza n. 117 del 2015).

4.3.– Infine, quanto ai censurati commi 26 e 27 dell'art. 4 della legge reg. Sardegna n. 5 del 2016, l'individuazione normativa di specifiche particelle catastali comportante la sclassificazione ex lege

assume ulteriori connotati di illegittimità collegati all'evidente caratterizzazione delle due fattispecie come leggi provvedimento.

Fermo restando che questa Corte ritiene di per sé non contraria a Costituzione (ex plurimis sentenze n. 346 del 1991 e n. 143 del 1989) la legificazione, anche a livello regionale, di scelte che, di regola, sono compiute dall'amministrazione attiva, è da sottolineare come «[l]a legittimità di questo tipo di leggi, quindi, va accertata non tanto riguardo ai motivi della scelta della forma legislativa per un'attività di amministrazione, quanto piuttosto in relazione al suo specifico contenuto» (sentenza n. 492 del 1995).

Le suddette disposizioni incorporano e rendono prive di qualsiasi dialettica l'istruttoria relativa alla valutazione delle fattispecie concrete sulle quali incide la legge sclassificante. Esse infatti si basano, rispettivamente, su un verbale dell'Argea – Servizio territoriale del nuorese – del 15 aprile 2008 (che avrebbe riconosciuto «la perdita della destinazione funzionale originaria di terreni boschivi o pascolativi») e sull'asserita perdita dell'«originaria destinazione d'uso civico».

L'assenza di un contraddittorio circa le situazioni in questione finisce per incidere sulle prerogative dello Stato in ordine alla copianificazione, e le pregiudica anche per la sottrazione al contraddittorio con le collettività (ed i relativi membri) intestatarie dei beni d'uso civico.

Queste ultime ben avrebbero potuto avere accesso all'istruttoria amministrativa finalizzata all'emissione del provvedimento sclassificante e contribuire alla sua definizione se essa non fosse stata così incorporata nel testo legislativo.

Il comma 27 dell'art. 4 della legge reg. Sardegna n. 5 del 2016, nel prescrivere che le cessazioni degli usi civici «hanno efficacia dalla data degli atti o provvedimenti ovvero, se precedenti, dalle date indicate negli atti o provvedimenti dalla data in cui è venuta meno la destinazione funzionale degli usi civici», viene concettualmente a collidere con il principio di imprescrittibilità del bene d'uso civico, secondo quanto precedentemente argomentato.

4.4.– In definitiva, le norme censurate sono accomunate da un medesimo errore concettuale di impostazione. Esso consiste nel concepire la sclassificazione dei beni d'uso civico alla stregua del mutamento di destinazione degli stessi che persegue finalità diverse da quelle originarie ma parimenti caratterizzate dalla permanenza dell'interesse generale alla loro nuova destinazione.

Al contrario, la sclassificazione – in quanto finalizzata all'alienazione ed alla legittimazione dei beni civici – non costituisce una scelta pianificatoria del legislatore regionale, bensì un istituto condizionato dalla preesistenza degli indefettibili requisiti di legge in presenza dei quali è possibile l'estinzione della natura pubblica del bene e il suo conseguente assoggettamento ad un pieno regime di diritto privato.

Eventi, questi ultimi, che precludono, in radice, la permanenza della destinazione ambientale e – quindi – anche la possibilità della copianificazione.

5.– Anche la questione, sollevata nei confronti dell'art. 8, comma 13, della legge reg. Sardegna n. 5 del 2016 in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., riconducibile alla materia «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» ed in relazione all'art. 31, comma 26, della legge n. 183 del 2011, è fondata.

La norma regionale prevede per i «piccoli comuni sardi» l'esenzione dal regime sanzionatorio correlato al mancato rispetto del patto di stabilità interno per il 2015: «Nel rispetto dei principi di finanza pubblica ed esclusivamente nei casi di violazioni riguardanti il mancato rispetto del patto di stabilità interno per il 2015, ai piccoli comuni sardi non si applicano le sanzioni di cui all'articolo 31, comma 26, della legge 12 novembre 2011, n. 183 (legge di stabilità 2012), qualora i comuni dimostrino di rientrare dallo sfioramento entro l'anno 2016, anche al netto dei ritardi dei trasferimenti regionali, causa ovvero concausa della violazione.

La presente disposizione si applica nel territorio regionale in forza della capacità legislativa di cui all'articolo 3 della legge costituzionale n. 3 del 1948 e successive modifiche ed integrazioni».

La richiamata norma interposta, nel prevedere un articolato regime sanzionatorio, non contempla affatto l'eccezione disposta dal legislatore regionale.

Dal confronto tra le due disposizioni risulta che la disposizione regionale impugnata consente invece ad una parte dei «piccoli comuni sardi» di non essere soggetti al relativo regime sanzionatorio derivante dal mancato rispetto del patto di stabilità interno.

Questa Corte ha più volte affermato che la previsione di sanzioni in caso di violazione del patto di stabilità interno afferisce alla materia del coordinamento della finanza pubblica e trova applicazione anche nei confronti delle autonomie speciali (sentenze n. 46 del 2015, n. 54 del 2014, n. 229 del 2011, n. 169 e n. 82 del 2007, n. 417 del 2005, n. 353 e n. 36 del 2004).

Il potere di esonerare i suddetti enti locali dalle richiamate sanzioni non è, al contrario di quanto affermato nella disposizione impugnata, ricompreso nella competenza legislativa prevista dall'art. 3, lettera b), dello statuto della Regione autonoma Sardegna in materia di «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni», poiché la corretta applicazione del patto di stabilità consegue ai vincoli europei e nazionali dei quali è titolare lo Stato in qualità di «custode della finanza pubblica allargata» (ex plurimis, sentenza n. 107 del 2016) ed, in quanto tale, titolare del potere di prevedere sanzioni nei confronti degli enti territoriali che, attraverso il mancato rispetto dello stesso, pongono in pericolo gli obiettivi di carattere macroeconomico.

La norma impugnata, non riconducibile a competenza legislativa prevista dallo Statuto, è dunque in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost. in relazione all'evocata norma interposta, la quale non contempla, a livello nazionale, alcun esonero per la tipologia di enti individuata dal legislatore regionale.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, comma 12, 4, commi 24, 25, 26 e 27, e 8, comma 13, della legge della Regione autonoma Sardegna 11 aprile 2016, n. 5, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno 2016 e per gli anni 2016-2018 (legge di stabilità 2016)».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 febbraio 2017.

Paolo GROSSI, Presidente
Aldo CAROSI, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'11 maggio 2017.

Sentenza: 4 aprile 2017, n. 105

Materia: Governo del territorio

Parametri invocati: . 3, 41, 42, 43, 117, primo e terzo comma, 118 e 120 della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente Consiglio dei Ministri

Oggetto: art. 1 della legge della Regione Puglia 8 ottobre 2014, n. 41 (Misure di tutela delle aree colpite da xylella fastidiosa), come sostituito dall'art. 1 della legge della Regione Puglia 11 aprile 2016, n. 7, recante «Modifiche alla legge regionale 8 ottobre 2014, n. 41 (Misure di tutela delle aree colpite da xylella fastidiosa)».

Esito:

- 1) illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, della legge della Regione Puglia n. 41 del 2014
- 2) inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Puglia n. 41 del 2014, in relazione agli artt. 43 e 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, e 120 della Costituzione;
- 3) non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 2, della legge della Regione Puglia n. 41 del 2014,

Estensore nota: Beatrice Pieraccioli

Sintesi:

Le disposizioni impugnate istituiscono un vincolo di natura urbanistica sulle aree che, per effetto dell'infezione provocata dal batterio della xylella fastidiosa o del complesso del disseccamento rapido dell'olivo (co.di.r.o.), siano interessate dall'espianto, abbattimento o spostamento degli alberi di ulivo, stabilendo che tali zone non possano mutare la destinazione urbanistica vigente al momento dell'espianto per sette anni, né essere interessate dal rilascio di permessi di costruire che siano in contrasto con la preesistente destinazione urbanistica.

Nondimeno, le stesse disposizioni prevedono la possibilità di deroghe a tale vincolo per «la realizzazione di opere pubbliche prive di alternativa localizzativa e necessarie alla salvaguardia della pubblica incolumità e dell'ambiente e per le quali sia stata svolta con esito positivo la valutazione di impatto ambientale (VIA)».

Inoltre, l'opera autorizzata deve avere un livello di progettazione esecutiva ed essere immediatamente cantierabile, coerente con ulteriori opere tecnicamente connesse che dovessero risultare necessarie all'esercizio dell'opera stessa, nonché con il contesto produttivo territoriale ed è necessario che siano state adempiute tutte le prescrizioni rivenienti dal provvedimento di VIA e che la relativa verifica di ottemperanza sia stata asseverata da tutti gli enti competenti.

Secondo la parte ricorrente, le disposizioni impugnate potrebbero pregiudicare la costruzione delle infrastrutture gas di competenza nazionale che interessano la Regione Puglia, con particolare riferimento all'interconnessione tra il metanodotto Trans Adriatic Pipeline (TAP) e la rete nazionale di Snam Rete Gas, nonché alla posa dei metanodotti di interesse nazionale appartenenti alla rete nazionale gasdotti.

Una prima censura viene prospettata in relazione all'art. 3 Cost., poiché le deroghe al vincolo urbanistico previste dalla disposizione impugnata sarebbero riferite alle «opere pubbliche» e non anche alle opere private di interesse pubblico, che meriterebbero identica disciplina, con il

risultato d'impedire la realizzazione delle infrastrutture quali oleodotti, gasdotti, elettrodotti, acquedotti, e altro, nelle aree interessate.

È altresì denunciata la violazione dei principi fondamentali della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., con particolare riferimento ai commi 7, lettera g), e 8, lettera b), numero 2), dell'art. 1 della legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia), poiché la previsione regionale ostacolerebbe la realizzazione delle infrastrutture energetiche sul territorio regionale, integrando anche una violazione del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., in quanto si porrebbe un impedimento assoluto al raggiungimento dell'intesa regionale prevista dall'art. 1, comma 8, lettera b), numero 2), della legge n. 239 del 2004, necessaria ai fini della realizzazione delle opere in discorso.

La parte ricorrente denuncia, inoltre, la violazione dell'art. 118 Cost., per contrasto con la disciplina delle competenze amministrative ed autorizzatorie per gli impianti oggetto dell'intervento normativo, riservate allo Stato dall'art. 29, comma 2, lettera g), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59).

In applicazione della norma regionale, infatti, la Regione Puglia dovrebbe negare sempre e comunque l'intesa, anche in caso di convergenza tra interesse statale e interesse regionale nella localizzazione e realizzazione degli impianti.

Da ultimo, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, sono ravvisabili ulteriori profili d'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 41, 42 e 43 Cost., nonché dell'art. 117, primo comma, Cost., con riferimento agli artt. 43 e 49 del Trattato del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

Ad avviso della Corte non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 2, della legge reg. Puglia n. 41 del 2014, come sostituito dall'art. 1 della legge reg. Puglia n. 7 del 2016, per violazione dell'art. 117, terzo comma, e dell'art. 118 Cost.

Una ricostruzione dell'ambito materiale del Titolo V della Costituzione, a cui vanno ricondotte le disposizioni impugnate, consente, infatti, di collocarle all'interno delle competenze regionali in materia di «governo del territorio».

Tale materia, concerne, in linea di principio, tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività e, dunque, l'insieme delle norme che consentono di identificare e graduare gli interessi in base ai quali possono essere regolati gli usi ammissibili del territorio (tra le tante, sentenze n. 278 e n. 21 del 2010, 237 del 2009, n. 383 e n. 336 del 2005).

Le disposizioni di cui ai primi due commi dell'art. 1 della legge reg. Puglia n. 41 del 2014, come riformulati dalla legge reg. n. 7 del 2016, nel porre un vincolo settennale sui terreni agricoli che abbiano subito espianto di ulivi affetti da xylella o co.di.r.o., infatti, si pongono in linea di continuità con l'originaria previsione legislativa, da un lato estendendo la portata del vincolo, non più limitato ai soli terreni ove vi siano ulivi monumentali, dall'altro lato, riducendone la durata da quindici a sette anni.

Per tali profili, dunque, le disposizioni regionali impugnate agiscono all'interno delle competenze regionali in materia di «governo del territorio», limitando la possibilità di edificare su terreni agricoli. In tal senso, quindi, non si palesano contrasti con i parametri costituzionali evocati. È invece ritenuta fondata dalla Corte la questione di legittimità dell'art. 1, comma 3, della legge reg. Puglia n. 41 del 2014, come sostituito dall'art. 1 della legge regionale n. 7 del 2016, in riferimento all'art. 117, terzo comma, e all'art. 118 Cost..

La Corte ritiene, come già affermato in altre pronunce, che non tutta la disciplina concernente la programmazione, la progettazione e la realizzazione delle opere o l'esercizio delle attività che, per loro natura, producono un inevitabile impatto sul territorio, può essere ricondotta al «governo del territorio».

Ne consegue, che l'ambito materiale a cui ricondurre le competenze relative ad attività che presentano una diretta o indiretta rilevanza in termini di impatto territoriale, va ricercato attraverso

la valutazione dell'elemento funzionale; l'interesse riferibile al «governo del territorio» e le connesse competenze non possono assumere carattere di esclusività, dovendo armonizzarsi e coordinarsi con la disciplina posta a tutela di ulteriori interessi differenziati (in tal senso già la sentenza n. 383 del 2005).

Dunque, è alla luce di tale giurisprudenza che deve essere esaminato il comma 3 dell'art. 1 della legge regionale in esame, che introduce talune deroghe al divieto di variazione della destinazione urbanistica.

Come riconosciuto dalla stessa difesa regionale, la disposizione impugnata, in tal modo, incide su ulteriori aspetti concernenti gli usi del territorio, introducendo casi specifici nei quali il vincolo urbanistico non opera, investendo per tale profilo ambiti di competenza ulteriori, quale, appunto, il settore energetico.

La disposizione regionale include nel suo divieto la realizzazione di opere rientranti di sicuro nella competenza statale, come, tra le altre, le opere energetiche d'interesse strategico nazionale, alle quali si riferisce il ricorso.

Inoltre, per le stesse opere la cui realizzazione è, invece, ammessa, si fa riferimento ad interessi, quali l'ambiente, che rientrano nella competenza esclusiva statale, e la pubblica incolumità, la quale certamente investe anche profili, come la sicurezza, attinenti a valutazioni proprie dello Stato.

La natura di siffatti interessi, dunque, fa escludere un potere regionale come quello previsto dalla disposizione in esame, che manifesta in tal modo un'esorbitanza dalle competenze legislative della Regione.

Con particolare riferimento alla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», non possono non entrare in gioco i principi fondamentali posti dallo Stato, nello specifico con: l'art. 1, comma 7, lettera g), della legge n. 239 del 2004, che riserva allo Stato le funzioni amministrative concernenti «l'identificazione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale con riferimento all'articolazione territoriale delle reti infrastrutturali energetiche dichiarate di interesse nazionale ai sensi delle leggi vigenti»; l'art. 1, comma 8, lettera b), numero 2), della legge n. 239 del 2004, che attribuisce allo Stato le funzioni inerenti «l'individuazione, di intesa con la Conferenza unificata, della rete nazionale di gasdotti»; l'art. 29, comma 2, lettera g), del decreto legislativo 112 del 1998, che riserva allo Stato le funzioni amministrative concernenti, in particolare, i profili autorizzatori e in materia di gasdotti.

La legge n. 239 del 2004 anche attraverso il meccanismo della “chiamata in sussidiarietà”, quindi attraverso un modulo procedimentale basato su esigenze d'interesse nazionale, ha «ridefinito in modo unitario e a livello nazionale i procedimenti di localizzazione e realizzazione della rete di oleodotti e gasdotti, nonché dei connessi impianti di compressione a gas, in base alla necessità di riconoscere un ruolo fondamentale agli organi statali nell'esercizio delle corrispondenti funzioni amministrative, a fronte di esigenze di carattere unitario» (tra le tante, sentenza n. 249 del 2016).

Le norme statali, dunque, costituiscono principi fondamentali per la localizzazione e la realizzazione delle opere d'interesse nazionale, e quindi anche nella materia energetica, «in base all'evidente presupposto della necessità di riconoscere un ruolo fondamentale agli organi statali nell'esercizio delle corrispondenti funzioni amministrative, a fronte di esigenze di carattere unitario», anche in relazione «ai criteri indicati dall'art. 118 Cost. per la allocazione e la disciplina delle funzioni amministrative, nonché al principio di leale collaborazione» (sentenza n. 131 del 2016, nonché sentenze n. 119 del 2014, n. 182 del 2013, n. 383 del 2005).

La pluralità di interessi e di competenze che ricorrono nella materia in esame trova la sua composizione nell'intesa, prevista anche per la fase di localizzazione e realizzazione dell'opera ai sensi dall'art. 52-quinquies del decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità (Testo A)».

Il raggiungimento dell'intesa costituisce lo strumento necessario al fine d'identificare le «linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale con riferimento all'articolazione territoriale delle reti infrastrutturali energetiche dichiarate di interesse nazionale ai sensi delle leggi vigenti,

inclusa la rete dei gasdotti» (da ultimo, sentenza n. 249 del 2016), superabile nel caso d'inerzia regionale con le modalità previste dal comma 8-bis dell'art. 1 della legge n. 239 del 2004.

Dunque, è proprio il comma 3 della nuova formulazione dell'art. 1 della legge reg. n. 41 del 2014, recante le deroghe al divieto di variazione della destinazione agricola dei terreni, stabilito in via generale dai primi due commi dell'art. 1, a determinare la lesione delle competenze statali. Nel prevedere tali deroghe, infatti, la Regione, eccedendo le proprie competenze, disciplina casi nei quali la realizzazione dell'opera dipende da una valutazione non sua, ma dello Stato.

Edilizia e urbanistica - Vincoli settennali alla tipizzazione urbanistica sulle aree soggette all'espianto di alberi di ulivo affetti da xylella o co.di.ro - Deroghe al divieto di variazione della destinazione. - Legge della Regione Puglia 8 ottobre 2014, n. 41 (Misure di tutela delle aree colpite da xylella fastidiosa), art. 1, come sostituito dall'art. 1 della legge della Regione Puglia 11 aprile 2016, n. 7, recante «Modifiche alla legge regionale 8 ottobre 2014, n. 41 (Misure di tutela delle aree colpite da xylella fastidiosa)». - (T-170105) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.20 del 17-5-2017)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Puglia 8 ottobre 2014, n. 41 (Misure di tutela delle aree colpite da xylella fastidiosa), come sostituito dall'art. 1 della legge della Regione Puglia 11 aprile 2016, n. 7, recante «Modifiche alla legge regionale 8 ottobre 2014, n. 41 (Misure di tutela delle aree colpite da xylella fastidiosa)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 10-14 giugno 2016, depositato in cancelleria il 16 giugno 2016 ed iscritto al n. 31 del registro ricorsi 2016.

Visto l'atto di costituzione della Regione Puglia;

udito nell'udienza pubblica del 4 aprile 2017 il Giudice relatore Giuliano Amato;

uditi l'avvocato dello Stato Vincenzo Nunziata per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Francesco Saverio Marini per la Regione Puglia.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento agli artt. 3, 41, 42, 43, 117, primo e terzo comma, 118 e 120 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Puglia 8 ottobre 2014, n. 41 (Misure di tutela delle aree colpite da xylella fastidiosa), come sostituito dall'art. 1 della legge della Regione Puglia 11 aprile 2016, n. 7, recante «Modifiche alla legge regionale 8 ottobre 2014, n. 41 (Misure di tutela delle aree colpite da xylella fastidiosa)».

Le disposizioni impugnate istituiscono un vincolo di natura urbanistica sulle aree che, per effetto dell'infezione provocata dal batterio della xylella fastidiosa o del complesso del disseccamento rapido dell'olivo (co.di.r.o.), siano interessate dall'espianto, abbattimento o spostamento degli alberi di ulivo, stabilendo che tali zone non possano mutare la destinazione urbanistica vigente al momento dell'espianto per sette anni, né essere interessate dal rilascio di permessi di costruire che siano in contrasto con la preesistente destinazione urbanistica.

Nondimeno, le stesse disposizioni prevedono la possibilità di deroghe a tale vincolo per «la realizzazione di opere pubbliche prive di alternativa localizzativa e necessarie alla salvaguardia della pubblica incolumità e dell'ambiente e per le quali sia stata svolta con esito positivo la valutazione di impatto ambientale (VIA)».

Inoltre, l'opera autorizzata deve avere un livello di progettazione esecutiva ed essere immediatamente cantierabile, coerente con ulteriori opere tecnicamente connesse che dovessero risultare necessarie all'esercizio dell'opera stessa, nonché con il contesto produttivo territoriale ed è necessario che siano state adempiute tutte le prescrizioni rivenienti dal provvedimento di VIA e che la relativa verifica di ottemperanza sia stata asseverata da tutti gli enti competenti.

2.- Secondo la parte ricorrente, le disposizioni impugnate potrebbero pregiudicare la costruzione delle infrastrutture gas di competenza nazionale che interessano la Regione Puglia, con particolare riferimento all'interconnessione tra il metanodotto Trans Adriatic Pipeline (TAP) e la rete nazionale di Snam Rete Gas, nonché alla posa dei metanodotti di interesse nazionale appartenenti alla rete nazionale gasdotti.

2.1.- Una prima censura viene prospettata in relazione all'art. 3 Cost., poiché le deroghe al vincolo urbanistico previste dalla disposizione impugnata sarebbero riferite alle «opere pubbliche» e non anche alle opere private di interesse pubblico, che meriterebbero identica disciplina, con il risultato d'impedire la realizzazione delle infrastrutture quali oleodotti, gasdotti, elettrodotti, acquedotti, e altro, nelle aree interessate.

2.2.- È altresì denunciata la violazione dei principi fondamentali della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., con particolare riferimento ai commi 7, lettera g), e 8, lettera b), numero 2), dell'art. 1 della legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia), poiché la previsione regionale ostacolerebbe la realizzazione delle infrastrutture energetiche sul territorio regionale, integrando anche una violazione del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., in quanto si porrebbe un impedimento assoluto al raggiungimento dell'intesa regionale prevista dall'art. 1, comma 8, lettera b), numero 2), della legge n. 239 del 2004, necessaria ai fini della realizzazione delle opere in discorso.

2.3.- La parte ricorrente denuncia, inoltre, la violazione dell'art. 118 Cost., per contrasto con la disciplina delle competenze amministrative ed autorizzatorie per gli impianti oggetto dell'intervento normativo, riservate allo Stato dall'art. 29, comma 2, lettera g), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59). In applicazione della norma regionale, infatti, la Regione Puglia dovrebbe negare sempre e comunque l'intesa, anche in caso di convergenza tra interesse statale e interesse regionale nella localizzazione e realizzazione degli impianti.

2.4.- Da ultimo, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, sono ravvisabili ulteriori profili d'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 41, 42 e 43 Cost., nonché dell'art. 117, primo comma, Cost., con riferimento agli artt. 43 e 49 del Trattato U.E. [recte: Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)].

3.- Preliminarmente, deve essere dichiarata l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale formulate in riferimento agli artt. 3, 41, 42, 43, 117, primo comma, in relazione agli artt. 43 e 49 TFUE, e 120 Cost.

Questa Corte ha costantemente affermato che costituisce onere del ricorrente identificare esattamente la questione nei suoi termini normativi, indicando le norme costituzionali e ordinarie, la

definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione di costituzionalità (tra le tante, sentenze n. 249 del 2016, n. 233, n. 153 e n. 82 del 2015, n. 259 e n. 39 del 2014), ed esponendo una seppur sintetica argomentazione di merito a sostegno della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale delle norme impugnate (ex plurimis, sentenze n. 249 del 2016, n. 184 del 2012, n. 119 del 2010).

Del tutto carenti di supporto motivazionale sono le censure relative agli artt. 41, 42 e 43 Cost., poiché non è illustrato alcun argomento riguardo alle modalità con le quali la disposizione regionale impugnata inciderebbe sulla libertà d'iniziativa economica, né in ordine al pregiudizio che essa recherebbe ai principi costituzionali in materia di espropriazione.

Allo stesso modo, immotivata si presenta anche la censura relativa all'art. 117, primo comma, Cost., per violazione degli artt. 43 e 49 del TFUE, in quanto nulla si dice sulle modalità con le quali si verificherebbe la lesione di tali parametri; in particolare, per l'art. 43 del TFUE, si evoca una disposizione che, come evidenziato anche dalla difesa regionale, non appare conferente alla materia in esame.

Appare, altresì, carente di adeguata motivazione la censura relativa all'art. 120 Cost., la cui violazione è evocata in termini meramente assertivi, sebbene possa desumersi un generico collegamento con le censure relative agli altri parametri costituzionali.

Da ultimo, con riferimento alla censura posta in relazione all'art. 3 Cost., l'Avvocatura generale dello Stato si limita a denunciare una disparità di trattamento tra opere pubbliche ed opere private nella disciplina regionale impugnata, senza, tuttavia, svolgere una sufficiente argomentazione riguardo alle ragioni che osterebbero a tale diversità di trattamento. La censura, pertanto, non raggiunge quella soglia minima di chiarezza a cui la giurisprudenza di questa Corte subordina l'ammissibilità delle impugnative in via principale (ex multis, sentenze n. 249 del 2016, n. 39 del 2014, n. 119 del 2010 e n. 139 del 2006).

4.– Non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 2, della legge reg. Puglia n. 41 del 2014, come sostituito dall'art. 1 della legge reg. Puglia n. 7 del 2016, per violazione dell'art. 117, terzo comma, e dell'art. 118 Cost.

4.1.– Una ricostruzione dell'ambito materiale del Titolo V della Costituzione, a cui vanno ricondotte le disposizioni impugnate, consente, infatti, di collocarle all'interno delle competenze regionali in materia di «governo del territorio».

Tale materia, come più volte affermato da questa Corte, concerne, in linea di principio, tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività e, dunque, l'insieme delle norme che consentono di identificare e graduare gli interessi in base ai quali possono essere regolati gli usi ammissibili del territorio (tra le tante, sentenze n. 278 e n. 21 del 2010, 237 del 2009, n. 383 e n. 336 del 2005).

Le disposizioni di cui ai primi due commi dell'art. 1 della legge reg. Puglia n. 41 del 2014, come riformulati dalla legge reg. n. 7 del 2016, nel porre un vincolo settennale sui terreni agricoli che abbiano subito espianco di ulivi affetti da xylella o co.di.r.o., infatti, si pongono in linea di continuità con l'originaria previsione legislativa, da un lato estendendo la portata del vincolo, non più limitato ai soli terreni ove vi siano ulivi monumentali, dall'altro lato, riducendone la durata da quindici a sette anni. Per tali profili, dunque, le disposizioni regionali impugnate agiscono all'interno delle competenze regionali in materia di «governo del territorio», limitando la possibilità di edificare su terreni agricoli. In tal senso, quindi, non si palesano contrasti con i parametri costituzionali evocati.

5.– È fondata la questione di legittimità dell'art. 1, comma 3, della legge reg. Puglia n. 41 del 2014, come sostituito dall'art. 1 della legge regionale n. 7 del 2016, in riferimento all'art. 117, terzo comma, e all'art. 118 Cost.

5.1.– Come già affermato da questa Corte, infatti, non tutta la disciplina concernente la programmazione, la progettazione e la realizzazione delle opere o l'esercizio delle attività che, per loro natura, producono un inevitabile impatto sul territorio, può essere ricondotta al «governo del territorio». Ne consegue, che l'ambito materiale a cui ricondurre le competenze relative ad attività che presentano una diretta o indiretta rilevanza in termini di impatto territoriale, va ricercato attraverso la valutazione dell'elemento funzionale; l'interesse riferibile al «governo del territorio» e le connesse competenze non possono assumere carattere di esclusività, dovendo armonizzarsi e coordinarsi con la disciplina posta a tutela di ulteriori interessi differenziati (in tal senso già la sentenza n. 383 del 2005).

Dunque, è alla luce di tale giurisprudenza che deve essere esaminato il comma 3 dell'art. 1 della legge regionale in esame, che introduce talune deroghe al divieto di variazione della destinazione urbanistica. Come riconosciuto dalla stessa difesa regionale, la disposizione impugnata, in tal modo, incide su ulteriori aspetti concernenti gli usi del territorio, introducendo casi specifici nei quali il vincolo urbanistico non opera, investendo per tale profilo ambiti di competenza ulteriori, quale, appunto, il settore energetico.

5.2.– La disposizione regionale include nel suo divieto la realizzazione di opere rientranti di sicuro nella competenza statale, come, tra le altre, le opere energetiche d'interesse strategico nazionale, alle quali si riferisce il ricorso.

Inoltre, per le stesse opere la cui realizzazione è, invece, ammessa, si fa riferimento ad interessi, quali l'ambiente, che rientrano nella competenza esclusiva statale, e la pubblica incolumità, la quale certamente investe anche profili, come la sicurezza, attinenti a valutazioni proprie dello Stato.

La natura di siffatti interessi, dunque, fa escludere un potere regionale come quello previsto dalla disposizione in esame, che manifesta in tal modo un'esorbitanza dalle competenze legislative della Regione.

Con particolare riferimento alla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», non possono non entrare in gioco i principi fondamentali posti dallo Stato, nello specifico con: l'art. 1, comma 7, lettera g), della legge n. 239 del 2004, che riserva allo Stato le funzioni amministrative concernenti «l'identificazione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale con riferimento all'articolazione territoriale delle reti infrastrutturali energetiche dichiarate di interesse nazionale ai sensi delle leggi vigenti»; l'art. 1, comma 8, lettera b), numero 2), della legge n. 239 del 2004, che attribuisce allo Stato le funzioni inerenti «l'individuazione, di intesa con la Conferenza unificata, della rete nazionale di gasdotti»; l'art. 29, comma 2, lettera g), del decreto legislativo 112 del 1998, che riserva allo Stato le funzioni amministrative concernenti, in particolare, i profili autorizzatori e in materia di gasdotti.

La legge n. 239 del 2004, come sottolineato in più occasioni da questa Corte, anche attraverso il meccanismo della «chiamata in sussidiarietà», quindi attraverso un modulo procedimentale basato su esigenze d'interesse nazionale, ha «ridefinito in modo unitario e a livello nazionale i procedimenti di localizzazione e realizzazione della rete di oleodotti e gasdotti, nonché dei connessi impianti di compressione a gas, in base alla necessità di riconoscere un ruolo fondamentale agli organi statali nell'esercizio delle corrispondenti funzioni amministrative, a fronte di esigenze di carattere unitario» (tra le tante, sentenza n. 249 del 2016).

Le norme statali, dunque, costituiscono principi fondamentali per la localizzazione e la realizzazione delle opere d'interesse nazionale, e quindi anche nella materia energetica, «in base all'evidente presupposto della necessità di riconoscere un ruolo fondamentale agli organi statali nell'esercizio delle corrispondenti funzioni amministrative, a fronte di esigenze di carattere unitario», anche in relazione «ai criteri indicati dall'art. 118 Cost. per la allocazione e la disciplina delle funzioni amministrative, nonché al principio di leale collaborazione» (sentenza n. 131 del 2016, nonché sentenze n. 119 del 2014, n. 182 del 2013, n. 383 del 2005).

5.3.– La pluralità di interessi e di competenze che ricorrono nella materia in esame trova la sua composizione nell'intesa, prevista anche per la fase di localizzazione e realizzazione dell'opera ai sensi dall'art. 52-quinquies del decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità (Testo A)».

Il raggiungimento dell'intesa costituisce lo strumento necessario al fine d'identificare le «linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale con riferimento all'articolazione territoriale delle reti infrastrutturali energetiche dichiarate di interesse nazionale ai sensi delle leggi vigenti, inclusa la rete dei gasdotti» (da ultimo, sentenza n. 249 del 2016), superabile nel caso d'inerzia regionale con le modalità previste dal comma 8-bis dell'art. 1 della legge n. 239 del 2004.

In base a tali presupposti ed anche in ragione del pregiudizio arrecato alla ricerca dell'intesa, questa Corte ha più volte dichiarato l'illegittimità costituzionale di leggi regionali che prevedevano divieti o ponevano vincoli alla localizzazione di impianti energetici in zone diverse da quelle individuate dalla Regione (tra le tante, sentenze n. 249 e n. 154 del 2016, n. 119 del 2014, n. 182 del 2013).

La stessa difesa regionale non nega la connessione delle norme adottate con competenze dello Stato, ma le ritiene salvaguardate poiché non sarebbe pregiudicata l'intesa che lo Stato stesso e la Regione sono chiamati a raggiungere nei procedimenti di localizzazione di queste infrastrutture.

L'intesa, infatti, sarebbe atto di natura politica, che impegna le parti ad adottare ogni atto idoneo ad assicurare l'adempimento degli obblighi assunti con l'intesa medesima, comprese eventuali modifiche al proprio ordinamento legislativo, in assenza delle quali lo Stato potrebbe comunque provvedere.

Tali argomentazioni non appaiono persuasive, in primo luogo, perché la disposizione di cui al comma 3 dell'art. 1 della legge impugnata individua fattispecie comunque al fuori delle competenze regionali; in secondo luogo, in quanto l'argomento che ogni legge possa sempre essere modificata qualora necessario prova troppo in un giudizio di legittimità costituzionale sulla medesima legge.

5.4.– Dunque, è proprio il comma 3 della nuova formulazione dell'art. 1 della legge reg. n. 41 del 2014, recante le deroghe al divieto di variazione della destinazione agricola dei terreni, stabilito in via generale dai primi due commi dell'art. 1, a determinare la lesione delle competenze statali. Nel prevedere tali deroghe, infatti, la Regione, eccedendo le proprie competenze, disciplina casi nei quali la realizzazione dell'opera dipende da una valutazione non sua, ma dello Stato.

Il permanere del generale divieto di edificazione su determinati territori regionali, previsto dai commi 1 e 2 dell'art. 1 della legge regionale impugnata, invece, non osta, di per sé, al raggiungimento delle intese necessarie alla localizzazione di opere d'interesse strategico nazionale e, dunque, alla loro realizzazione.

Ciò, infatti, discende dalle leggi dello Stato che, come la legge n. 239 del 2004, attribuiscono a quest'ultimo il potere di stabilire, in base all'interesse nazionale e salva l'intesa con le Regioni, la localizzazione e la realizzazione di opere siffatte. Il divieto regionale, perciò, è di per sé inoperante davanti ad opere rientranti in ambiti in cui le competenze amministrative e legislative della Regione sono sovrastate, e quindi limitate, dal predetto potere statale.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, della legge della Regione Puglia 8 ottobre 2014, n. 41 (Misure di tutela delle aree colpite da xylella fastidiosa), come sostituito dall'art. 1 della legge della Regione Puglia 11 aprile 2016, n. 7, recante «Modifiche alla legge regionale 8 ottobre 2014, n. 41 (Misure di tutela delle aree colpite da xylella fastidiosa)»;

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Puglia n. 41 del 2014, come sostituito dall'art. 1 della legge della Regione Puglia n. 7 del 2016, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 3, 41, 42, 43, 117, primo comma, in relazione agli artt. 43 e 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, e 120 della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 2, della legge della Regione Puglia n. 41 del 2014, come sostituito dall'art. 1 della legge della Regione Puglia n. 7 del 2016, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 aprile 2017.

Paolo GROSSI, Presidente
Giuliano AMATO, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'11 maggio 2017.

Sentenza: 11 aprile 2017, n. 106

Materia: professioni

Parametri invocati: artt. 117, comma terzo, e 120 comma secondo Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: legge della Regione Calabria 20 aprile 2016, n. 10 (Norme per la tutela della salute dei pazienti nell'esercizio delle attività specialistiche odontoiatriche), articoli 4 e 5.

Esito: fondatezza della questione

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri, ha promosso questione di legittimità costituzionale in via principale, degli artt. 4 e 5 della legge della Regione Calabria 20 aprile 2016, n. 10 (Norme per la tutela della salute dei pazienti nell'esercizio delle attività specialistiche odontoiatriche).

La Corte dichiara fondate le doglianze e dichiara l'illegittimità costituzionale delle norme.

Le disposizioni impugnate prevedono all'articolo 4 che "Non sono soggetti ad autorizzazione sanitaria all'esercizio, né a segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), gli studi odontoiatrici che effettuano esclusivamente visite e/o diagnostica strumentale non invasiva." e all'articolo 5 che "È soggetta ad autorizzazione sanitaria all'esercizio, con integrale applicazione del procedimento previsto dalla L.R. n. 24/2008: a) l'attività volta ad erogare prestazioni odontoiatriche all'interno di ambulatori o di altre strutture sanitarie comunque non rientranti nella definizione di "studio odontoiatrico" di cui all'articolo 2; b) in via residuale, l'attività degli studi odontoiatrici che non rientra tra le prestazioni a minore invasività elencate nell'Allegato "B" alla presente legge, fatte salve le previsioni di cui all'articolo 4."

L'articolo 4 pertanto individua le attività odontoiatriche non soggette ad autorizzazione sanitaria o a segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) e l'articolo 5 individua quelle, al contrario, soggette ad autorizzazione sanitaria all'esercizio.

La corte ritiene che così si venga ad intervenire in materia sanitaria, la cui attuazione competerebbe esclusivamente al commissario ad acta in carica.

L'interferenza e la conseguente violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost. deriva dalla previsione, tra le azioni e gli interventi prioritari affidati al commissario ad acta dalla delibera del Consiglio dei ministri, della "attuazione della normativa statale in materia di autorizzazioni e accreditamenti istituzionali, mediante adeguamento della vigente normativa regionale" (punto 10 della delibera). Il compito di adeguare alla legislazione statale la normativa regionale in materia di autorizzazioni allo svolgimento di attività sanitaria spetta al solo commissario ad acta. L'intervento legislativo regionale si configura come una riappropriazione di un potere dal cui esercizio la Regione è stata temporaneamente interdetta, riappropriazione che, alla luce della giurisprudenza costituzionale è costituzionalmente illegittima.

La Corte, richiamando la propria giurisprudenza, ricorda che costituisce un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica quanto stabilito dall'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009, per cui sono vincolanti, per le Regioni che li abbiano sottoscritti, gli accordi previsti dall'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)", finalizzati

al contenimento della spesa sanitaria e al ripianamento dei debiti (da ultimo, sentenza n. 227 del 2015)”.
La Corte ha altresì costantemente affermato che, ai sensi dell’art. 120, secondo comma, Cost., “il Governo può nominare un commissario ad acta, le cui funzioni, come definite nel mandato conferitogli e come specificate dai programmi operativi (ex art. 2, comma 88, della legge n. 191 del 2009), pur avendo carattere amministrativo e non legislativo (sentenza n. 361 del 2010), devono restare, fino all’esaurimento dei compiti commissariali, al riparo da ogni interferenza degli organi regionali - anche qualora questi agissero per via legislativa - pena la violazione dell’art. 120, secondo comma, Cost. .

L’illegittimità costituzionale della legge regionale sussiste anche quando l’interferenza è meramente potenziale e, dunque, a prescindere dal verificarsi di un contrasto diretto con i poteri del commissario incaricato di attuare il piano di rientro . Il divieto di interferenza con le funzioni commissariali si traduce, dunque, in un effetto interdittivo di qualsiasi disposizione incompatibile con gli impegni assunti ai fini del risanamento economico-finanziario del disavanzo sanitario regionale, potendo essa intervenire in maniera disarmonica rispetto alle scelte commissariali e, dunque, indirettamente ostacolare l’unitarietà dell’intervento.

Nel caso di specie l’interferenza risulta evidente a una semplice comparazione testuale degli atti legislativi.

Le censurate disposizioni, infatti, individuano, con l’art. 4, le attività odontoiatriche non soggette ad autorizzazione sanitaria o a segnalazione certificata di inizio attività e, con l’art. 5, quelle, al contrario, soggette ad autorizzazione sanitaria all’esercizio.

La delibera del Consiglio dei ministri del 12 marzo 2015 attribuisce al commissario ad acta il compito di dare attuazione alla normativa statale in materia di autorizzazioni e accreditamenti istituzionali, mediante adeguamento della vigente normativa regionale.

La Corte dichiara pertanto l’illegittimità costituzionale degli artt. 4 e 5 della legge reg. Calabria n. 10 del 2016, per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 120, secondo comma, Cost.

Sanita' pubblica - Individuazione delle attivita' specialistiche odontoiatriche non soggette ad autorizzazione o a segnalazione certificata di inizio attivita' e quelle, al contrario, soggette ad autorizzazione sanitaria all'esercizio. - Legge della Regione Calabria 20 aprile 2016, n. 10 (Norme per la tutela della salute dei pazienti nell'esercizio delle attivita' specialistiche odontoiatriche), artt. 4 e 5. - (T-170106) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.20 del 17-5-2017)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 4 e 5 della legge della Regione Calabria 20 aprile 2016, n. 10 (Norme per la tutela della salute dei pazienti nell’esercizio delle attività specialistiche odontoiatriche), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 16-21 giugno 2016, depositato in cancelleria il 21 giugno 2016 ed iscritto al n. 35 del registro ricorsi 2016.

Udito nell’udienza pubblica dell’11 aprile 2017 il Giudice relatore Marta Cartabia;

udito l’avvocato dello Stato Leonello Mariani per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

1.– Con ricorso notificato il 16–21 giugno 2016, depositato nella cancelleria di questa Corte il 21 giugno e iscritto al n. 35 del registro ricorsi 2016, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, ai sensi dell’art. 127 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 4 e 5 della legge della Regione Calabria 20 aprile 2016, n. 10 (Norme per la tutela della salute dei pazienti nell’esercizio delle attività specialistiche odontoiatriche), lamentando la violazione degli artt. 32, 117, terzo comma, e 120, secondo comma, Cost.

1.1.– Ad avviso del ricorrente, le disposizioni censurate interverrebbero in materia di regime autorizzatorio per l’esercizio di attività sanitarie, così interferendo con i poteri del commissario ad acta nominato, per l’attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario, con la delibera del Consiglio dei ministri del 12 marzo 2015.

In particolare, le norme impugnate interferirebbero con l’incarico al commissario ad acta di adottare, tra le azioni e gli interventi prioritari, quelli volti alla «attuazione della normativa statale in materia di autorizzazioni e accreditamenti istituzionali, mediante adeguamento della vigente normativa regionale» (punto 10 della menzionata delibera).

Entrambe le disposizioni censurate, inoltre, si porrebbero in violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost., per contrasto con la norma interposta dell’art. 2, commi 80 e 95, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», che vieta l’adozione da parte della Regione commissariata di nuovi provvedimenti, anche legislativi, che siano di ostacolo alla piena attuazione del piano di rientro, e per conseguente contraddizione con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di «coordinamento della finanza pubblica» e di «tutela della salute».

L’art. 4, infine, sarebbe in violazione degli artt. 32 e 117, terzo comma, Cost. per contrasto con le norme interposte contenute negli artt. 8 e 8-ter del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell’articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), i quali stabiliscono i «requisiti minimi» di sicurezza e qualità per poter effettuare prestazioni sanitarie, assurgendo a principi fondamentali nella materia «tutela della salute».

2.– Le questioni sollevate in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 120, secondo comma, Cost., sono fondate.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, «costituisce un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica quanto stabilito dall’art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009, per cui sono vincolanti, per le Regioni che li abbiano sottoscritti, gli accordi previsti dall’art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)”, finalizzati al contenimento della spesa sanitaria e al ripianamento dei debiti (da ultimo, sentenza n. 227 del 2015)» (da ultimo, sentenza n. 14 del 2017).

Questa Corte ha altresì costantemente affermato che, ai sensi dell’art. 120, secondo comma, Cost., «il Governo può nominare un commissario ad acta, le cui funzioni, come definite nel mandato conferitogli e come specificate dai programmi operativi (ex art. 2, comma 88, della legge n. 191 del 2009), pur avendo carattere amministrativo e non legislativo (sentenza n. 361 del 2010), devono restare, fino all’esaurimento dei compiti commissariali, al riparo da ogni interferenza degli organi regionali – anche qualora questi agissero per via legislativa – pena la violazione dell’art. 120, secondo comma, Cost. (ex plurimis, sentenze n. 14 del 2017; n. 266 del 2016; n. 278 e n. 110 del 2014; n. 228, n. 219, n. 180 e n. 28 del 2013 e già n. 78 del 2011).

L’illegittimità costituzionale della legge regionale sussiste anche quando l’interferenza è meramente potenziale e, dunque, a prescindere dal verificarsi di un contrasto diretto con i poteri del commissario incaricato di attuare il piano di rientro (sentenza n. 110 del 2014)» (sentenza n. 14 del 2017; nello stesso senso, n. 266 del 2016 e n. 227 del 2015). Il divieto di interferenza con le

funzioni commissariali si traduce, dunque, in un «effetto interdittivo di qualsiasi disposizione incompatibile con gli impegni assunti ai fini del risanamento economico-finanziario del disavanzo sanitario regionale» (sentenza n. 51 del 2013), potendo essa intervenire in maniera disarmonica rispetto alle scelte commissariali e, dunque, indirettamente ostacolare l'unitarietà dell'intervento (sentenza n. 266 del 2016).

Nel caso di specie l'interferenza risulta evidente a una semplice comparazione testuale degli atti legislativi.

Le censurate disposizioni, infatti, individuano, con l'art. 4, le attività odontoiatriche non soggette ad autorizzazione sanitaria o a segnalazione certificata di inizio attività e, con l'art. 5, quelle, al contrario, soggette ad autorizzazione sanitaria all'esercizio. La delibera del Consiglio dei ministri del 12 marzo 2015 attribuisce al commissario ad acta il compito di dare «attuazione alla normativa statale in materia di autorizzazioni e accreditamenti istituzionali, mediante adeguamento della vigente normativa regionale».

3.– Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale degli artt. 4 e 5 della legge reg. Calabria n. 10 del 2016, per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 120, secondo comma, Cost. Restano assorbite le ulteriori censure formulate dal ricorrente.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 4 e 5 della legge della Regione Calabria 20 aprile 2016, n. 10 (Norme per la tutela della salute dei pazienti nell'esercizio delle attività specialistiche odontoiatriche).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 aprile 2017.

Paolo GROSSI, Presidente
Marta CARTABIA, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'11 maggio 2017.

Sentenza: 4 aprile 2017, n. 107

Materia: Governo del territorio - Edilizia

Parametri invocati: articoli 3, 9, 81, terzo comma, 97, secondo comma, 117, commi primo, secondo, lettere e), l), s), e terzo, e 120 della Costituzione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: articoli 8, 17, commi dal 3 al 6, 19, comma 10, 21, comma 1, lettera d), e 22, comma 4, lettera a), della legge della Regione Campania 5 aprile 2016, n. 6 (Prime misure per la razionalizzazione della spesa e per il rilancio della economia campana – Legge collegata alla legge regionale di stabilità per l’anno 2016)

Esito:

- illegittimità costituzionale dell’art. 12, comma 4-bis, della legge della Regione Campania 28 dicembre 2009, n. 19 (Misure urgenti per il rilancio economico, per la riqualificazione del patrimonio esistente, per la prevenzione del rischio sismico e per la semplificazione amministrativa), come sostituito dall’art. 8, comma 1, lettera l), della legge della Regione Campania 5 aprile 2016, n. 6 (Prime misure per la razionalizzazione della spesa e per il rilancio della economia campana – Legge collegata alla legge regionale di stabilità per l’anno 2016), nella parte in cui fa riferimento “alla stessa legge” anziché “alla disciplina edilizia ed urbanistica vigente”;
- inammissibili o estinte le altre questioni;

Estensore nota: Domenico Ferraro

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 8, 17, commi dal 3 al 6, 19, comma 10, 21, comma 1, lettera d), e 22, comma 4, lettera a), della legge della Regione Campania 5 aprile 2016, n. 6 (Prime misure per la razionalizzazione della spesa e per il rilancio della economia campana – Legge collegata alla legge regionale di stabilità per l’anno 2016).

Le disposizioni sono state ritenute in contrasto con gli articoli 3, 9, 81, terzo comma, 97, secondo comma, 117, commi primo, secondo, lettere e), l), s), e terzo, e 120 della Costituzione. Nelle more del giudizio, il ricorrente, con delibera assunta dal Consiglio dei ministri il 9 novembre 2016, ha rinunciato alla questione di legittimità costituzionale in oggetto limitatamente agli articoli 17, commi dal 3 al 6, 19, comma 10, e 22, comma 4, lettera a), della legge regionale impugnata, in ragione della intervenuta abrogazione delle citate disposizioni ad opera della legge della Regione Campania 8 agosto 2016, n. 22.

Ad avviso del Governo, l’art. 8 della legge regionale in esame violerebbe l’art. 117, terzo comma, Cost., perché in contrasto con i principi fondamentali espressi dalla legislazione statale nella materia “governo del territorio” quali, in particolare, quelli stabiliti dall’art. 36 del d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380, recante “Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. (Testo A)” e dal comma 10 dell’art. 5 del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l’economia), convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106.

L’art. 8, secondo quanto addotto nel ricorso, sarebbe inoltre in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost. L’art. 8 della legge regionale 6/2016 incide, modificandone parzialmente il contenuto, sulla legge della Regione Campania 28 dicembre 2009, n. 19 attuativa del programma nazionale meglio

nota come “Piano Casa”, delineato dall’Intesa raggiunta dalla Conferenza unificata Stato Regioni del 31 marzo 2009.

La disposizione censurata, in particolare, costituisce l’ultimo degli interventi di modifica sopravvenuti nel tempo relativi alla citata disciplina regionale, la quale contiene alcune misure premiali, quali ampliamenti volumetrici e di superficie: art. 1, comma 2), in deroga ai vigenti strumenti urbanistici, legate ad interventi edilizi funzionali a garantire la realizzazione di determinati obiettivi di massima precisati dal comma 1 dell’art. 1.

Il Governo censura esclusivamente il comma 1, lettera l), dell’impugnato art. 8, che ha sostituito il comma 4-bis dell’art. 12 della legge regionale n. 19 del 2009. La norma oggi sostituita da quella censurata così recita: “4-bis.

Le disposizioni di cui all’art. 36 del d.p.r. 380/2001 si applicano anche agli interventi previsti dalla presente legge e realizzati dopo la sua entrata in vigore, privi di titolo abilitativo o in difformità da esso, ma che risultano conformi alla stessa legge sia al momento della realizzazione degli stessi interventi, sia al momento della presentazione della domanda”.

Ad avviso del Governo tale previsione sarebbe in conflitto con l’art. 36 del Testo unico, disposizione cui la Corte, con sentenza 101/2013, ha già riconosciuto natura di principio fondamentale nella materia “governo del territorio”, nella parte in cui subordina il rilascio del titolo abilitativo in sanatoria alla riscontrata presenza del requisito della cosiddetta “doppia conformità”, cioè della conformità dell’intervento alla disciplina urbanistica ed edilizia in vigore sia al momento della sua realizzazione sia al momento della presentazione della domanda di sanatoria.

Secondo la tesi del ricorrente, esplicitata con maggiore precisione nella memoria, la disposizione censurata richiede la conformità dell’opera alla stessa legge, ossia la legge regionale 19/2009 e non “alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione degli stessi interventi, sia al momento della presentazione della domanda”, così come previsto dal parametro interposto evocato. Consentirebbe, dunque, di sanare opere conformi alla citata disciplina regionale nella sua attuale formulazione, frutto di successivi interventi di modifica, e non a quella vigente all’epoca della loro esecuzione.

Si darebbe luogo, nella sostanza, ad una sanatoria surrettizia, trasformando in abusi “formali” le violazioni sostanziali della disciplina urbanistica ed edilizia vigente all’epoca delle relative opere.

Ciò, peraltro, in ulteriore immediato contrasto con il disposto di cui all’art. 5, comma 10, del d.l. 70/2011, convertito, con modificazioni, dalla legge 106/2011, che esclude, per gli immobili abusivi, le misure di premialità previste dalle leggi regionali ricomprese, come quella della Regione Campania 19/2009, nel citato programma nazionale denominato «Piano Casa».

Il ricorrente sostiene, inoltre, che, a seguito delle diverse modifiche sopravvenute nel tempo rispetto all’originario impianto della legge regionale n. 19 del 2009, le amministrazioni comunali si troveranno nella condizione di non essere in grado di verificare la data di effettiva esecuzione dei singoli interventi edilizi ricompresi nell’ambito di previsione del “Piano Casa” adottato dalla Regione convenuta.

Ciò renderebbe in concreto inapplicabile il principio fondamentale espresso dall’art. 36 del TUE, così da porre la disciplina regionale censurata comunque in conflitto con i principi costituzionali di ragionevolezza e buon andamento dell’azione amministrativa, per la sostanziale impossibilità di risalire alla normativa vigente alla data di realizzazione delle opere.

Di qui la denunciata violazione anche degli artt. 3 e 97, secondo comma, Costituzione. Avuto riguardo ai detti parametri, va rimarcato che la formulazione letterale della disposizione censurata può prestarsi a dubbi interpretativi in ordine al rispetto del requisito della “doppia conformità” imposto dalla disciplina statale di riferimento, così da determinare potenziali incertezze nell’azione amministrativa diretta alla verifica della legittimità degli interventi edilizi ricompresi nell’ambito della normativa di favore prevista dal “Piano Casa” della Regione convenuta.

La Corte, con sentenza 101/2013, ha desunto dall’art. 36 del Testo unico richiamato principio fondamentale in forza del quale è possibile ottenere un permesso in sanatoria solo se

l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda.

La norma contiene un espresso riferimento all'art. 36 del Testo unico e ne ribadisce, richiamandolo, il contenuto ma la disposizione censurata si differenzia sensibilmente dal tenore letterale dello stesso in termini tali da favorirne possibili letture alternative non necessariamente in linea con il concetto della "doppia conformità", così come cristallizzato dalla Corte con il precedente già citato.

La disciplina regionale si distanzia dal citato parametro interposto laddove afferma che l'opera deve essere conforme "alla stessa legge", intesa cioè la n. 19/2009, in luogo della prescrizione, dettata dalla norma statale, secondo cui essa deve essere conforme "alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione degli stessi interventi, sia al momento della presentazione della domanda".

Le differenze di contenuto finiscono per incidere sul nucleo della previsione statale ed in particolare, la mancata espressa precisazione, che deve comunque farsi riferimento alla disciplina "vigente" alla data di realizzazione dell'intervento, rappresenta un elemento testuale di differenziazione potenzialmente in grado di indurre l'interprete a ritenere che siano sanabili opere conformi alla disciplina regionale nella sua attuale formulazione, frutto di successivi interventi di modifica, e non a quella vigente all'epoca della loro esecuzione.

La norma regionale è censurabile alla luce del principio di razionalità normativa qualora la formulazione della stessa sia tale da potere dare luogo ad applicazioni distorte (sentenza 10/1997) o ambigue (sentenza 200/2012), che contrastino, a causa dei diversi esiti che essa renda plausibili, il buon andamento della pubblica amministrazione, da intendersi quale ordinato, uniforme e prevedibile svolgimento dell'azione amministrativa, secondo principi di legalità e di buona amministrazione.

La Corte sostiene che nel caso in cui l'ambiguità semantica riguardi una disposizione regionale foriera di sostanziali dubbi interpretativi che rendono concreto il rischio di un'elusione del principio fondamentale stabilito dalla norma statale.

In questa ipotesi, l'esigenza unitaria sottesa al principio fondamentale è pregiudicata dal significato precettivo non irragionevolmente desumibile dalla disposizione regionale: lungi dal tradursi in un mero inconveniente di fatto, l'eventuale distonia interpretativa, contraddittoria rispetto alla norma statale, costituisce conseguenza diretta della modalità di formulazione della disposizione, che deve essere dichiarata, dunque, costituzionalmente illegittima.

La corte dichiara l'illegittimità costituzionale della norma impugnata, con riferimento agli articoli 3 e 97 Cost., nella parte in cui si differenzia dall'art. 36 del Testo Unico.

Edilizia e urbanistica (interventi ricompresi nell'ambito della normativa di favore prevista dal "Piano casa") - Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni (procedura comparativa ad evidenza pubblica per il rilascio di nuove concessioni demaniali marittime) - Bilancio e contabilità pubblica (finanziamento aggiuntivo in favore della Città metropolitana di Napoli) - Tutela e sicurezza sul lavoro (obbligo del direttore di lavori edili privati oggetto di permesso di costruire, SCIA, DIA, CIL o CILA, di trasmissione allo sportello unico per l'edilizia, all'inizio e alla fine dei lavori, del documento unico di regolarità contributiva dell'impresa esecutrice) - Sanità pubblica (misure per l'incremento delle strutture accreditate con i sistemi PET/TC). - Legge della Regione Campania 28 dicembre 2009, n. 19 (Misure urgenti per il rilancio economico, per la riqualificazione del patrimonio esistente, per la prevenzione del rischio sismico e per la semplificazione amministrativa), art. 12, comma 4-bis, come sostituito dall'art. 8, comma 1, lettera l), della legge della Regione Campania 5 aprile 2016, n. 6 (Prime misure per la razionalizzazione della spesa e per il rilancio della economia campana - Legge collegata alla legge regionale di stabilità per l'anno 2016); legge della Regione Campania 5 aprile 2016, n. 6, artt. 17, commi dal 3 al 6, 19, comma 10, 21, comma 1, lettera d), 22, comma 4, lettera a). - (T-170107) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.20 del 17-5-2017)

ENTENZA N. 107
ANNO 2017

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 8 (recte: art. 8, comma 1, lettera l), e 17, commi dal 3 al 6, 19, comma 10, 21, comma 1, lettera d), 22, comma 4, lettera a), della legge della Regione Campania 5 aprile 2016, n. 6 (Prime misure per la razionalizzazione della spesa e per il rilancio della economia campana – Legge collegata alla legge regionale di stabilità per l'anno 2016), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 3-7 giugno 2016, depositato in cancelleria il 13 giugno 2016 ed iscritto al n. 30 del registro ricorsi 2016.

Visto l'atto di costituzione della Regione Campania;

udito nell'udienza pubblica del 4 aprile 2017 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

uditi l'avvocato dello Stato Francesco Sclafani per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Almerina Bove per la Regione Campania.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 8, 17, commi dal 3 al 6, 19, comma 10, 21, comma 1, lettera d), e 22, comma 4, lettera a), della legge della Regione Campania 5 aprile 2016, n. 6 (Prime misure per la razionalizzazione della spesa e per il rilancio della economia campana – Legge collegata alla legge regionale di stabilità per l'anno 2016), disposizioni ritenute in contrasto con gli artt. 3, 9, 81, terzo comma, 97, secondo comma, 117, commi primo, secondo, lettere e), l), s), e terzo, e 120 della Costituzione.

2.– Nelle more del giudizio, il ricorrente, con delibera assunta dal Consiglio dei ministri il 9 novembre 2016, ha rinunciato alla questione di legittimità costituzionale in oggetto limitatamente agli artt. 17, commi dal 3 al 6, 19, comma 10, e 22, comma 4, lettera a), della legge regionale impugnata, in ragione della intervenuta abrogazione delle citate disposizioni ad opera della legge della Regione Campania 8 agosto 2016, n. 22 (Legge annuale di semplificazione 2016 – Manifattur@ Campania: Industria 4.0).

La Regione ha depositato una nota contenente l'accettazione della rinuncia, deliberata dalla Giunta regionale nella seduta del 13 dicembre 2016.

Con riferimento alle citate disposizioni, dunque, va dichiarata l'estinzione del processo ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte Costituzionale.

3.– L'oggetto del giudizio risulta in conseguenza limitato alle sole questioni relative alle disposizioni di cui agli artt. 8 e 21, comma 1, lettera d), della legge regionale impugnata.

4.– Ad avviso del Governo, l'art. 8 della legge regionale in disamina violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., perché in contrasto con i principi fondamentali espressi dalla legislazione statale nella materia «governo del territorio» quali, in particolare, quelli stabiliti dall'art. 36 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. (Testo A)» (di seguito, TUE) e dal comma 10

dell'art. 5 del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia), convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106.

Il citato art. 8, secondo quanto addotto nel ricorso, sarebbe inoltre in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost.

5.– L'art. 8 della legge regionale n. 6 del 2016 incide, modificandone parzialmente il contenuto, sulla legge della Regione Campania 28 dicembre 2009, n. 19 (Misure urgenti per il rilancio economico, per la riqualificazione del patrimonio esistente, per la prevenzione del rischio sismico e per la semplificazione amministrativa), attuativa del programma nazionale meglio noto con il sintagma «Piano Casa», delineato dall'Intesa raggiunta dalla Conferenza unificata Stato Regioni del 31 marzo 2009.

La disposizione censurata, in particolare, costituisce l'ultimo degli interventi di modifica sopravvenuti nel tempo relativi alla citata disciplina regionale, la quale contiene alcune misure premiali (sostanzialmente ampliamenti volumetrici e di superficie: art. 1, comma 2), in deroga ai vigenti strumenti urbanistici, legate ad interventi edilizi funzionali a garantire la realizzazione di determinati obiettivi di massima (quelli precisati dal comma 1 dell'art. 1).

5.1.– Avuto riguardo alla detta disposizione, il ricorso rassegna un'esposizione argomentativa sostanzialmente suddivisa in due parti.

In una prima parte, il Governo si limita a descrivere alcune delle modifiche alla disciplina sul «Piano Casa» della Regione Campania apportate dall'art. 8 in oggetto.

In particolare, si fa riferimento sia ad alcune misure incentivanti già presenti nella struttura dalla legge regionale n. 19 del 2009 (segnatamente quelle previste dall'art. 4, comma 2, lettera g, nonché dall'art. 6-bis, comma 4, e dall'art. 7, commi 5 e 8-bis), rispetto alle quali viene individuata nella entrata in vigore della legge della Regione Campania 18 gennaio 2016, n. 1, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione finanziario per il triennio 2016 - 2018 della Regione Campania – Legge di stabilità regionale 2016», la data di relativa applicabilità (in ragione di quanto dettato con il comma 1, lettere b, e, f, g dell'art. 8 in oggetto); sia alla modifica della disciplina dettata dall'art. 7-bis (Recupero dei complessi produttivi dismessi) della legge regionale del 2009, così come introdotta dal comma 1, lettera h), sempre dell'art. 8 della legge impugnata.

5.2.– Posta tale premessa, il Governo censura esclusivamente il comma 1, lettera l), dell'impugnato art. 8, che ha sostituito il comma 4-bis dell'art. 12 della legge regionale n. 19 del 2009.

La norma oggi sostituita da quella censurata così recita: «[...] 4-bis. Le disposizioni di cui all'art. 36 del d.P.R. n. 380/2001 si applicano anche agli interventi previsti dalla presente legge e realizzati dopo la sua entrata in vigore, privi di titolo abilitativo o in difformità da esso, ma che risultano conformi alla stessa legge sia al momento della realizzazione degli stessi interventi, sia al momento della presentazione della domanda».

5.2.1.– Ad avviso del Governo tale previsione sarebbe in conflitto con l'art. 36 del TUE, disposizione cui la Corte (con la sentenza n. 101 del 2013) ha già riconosciuto natura di principio fondamentale nella materia «governo del territorio», nella parte in cui subordina il rilascio del titolo abilitativo in sanatoria alla riscontrata presenza del requisito della cosiddetta «doppia conformità», cioè della conformità dell'intervento alla disciplina urbanistica ed edilizia in vigore sia al momento della sua realizzazione sia al momento della presentazione della domanda di sanatoria.

Secondo la tesi del ricorrente, esplicitata con maggiore precisione nella memoria, la disposizione censurata richiede la conformità dell'opera «alla stessa legge» (ossia la legge regionale n. 19 del 2009) e non «[...] alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione degli stessi interventi, sia al momento della presentazione della domanda», così come previsto dal parametro interposto all'uopo evocato. Consentirebbe, dunque, di sanare opere

conformi alla citata disciplina regionale nella sua attuale formulazione, frutto di successivi interventi di modifica, e non a quella vigente all'epoca della loro esecuzione.

Si darebbe luogo, nella sostanza, ad una sanatoria surrettizia, trasformando in abusi "formali" le violazioni sostanziali della disciplina urbanistica ed edilizia vigente all'epoca delle relative opere.

Ciò, peraltro, in ulteriore immediato contrasto con il disposto di cui all'art. 5, comma 10, del d.l. n. 70 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 106 del 2011, che esclude, per gli immobili abusivi, le misure di premialità previste dalle leggi regionali ricomprese, come quella della Regione Campania n. 19 del 2009, nel citato programma nazionale denominato «Piano Casa».

5.2.2.– Il ricorrente sostiene, inoltre, che, a seguito delle diverse modifiche sopravvenute nel tempo rispetto all'originario impianto della legge regionale n. 19 del 2016, le amministrazioni comunali si troveranno nella condizione di non essere in grado di verificare la data di effettiva esecuzione dei singoli interventi edilizi ricompresi nell'ambito di previsione del «Piano Casa» adottato dalla Regione convenuta. Ciò renderebbe in concreto inapplicabile il principio fondamentale espresso dall'art. 36 del TUE, così da porre la disciplina regionale censurata comunque in conflitto con i principi costituzionali di ragionevolezza e buon andamento dell'azione amministrativa, per la sostanziale impossibilità di risalire alla normativa vigente alla data di realizzazione delle opere.

Di qui la denunciata violazione anche degli artt. 3 e 97, secondo comma, Cost.

6. – Occorre preliminarmente individuare l'oggetto effettivo della questione da scrutinare, per il vero non coincidente con il portato letterale del petitum all'uopo articolato.

Come evidenziato dalla Regione convenuta, intestazione e conclusioni espresse nel ricorso attingono l'art. 8 della legge regionale impugnata nel suo integrale dettato, senza distinguere tra le diverse disposizioni delle quali lo stesso si compone.

La lettura complessiva del ricorso rende, tuttavia, evidente che il Presidente del Consiglio dei ministri ha censurato esclusivamente il citato comma 1, lettera l), del detto art. 8. I riferimenti ad altre disposizioni dell'impugnato articolo sono stati infatti svolti, come sopra precisato, in funzione meramente descrittiva delle diverse modifiche (o meglio di alcune di esse) apportate alla legge regionale n. 19 del 2009.

Essi non valgono quindi ad estendere, oltre tale perimetro, la questione sollevata, ma hanno chiara e mera valenza paradigmatica delle possibili derive interpretative correlate alla modifica dell'art. 12, comma 4-bis, della citata legge regionale n. 19 del 2009 apportata dalla disposizione censurata.

7.– Così delimitato l'oggetto della censura in esito alla ricostruzione interpretativa dell'effettivo contenuto del ricorso (sentenze n. 61 del 2011 e n. 299 del 2010), cade l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla Regione in parte qua; emerge, al contempo, la fondatezza nel merito della illegittimità costituzionale addotta dal Governo ricorrente.

7.1.– Questa Corte ritiene – per economia di giudizio, e facendo ricorso al proprio potere di decidere l'ordine delle questioni da affrontare, eventualmente dichiarando assorbite le altre (sentenza n. 98 del 2013) – di dovere esaminare anzitutto l'eccepita lesione degli artt. 3 e 97 Cost.

7.2.– Avuto riguardo ai detti parametri, va rimarcato che la formulazione letterale della disposizione censurata può prestarsi a dubbi interpretativi in ordine al rispetto del requisito della «doppia conformità» imposto dalla disciplina statale di riferimento, così da determinare potenziali incertezze nell'azione amministrativa diretta alla verifica della legittimità degli interventi edilizi ricompresi nell'ambito della normativa di favore prevista dal «Piano Casa» della Regione convenuta.

Al riguardo va infatti ricordato che questa Corte (con la sentenza n. 101 del 2013) ha desunto dall'art. 36 del TUE il richiamato principio fondamentale in forza del quale è possibile

ottenere un permesso in sanatoria solo se l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda.

7.2.1.– È ben vero che la norma contiene un espresso riferimento all'art. 36 del TUE e che ne ribadisce, richiamandolo, il contenuto. Al contempo, tuttavia, la disposizione censurata si differenzia sensibilmente dal tenore letterale dello stesso in termini tali da favorirne possibili letture alternative non necessariamente in linea con il concetto della «doppia conformità», così come cristallizzato da questa Corte con il precedente già citato.

Più precisamente, la disciplina regionale si distanzia dal segnalato parametro interposto laddove afferma che l'opera deve essere conforme «alla stessa legge» (ossia alla legge regionale n. 19 del 2009), in luogo della prescrizione, dettata dalla norma statale, secondo cui essa deve essere conforme «alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente [...] sia al momento della realizzazione degli stessi interventi, sia al momento della presentazione della domanda». Peraltro, tale modifica del tenore letterale dell'art. 36 del TUE, pur espressamente richiamato e parzialmente riprodotto, è effettuata dalla norma censurata senza ragionevoli giustificazioni.

Queste differenze di contenuto finiscono per incidere sul nucleo della previsione statale: in particolare, la mancata espressa precisazione, che deve comunque farsi riferimento alla disciplina «vigente» alla data di realizzazione dell'intervento, rappresenta un elemento testuale di differenziazione potenzialmente in grado di indurre l'interprete a ritenere che siano sanabili opere conformi alla disciplina regionale nella sua attuale formulazione, frutto di successivi interventi di modifica, e non a quella vigente all'epoca della loro esecuzione.

7.2.2.– Vero è che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, non ogni incoerenza o imprecisione di una norma può venire in questione ai fini dello scrutinio di costituzionalità (sentenze n. 86 del 2017 e n. 434 del 2002). Nondimeno, la stessa è invece censurabile, alla luce del principio di razionalità normativa, qualora la formulazione della stessa sia tale da potere dare luogo ad applicazioni distorte (vedi anche la sentenza n. 10 del 1997) o ambigue (sentenza n. 200 del 2012), che contrastino, a causa dei diversi esiti che essa renda plausibili, il buon andamento della pubblica amministrazione, da intendersi quale ordinato, uniforme e prevedibile svolgimento dell'azione amministrativa, secondo principi di legalità e di buona amministrazione.

7.2.3.– D'altro canto questa Corte ha già chiarito che, a differenza di quanto accade per il giudizio in via incidentale, giudizio concreto e senza parti necessarie, «il giudizio in via principale può concernere questioni sollevate sulla base di interpretazioni prospettate dal ricorrente come possibili» (sentenza n. 412 del 2004; nello stesso senso, sentenza n. 3 del 2016) o «prospettate in termini dubitativi o alternativi» (sentenza n. 189 del 2016).

Orientamenti, questi, che sebbene elaborati in riferimento ai requisiti di ammissibilità, servono altresì ad evidenziare che nel giudizio in via d'azione vanno tenute presenti anche le possibili distorsioni applicative di determinate disposizioni legislative; e ciò ancor di più nei casi in cui su una legge non si siano ancora formate prassi interpretative in grado di modellare o restringere il raggio delle sue astratte potenzialità applicative (sentenze n. 449 del 2005, n. 412 del 2004 e n. 228 del 2003).

Si è parimenti affermato, con riferimento anche all'impugnativa regionale, che possono risultare costituzionalmente illegittime «per irragionevolezza [...] norme statali dal significato ambiguo, tali da porre le Regioni in una condizione di obiettiva incertezza, allorché a norme siffatte esse debbano attenersi nell'esercizio delle proprie prerogative di autonomia» (sentenza n. 160 del 2016).

Ciò vale, a maggior ragione, nel caso in cui l'ambiguità semantica riguardi una disposizione regionale foriera di sostanziali dubbi interpretativi che rendono concreto il rischio di un'elusione del principio fondamentale stabilito dalla norma statale. In questa ipotesi, l'esigenza unitaria sottesa al

principio fondamentale è pregiudicata dal significato precettivo non irragionevolmente desumibile dalla disposizione regionale: lungi dal tradursi in un mero inconveniente di fatto, l'eventuale distonia interpretativa, contraddittoria rispetto alla norma statale, costituisce conseguenza diretta della modalità di formulazione della disposizione, che deve essere dichiarata, dunque, costituzionalmente illegittima.

7.2.4.– Di qui la illegittimità costituzionale della norma impugnata, con riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., nella parte in cui si differenzia dall'art. 36 del TUE. Al vulnus riscontrato può in coerenza avviarsi incidendo sulla disposizione scrutinata, nella parte in cui fa riferimento alla «stessa legge» (la n. 19 del 2009 della Regione Campania) quale parametro per i permessi in sanatoria da assentire ex art. 36 TUE, anziché al disposto di quest'ultima norma laddove si richiama «alla disciplina edilizia ed urbanistica vigente».

7.3.– Resta assorbita l'ulteriore censura rivolta nei confronti della stessa disposizione in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

8.– In riferimento alla questione avente ad oggetto l'art. 21, comma 1, lettera d), della legge regionale n. 6 del 2016, il ricorrente deduce che tale disposizione sarebbe in contrasto con l'art. 44-bis del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa (Testo A)» con conseguente violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. avuto riguardo alla materia della «tutela e sicurezza del lavoro».

8.1.– La norma impugnata prevede che, per attivare azioni di contrasto al lavoro nero nel comparto delle costruzioni e al fine di promuovere la sicurezza nei cantieri, per i lavori edili privati oggetto di permesso di costruire, segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), denuncia di inizio attività (DIA), comunicazione inizio lavori (CIL) o comunicazione inizio lavori asseverata (CILA), il direttore dei lavori è tenuto «[...] a trasmettere allo Sportello unico dell'edilizia (SUE), all'inizio e alla fine dei lavori, il DURC dell'azienda esecutrice, attestante la sua regolarità contributiva e le avvenute comunicazioni di inizio e di fine lavori effettuate agli enti previdenziali, assicurativi e infortunistici e alla Cassa edile competenti per territorio.»

8.2.– Ad avviso del Governo, per effetto di tale previsione si farebbe gravare sulla direzione dei lavori un'incombenza che, ai sensi della legislazione statale, compete alla pubblica amministrazione procedente. Il citato art. 44-bis stabilisce, infatti, che «le informazioni relative alla regolarità contributiva sono acquisite d'ufficio, ovvero controllate ai sensi dell'art. 71, dalle pubbliche amministrazioni procedenti, nel rispetto della specifica normativa di settore».

8.3. – La Regione Campania, con le memorie depositate prima della udienza, ha eccepito l'inammissibilità della censura per la genericità della motivazione esposta a fondamento della stessa.

8.4.– L'eccezione è fondata.

8.4.1.– Secondo quanto costantemente affermato da questa Corte, il ricorso in via principale deve contenere «una seppur sintetica argomentazione di merito a sostegno della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale della legge. In particolare, l'atto introduttivo al giudizio non può limitarsi a indicare le norme costituzionali e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione di costituzionalità, ma deve contenere [...] anche una argomentazione di merito, sia pure sintetica, a sostegno della richiesta declaratoria di incostituzionalità, posto che l'impugnativa deve fondarsi su una motivazione adeguata e non

meramente assertiva» (ex plurimis, sentenza n. 251 del 2015, che richiama anche le sentenze n. 153, n. 142, n. 82 e n. 13 del 2015).

Nella specie la censura, oltre che generica ed assertiva nei suoi tratti essenziali, è anche oscura perché non coerente con il parametro evocato.

8.4.2.– Il ricorso non esplicita le ragioni a conforto del denunciato contrasto della norma impugnata con la disciplina statale, con riguardo alla materia «tutela e sicurezza del lavoro». Gli unici argomenti svolti prospettano, infatti, esclusivamente il maggior onere, rispetto alla acquisizione d'ufficio, della trasmissione del «documento unico della regolarità contributiva» (DURC) da parte del direttore dei lavori; senza che, in nessun modo ed in nessun punto siano esplicitati i motivi per i quali tale adempimento inciderebbe sulla «tutela e sicurezza del lavoro», pregiudicandola.

La natura ed il valore di principio fondamentale nella materia della «tutela della salute e sicurezza del lavoro» da ascrivere all'art. 44 del d.P.R. n. 445 del 2000 sono, inoltre, affidati ad una deduzione meramente assertiva ed in nessun modo argomentata, a prescindere dalla considerazione, pur rilevante, che l'onere stabilito dalla norma regionale può implementare il livello di tutela.

8.4.3.– Non va trascurato, infine, che il ricorso difetta, in parte qua, del necessario confronto con il quadro normativo offerto dalla specifica normativa di settore, dando così corpo ad una ulteriore ragione di inammissibilità della relativa censura (ex plurimis, sentenza n. 60 del 2017).

In particolare, nel ricostruire la normativa di riferimento, il Governo ha ommesso di considerare il disposto di cui all'art. 90 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 (Attuazione dell'art. 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza dei luoghi di lavoro) che, al comma 9, impone o al committente, o al responsabile dei lavori edili privati, presi in considerazione dalla norma censurata, non solo la verifica della idoneità tecnico professionale della impresa esecutrice dei lavori anche tramite l'obbligatoria acquisizione del DURC (lettera a), ma anche la trasmissione di quest'ultimo documento all'amministrazione concedente, prima dell'inizio dei lavori (lettera c), pena la sospensione di efficacia del titolo abilitativo (ai sensi del comma 10).

Di qui l'inammissibilità della questione.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 4-bis, della legge della Regione Campania 28 dicembre 2009, n. 19 (Misure urgenti per il rilancio economico, per la riqualificazione del patrimonio esistente, per la prevenzione del rischio sismico e per la semplificazione amministrativa), come sostituito dall'art. 8, comma 1, lettera l), della legge della Regione Campania 5 aprile 2016, n. 6 (Prime misure per la razionalizzazione della spesa e per il rilancio della economia campana – Legge collegata alla legge regionale di stabilità per l'anno 2016), nella parte in cui fa riferimento «alla stessa legge» anziché «alla disciplina edilizia ed urbanistica vigente»;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 1, lettera d), della legge della Regione Campania n. 6 del 2016, promossa, in riferimento all'art 117, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara estinto il processo relativamente alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 17, commi dal 3 al 6, dell'art. 19, comma 10, e dell'art. 22, comma 4, lettera a), della legge della Regione Campania n. 6 del 2016, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 aprile 2017.

Paolo GROSSI, Presidente
Augusto Antonio BARBERA, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'11 maggio 2017.

Sentenza: 22 marzo 2017, n. 108

Materia: prevenzione della ludopatia

Parametri invocati: art. 117, secondo comma, lettera h), e terzo comma, Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Rimettente: TAR Puglia

Oggetto: art. 7 della legge della Regione Puglia 13 dicembre 2013, n. 43 (Contrasto alla diffusione del gioco d'azzardo patologico "GAP")

Esito: infondatezza delle questioni sollevate

Estensore: Cesare Belmonte

Sintesi:

Il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia solleva questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge della Regione Puglia 13 dicembre 2013, n. 43 (Contrasto alla diffusione del gioco d'azzardo patologico "GAP"), nella parte in cui (comma 2) vieta il rilascio dell'autorizzazione all'esercizio di sale da gioco e all'installazione di apparecchi da gioco di cui all'art. 110, comma 6, del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza "TULPS"), nel caso di ubicazione a **distanza inferiore a cinquecento metri** pedonali dai luoghi **cosiddetti sensibili** ivi indicati, ovvero da istituti scolastici di qualsiasi grado, luoghi di culto, oratori, impianti sportivi e centri giovanili, centri sociali o altri istituti frequentati principalmente da giovani o strutture residenziali o semiresidenziali operanti in ambito sanitario o socio-assistenziale e, inoltre, strutture ricettive per categorie protette.

Il giudice a quo riferisce che una società era stata autorizzata sia dall'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato sia dal Questore a trasferire l'attività di raccolta di scommesse in altro locale ubicato nello stesso Comune.

Il Comune interessato aveva **inibito** l'esercizio dell'attività nel nuovo locale, in quanto ubicato a meno di cinquecento metri da un istituto scolastico.

Ad avviso del giudice a quo, la norma censurata violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., eludendo un principio fondamentale in materia di tutela della salute espresso dall'art. 7, comma 10, del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute); norma che subordina ad un complesso procedimento di pianificazione, coinvolgente una pluralità di soggetti istituzionali, la progressiva ricollocazione dei punti della rete fisica di raccolta del gioco praticato mediante slot machines che risultino ubicati in prossimità di determinati luoghi sensibili.

La norma denunciata violerebbe, inoltre, l'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., invadendo la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «ordine pubblico e sicurezza»: materia alla quale andrebbe ricondotta la disciplina dei giochi d'azzardo.

La Consulta esamina innanzitutto questa seconda censura giudicandola non fondata.

Nella specie, il legislatore pugliese non è intervenuto per contrastare il gioco illegale, né per disciplinare direttamente le modalità di installazione e di utilizzo degli apparecchi da gioco leciti - aspetti questi che ricadono nell'ambito della materia ordine pubblico e sicurezza - ma per evitare la prossimità delle sale e degli apparecchi da gioco a determinati luoghi frequentati da soggetti *ritenuti psicologicamente più esposti all'illusione di conseguire vincite e facili guadagni e, quindi, al rischio di cadere vittime della dipendenza da gioco d'azzardo. La disposizione in esame persegue*

pertanto, in via preminente finalità di carattere socio-sanitario, estranee alla materia della tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza, e rientranti piuttosto nella materia di legislazione concorrente tutela della salute, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

Anche l'altra censura del giudice a quo, quella di violazione dei principi fondamentali posti dallo Stato nella materia della tutela della salute, è infondata.

Il suddetto art. 7 del d.l. 158/2012 al comma 10 prevede la progressiva ricollocazione dei punti della rete fisica di raccolta del gioco praticato mediante gli apparecchi di cui all'art. 110, comma 6, lettera a), del TULPS - ossia con le cosiddette slot machines - che risultino ubicati in prossimità di luoghi sensibili (istituti di istruzione primaria e secondaria, strutture sanitarie e ospedaliere, luoghi di culto, centri socio-ricreativi e sportivi).

La ricollocazione deve essere, peraltro, pianificata dall'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato - e, dopo la sua incorporazione, dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli - tenuto conto degli interessi pubblici di settore, sulla base di criteri definiti con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, adottato di concerto con il Ministro della salute, previa intesa sancita in sede di Conferenza unificata.

Come rilevato anche dal Consiglio di Stato, dalla citata norma statale si ricava tuttavia soltanto il principio della legittimità di interventi di contrasto della ludopatia basati sul rispetto di distanze minime dai luoghi sensibili, **non anche quello della necessità della previa definizione della relativa pianificazione a livello nazionale.**

La pianificazione prefigurata dalla disposizione statale non è peraltro **mai avvenuta**, non essendo stato emanato il decreto interministeriale che doveva definirne i criteri. L'intero meccanismo è dunque inoperante, *non potendosi ritenere che la mancanza di detto decreto paralizzi sine die la competenza legislativa regionale.*

Queste conclusioni sono confermate, continua la Corte, da successivi interventi dello stesso legislatore statale.

L'art. 14 della legge 11 marzo 2014, n. 23 (Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita) ha conferito al Governo la delega legislativa per il riordino in un codice delle disposizioni vigenti in materia di giochi pubblici, prevedendo, tra i criteri di delega, quello della fissazione di parametri di distanza dai luoghi sensibili validi per l'intero territorio nazionale, ma con espressa garanzia della salvaguardia delle discipline regolatorie nel frattempo emanate a livello locale, che risultassero coerenti con i principi stabiliti dal decreto delegato (lettera e del comma 2).

Ciò dimostra *che simili discipline potevano essere medio tempore adottate anche in assenza della pianificazione prevista dal d.l. n. 158 del 2012.*

E la formula "discipline regolatorie ... emanate a livello locale" non solo copre le iniziative comunali, ma **legittima, a fortiori**, le Regioni ad intervenire tramite lo strumento legislativo.

Essendo rimasta inattuata anche la predetta delega legislativa, è poi intervenuta la legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016). L'art. 1, comma 936, di tale legge ha previsto che entro il 30 aprile 2016 vengano definite, **in sede di Conferenza unificata**, le caratteristiche dei punti di vendita ove si raccoglie gioco pubblico, nonché i criteri per la loro distribuzione e concentrazione territoriale, al fine di garantire i migliori livelli di sicurezza per la tutela della salute, dell'ordine pubblico e della pubblica fede dei giocatori e di prevenire il rischio di accesso dei minori di età.

Le **intese** raggiunte in sede di Conferenza unificata sono recepite con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sentite le Commissioni parlamentari competenti.

Anche questa disposizione comprova *che i criteri per la dislocazione delle sale da gioco non dovevano essere necessariamente fissati in forza dell'art. 7, comma 10, del d.l. 158/2012.*

La nuova previsione legislativa assorbe peraltro il meccanismo di pianificazione definito dalla norma del 2012. Tuttavia, anche il procedimento previsto dalla norma predetta **non si è ancora perfezionato.**

Per tali motivi entrambe le questioni sono dichiarate non fondate.

Gioco - Autorizzazione all'apertura ed esercizio di sale da gioco e all'installazione di apparecchi da gioco - Divieto di rilascio in caso di ubicazione in prossimità di determinati luoghi "sensibili". - Legge della Regione Puglia 13 dicembre 2013, n. 43, recante «Contrasto alla diffusione del gioco d'azzardo patologico (GAP)», art. 7. - (T-170108) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.20 del 17-5-2017)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge della Regione Puglia 13 dicembre 2013, n. 43, recante «Contrasto alla diffusione del gioco d'azzardo patologico (GAP)», promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione staccata di Lecce, nel procedimento vertente tra Gilupi srl ed altra e il Comune di Melendugno ed altri, con ordinanza del 22 luglio 2015, iscritta al n. 54 del registro ordinanze 2016 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 12, prima serie speciale, dell'anno 2016.

Visto l'atto di costituzione di Gilupi srl ed altra;

udito nell'udienza pubblica del 22 marzo 2017 il Giudice relatore Franco Modugno;

uditi gli avvocati Francesco Saverio Marini, Oronzo Marco Calsolaro e Carlo Geronimo Cardia per la Gilupi srl ed altra.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione staccata di Lecce, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge della Regione Puglia 13 dicembre 2013, n. 43, recante «Contrasto alla diffusione del gioco d'azzardo patologico (GAP)», nella parte in cui vieta il rilascio dell'autorizzazione all'esercizio di sale da gioco e all'installazione di apparecchi da gioco nel caso di ubicazione a distanza inferiore a cinquecento metri pedonali dai luoghi cosiddetti "sensibili" ivi indicati.

Ad avviso del giudice a quo, la norma censurata violerebbe l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in ragione del suo contrasto con il principio fondamentale in materia di «tutela della salute» espresso dall'art. 7, comma 10, del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute), convertito, con modificazioni, in legge 8 novembre 2012, n. 189.

La richiamata norma statale ha, infatti, previsto – a fini di prevenzione della cosiddetta ludopatia – la progressiva ricollocazione dei punti della rete fisica di raccolta del gioco praticato mediante slot machines che risultino ubicati in prossimità di determinati luoghi "sensibili".

Tale ricollocazione – riguardante le sole concessioni di raccolta di gioco pubblico bandite successivamente alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge – è, peraltro, subordinata ad un procedimento di pianificazione che coinvolge plurimi soggetti istituzionali: procedimento che il legislatore regionale, introducendo una disciplina immediatamente operativa, avrebbe completamente eluso.

La norma denunciata violerebbe, inoltre, l'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., invadendo la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «ordine pubblico e

sicurezza»: materia alla quale andrebbe ricondotta la disciplina dei giochi d'azzardo o che, comunque sia, presentino un elemento aleatorio e distribuiscano vincite.

La regolamentazione regionale sulle distanze coinvolgerebbe, d'altra parte, anche gli esercizi che accettano scommesse, assoggettandoli a penetranti restrizioni, tali da impedire addirittura, di fatto, la loro gestione nei comuni di ridotte dimensioni.

In tal modo, essa inciderebbe – senza che la legge statale lo consenta – sulle autorizzazioni di pubblica sicurezza cui detti esercizi sono sottoposti, finalizzate alla prevenzione dei reati e al mantenimento dell'ordine pubblico.

2.– Le questioni sottoposte all'esame di questa Corte vertono su una misura di “prevenzione logistica” della “dipendenza da gioco d'azzardo” (cosiddetto “gioco d'azzardo patologico” o “ludopatia”) che, dopo essere stata sperimentata a livello locale tramite regolamenti e ordinanze di autorità comunali, è stata adottata negli ultimi anni a livello legislativo da larga parte delle Regioni.

Si tratta della previsione di distanze minime delle sale da gioco rispetto a luoghi cosiddetti “sensibili”: frequentati, cioè, da categorie di soggetti che si presumono particolarmente vulnerabili di fronte alla tentazione del gioco d'azzardo.

In questa prospettiva si colloca anche il censurato art. 7 della legge reg. Puglia n. 43 del 2013, come è reso palese tanto dal titolo della legge – «Contrasto alla diffusione del gioco d'azzardo patologico (GAP)» – quanto dalle indicazioni del suo art. 1, comma 1, lettera a), ove si afferma che la legge stessa reca disposizioni finalizzate «alla prevenzione e al contrasto delle dipendenze da gioco, nonché per il trattamento terapeutico e per il recupero dei soggetti coinvolti, nell'ambito delle competenze regionali in materia socio-sanitaria».

Il citato art. 7 esordisce stabilendo, al comma 1, che l'esercizio delle sale da gioco e l'installazione di apparecchi da gioco di cui all'art. 110, comma 6, del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza) (d'ora in avanti: TULPS), nonché «ogni altra tipologia di offerta di gioco con vincita in denaro» sono «soggetti al regime autorizzatorio previsto dalle norme vigenti».

Il successivo comma 2 – contro il quale più specificamente si dirigono, in effetti, le censure del rimettente – soggiunge che, fuori dei casi previsti dall'art. 110, comma 7, del TULPS (che individua apparecchi per il gioco lecito di ridotta “pericolosità” sotto il profilo considerato), «l'autorizzazione all'esercizio non viene concessa nel caso di ubicazioni in un raggio non inferiore a cinquecento metri, misurati per la distanza pedonale più breve, da istituti scolastici di qualsiasi grado, luoghi di culto, oratori, impianti sportivi e centri giovanili, centri sociali o altri istituti frequentati principalmente da giovani o strutture residenziali o semiresidenziali operanti in ambito sanitario o socio-assistenziale e, inoltre, strutture ricettive per categorie protette».

Al riguardo, è del tutto condivisibile l'assunto del rimettente – che fonda la questione e ne condiziona la rilevanza nel giudizio a quo – secondo il quale la distanza lineare indicata dalla norma segna il distacco minimo delle attività avute di mira rispetto alle aree tutelate.

L'esigenza di rispetto della ratio legis rende, infatti, emendabile da parte dell'interprete la non felice formulazione del precetto, che, a causa di una doppia negazione, sembrerebbe primo visu esigere, anziché vietare, la collocazione di sale e apparecchi da gioco in prossimità dei luoghi “sensibili” («l'autorizzazione all'esercizio non viene concessa nel caso di ubicazioni in un raggio non inferiore a cinquecento metri»).

3.– Ciò posto, giova esaminare anzitutto – per ragioni di priorità logico-giuridica, invertendo l'ordine delle doglianze prospettato nell'ordinanza di rimessione – la censura di violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «ordine pubblico e sicurezza» (art. 117, secondo comma, lettera h, Cost.): censura a cui supporto vengono richiamate le pronunce di questa Corte che hanno ascritto a detta materia la disciplina dei giochi d'azzardo o che, comunque sia, presentino un elemento aleatorio e distribuiscano vincite (sentenze n. 72 del 2010 e n. 237 del 2006).

3.1.– La censura non è fondata.

Questa Corte ha già escluso che possano ricondursi alla materia considerata due norme della Provincia autonoma di Bolzano (artt. 1 e 2, comma 2, della legge provinciale 22 novembre 2010, n. 13, recante «Disposizioni in materia di gioco lecito») che, similmente a quella in esame, prevedono distanze minime dai luoghi “sensibili” per la collocazione di sale e apparecchi da gioco (sentenza n. 300 del 2011).

La conclusione non può che essere confermata con riguardo alla norma pugliese oggetto dell’odierno scrutinio.

Per costante giurisprudenza di questa Corte, ai fini dell’individuazione della materia nella quale si colloca la norma impugnata, si deve tener conto dell’oggetto, della ratio e della finalità della disciplina da essa stabilita, «tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi, così da identificare correttamente e compiutamente anche l’interesse tutelato» (ex plurimis, sentenze n. 140 del 2015 e n. 167 del 2014; analogamente sentenze n. 175 del 2016 e n. 245 del 2015).

Nella specie, il legislatore pugliese non è intervenuto per contrastare il gioco illegale, né per disciplinare direttamente le modalità di installazione e di utilizzo degli apparecchi da gioco leciti e nemmeno per individuare i giochi leciti: aspetti che – come posto in evidenza dalle citate sentenze n. 72 del 2010 e n. 237 del 2006 – ricadono nell’ambito della materia «ordine pubblico e sicurezza», la quale attiene alla prevenzione dei reati ed al mantenimento dell’ordine pubblico, inteso quale «complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge la civile convivenza nella comunità nazionale» (tra le altre, sentenze n. 118 del 2013, n. 35 del 2011 e n. 129 del 2009).

Il legislatore regionale è intervenuto, invece – come già anticipato – per evitare la prossimità delle sale e degli apparecchi da gioco a determinati luoghi, ove si radunano soggetti ritenuti psicologicamente più esposti all’illusione di conseguire vincite e facili guadagni e, quindi, al rischio di cadere vittime della “dipendenza da gioco d’azzardo”: fenomeno da tempo riconosciuto come vero e proprio disturbo del comportamento, assimilabile, per certi versi, alla tossicodipendenza e all’alcolismo.

La disposizione in esame persegue, pertanto, in via preminente finalità di carattere socio-sanitario, estranee alla materia della tutela dell’ordine pubblico e della sicurezza, e rientranti piuttosto nella materia di legislazione concorrente «tutela della salute» (art. 117, terzo comma, Cost.), nella quale la Regione può legiferare nel rispetto dei principi fondamentali della legislazione statale.

3.2.– A quanto precede non giova opporre – come fa il rimettente – che la norma censurata inciderebbe su esercizi commerciali, quali quelli che accettano scommesse, soggetti al controllo dell’autorità di pubblica sicurezza ai sensi dell’art. 88 del TULPS – controllo finalizzato alla prevenzione dei reati e alla tutela dell’ordine pubblico – finendo, così, per interferire indebitamente con questo stesso regime autorizzatorio.

La norma regionale si muove su un piano distinto da quella del TULPS. Per quanto si è detto, essa non mira a contrastare i fenomeni criminosi e le turbative dell’ordine pubblico collegati al mondo del gioco e delle scommesse, ma si preoccupa, «piuttosto, delle conseguenze sociali dell’offerta dei giochi su fasce di consumatori psicologicamente più deboli», segnatamente in termini di prevenzione di «forme di gioco cosiddetto compulsivo» (sentenza n. 300 del 2011).

In quest’ottica, la circostanza che l’autorità comunale, facendo applicazione della disposizione censurata, possa inibire l’esercizio di una attività pure autorizzata dal questore – come nel caso oggetto del giudizio principale – non implica alcuna interferenza con le diverse valutazioni demandate all’autorità di pubblica sicurezza.

3.3.– Il giudice a quo, a sostegno della censura in esame, allega anche il fatto che la norma impugnata rischierebbe di impedire la gestione di sale da gioco nei comuni «di ridotte dimensioni demografiche e territoriali».

Sviluppando tale argomento, le parti private costituite assumono che l'art. 7 della legge reg. Puglia n. 43 del 2013, per come è congegnato, più che tutelare le "fasce deboli" della popolazione rispetto al rischio della ludopatia, produrrebbe un vero e proprio «effetto espulsivo» del gioco d'azzardo lecito dal territorio regionale.

La distanza minima prevista (cinquecento metri per il percorso pedonale più breve) e l'ampiezza del catalogo dei luoghi ritenuti "sensibili" renderebbero, infatti – secondo le stesse parti private – praticamente impossibile installare sale da gioco nella quasi totalità dei comuni della Puglia, compreso il suo capoluogo.

In questi termini, il rilievo si rivela, peraltro, inconferente rispetto alla censura sottoposta all'esame della Corte. Esso non incide, infatti, sul versante della competenza ad adottare la norma impugnata – rispetto al quale resta fermo quanto in precedenza osservato – ma su quello del contenuto della regolamentazione concretamente adottata.

Al legislatore pugliese si rimprovera, in sostanza – segnatamente dalle parti private – di aver emanato una norma eccedente lo scopo e idonea a paralizzare le iniziative imprenditoriali nel settore del gioco lecito, ledendo anche l'affidamento di chi aveva in esso investito.

Tali profili esulano, tuttavia, dall'odierno thema decidendum, non essendo la Corte chiamata a verificare la conformità della norma impugnata a parametri diversi da quelli attinenti a profili di competenza.

La conclusione non è inficiata dall'ulteriore deduzione delle parti private, secondo la quale, vietando di fatto l'installazione di sale per il gioco lecito nella Regione, la norma denunciata finirebbe per incentivare il gioco illecito e i fenomeni criminosi ad esso collegati, in quanto impedirebbe di incanalare la fisiologica "domanda di gioco" della popolazione nei binari della legalità.

Quello addotto – ove pure, in ipotesi, sussistente – rappresenterebbe, comunque sia, un effetto indiretto o riflesso della norma impugnata, non rilevante, alla luce della ricordata giurisprudenza di questa Corte, ai fini dell'individuazione della materia nel cui ambito la norma stessa si colloca.

4.– L'altra censura del giudice a quo – la prima nel suo ordine espositivo – è quella di violazione dei principi fondamentali posti dallo Stato nella materia, di competenza legislativa concorrente, «tutela della salute» (art. 117, terzo comma, Cost.): doglianza che fa perno sul dedotto contrasto della norma censurata con l'art. 7, comma 10, del d.l. n. 158 del 2012.

Nella cornice di un complesso di misure intese a promuovere «un più alto livello di tutela della salute» (così il titolo del decreto-legge) e che hanno portato, tra l'altro, ad estendere i livelli essenziali di assistenza alle prestazioni di prevenzione, cura e riabilitazione delle persone affette da «ludopatia» – intesa «come patologia che caratterizza i soggetti affetti da sindrome da gioco con vincita in denaro, così come definita dall'Organizzazione mondiale della sanità» (art. 5, comma 2, del d.l. n. 158 del 2012, ora peraltro abrogato) – il citato art. 7 reca, ai commi 4 e seguenti, una serie di disposizioni intese a contrastare l'insorgenza di detta patologia.

Il comma 10 – che qui interessa – prevede, in questa chiave, la progressiva ricollocazione dei punti della rete fisica di raccolta del gioco praticato mediante gli apparecchi di cui all'art. 110, comma 6, lettera a), del TULPS – ossia con le cosiddette slot machines – che risultino ubicati in prossimità di luoghi "sensibili" (in specie, istituti di istruzione primaria e secondaria, strutture sanitarie e ospedaliere, luoghi di culto, centri socio-ricreativi e sportivi).

La ricollocazione deve essere, peraltro, pianificata dall'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato – e, dopo la sua incorporazione, dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli – tenuto conto degli interessi pubblici di settore, sulla base di criteri definiti con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, adottato di concerto con il Ministro della salute, previa intesa sancita in sede di Conferenza unificata.

Lo stesso comma 10 dell'art. 7 del d.l. n. 158 del 2012 aggiunge che le pianificazioni operano relativamente alle concessioni di raccolta di gioco pubblico bandite successivamente alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge e che valgono, per ciascuna

concessione, in funzione della dislocazione territoriale dei luoghi “sensibili” (esclusi i centri socio-ricreativi e sportivi) esistenti alla data del relativo bando.

Secondo il rimettente, il legislatore pugliese – introducendo norme immediatamente operative in tema di distanze delle sale e degli apparecchi da gioco rispetto ai luoghi “sensibili” – avrebbe “scavalcato” il procedimento di pianificazione prefigurato dalla norma statale (destinato a svolgersi a livello centrale con la partecipazione di plurimi soggetti istituzionali), violando, con ciò, un principio fondamentale della legislazione statale in materia di «tutela della salute».

4.1.– Anche tale censura non è fondata.

Alla luce di quanto in precedenza posto in evidenza, la riconducibilità della norma regionale in esame nell’ambito della materia «tutela della salute» non è, in effetti, contestabile. Il discorso è, tuttavia, diverso con riguardo alla valenza da attribuire all’evocata norma interposta di cui all’art. 7, comma 10, del d.l. n. 158 del 2012.

Come rilevato anche dal Consiglio di Stato (sezione terza, sentenza 10 febbraio 2016, n. 579), dalla citata norma statale si ricava soltanto il principio della legittimità di interventi di contrasto della ludopatia basati sul rispetto di distanze minime dai luoghi “sensibili”, non anche quello della necessità della previa definizione della relativa pianificazione a livello nazionale.

La pianificazione prefigurata dalla disposizione statale invocata come norma interposta non è, peraltro, mai avvenuta, non essendo stato emanato, malgrado il tempo trascorso, il decreto interministeriale che doveva definirne i criteri. Il che rende l’intero meccanismo inoperante, non potendosi ritenere che la mancanza di detto decreto paralizzi sine die la competenza legislativa regionale (al riguardo, sentenza n. 158 del 2016).

4.2.– Le conclusioni ora esposte trovano puntuale conferma in successivi interventi dello stesso legislatore statale, richiamati anche – ma in opposta direzione – dalle parti private.

L’art. 14 della legge 11 marzo 2014, n. 23 (Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita) ha conferito, infatti, al Governo la delega legislativa per il riordino in un codice delle disposizioni vigenti in materia di giochi pubblici, prevedendo, tra i criteri di delega – assieme a quello dell’adeguamento della normativa «all’esigenza di prevenire i fenomeni di ludopatia ovvero di gioco d’azzardo patologico e di gioco minorile» (lettera a del comma 2) – l’altro della fissazione «di parametri di distanza dai luoghi sensibili validi per l’intero territorio nazionale», ma con espressa garanzia della «salvaguardia delle discipline regolatorie nel frattempo emanate a livello locale», che risultassero coerenti con i principi stabiliti dal decreto delegato (lettera e del comma 2).

Ciò a dimostrazione del fatto che simili discipline potevano essere medio tempore adottate anche in assenza della pianificazione prevista dal d.l. n. 158 del 2012.

È ben vero che con la formula «discipline regolatorie [...] emanate a livello locale» il legislatore intendeva riferirsi a quelle adottate dai comuni, in applicazione delle norme che regolano i poteri dei relativi organi rappresentativi: norme che – come riconosciuto anche da questa Corte (con particolare riguardo ai sindaci, sentenza n. 220 del 2014) – si prestano ad essere interpretate come idonee a legittimare l’adozione di misure di contrasto della ludopatia, anche per quanto attiene all’imposizione di distanze minime delle sale da gioco rispetto ai luoghi “sensibili”. Risulta, tuttavia, evidente come la legittimazione a disciplinare la materia debba riconoscersi, a fortiori, alle Regioni, tramite lo strumento legislativo.

Essendo rimasta anche la ricordata delega legislativa inattuata, è da ultimo intervenuta la legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)». Frammezzo ad un complesso di altre disposizioni intese ad aggiornare la disciplina dei giochi e delle scommesse, anche in funzione della lotta alla ludopatia, l’art. 1, comma 936, della legge ora citata ha previsto che entro il 30 aprile 2016 vengano definite, in sede di Conferenza unificata, «le caratteristiche dei punti di vendita ove si raccoglie gioco pubblico, nonché i criteri per la loro distribuzione e concentrazione territoriale, al fine di

garantire i migliori livelli di sicurezza per la tutela della salute, dell'ordine pubblico e della pubblica fede dei giocatori e di prevenire il rischio di accesso dei minori di età».

Le intese raggiunte in sede di Conferenza unificata dovrebbero essere recepite con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sentite le Commissioni parlamentari competenti.

La disposizione, rivolta chiaramente al futuro, suona come ulteriore riprova del fatto che i criteri per la dislocazione delle sale da gioco, anche nell'ottica della tutela della salute, non dovevano essere necessariamente fissati in forza dell'art. 7, comma 10, del d.l. n. 158 del 2012. La nuova previsione legislativa – più ampia della precedente, perché non limitata ad alcuni tipi di apparecchi da gioco, né alle sole concessioni successive all'entrata in vigore della legge – finisce, d'altro canto, per assorbire il meccanismo di pianificazione previsto dalla norma del 2012.

Ma anche il procedimento previsto dal citato art. 1, comma 936, della legge n. 208 del 2015 non si è ad oggi ancora perfezionato.

5.– Alla luce delle considerazioni che precedono, le questioni vanno dichiarate, dunque, entrambe non fondate.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge della Regione Puglia 13 dicembre 2013, n. 43, recante «Contrasto alla diffusione del gioco d'azzardo patologico (GAP)», sollevate dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione staccata di Lecce, in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettera h), e terzo, della Costituzione, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 marzo 2017.

Giorgio LATTANZI, Presidente

Franco MODUGNO, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'11 maggio 2017.

Sentenza: 5 aprile 2017, n. 110

Materia: stabilizzazione personale sanitario

Parametri invocati: art. 97

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: articolo 53, commi 4, 5 e 6, della legge della Regione Puglia 15 febbraio 2016, n. 1 “Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2016 e bilancio pluriennale 2016-2018 della Regione Puglia (Legge di stabilità regionale 2016)”

Esito: illegittimità costituzione dell’articolo 53, commi 4, 5 e 6 della legge regionale Puglia 1/2016 per violazione dell’articolo 97, quarto comma, della Costituzione

Estensore nota: Carla Paradiso

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l’articolo 53, commi 4, 5 e 6 della legge regionale della Puglia 15 febbraio 2016, n. 1 “Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2016 e bilancio pluriennale 2016-2018 della Regione Puglia (Legge di stabilità regionale 2016)”.

Le norme impugnate dispongono, con il comma 4, che «le Aziende sanitarie locali, al fine di far fronte alle esigenze assistenziali relative al Servizio di assistenza domiciliare integrata (ADI), riabilitazione e integrazione scolastica si avvalgono del personale già adibito a tali servizi e stabilizzato ai sensi dell’articolo 3, comma 38, della legge regionale 31 dicembre 2007, n. 40 (Disposizioni per la formazione del bilancio previsione 2008 e bilancio pluriennale 2008 - 2010 della Regione Puglia) e dell’articolo 16, comma 3, della legge regionale 25 febbraio 2010, n. 4 (Norme urgenti in materia di sanità e servizi sociali), i cui rapporti di lavoro a tempo indeterminato sono stati risolti e/o dichiarati nulli di diritto ai sensi dell’articolo 16, comma 8, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, ».

In base al comma 5, «[d]etto personale viene chiamato in servizio compatibilmente con i piani assunzionali delle ASL, con rapporto di lavoro a tempo determinato ai sensi e per gli effetti degli articoli 46 della legge regionale 25 agosto 2003, n. 17 (Sistema integrato d’interventi e servizi sociali in Puglia) e 68 della legge regionale 10 luglio 2006, n. 19 (Disciplina del sistema integrato dei servizi sociali per la dignità e il benessere delle donne e degli uomini in Puglia) con contratti di lavoro full time di durata annuale rinnovabili».

Infine, il comma 6 dispone che «[i]l presente articolo si applica anche al personale utilizzato dalle ASL su delega dei comuni ai quali sia stato applicato il contratto degli enti locali».

La Corte ritiene che tale disciplina sia finalizzata a neutralizzare gli effetti dell’articolo 16, comma 8, del decreto legge 98/2011 e della precedente dichiarazione di illegittimità fatta con la sentenza 68/2011 e relativa alla stabilizzazione del personale interessato dalle nuove norme impugnate-

Nello specifico la Corte argomenta che le regioni nell’esercizio della loro competenza residuale relativa alle modalità di instaurazione del rapporto di lavoro devono “rispettare la regola posta dall’art. 97, quarto comma, Cost. secondo cui «[a]gli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge». Sebbene la disposizione costituzionale non precisi i casi in cui si può evitare il pubblico concorso per l’instaurazione di rapporti di pubblico impiego, certamente la fattispecie oggetto delle norme

impugnate non rientra fra quelle che possono consentire una legittima deroga alla regola in essa espressa”.

La Corte ricorda che si era già pronunciata, con la sentenza 73/2013 sull’illegittimità di una disciplina analoga introdotta dalla Regione Puglia (art.3, comma 40 della l.r. 40/2007 “Disposizioni per la formazione del bilancio previsione 2008 e bilancio pluriennale 2008-2010 della Regione Puglia”), che aveva previsto una procedura di stabilizzazione del personale del sistema sanitario regionale già in servizio con contratto a tempo determinato, basata su un concorso riservato.

Inoltre, la Corte segnala che la previsione contenuta all’articolo 53, commi 4, 5 e 6, della legge regionale della Puglia n. 1 del 2016 risulta anzi ancora più censurabile rispetto a quella dichiarata costituzionalmente illegittima con la sentenza n. 73 del 2013, in quanto la prima, oltre a essere diretta a far fronte, non a bisogni temporanei, ma a esigenze risalenti e non destinate a venir meno (tanto è vero che il personale adibito ai servizi assistenziali in questione era stato stabilizzato), prevede che il contratto annuale possa essere rinnovato senza limiti, mentre l’articolo 1, comma 2, della legge regionale della Puglia n. 11 del 2012 limitava i rapporti a tempo determinato «fino all’espletamento delle procedure per la copertura dei posti vacanti e, comunque, per un periodo non superiore a sei mesi».

Impiego pubblico - Personale delle ASL già adibito a Servizio di assistenza domiciliare integrata, riabilitazione e integrazione scolastica, cessato dal servizio a seguito della sentenza n. 68 del 2011 e della conseguente normativa statale - Continuazione dei servizi medesimi a mezzo di contratti di lavoro a tempo determinato. - Legge della Regione Puglia 15 febbraio 2016, n. 1, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2016 e bilancio pluriennale 2016 - 2018 della Regione Puglia (Legge di stabilità regionale 2016)», art. 53, commi 4, 5 e 6. - (T-170110) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.20 del 17-5-2017)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell’art. 53, commi 4, 5 e 6, della legge della Regione Puglia 15 febbraio 2016, n. 1, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2016 e bilancio pluriennale 2016 - 2018 della Regione Puglia (Legge di stabilità regionale 2016)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 19-21 aprile 2016, depositato in cancelleria il 27 aprile 2016 ed iscritto al n. 25 del registro ricorsi 2016.

Visto l’atto di costituzione della Regione Puglia;

udito nell’udienza pubblica del 4 aprile 2017 il Giudice relatore Daria de Pretis;

uditi l’avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri e l’avvocato Stelio Mangiameli per la Regione Puglia.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l’art. 53, commi 4, 5 e 6, della legge della Regione Puglia 15 febbraio 2016, n. 1, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2016 e bilancio pluriennale 2016 - 2018 della Regione Puglia (Legge di stabilità regionale 2016)».

Il comma 4 stabilisce che «le Aziende sanitarie locali, al fine di far fronte alle esigenze assistenziali relative al Servizio di assistenza domiciliare integrata (ADI), riabilitazione e integrazione scolastica si avvalgono del personale già adibito a tali servizi e stabilizzato ai sensi dell'articolo 3, comma 38, della legge regionale 31 dicembre 2007, n. 40 (Disposizioni per la formazione del bilancio previsione 2008 e bilancio pluriennale 2008 - 2010 della Regione Puglia) e dell'articolo 16, comma 3, della legge regionale 25 febbraio 2010, n. 4 (Norme urgenti in materia di sanità e servizi sociali), i cui rapporti di lavoro a tempo indeterminato sono stati risolti e/o dichiarati nulli di diritto ai sensi dell'articolo 16, comma 8, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, [...]». In base al comma 5, «detto personale viene chiamato in servizio compatibilmente con i piani assunzionali delle ASL, con rapporto di lavoro a tempo determinato ai sensi e per gli effetti degli articoli 46 della legge regionale 25 agosto 2003, n. 17 (Sistema integrato d'interventi e servizi sociali in Puglia) e 68 della legge regionale 10 luglio 2006, n. 19 (Disciplina del sistema integrato dei servizi sociali per la dignità e il benessere delle donne e degli uomini in Puglia) con contratti di lavoro full time di durata annuale rinnovabili». Infine, il comma 6 dispone che «[i]l presente articolo si applica anche al personale utilizzato dalle ASL su delega dei comuni ai quali sia stato applicato il contratto degli enti locali».

Ad avviso del ricorrente, tali norme sarebbero costituzionalmente illegittime sotto due profili. In primo luogo, «individuando i soggetti destinatari dei rapporti di lavoro a tempo determinato», si porrebbero «in contrasto con i principi sanciti dai CCNL di settore per cui tali contratti vengono instaurati dalle Aziende sanitarie attraverso procedure selettive», con l'art. 35 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), e «con il principio del pubblico concorso per l'accesso al pubblico impiego, nonché con i principi di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione, di cui all'articolo 97 della Costituzione».

In secondo luogo, il ricorrente osserva che «[l]a norma censurata, regolando un aspetto specifico del mutamento che interviene nel corso del rapporto di lavoro, e facendolo, oltretutto, in contrasto con l'anzidetta disciplina della legge statale e della contrattazione collettiva di comparto, sconfinava in un ambito, quello dell'«ordinamento civile», che è di competenza esclusiva dello Stato» ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.

2.- In via preliminare, occorre soffermarsi sulle eccezioni di inammissibilità sollevate dalla difesa della Regione.

La resistente eccepisce l'inammissibilità del ricorso sotto due profili: la sua tardività e la carenza di interesse del ricorrente.

Le due eccezioni sono connesse perché l'assunto su cui si basa la prima, secondo cui la disposizione impugnata sarebbe «priva di alcun ulteriore contenuto normativo» e il ricorso sarebbe in realtà diretto a contestare norme risalenti, cioè quelle contenute nell'art. 68 della legge reg. Puglia n. 19 del 2006, richiamato dall'art. 53, comma 5, della legge reg. Puglia n. 1 del 2016, conduce alla conclusione dell'inutilità di un eventuale accoglimento del ricorso, e quindi al difetto di interesse, in quanto – anche dopo l'annullamento dell'art. 53, commi 4, 5 e 6 – resterebbe efficace l'art. 68 della legge reg. Puglia n. 19 del 2006, che, secondo la Regione, «continuerebbe a consentire le assunzioni a tempo determinato».

Le eccezioni non sono fondate.

Anche a prescindere dal costante orientamento di questa Corte secondo il quale l'acquiescenza non è applicabile nel giudizio in via principale (ex multis, sentenze n. 41 del 2017, n. 231 e n. 39 del 2016), le disposizioni impugnate presentano un autonomo contenuto normativo perché hanno un ambito di applicazione diverso da quello dell'art. 68 della legge reg. Puglia n. 19 del 2006.

Quest'ultima norma ha previsto l'utilizzo, da parte dei comuni, degli «operatori non sanitari che risultano in servizio al 30 maggio 2006 presso l'AUSL di riferimento ai sensi e per le finalità della L.R. n. 16/1987, a condizione che gli stessi abbiano operato nel regime di convenzione indiretta con le AUSL, anche non continuativamente, per almeno ventisette mesi dal 31 dicembre

1999 e sino alla data di entrata in vigore della presente legge ovvero che siano titolari di una convenzione al 31 ottobre 1998» (comma 1), e l'utilizzo, da parte delle AUSL, «del personale sanitario in servizio ai sensi della L.R. n. 16/1987, a condizione che lo stesso sia in possesso dei requisiti professionali previsti per l'accesso al rapporto di lavoro presso le aziende del SSN e che abbia operato, anche non continuativamente incluso nel regime di convenzione indiretta con le AUSL, per almeno ventisette mesi dal 31 ottobre 1998 e sino alla data di entrata in vigore della presente legge, ovvero che sia titolare di una convenzione al 31 ottobre 1998 e attualmente in servizio» (comma 3), precisando che «[i] rapporti di lavoro del personale di cui ai commi 1 e 3 sono regolati da contratti di lavoro subordinato, full time, a tempo determinato di durata annuale, rinnovabili».

Le norme impugnate, invece, si rivolgono a soggetti che, per ovvie ragioni cronologiche, non potevano essere considerati dalla legge reg. Puglia n. 19 del 2006, ossia al personale «stabilizzato ai sensi dell'articolo 3, comma 38, della legge regionale 31 dicembre 2007, n. 40 (Disposizioni per la formazione del bilancio previsione 2008 e bilancio pluriennale 2008 - 2010 della Regione Puglia) e dell'articolo 16, comma 3, della legge regionale 25 febbraio 2010, n. 4 (Norme urgenti in materia di sanità e servizi sociali), i cui rapporti di lavoro a tempo indeterminato sono stati risolti e/o dichiarati nulli di diritto ai sensi dell'articolo 16, comma 8, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, [...]».

Del resto, la Regione nega che possa trovare applicazione la giurisprudenza costituzionale sull'impugnabilità delle leggi ripetitive di leggi precedenti non impugnate, affermando che le disposizioni censurate della legge reg. Puglia n. 1 del 2016 non sono ripetitive di quelle del 2006, ma si limitano a richiamarle.

La conclusione, tuttavia, smentisce la premessa dell'eccezione di inammissibilità giacché, se l'impugnato art. 53, commi 4, 5 e 6, non è ripetitivo dell'art. 68 della legge reg. Puglia n. 19 del 2006, ciò conferma che il primo ha un autonomo contenuto normativo.

Si può osservare, infine, che la disposizione impugnata non subordina l'assunzione alle condizioni previste dall'art. 68 della legge reg. Puglia n. 19 del 2006, come invece ritiene la resistente. Il personale destinato all'assunzione a tempo determinato è individuato dai commi 4 e 6 dell'impugnato art. 53 e il rinvio operato dal comma 5 dell'art. 53 all'art. 46 della legge reg. Puglia n. 17 del 2003 e all'art. 68 della legge reg. Puglia n. 19 del 2006 non ha il significato di introdurre ulteriori requisiti.

3.– Nel merito, la prima questione è fondata.

3.1.– È opportuno chiarire innanzitutto il contesto di riferimento delle norme impugnate.

La legge della Regione Puglia 9 giugno 1987, n. 16 (Norme organiche per l'integrazione scolastica degli handicappati), richiamata dall'impugnato art. 53, comma 4, della legge reg. Puglia n. 1 del 2016, aveva previsto che la Regione finanziasse «un idoneo sistema di servizi finalizzato a garantire il diritto allo studio dei portatori di handicap fisici, psichici e sensoriali» (art. 1).

Le funzioni di integrazione scolastica dovevano essere esercitate dai Comuni singoli o associati per il tramite delle Unità sanitarie locali (art. 3). L'art. 5 prevedeva l'approvazione della «pianta organica del personale addetto ai servizi d'integrazione scolastica» e la copertura tramite concorso pubblico o avvalimento di personale comandato dagli enti locali (comma 1) o avvalimento del personale iscritto nei ruoli nominativi regionali del personale del Servizio sanitario nazionale (comma 2).

Il comma 4 contemplava peraltro la possibilità «di assumere personale straordinario, con rapporto di lavoro a tempo determinato, per il periodo necessario alla realizzazione dei progetti, in mancanza d'idonee strutture, costituite ai sensi del primo e secondo comma e nel rispetto delle vigenti norme legislative in materia».

L'art. 46 della legge reg. Puglia n. 17 del 2003 e l'art. 68 della legge reg. Puglia n. 19 del 2006 hanno previsto che il personale sanitario e non sanitario «adibito ai servizi sociali d'integrazione scolastica dei portatori di handicap, di cui alla L.R. n. 16/1987», continuasse ad

operare (rispettivamente presso le AUSL e i comuni), in presenza di certe condizioni (v. i commi 1 e 3), con «contratti di lavoro subordinato, full time, a tempo determinato di durata annuale, rinnovabili».

La Regione Puglia ha poi deciso di stabilizzare il personale in questione. L'art. 3, comma 38, della legge reg. Puglia n. 40 del 2007 ha disposto che «al personale del comparto in servizio continuativo da almeno 3 anni alla data in vigore della presente legge presso le aziende sanitarie locali con rapporto di lavoro convenzionale ovvero con incarico a tempo determinato, adibito al servizio integrazione scolastica di cui alla legge regionale 9 giugno 1987, n. 16 (Norme organiche per l'integrazione scolastica degli handicappati), si applica il processo di stabilizzazione previsto dall'articolo 30 (Piano di stabilizzazione del personale) della legge regionale 16 aprile 2007, n. 10», e che tale procedura si applica anche «al personale che dal 1997 ha prestato analogo servizio per almeno tre anni, anche non continuativi, con rapporto di lavoro convenzionale presso le ASL per il quale, alla data di entrata in vigore delle presenti modifiche, è in corso contenzioso per il riconoscimento giuridico del rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato».

L'art. 16, comma 3, della legge reg. n. 4 del 2010 ha poi stabilito che «[l]e disposizioni di cui all'articolo 3, comma 38, della L.R. n. 40/2007, come modificato dagli articoli 20 e 21 della L.R. n. 1/2008, si applicano altresì nei confronti del personale che abbia prestato servizio, anche non continuativo, per almeno tre anni negli ultimi cinque anni, entro il 31 dicembre 2010, con rapporto convenzionale e/o con incarico a tempo determinato, purché adibito al servizio di ADI, riabilitazione e integrazione scolastica di cui alla legge regionale 9 giugno 1987, n. 16».

La disposizione appena citata è stata dichiarata illegittima da questa Corte con la sentenza n. 68 del 2011, per violazione del principio del concorso pubblico e dei principi statali di coordinamento della finanza pubblica. In conseguenza della pronuncia ha trovato applicazione l'art. 16, comma 8, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111, che prevede la nullità delle assunzioni fondate su norme dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale e il ripristino della situazione preesistente.

Le norme impugnate nel presente giudizio sono dirette sostanzialmente a “neutralizzare” gli effetti dell'art. 16, comma 8, del d.l. n. 98 del 2011 e della sentenza n. 68 del 2011.

3.2.– Le modalità di instaurazione del rapporto di lavoro con la pubblica amministrazione rientrano nella materia dell'organizzazione amministrativa, di competenza regionale residuale ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost. (sentenze n. 251 e n. 202 del 2016, n. 272 del 2015, n. 277 del 2013, n. 141 del 2012, n. 156 e n. 7 del 2011, n. 235 del 2010, n. 380 del 2004; le sentenze n. 156 e n. 7 del 2011 riguardano specificamente l'instaurazione di rapporti di lavoro a tempo determinato).

Nell'esercizio di tale loro competenza, le regioni devono rispettare la regola posta dall'art. 97, quarto comma, Cost. secondo cui «[a]gli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge». Sebbene la disposizione costituzionale non precisi i casi in cui si può evitare il pubblico concorso per l'instaurazione di rapporti di pubblico impiego, certamente la fattispecie oggetto delle norme impugnate non rientra fra quelle che possono consentire una legittima deroga alla regola in essa espressa.

Questa Corte si è già pronunciata nel senso della fondatezza della questione di legittimità costituzionale proposta in riferimento all'art. 97 Cost., con la sentenza n. 73 del 2013, in un caso assai simile a quello oggetto del presente giudizio (relativo sempre alla Regione Puglia).

L'art. 3, comma 40, della legge reg. Puglia n. 40 del 2007 aveva previsto una procedura di stabilizzazione del personale del sistema sanitario regionale già in servizio con contratto a tempo determinato, basata su un concorso riservato.

Dopo che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 42 del 2011, aveva dichiarato costituzionalmente illegittima tale disposizione per contrasto con l'art. 97, terzo comma, Cost., l'art. 1, comma 2, della legge della Regione Puglia 15 maggio 2012, n. 11 (Misure urgenti per l'accelerazione della determinazione delle dotazioni organiche delle aziende ed enti del servizio sanitario regionale e di tutela assistenziale) stabilì che, «in via eccezionale e in relazione alla

esigenza di assicurare livelli essenziali di tutela assistenziale, le aziende e gli enti del Servizio sanitario regionale, fino all'espletamento delle procedure per la copertura dei posti vacanti e, comunque, per un periodo non superiore a sei mesi decorrenti dalla data di entrata in vigore della presente legge, si avvalgono a tempo determinato, del personale selezionato all'esito delle procedure di cui all'articolo 3, comma 40, della legge regionale 31 dicembre 2007, n. 40, oggetto della sentenza della Corte Costituzionale 7 febbraio 2011, n. 42».

Tale norma fu impugnata dallo Stato e la Corte, con la citata sentenza n. 73 del 2013, la dichiarò illegittima con la seguente motivazione: «[i]l legislatore regionale ha previsto l'avvalimento a tempo determinato di personale selezionato in base ad una procedura dichiarata costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 97 Cost., con la conseguenza che i vizi di tale procedura si ripercuotono anche sulla disposizione oggetto del presente giudizio.

Né la necessità di garantire la continuità dell'azione amministrativa, adottata dalla resistente, è ragione di per sé sufficiente a giustificare una deroga al principio del pubblico concorso. Contrasta, infatti, con l'art. 97 Cost. l'utilizzazione delle graduatorie formatesi all'esito di procedure non rispondenti al principio del pubblico concorso, sia quando il fine è quello di assumere personale a tempo indeterminato, sia quando l'intendimento è, come nel presente giudizio, quello di instaurare o prorogare contratti a tempo determinato».

Gli stessi argomenti sono applicabili al caso qui in esame.

La previsione contenuta all'art. 53, commi 4, 5 e 6, della legge reg. Puglia n. 1 del 2016 risulta anzi ancora più censurabile rispetto a quella dichiarata costituzionalmente illegittima con la sentenza n. 73 del 2013, in quanto la prima, oltre a essere diretta a far fronte, non a bisogni temporanei, ma a esigenze risalenti e non destinate a venir meno (tanto è vero che il personale adibito ai servizi assistenziali in questione era stato stabilizzato), prevede che il contratto annuale possa essere rinnovato senza limiti, mentre l'art. 1, comma 2, della legge reg. Puglia n. 11 del 2012 limitava i rapporti a tempo determinato «fino all'espletamento delle procedure per la copertura dei posti vacanti e, comunque, per un periodo non superiore a sei mesi».

Né la deroga all'art. 97, quarto comma, Cost. si può giustificare con la necessità – invocata dall'impugnato art. 53, comma 4, della legge reg. Puglia n. 1 del 2016 – di «far fronte alle esigenze assistenziali relative al Servizio di assistenza domiciliare integrata (ADI), riabilitazione e integrazione scolastica», o con quella – invocata dalla difesa della Regione – di tutelare il «legittimo affidamento» dei lavoratori.

I servizi appena citati devono essere garantiti dalle regioni senza soluzioni di continuità, in modo che sia assicurata l'effettività del diritto del disabile all'istruzione e all'integrazione scolastica (sentenza n. 275 del 2016).

La necessaria garanzia del servizio, tuttavia, non comporta che esso possa essere svolto solo dai soggetti individuati dalle norme impuginate, tanto è vero che la sentenza n. 68 del 2011 (elusa dalle norme impuginate) ha censurato la stabilizzazione dei lavoratori in questione constatando la mancanza di «peculiarità delle funzioni che il personale svolge specifiche necessità funzionali dell'amministrazione».

Trattandosi di servizi assistenziali stabili, che l'amministrazione ha l'obbligo di fornire, ma che non devono essere necessariamente svolti dai destinatari delle norme impuginate, la Regione non avrebbe dovuto prevedere la chiamata in servizio "diretta", con contratti annuali rinnovabili, ma seguire le ordinarie procedure di assunzione (nelle quali è consentito entro certi limiti valorizzare la specifica esperienza pregressa).

Quanto all'invocata esigenza di tutelare il «legittimo affidamento» dei lavoratori, occorre ribadire che «la facoltà del legislatore di introdurre deroghe al principio del concorso pubblico deve essere delimitata in modo rigoroso, potendo tali deroghe essere considerate legittime solo quando siano funzionali esse stesse al buon andamento dell'amministrazione e ove ricorrano peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarle» (ex multis, sentenza n. 90 del 2012), e che le norme volte a tutelare l'affidamento dei lavoratori non soddisfano questi requisiti (ex multis, sentenze n. 217 e n. 51 del 2012, e n. 150 del 2010).

Va dunque dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 53, commi 4, 5 e 6, della legge reg. Puglia n. 1 del 2016, per violazione dell'art. 97, quarto comma, Cost.

4.– L'accoglimento della prima questione promossa nel ricorso consente l'assorbimento della seconda questione, riferita all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 53, commi 4, 5 e 6, della legge della Regione Puglia 15 febbraio 2016, n. 1, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2016 e bilancio pluriennale 2016 - 2018 della Regione Puglia (Legge di stabilità regionale 2016)».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 aprile 2017.

Paolo GROSSI, Presidente
Daria de PRETIS, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 12 maggio 2017.

Sentenza:11 aprile 2017, n. 113

Materia: immissione nel ruolo regionale di dirigenti provenienti da società a partecipazione pubblica poste in liquidazione

Parametri invocati: articoli 3 e 97 Costituzione

Giudizio: legittimità in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: legge della Regione siciliana 17 maggio 2016, n. 8 (Disposizioni per favorire l'economia. Norme in materia di personale. Disposizioni varie) articolo 31

Esito: illegittimità costituzionale della disposizione impugnata

Estensore nota: Ilaria Cirelli

Sintesi:

La norma censurata modifica l'articolo 49, comma 17, della l.r. 9/2015 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2015. Legge di stabilità regionale) prevedendo la possibilità di conferire, in via diretta, *incarichi dirigenziali ai dirigenti equiparati ai sensi dell'art. 7 della legge regionale 10 ottobre 1994, n. 38 e dell'art. 48 della legge regionale 10 dicembre 2001, n. 21, sia pur in subordine rispetto ai dirigenti regionali privi di incarico, nei casi in cui non vengano presentate istanze, tenendo conto del curriculum vitae, delle esperienze maturate e degli incarichi ricoperti.*

Secondo il ricorrente, tale disposizione determinerebbe la sostanziale equiparazione del personale proveniente dalle società a partecipazione pubblica, ITALTER e SIRAP in liquidazione, ai dirigenti di ruolo dell'amministrazione regionale, con conseguente inquadramento dei medesimi nel relativo ruolo dei dirigenti regionali, in violazione del principio dell'indefettibilità del concorso pubblico come principale canale di accesso ai ruoli delle pubbliche amministrazioni e dei principi di eguaglianza, di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione, di cui l'obbligo del pubblico concorso, quale strumento di selezione del personale da assumere, costituisce espressione.

La Corte ricorda la propria giurisprudenza rispetto alla possibilità di inquadramento nel ruolo dei dirigenti regionali, con incarico a tempo indeterminato, di personale proveniente da una società a partecipazione pubblica, che svolgeva incarichi dirigenziali a tempo determinato presso la regione, ed in particolare: *un interesse pubblico per la deroga al principio del pubblico concorso, al fine di valorizzare pregresse esperienze professionali dei lavoratori assunti, può ricorrere solo in determinate circostanze* (sent. n. 167/2013), ovvero *che la legge subordini la costituzione del rapporto a tempo indeterminato all'accertamento di specifiche necessità funzionali dell'amministrazione e preveda procedure di verifica dell'attività svolta* (anche sent. 189/2011) e *che la deroga sia contenuta entro determinati limiti percentuali.*

In altri termini, è stato ripetutamente affermato che l'area delle eccezioni alla regola del concorso dev'essere rigorosamente delimitata e non deve risolversi in una indiscriminata e non previamente verificata immissione in ruolo di personale esterno attinto da bacini predeterminati (cfr. anche sent. 227/2013).

La Corte giudica dunque fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 31 l.r.8/2016 che, parte di una complessa evoluzione normativa, è chiaramente volto a stabilizzare gli ex dipendenti delle società ITALTER e SIPAR, in violazione dei requisiti indicati dalla giurisprudenza costituzionale come indispensabili a consentire una deroga alla regola del pubblico concorso.

L'immissione nel ruolo dei dirigenti ex ITALTER e SIPAR, in questo caso non è infatti né rigorosamente delimitato in termini percentuali, né subordinato allo svolgimento di procedure di valutazione dell'attività svolta dagli stessi, data la assoluta genericità del riferimento alla considerazione del curriculum vitae, delle esperienze maturate e degli incarichi ricoperti, né tantomeno collegato alla soddisfazione di specifiche necessità funzionali dell'amministrazione, e, quindi, a peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico.

Secondo la Corte, la disposizione impugnata obbedisce essenzialmente alla sola ratio di tutela del personale delle citate società liquidate, personale già legato all'amministrazione regionale da rapporti di lavoro a tempo determinato, prorogati numerose volte, mediante il suo surrettizio inquadramento nei ruoli dei dirigenti regionali, ratio sempre ritenuta inidonea dalla giurisprudenza costituzionale (cfr. da ultimo sent. 248/2016), in quanto isolatamente considerata, a giustificare la deroga all'articolo 97, quarto comma, della Costituzione.

Impiego pubblico - Ruolo unico della dirigenza regionale - Attribuzione di incarichi dirigenziali al personale ex Italter e Sirap. - Legge della Regione siciliana 17 maggio 2016, n. 8 (Disposizioni per favorire l'economia. Norme in materia di personale. Disposizioni varie), art. 31, che ha modificato l'art. 49, comma 17, della legge della Regione siciliana 7 maggio 2015, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2015. Legge di stabilità regionale). - (T-170113) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.21 del 24-5-2017)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 31 della legge della Regione siciliana 17 maggio 2016, n. 8 (Disposizioni per favorire l'economia. Norme in materia di personale. Disposizioni varie), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 25-28 luglio 2016, depositato in cancelleria il 2 agosto 2016 ed iscritto al n. 46 del registro ricorsi 2016.

Udito nell'udienza pubblica dell'11 aprile 2017 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

udito l'avvocato dello Stato Danilo Del Gaizo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita della legittimità costituzionale dell'art. 31 della legge della Regione siciliana 17 maggio 2016, n. 8 (Disposizioni per favorire l'economia.

Norme in materia di personale. Disposizioni varie), in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione principi di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione di cui gli artt. 3 e 97 Cost., per violazione della regola del pubblico concorso per l'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni e dei principi di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.

La norma censurata modifica l'art. 49, comma 17, della legge regionale 7 maggio 2015, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2015. Legge di stabilità regionale) e introduce la possibilità di conferire, in via diretta, incarichi dirigenziali ai «dirigenti equiparati ai sensi dell'art. 7 della legge regionale 10 ottobre 1994, n. 38 e dell'art. 48 della legge regionale 10 dicembre 2001, n. 21», sia pur in subordine rispetto ai dirigenti regionali privi di incarico, nei casi in cui non vengano presentate istanze.

Tale previsione, secondo il ricorrente, determinerebbe la sostanziale equiparazione del personale proveniente dalle società ITALTER e SIRAP, poste in liquidazione, ai dirigenti di ruolo dell'amministrazione regionale, con conseguente inquadramento dei medesimi nel relativo ruolo dei dirigenti regionali, in violazione del principio dell'indefettibilità del concorso pubblico come principale canale di accesso ai ruoli delle pubbliche amministrazioni e dei principi di eguaglianza, di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione, di cui l'obbligo del pubblico concorso, quale strumento di selezione del personale da assumere, costituisce espressione.

2.– La questione è fondata.

La disposizione oggetto dell'impugnativa statale si colloca in una complessa vicenda, che occorre, pur brevemente, richiamare, per dare conto delle travagliate scelte legislative che l'hanno determinata.

2.1.– Tale vicenda risale alla messa in liquidazione di due società per azioni a partecipazione pubblica, ITALTER e SIRAP, create negli anni ottanta, operanti rispettivamente nel settore dei servizi di ingegneria e delle opere pubbliche.

A seguito della liquidazione delle stesse società, il personale è stato destinatario di vari interventi del legislatore regionale e del legislatore statale.

Anzitutto, l'art. 76 (rubricato «Provvidenze per i dipendenti dell'ITALTER e della SIRAP») della legge della Regione siciliana 1° settembre 1993, n. 25 (Interventi straordinari per l'occupazione produttiva in Sicilia), ha autorizzato l'amministrazione regionale a «avvalersi del personale dell'ITALTER S.p.A. ai sensi della convenzione stipulata in data 1 ottobre 1985, nonché del personale della SIRAP S.p.A., mediante contratti a termine, di durata non superiore ad un biennio per coadiuvare l'assolvimento dei compiti propri del personale tecnico del ruolo provvisorio degli esperti per lo sviluppo intersettoriale delle zone interne di cui all'articolo 71 della legge regionale 29 ottobre 1985, n. 41», in vista dell'obiettivo specifico di «portare a compimento le opere destinate a sopperire alle necessità di realizzazione di infrastrutture urbane ed interurbane, sorte in seguito all'evento sismico verificatosi il 13 dicembre 1991 nella Sicilia orientale» (comma 1). Si stabiliva, inoltre, al comma 2, che al personale in questione fosse attribuito il trattamento economico corrispondente a quello proprio del contratto collettivo nazionale dei lavoratori edili.

Su tale previsione è intervenuto l'art. 7 della legge regionale 10 ottobre 1994, n. 38 (Recepimento della normativa statale sul dissesto finanziario ed altri provvedimenti per gli enti locali della Sicilia), che, da un lato, estendeva la possibilità dell'amministrazione regionale di avvalersi dell'ex personale ITALTER e SIRAP in relazione al ben più generico scopo di «sopperire a specifiche eventuali carenze di unità lavorative negli uffici della Regione».

Dall'altro lato, esso precisava che il trattamento economico del medesimo personale non avrebbe potuto «in ogni caso essere superiore a quello attribuito al personale della Regione, con pari qualifica e pari anzianità di servizio, individuato applicando la tabella di corrispondenza allegata alla presente legge».

Si sono poi succeduti altri interventi del legislatore regionale.

In un caso si mirava a disporre direttamente la trasformazione a tempo indeterminato dei rapporti di lavoro costituiti in base all'art. 76 della legge regionale n. 25 del 1993, senza esito, a causa dell'omessa promulgazione delle disposizioni regionali recanti tale previsione a seguito dell'impugnativa promossa in via principale dal Commissario dello Stato per violazione, fra l'altro, dell'art. 97 Cost. (ordinanza n. 60 del 1997).

Successivamente, si è provveduto a prorogare i contratti a tempo determinato in essere, estendendo ulteriormente la possibilità di impiego del suddetto personale anche per l'espletamento di attività permanenti, con disposizioni legislative regionali dichiarate costituzionalmente illegittime da questa Corte (sentenza n. 153 del 1997).

Esse, infatti, irragionevolmente prevedevano assunzioni a tempo determinato in assenza di «riscontri obiettivi circa le dimensioni della perdurante esigenza di personale» e «di valutazioni sull'idoneità del personale beneficiario delle norme impugnate rispetto all'insieme dei compiti cui

esse lo assegnano», con un «rovesciamento di priorità tra interesse dell'istituzione alla funzione e interesse delle persone all'impiego che la Costituzione, all'art. 97, ha inteso evitare».

La vicenda è venuta all'attenzione del legislatore statale che, con l'art. 23-quater del decreto-legge 30 gennaio 1998, n. 6 (Ulteriori interventi urgenti in favore delle zone terremotate delle regioni Marche e Umbria e di altre zone colpite da eventi calamitosi), convertito, con modificazioni, dall'art.1, comma 1, della legge 30 marzo 1998, n. 61, ha autorizzato la Regione siciliana a stipulare contratti a tempo determinato con il personale in questione, attingendo ai fondi stanziati con la legge 31 dicembre 1991, n. 433 (Disposizioni per la ricostruzione e la rinascita delle zone colpite dagli eventi sismici del dicembre 1990 nelle province di Siracusa, Catania e Ragusa) per lo svolgimento delle attività indicate dalla medesima legge n. 433 del 1991 e dall'art. 3, comma 3, del decreto-legge 26 luglio 1996, n. 393 (Interventi urgenti di protezione civile), convertito con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 25 settembre 1996, n. 496, inerenti alla protezione civile.

Il legislatore regionale ha poi provveduto a equiparare il trattamento economico dell'ex personale ITALTER e SIPAR, assunto a tempo determinato, a quello dei dipendenti regionali, «a parità di qualifica e di anzianità di servizio» (art. 48 della legge regionale 10 dicembre 2001, n. 21 (Norme finanziarie urgenti e variazioni al bilancio della Regione per l'anno finanziario 2001), con decorrenza dalla stipulazione dei contratti in essere.

Il legislatore statale, viceversa, quasi contemporaneamente, ha stabilito, all'art. 20 (rubricato «Disposizioni particolari in materia di assunzioni di personale nella regione Sicilia») della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria per il 2002) che «la regione Sicilia e gli enti locali della regione medesima provvedono alla trasformazione in rapporti a tempo indeterminato dei rapporti di lavoro a tempo determinato» instaurati «dalla regione medesima e dagli enti locali delle province di Siracusa, Catania e Ragusa, colpiti dagli eventi sismici del dicembre 1990, sulla base di apposite procedure selettive, nell'ambito della programmazione triennale del fabbisogno di personale, nei limiti delle dotazioni organiche» (comma 1) e «a valere sulle disponibilità dei fondi assegnati alla regione Sicilia ai sensi dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 1991, n. 433, e successive modificazioni». In quell'occasione si è inoltre disposta la proroga dei contratti a tempo determinato «in attesa della definizione delle procedure selettive e, comunque, fino al 31 dicembre 2002» (comma 2).

Poiché, nonostante quanto stabilito dall'art. 20 della legge n. 448 del 2001, la Regione non ha provveduto alla stabilizzazione nei termini e alle condizioni richiamate, ma è intervenuta a prorogare i contratti a tempo determinato in essere, «nelle more della definizione del processo di stabilizzazione del personale assunto a tempo determinato dalla Regione» (art. 1 della legge della Regione siciliana 21 agosto 2007, n. 15, recante «Disposizioni finanziarie urgenti in materia di protezione civile e vigilanza dei siti culturali).

Disciplina comunitaria applicabile in materia di agevolazioni “de minimis”. Abrogazione di norme»), il legislatore statale è tornato sul tema con l'art. 2, comma 553, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato- legge finanziaria 2008) e ha autorizzato la Regione siciliana «alla trasformazione a tempo indeterminato dei contratti stipulati con il personale di protezione civile proveniente da organismi di diritto pubblico individuato dall'articolo 76 della legge regionale della Regione siciliana 1° settembre 1993, n. 25, e successive modificazioni», questa volta «in deroga ai limiti imposti dall'articolo 20, comma 1, della legge 28 dicembre 2001, n. 448, e con oneri a carico del proprio bilancio».

2.2.– In questo complesso e, come si è già detto, travagliato quadro normativo si inserisce l'art. 31 della legge regionale n. 8 del 2016, oggetto del presente giudizio.

Tale norma modifica l'art. 49, comma 17, della legge regionale n. 9 del 2015, rubricato «Norme di armonizzazione, contenimento ed efficientamento della Pubblica amministrazione», volto a determinare, in vista del fine della «razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica», una riorganizzazione dell'apparato amministrativo regionale, tesa a «conseguire una riduzione delle strutture intermedie e delle unità operative di base» (comma 1).

In questa prospettiva il comma 17, nel testo originario, ha disposto che «il dipartimento regionale della funzione pubblica e del personale aggiorna il ruolo unico della dirigenza con l'individuazione dei dirigenti privi di incarico» in un apposito elenco che i dirigenti generali utilizzano, in vista del conferimento diretto di incarichi, nelle ipotesi di mancata presentazione di istanze.

Con l'impugnato art. 31 della legge regionale n. 8 del 2016 si è specificato che, nel caso di mancata presentazione delle istanze, al fine di provvedere al conferimento diretto degli incarichi dirigenziali, i dirigenti generali utilizzano, in subordine rispetto all'elenco dei dirigenti regionali privi di incarico, «i dirigenti equiparati ai sensi dell'articolo 7 della legge regionale 10 ottobre 1994, n. 38 e dell'articolo 48 della legge regionale 10 dicembre 2001, n. 21, richiamate al comma 553 dell'articolo 2 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, tenendo conto del curriculum vitae, delle esperienze maturate e degli incarichi ricoperti».

Dal resoconto dei lavori dell'assemblea regionale emerge chiaramente che si tratta di una previsione volta a far sì che il personale costituito dagli ex dirigenti ITALTER e SIRAP, assunti con contratti a tempo determinato ripetutamente prorogati dalla Regione, ma che ancora non hanno ottenuto il riconoscimento di «mansione e qualifica del dipendente regionale», vengano equiparati al personale di ruolo della Regione siciliana (così nell'o.d.g. n. 594 intitolato «Iniziativa a tutela del personale in servizio presso la Protezione civile di Palermo che impegnava il Governo della Regione ad evitare disparità di trattamento nei confronti del personale di cui all'art. 2, c. 533, della Legge 244/2007»); più precisamente di una previsione finalizzata all'inserimento del personale nel ruolo dei dirigenti regionali (discussione sull'emendamento A84 – poi tradottosi nella disposizione in esame – del ddl n. 1133 I intitolato «Disposizioni per l'economia.

Norme in materia di personale. Disposizioni varie», seduta n. 334 del 10 maggio 2016, Assemblea regionale siciliana).

2.3.– Questa Corte ha affermato ripetutamente che «la regola costituzionale della necessità del pubblico concorso per l'accesso alle pubbliche amministrazioni va rispettata anche da parte di disposizioni che regolano il passaggio da soggetti privati ad enti pubblici » (sentenza n. 248 del 2016; nello stesso senso, sentenze n. 7 del 2015, n. 134 del 2014, n. 227 e n. 167 del 2013).

Con specifico riguardo alla possibilità di inquadramento nel ruolo dei dirigenti regionali con incarico a tempo indeterminato di personale proveniente da una società a partecipazione pubblica, che svolgeva incarichi dirigenziali a tempo determinato, ha precisato che «un interesse pubblico per la deroga al principio del pubblico concorso, al fine di valorizzare pregresse esperienze professionali dei lavoratori assunti, può ricorrere solo in determinate circostanze» (sentenza n. 167 del 2013), indicando, in particolare, che la legge «subordini la costituzione del rapporto a tempo indeterminato all'accertamento di specifiche necessità funzionali dell'amministrazione e preveda procedure di verifica dell'attività svolta» (sentenza n. 167 del 2013 e, tra le tante, sentenza n. 189 del 2011 e n. 215 del 2009) e che la deroga sia «contenuta entro determinati limiti percentuali» (ancora sentenza n. 167 del 2013).

In altri termini, si è ripetutamente osservato che, se «il principio dettato dall'art. 97 Cost. può consentire la previsione di condizioni di accesso intese a consolidare pregresse esperienze lavorative maturate nella stessa amministrazione» (sentenza n. 189 del 2011), occorre, tuttavia, che «l'area delle eccezioni alla regola del concorso» sia «rigorosamente delimitata» e non si risolva «in una indiscriminata e non previamente verificata immissione in ruolo di personale esterno attinto da bacini predeterminati» (sentenza n. 227 del 2013).

Questa Corte, muovendo da tali presupposti, ha, tra l'altro, dichiarato l'illegittimità costituzionale di una norma di una legge regionale che disponeva il trasferimento automatico del personale di una società a totale partecipazione pubblica nel ruolo dei dirigenti regionali, in quanto non erano stati forniti «elementi precisi» (si prevedeva solo una «ricognizione dei requisiti per accedere ai ruoli dell'amministrazione regionale ed ipotetica prova selettiva»), idonei a «indurre a ritenere più adeguato al fine del buon andamento dell'amministrazione regionale il reclutamento diretto dei dipendenti già utilizzati dalla disciolta società in house, facendo esclusivo assegnamento,

per la dimostrazione dell'assunto, sulla ratio di tutela dei lavoratori occupati nella società in liquidazione», ritenuta non «idonea a giustificare una deviazione dal principio generale del pubblico concorso (sentenze n. 52 del 2011 e n. 195 del 2010)» (sentenza n. 227 del 2013).

2.4.– Analoghi caratteri rivela l'impugnato art. 31 della legge della Regione siciliana n. 8 del 2016.

Tale norma, parte di una complessa evoluzione normativa, come si desume dai lavori preparatori, è chiaramente volta a stabilizzare gli ex dipendenti delle società ITALTER e SIPAR in violazione dei requisiti indicati dalla giurisprudenza costituzionale come indispensabili a consentire una deroga alla regola del pubblico concorso.

Essa, infatti, nel prescrivere genericamente che, nel caso in cui non risultino istanze, i dirigenti generali, al fine del conferimento diretto degli incarichi, prendono in considerazione, sia pure in subordine rispetto ai dirigenti regionali privi di incarico, i dirigenti ex ITALTER e SIRAP, non rispetta le condizioni ritenute idonee a giustificare deroghe al principio del pubblico concorso.

Un simile “inserimento” non è né rigorosamente delimitato, in termini percentuali, né subordinato allo svolgimento di procedure di valutazione dell'attività svolta dal dirigente, data la assoluta genericità del riferimento alla considerazione del «curriculum vitae, delle esperienze maturate e degli incarichi ricoperti», né tantomeno collegato alla soddisfazione di specifiche necessità funzionali dell'amministrazione, e, quindi, a «peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico» (sentenza n. 7 del 2015).

La norma, in altri termini, obbedisce essenzialmente alla sola ratio di tutela del personale delle citate società liquidate, personale già legato all'amministrazione regionale da rapporti di lavoro a tempo determinato, prorogati numerose volte, mediante il suo surrettizio inquadramento nei ruoli dei dirigenti regionali.

Questa Corte (da ultimo sentenza n. 248 del 2016) ha sempre ritenuto una tale ratio inidonea, in quanto isolatamente considerata, a giustificare la deroga all'art. 97, quarto comma, Cost.

Restano assorbite le ulteriori censure.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 31 della legge della Regione siciliana 17 maggio 2016, n. 8 (Disposizioni per favorire l'economia. Norme in materia di personale. Disposizioni varie) che ha modificato l'art. 49, comma 17, della legge della Regione siciliana 7 maggio 2015, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2015. Legge di stabilità regionale).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il giorno 11 aprile 2017.

Paolo GROSSI, Presidente
Silvana SCIARRA, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 19 maggio 2017.

Sentenza : 11 aprile 2017, n. 114

Materia: tutela dell'ambiente

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 della Costituzione, nonché principio di leale collaborazione.

Ricorrenti: Regione Veneto e Regione Puglia

Oggetto: art. 1, commi 239, 240, lettere b) e c), e 241, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)»

Esito:

1) dichiarazione inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 239, della l. 208/2005 promosse, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma, Cost.;

2) dichiarazione di non fondatezza delle questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 239, della l. 208/2015, promosse, in riferimento agli artt. 97, 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., nonché al principio di leale collaborazione;

3) dichiarazione di non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 239, della l. 208/2015, promosse, in riferimento al principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.;

4) dichiarazione di non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 240, lett. b), della l. 208/2015, promosse, in riferimento agli artt. 117, primo comma – in relazione agli artt. 2, paragrafo 1, e 3, paragrafi 2 e 3, della direttiva 30 maggio 1994, n. 94/22/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle condizioni di rilascio e di esercizio delle autorizzazioni alla prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi) – e terzo comma, e 118, primo comma, Cost., nonché al principio di leale collaborazione;

5) dichiarazione di non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 240, lett.c), della l. 208/2015, promosse, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., nonché al principio di leale collaborazione;

6) dichiarazione di inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 240, lett. c), della l. 208/2015, promosse, in riferimento al principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.;

7) dichiarazione di inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 240, lett. c), della l. 208/2015, promosse, in riferimento principio di leale collaborazione;

8) dichiarazione di inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 240, lett. c), della l. 208/2015 promossa, in riferimento agli artt. 9, 97 e 117, terzo e quarto comma, Cost.;

9) dichiarazione di non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 240, lett. c), della l. 208/2015 promossa, in riferimento al principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.;

10) dichiarazione di inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 241, della l. 208/2015, promossa, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost., nonché al principio di leale collaborazione.

Estensore: Francesca Casalotti

Sintesi:

Con tre distinti ricorsi le regioni Veneto e Puglia hanno impugnato l'art. 1, commi 239, 240, lett. b) e c), e 241, della l. 208/2015, in riferimento agli artt. 3, 9, 97, 117, primo comma – in relazione agli artt. 2, paragrafo 1, e 3, paragrafi 2 e 3, della direttiva 30 maggio 1994, n. 94/22/CE – secondo comma, lettera s), terzo e quarto comma, e 118, primo comma, della Costituzione, nonché ai principi di ragionevolezza e di leale collaborazione.

In particolare. l'art. 1, comma 239, della l. 208/2015 stabilisce che i titoli abilitativi all'esercizio delle attività di ricerca, prospezione e coltivazione di idrocarburi entro le dodici miglia dalle linee di costa e dal perimetro esterno delle aree marine e costiere protette che siano stati già rilasciati sono fatti salvi per la durata di vita utile del giacimento.

Tale disposizione, secondo le ricorrenti, sarebbe in contrasto con gli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., nonché con il principio di leale collaborazione, in quanto prorogherebbe automaticamente l'efficacia dei provvedimenti senza intesa con la regione interessata, nonostante tale modalità di partecipazione sia imposta dall'attrazione in sussidiarietà realizzata nella fattispecie.

La norma contrasterebbe anche con i principi di buon andamento ed imparzialità di cui all'art. 97 Cost., realizzando una commistione tra legislazione ed amministrazione e precludendo una nuova ponderazione degli interessi coinvolti, nonché l'esercizio del potere di autotutela. Infine, il comma 239 violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma, Cost. – in quanto la proroga dell'efficacia dei titoli minerari impedirebbe la rinnovazione della procedura di valutazione di impatto ambientale (VIA), che potrebbe anche essere originariamente mancata in ragione della loro risalenza nel tempo.

Le doglianze delle ricorrenti si appuntano specificamente sulla sostanziale proroga automatica dei titoli minerari già rilasciati.

Preliminarmente, la Corte dichiara l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 239, della l. 208/2015 in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma, Cost.

Quanto al primo parametro la Corte rileva che non è concesso alla Regione di dedurre, a fondamento di un proprio titolo di intervento, una competenza primaria riservata in via esclusiva allo Stato, neppure quando essa si intreccia con distinte competenze di appartenenza regionale (cfr. sent.n. 116 del 2006 e sent. n. 202 del 2016).

Quanto alla violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., la censura è inammissibile per difetto di adeguata motivazione, in quanto la ricorrente, deducendo l'elusione della VIA attraverso la legificazione della proroga, si limita ad argomentare l'asserito contrasto della norma con il parametro attributivo della competenza statale, lasciando priva di motivazione la pretesa violazione di quello regionale.

Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 239, della l. 208/2015 in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., nonché al principio di leale collaborazione, non sono fondate.

Le ricorrenti sostengono che la norma, prorogando ex lege i titoli abilitativi già rilasciati, integri una fattispecie di chiamata in sussidiarietà, attraendo a sé e regolando una funzione amministrativa nella materia concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» senza prevedere l'intesa con la regione interessata.

Sul punto la Corte ribadisce il costante orientamento secondo cui lo Stato può ricorrere alla chiamata in sussidiarietà al fine di allocare e disciplinare una funzione amministrativa quando la materia, secondo un criterio di prevalenza, appartiene alla competenza regionale concorrente, ovvero residuale (ex plurimis, sent. n. 7 del 2016), mentre ne difettano i presupposti quando si verta in materia di competenza esclusiva statale, anche solo prevalente (sent.e n. 62 del 2013 e n. 80 del 2012).

È dunque dirimente identificare l'ambito materiale cui ricondurre la norma censurata, sulla base della ratio che ispira la disciplina, del suo contenuto precettivo e dell'oggetto specifico della regolamentazione adottata (sentenze n. 175 del 2016 e n. 245 del 2015). In casi come quello

all'esame della Corte, in cui l'intervento riguarda una fitta trama di relazioni ove è difficile isolare un singolo interesse, occorre valutare anzitutto, se una materia si imponga alle altre con carattere di prevalenza (sentenze n. 50 del 2005 e n. 370 del 2003).

Nel caso in oggetto, a differenza di altre occasioni in cui disposizioni relative a prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi sono state ricondotte alla materia concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», la norma censurata deve ritenersi riconducibile alla competenza esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema».

L'art. 1, comma 239, infatti, incide proprio sulla normativa contenuta nel codice dell'ambiente ed in particolare sull'art. 6, che concorre a dettare la disciplina in tema di VIA e di valutazione ambientale strategica (VAS), riconducibile alla materia della tutela ambientale (ex plurimis, sentenze 117 del 2015 e n. 197 del 2014).

In secondo luogo, la norma impugnata riguarda una disposizione che vieta le attività minerarie in determinate aree protette per fini di salvaguardia ambientale.

Con la conseguenza che con riferimento alla disposizione di cui all'art. 1, comma 239 - in quanto riconducibile alla competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. - difettano gli estremi dell'attrazione in sussidiarietà, e perciò deve essere dichiarata l'infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale proposte in riferimento ai parametri che la presidiano.

Per quanto riguarda le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 239, della l. 208/2015, in riferimento all'art. 97 Cost., la Corte le ritiene non fondate nel merito.

La norma impugnata proroga i titoli minerari già rilasciati ed integra così una fattispecie di legge-provvedimento, in quanto con una previsione di contenuto particolare e concreto, incide su un numero limitato di destinatari, attraendo alla sfera legislativa quanto normalmente affidato all'autorità amministrativa (sulla nozione di legge-provvedimento, ex plurimis, sent. n. 214 del 2016).

Poiché la Corte ha più volte ribadito «la compatibilità della legge provvedimento con l'assetto dei poteri stabilito dalla Costituzione, in quanto nessuna disposizione costituzionale comporta una riserva agli organi amministrativi o esecutivi degli atti a contenuto particolare e concreto (sent. n. 275 del 2013, n. 85 del 2013 e n. 143 del 1989), pur ribadendo, al contempo, che le leggi provvedimento devono soggiacere ad uno scrutinio stretto di costituzionalità, sotto i profili della non arbitrarietà e della non irragionevolezza della scelta del legislatore (sentenze n. 20 del 2012, n. 429 del 2002 e n. 2 del 1997)» (ex multis, sentenze n. 64 del 2014), si deve escludere che la norma contrasti con l'art. 97 Cost. sotto i profili nella fattispecie dedotti dalle ricorrenti, non ravvisandosi i vizi che in passato avevano consentito di dichiarare l'illegittimità costituzionale di disposizioni di analoga natura provvedimentale.

Con riferimento alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 239, della l. 208/2015 per contrasto con il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., la Corte ritiene che non siano fondate.

In particolare, prima dell'entrata in vigore della norma censurata, l'art. 6, comma 17, del d.lgs. n. 152 del 2006 faceva «salvi i procedimenti concessori di cui agli articoli 4, 6 e 9 della l. n. 9/1991 in corso alla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 128/2010 ed i procedimenti autorizzatori e concessori conseguenti e connessi, nonché l'efficacia dei titoli abilitativi già rilasciati alla medesima data, anche ai fini della esecuzione delle attività di ricerca, sviluppo e coltivazione da autorizzare nell'ambito dei titoli stessi, delle eventuali relative proroghe e dei procedimenti autorizzatori e concessori conseguenti e connessi».

L'ampia portata normativa consentiva non solo il rilascio dei permessi e delle concessioni di coltivazione in esito ai procedimenti pendenti alla data indicata, ma anche che al titolare del permesso, che avesse rinvenuto un giacimento di idrocarburi tecnicamente ed economicamente suscettibile di sviluppo, fosse accordata la concessione di coltivazione, così come previsto dall'art. 9, comma 1, della l. 9/1991.

Per effetto della sostituzione operata dalla norma censurata, l'art. 6, comma 17, del d.lgs. n. 152 del 2006 dispone che «I titoli abilitativi già rilasciati sono fatti salvi per la durata di vita utile del giacimento, nel rispetto degli standard di sicurezza e di salvaguardia ambientale».

Dal raffronto tra le due versioni normative si evince che non è più consentito il rilascio dei titoli minerari di cui alla l. n. 9/1991 all'esito dei procedimenti in corso, mentre il testo della disposizione come sostituita non è chiaro quanto alla sorte dei permessi di prospezione e ricerca già rilasciati.

Se la locuzione «titoli abilitativi» è sufficientemente ampia da includere anche tali permessi tra quelli prorogati, deve tuttavia concludersi che l'art. 6, comma 17, del d.lgs. n. 152 del 2006 si riferisca ora esclusivamente alle concessioni di coltivazione.

Anzitutto, si deve evidenziare come la norma impugnata, sopprimendo anche il riferimento ai procedimenti concessori di cui all'art. 9 della l. 9/1991 in corso, abbia precluso il rilascio delle concessioni di coltivazione a seguito dell'esaurimento dell'attività di ricerca utilmente eseguita, evenienza in cui il grado di affidamento ingeneratosi nel titolare del permesso è particolarmente elevato, visto che il comma 1 del citato art. 9 gli riconosce un accesso privilegiato, se non addirittura un diritto alla concessione in caso di invenzione del giacimento.

Se, dunque, è precluso il rilascio di titoli abilitativi alla coltivazione anche nel caso di avvenuto rinvenimento di idrocarburi, sarebbe evidentemente irragionevole interpretare la disposizione censurata nel senso che, di contro, essa abbia inteso mantenere in vita i permessi che semplicemente consentono prospezione e ricerca – allo stato ancora infruttuose e potenzialmente destinate a rimanere tali, dunque fondanti un affidamento meno intenso – i quali hanno senso logico ed economico solo se potenzialmente suscettibili di condurre al rilascio della concessione di coltivazione.

D'altra parte, la più ampia dizione precedentemente utilizzata, che permetteva il completo sviluppo della sequenza provvedimento permesso di prospezione e ricerca-concessione di coltivazione, non è stata riprodotta in occasione della sostituzione normativa.

Infine, l'interpretazione restrittiva della disposizione trova conforto nel dato letterale, laddove la proroga viene accordata «per la durata di vita utile del giacimento», termine ultimo che si attaglia specificamente solo alla concessione di coltivazione, sia perché le attività di prospezione e ricerca ad essa funzionali sono scollegate dall'effettiva esistenza di un giacimento – che potrebbe anche non essere rinvenuto – sia perché appaiono di per sé inidonee ad incidere significativamente sulla consistenza dello stesso, erodendolo.

Alla luce delle considerazioni che precedono, si deve concludere che l'art. 1, comma 239, della l. 208/2015 si riferisca alle sole concessioni di coltivazione. Ne consegue l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale della norma «nella parte in cui fa salvi tutti i titoli abilitativi, anziché le sole concessioni di coltivazione».

Le Regioni Puglia e Veneto impugnano anche l'art. 1, comma 240, lett. b), che, abrogando l'art. 38, comma 1-bis, del d.l. 133/2014, convertito dalla l. 164/2014, sopprime il piano delle aree, ivi previsto, in cui consentire le attività minerarie.

Tale piano era adottato previa intesa con la Conferenza unificata. In caso di mancato raggiungimento dell'intesa, si provvedeva con le modalità di cui all'articolo 1, comma 8-bis, della legge 23 agosto 2004, n. 239.

Secondo le ricorrenti la disposizione di cui alla lett. b) del comma 240 dell'art. 1 violerebbe l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 2, paragrafo 1, e 3, paragrafi 2 e 3, della direttiva n. 94/22/CE del 1994, che imporrebbero agli Stati membri l'obbligo della preventiva pianificazione delle aree disponibili per le citate attività.

Inoltre, la norma contrasterebbe con gli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., nonché con il principio di leale collaborazione, atteso che, sulla terraferma, dette attività avrebbero potuto svolgersi solo nelle zone individuate dal piano da adottarsi previa intesa con la Conferenza unificata quale momento di raccordo con le regioni, ora private di ogni coinvolgimento.

Ad avviso della Corte la censura è destituita di fondamento in quanto, abrogando l'art. 38, comma 1-bis, del d.l. n. 133 del 2014 e sopprimendo il piano delle aree ivi previsto, nonché la

disciplina per la sua adozione ed il regime transitorio da applicarsi ai titoli minerari fino a tale momento, il legislatore statale ha sostanzialmente rinunciato all'attrazione in sussidiarietà – presidiata dai parametri evocati dalle ricorrenti – che la norma realizzava, presupposto per il coinvolgimento regionale attraverso l'intesa.

Peraltro il coinvolgimento della regione rimane dato che per il rilascio dei relativi titoli abilitativi, sia, in generale, l'art. 1, comma 7, lettera n), della legge n. 239 del 2004, sia, con specifico riguardo al titolo concessorio unico, l'art. 38, comma 6, lett. b), del d.l. n. 133 del 2014 richiedono l'intesa con la regione interessata.

Analogamente non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. ed in relazione agli artt. 2, paragrafo 1, e 3, paragrafi 2 e 3, della direttiva n. 94/22/CE del 1994.

Diversamente da quanto dedotto dalle ricorrenti, dalle evocate disposizioni della citata direttiva non si evince affatto l'esistenza di un obbligo in capo allo Stato di preventiva pianificazione delle aree aperte alle attività di prospezione, ricerca e coltivazione degli idrocarburi, di certo non esplicitamente affermato, nemmeno nei "considerando" (in particolare cfr. art. 2 par. 2 della direttiva).

Le ricorrenti impugnano inoltre la lett. c) del medesimo comma 240, secondo cui le attività minerarie in oggetto possono svolgersi o con le modalità di cui alla l.9/1991, contenente norme per l'attuazione del nuovo Piano energetico nazionale, o a seguito del rilascio di un titolo concessorio unico, sulla base di un programma generale di lavori articolato in una fase di ricerca, per la durata di sei anni, cui segue, in caso di rinvenimento di un giacimento coltivabile, la fase di coltivazione della durata di trent'anni.

La norma violerebbe anzitutto gli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., nonché il principio di leale collaborazione, in quanto non prevederebbe che, con riguardo al mare, i titoli abilitativi siano adottati d'intesa con le regioni interessate.

Inoltre, la disposizione contrasterebbe con il principio di ragionevolezza – introducendo senza giustificazione un regime di efficacia temporale diversificato a seconda della tipologia di titolo minerario – nonché, in via subordinata, con il principio di leale collaborazione, in quanto il diverso regime di prorogabilità indurrebbe ad optare sempre per gli atti prorogabili, frustrando, a fronte dell'attrazione in sussidiarietà, l'interlocazione regionale, ammessa solo in occasione dell'originario rilascio per le attività sulla terraferma.

Infine, secondo la Regione Veneto, la norma violerebbe gli artt. 3, 9, 97 e 117, terzo e quarto comma, Cost., perché, confermando la disciplina del titolo concessorio unico, attribuirebbe i poteri concessori ancora prima della scoperta del giacimento e perché il programma dei lavori da predisporre antecedentemente all'attività di ricerca difficilmente potrebbe specificare le aree interessate.

In particolare, l'art. 1, comma 240, lett. c) ha sostituito l'art. 38, comma 5, del d.l. n. 133 del 2014, statuendo che «Le attività di ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi sono svolte con le modalità di cui alla legge 9 gennaio 1991, n. 9, o a seguito del rilascio di un titolo concessorio unico, sulla base di un programma generale di lavori articolato in una prima fase di ricerca, per la durata di sei anni, a cui seguono, in caso di rinvenimento di un giacimento tecnicamente ed economicamente coltivabile, riconosciuto dal Ministero dello sviluppo economico, la fase di coltivazione della durata di trent'anni, salvo l'anticipato esaurimento del giacimento, nonché la fase di ripristino finale».

In tal modo, da un lato, ha previsto la coesistenza delle due tipologie di titoli abilitativi e, dall'altro, ha escluso la prorogabilità del titolo concessorio unico – come si desume dal raffronto con il precedente testo della disposizione, che la consentiva – viceversa possibile per i titoli abilitativi rilasciati ai sensi della legge n. 9 del 1991.

Secondo la Corte le questioni sollevate sono infondate. Sebbene la disposizione sia astrattamente riconducibile alla materia concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», occupandosi dei titoli che abilitano alle attività minerarie nel settore degli

idrocarburi, non si ravvisano i presupposti per la chiamata in sussidiarietà, che richiede la sussistenza di una competenza regionale.

Le regioni, infatti, non hanno alcuna competenza con riguardo alle attività di prospezione, ricerca e coltivazione degli idrocarburi in mare (di recente, sentenza n. 39 del 2017).

Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 240, lettera c), della legge n. 208 del 2015 in riferimento al principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. sono invece inammissibili.

La circostanza che le attività minerarie nel settore degli idrocarburi siano suscettibili di proroga o meno se poste in essere, rispettivamente, sulla base dei titoli abilitativi di cui alla legge n. 9 del 1991 ovvero del titolo concessorio unico non rende l'addizione richiesta dalle ricorrenti – vale a dire l'estensione del regime di improrogabilità di quest'ultimo ai primi – costituzionalmente obbligata (ex plurimis, sentenza n. 30 del 2014), visto che la possibilità di proroga non è di per sé costituzionalmente illegittima e le ricorrenti non spendono alcun argomento al riguardo (sentenza n. 134 del 2016).

Parimenti sono inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 240, lettera c), in riferimento al principio di leale collaborazione per carenza argomentativa.

La questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 240, lett. c), della legge n. 208 del 2015 promossa dalla sola Regione Veneto in riferimento agli artt. 3, 9, 97 e 117, terzo e quarto comma, Cost. è in parte inammissibile ed in parte infondata.

Sono inammissibili le censure con le quali la ricorrente denuncia la violazione degli artt. 9, 97 e 117, terzo e quarto comma, Cost. senza offrire adeguata motivazione a supporto dell'asserita illegittimità, limitandosi ad evocare i relativi parametri. Quanto alla violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., la questione non è fondata.

Dalla lettura della disposizione risulta evidente come i poteri afferenti alla coltivazione, che trovano fondamento nel titolo concessorio unico, siano esercitabili subordinatamente alla scoperta del giacimento coltivabile, visto che l'art. 38, comma 5, del d.l. n. 133 del 2014 espressamente prevede che la fase di coltivazione segua solo «in caso di rinvenimento di un giacimento tecnicamente ed economicamente coltivabile, riconosciuto dal Ministero dello sviluppo economico».

Con la conseguenza che, in un'ottica acceleratoria e semplificatoria, non è di per sé irragionevole attribuire i poteri ex ante solo per il caso in cui effettivamente sia scoperto un giacimento suscettibile di sviluppo, situazione in cui potranno essere concretamente esercitati. Ciò rende infondato.

In ultimo, la Regione Veneto impugna, l'art. 1, comma 241, della l. 208/2015, che, espungendo dall'art. 57, comma 3-bis, del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo), poi convertito dalla l. 35/2012, n. 35, il richiamo ivi originariamente contenuto alle modalità di cui all'art. 1, comma 8-bis, della legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia), per superare l'inerzia regionale nell'addivenire all'intesa, violerebbe gli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost., nonché il principio di leale collaborazione, escludendo il meccanismo procedimentale diretto ad assicurare il coinvolgimento della regione in un ambito materiale rientrante nella materia concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

L'art. 1, comma 241, della legge n. 208 del 2015 ha soppresso nell'art. 57, comma 3-bis, del d.l. n. 5 del 2012 il richiamo all'art. 1, comma 8-bis, della legge n. 239 del 2004, con la conseguenza che, per le autorizzazioni relative alle infrastrutture strategiche ed alle opere di cui, rispettivamente, ai commi 1 e 2 del menzionato art. 57, «[i]n caso di mancato raggiungimento delle intese si provvede con le modalità di cui all'articolo 14-quater, comma 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241».

Sia l'art. 1, comma 8-bis, della legge n. 239 del 2004 che l'art. 14-quater, comma 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi) – art. 14-quinquies della legge n. 241 del 1990, come

sostituito dall'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 30 giugno 2016, n. 127 (Norme per il riordino della disciplina in materia di conferenza di servizi, in attuazione dell'articolo 2 della legge 7 agosto 2015, n. 124) – dettano procedure volte a superare l'eventuale stallo nel raggiungimento dell'intesa tra Stato e regioni; tuttavia, la prima disposizione «disciplina gli effetti di “condotte meramente passive delle amministrazioni regionali, concretanti esse stesse ipotesi di mancata collaborazione” (sentenza n. 239 del 2013), mentre l'art. 14-quater, comma 3, della legge n. 241 del 1990 trova applicazione quando la Regione non si è sottratta alle trattative ma l'intesa ugualmente non è stata raggiunta, a causa di un motivato dissenso» (sentenza n. 142 del 2016).

Ciò premesso, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 241, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost., nonché al principio di leale collaborazione, è inammissibile.

La ricorrente non spiega la ragione per cui, pur permanendo la necessità dell'intesa (art. 57, comma 2, del d.l. n. 5 del 2012), l'eliminazione della procedura che consente di superare l'inerzia della regione in ordine al suo raggiungimento ne pregiudichi il coinvolgimento, indebolendone la posizione piuttosto che rafforzarla.

Energia - Attività di ricerca, prospezione e coltivazione di idrocarburi - Proroga dei titoli abilitativi - Soppressione del piano delle aree - Disciplina dell'intesa con la Regione. - Legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», art. 1, commi 239, 240, lettere b) e c), e 241. - (T-170114) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.21 del 24-5-2017)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 239, 240, lettere b) e c), e 241, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», promossi dalla Regione Veneto e dalla Regione Puglia con tre ricorsi notificati il 29 febbraio ed il 27 febbraio - 3 marzo 2016, depositati in cancelleria l'8 ed il 10 marzo 2016 e rispettivamente iscritti ai nn. 17, 18 e 19 del registro ricorsi 2016.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica dell'11 aprile 2017 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi gli avvocati Luca Antonini e Andrea Manzi per la Regione Veneto, Stelio Mangiameli per la Regione Puglia e l'avvocato dello Stato Vincenzo Nunziata per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con tre distinti ricorsi (iscritti al reg. ric. n. 17, n. 18 e n. 19 del 2016) la Regione Veneto e la Regione Puglia hanno impugnato l'art. 1, commi 239, 240, lettere b) e c), e 241, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», in riferimento agli artt. 3, 9, 97, 117, primo comma – in

relazione agli artt. 2, paragrafo 1, e 3, paragrafi 2 e 3, della direttiva 30 maggio 1994, n. 94/22/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle condizioni di rilascio e di esercizio delle autorizzazioni alla prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi) – secondo comma, lettera s), terzo e quarto comma, e 118, primo comma, della Costituzione, nonché ai principi di ragionevolezza e di leale collaborazione.

1.1.– Secondo le ricorrenti, l’art. 1, comma 239, della legge n. 208 del 2015 – stabilendo che i già rilasciati titoli abilitativi all’esercizio delle attività di ricerca, prospezione e coltivazione di idrocarburi entro le dodici miglia dalle linee di costa e dal perimetro esterno delle aree marine e costiere protette sono fatti salvi per la durata di vita utile del giacimento – violerebbe gli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., nonché il principio di leale collaborazione.

Ciò in quanto prorogherebbe automaticamente l’efficacia dei provvedimenti senza intesa con la regione interessata, nonostante tale modalità di partecipazione sia imposta dall’attrazione in sussidiarietà realizzata nella fattispecie.

La norma contrasterebbe anche con i principi di buon andamento ed imparzialità di cui all’art. 97 Cost., realizzando una commistione tra legislazione ed amministrazione e precludendo una nuova ponderazione degli interessi coinvolti, nonché l’esercizio del potere di autotutela.

Infine, il comma 239 violerebbe l’art. 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma, Cost. – in quanto la proroga dell’efficacia dei titoli minerari impedirebbe la rinnovazione della procedura di valutazione di impatto ambientale (VIA), che potrebbe anche essere originariamente mancata in ragione della loro risalenza nel tempo – ed il principio di ragionevolezza, in quanto prorogherebbe pure i permessi di prospezione e ricerca, sebbene, ove fosse rinvenuto un giacimento, non potrebbe rilasciarsi la concessione di coltivazione.

1.2.– Le Regioni Puglia e Veneto impugnano anche l’art. 1, comma 240, lettera b), della legge n. 208 del 2015, il quale, abrogando l’art. 38, comma 1-bis, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l’apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l’emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164 – e, dunque, sopprimendo il piano delle aree, ivi previsto, in cui consentire le attività minerarie – violerebbe l’art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 2, paragrafo 1, e 3, paragrafi 2 e 3, della direttiva n. 94/22/CE del 1994, che imporrebbero agli Stati membri l’obbligo della preventiva pianificazione delle aree disponibili per le citate attività.

Inoltre, la norma contrasterebbe con gli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., nonché con il principio di leale collaborazione, atteso che, sulla terraferma, dette attività avrebbero potuto svolgersi solo nelle zone individuate dal piano da adottarsi previa intesa con la Conferenza unificata quale momento di raccordo con le regioni, ora private di ogni coinvolgimento.

1.3.– Le ricorrenti impugnano altresì la lettera c) del medesimo comma 240, secondo cui le attività minerarie in considerazione possono svolgersi o con le modalità di cui alla legge 9 gennaio 1991, n. 9 (Norme per l’attuazione del nuovo Piano energetico nazionale: aspetti istituzionali, centrali idroelettriche ed elettrodotti, idrocarburi e geotermia, autoproduzione e disposizioni fiscali), o a seguito del rilascio di un titolo concessorio unico, sulla base di un programma generale di lavori articolato in una fase di ricerca, per la durata di sei anni, cui segue, in caso di rinvenimento di un giacimento coltivabile, la fase di coltivazione della durata di trent’anni.

La norma violerebbe anzitutto gli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., nonché il principio di leale collaborazione, in quanto non prevederebbe che, con riguardo al mare, i titoli abilitativi siano adottati d’intesa con le regioni interessate.

Inoltre, la disposizione contrasterebbe con il principio di ragionevolezza – introducendo senza giustificazione un regime di efficacia temporale diversificato a seconda della tipologia di titolo minerario – nonché, in via subordinata, con il principio di leale collaborazione, in quanto il diverso regime di prorogabilità indurrebbe ad optare sempre per gli atti prorogabili, frustrando, a

fronte dell'attrazione in sussidiarietà, l'interlocazione regionale, ammessa solo in occasione dell'originario rilascio per le attività sulla terraferma.

Infine, secondo la Regione Veneto, la norma violerebbe gli artt. 3, 9, 97 e 117, terzo e quarto comma, Cost., perché, confermando la disciplina del titolo concessorio unico, attribuirebbe i poteri concessori ancora prima della scoperta del giacimento e perché il programma dei lavori da predisporre antecedentemente all'attività di ricerca difficilmente potrebbe specificare le aree interessate.

1.4.– In ultimo, la Regione Veneto impugna, tra le altre disposizioni, l'art. 1, comma 241, della legge n. 208 del 2015, che, espungendo dall'art. 57, comma 3-bis, del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo) – convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 4 aprile 2012, n. 35 – il richiamo ivi originariamente contenuto alle modalità di cui all'art. 1, comma 8-bis, della legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia), per superare l'inerzia regionale nell'addivenire all'intesa, violerebbe gli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost., nonché il principio di leale collaborazione, escludendo il meccanismo procedimentale diretto ad assicurare il coinvolgimento della regione in un ambito materiale rientrante nella materia concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

2.– I tre ricorsi hanno parzialmente ad oggetto le stesse disposizioni e, comunque, avanzano censure identiche o analoghe, onde l'opportunità di riunione dei relativi giudizi, riservando a separate pronunce la decisione delle questioni di legittimità costituzionale relative alle altre disposizioni della legge n. 208 del 2015 impugnate dalla Regione Veneto con il ricorso iscritto al reg. ric. n. 17 del 2015.

3.– L'art. 1, comma 239, della legge n. 208 del 2015 concerne il divieto di ricerca, prospezione e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi in alcune zone di mare – vale a dire all'interno del perimetro delle aree marine e costiere protette e nelle zone di mare poste entro dodici miglia dalle linee di costa lungo l'intero perimetro costiero nazionale e dal perimetro esterno delle suddette aree protette – contenuto nell'art. 6, comma 17, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale).

In particolare, sostituendone il secondo ed il terzo periodo, la norma censurata impedisce le deroghe al menzionato divieto originariamente previste al fine di far salvi alcuni procedimenti concessori in corso (nonché quelli conseguenti e connessi anche ai fini di eventuali proroghe), confermando solo la parte della disposizione che mantiene fermi i titoli abilitativi già rilasciati, con la precisazione, però, che essi sono fatti salvi per la durata di vita utile del giacimento e comunque nel rispetto degli standard di sicurezza e di salvaguardia ambientale.

Le doglianze delle ricorrenti si appuntano specificamente sulla sostanziale proroga automatica dei titoli minerari già rilasciati, prevista dalla norma e riscontrata dall'Ufficio centrale per il referendum della Corte di cassazione (Corte di cassazione – Ufficio centrale per il referendum, ordinanza del 7 gennaio 2016) nel disporre il trasferimento dell'originaria richiesta referendaria relativa all'art. 6, comma 17, del d.lgs. n. 152 del 2006, cosiddetto codice dell'ambiente, sulla versione della disposizione quale risultante a seguito della sostituzione operata dall'art. 1, comma 239, della legge n. 208 del 2015.

3.1.– Preliminarmente, va dichiarata l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 239, della legge n. 208 del 2015 in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma, Cost.

Quanto al primo parametro, «non è concesso alla Regione di dedurre, a fondamento di un proprio ipotetico titolo di intervento, una competenza primaria riservata in via esclusiva allo Stato, neppure quando essa si intreccia con distinte competenze di sicura appartenenza regionale: saranno,

semmai, queste ultime a poter essere dedotte a fondamento di un ricorso di legittimità costituzionale in via principale promosso da una Regione» (sentenza n. 116 del 2006; nello stesso senso, sentenza n. 202 del 2016).

Quanto alla dedotta violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., la censura è inammissibile per difetto di adeguata motivazione. La ricorrente, infatti, deducendo l'elusione della VIA attraverso la legificazione della proroga, si limita ad argomentare l'asserito contrasto della norma con il parametro attributivo della competenza statale, lasciando sostanzialmente sguarnita di motivazione la pretesa violazione di quello regionale.

3.2.– Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 239, della legge n. 208 del 2015 in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., nonché al principio di leale collaborazione, non sono fondate.

Le ricorrenti sostengono che la norma, prorogando ex lege i titoli abilitativi già rilasciati, integri una fattispecie di chiamata in sussidiarietà, attraendo a sé e regolando una funzione amministrativa nella materia concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» senza al contempo prevedere l'intesa con la regione interessata.

Secondo il costante orientamento di questa Corte, lo Stato può ricorrere alla chiamata in sussidiarietà al fine di allocare e disciplinare una funzione amministrativa «quando la materia, secondo un criterio di prevalenza, appartenga alla competenza regionale concorrente, ovvero residuale» (ex plurimis, sentenza n. 7 del 2016), mentre ne difettano i presupposti quando si verta in materia di competenza esclusiva statale, anche solo prevalente (sentenze n. 62 del 2013 e n. 80 del 2012).

È dunque dirimente identificare l'ambito materiale cui ricondurre la norma censurata, rammentando che a ciò si deve procedere alla stregua della ratio che ispira la disciplina, del suo contenuto precettivo e dell'oggetto specifico della regolamentazione adottata (sentenze n. 175 del 2016 e n. 245 del 2015).

Tenuto conto della complessità del fenomeno sociale su cui interviene il legislatore, in fattispecie come la presente, nella quale l'intervento riguarda una fitta trama di relazioni ove è difficile isolare un singolo interesse, «questa Corte non si può esimere dal valutare, anzitutto, se una materia si imponga alle altre con carattere di prevalenza (sentenze n. 50 del 2005 e n. 370 del 2003), ove si tenga presente che, per mezzo di una simile espressione, si riassume sinteticamente il proprium del giudizio, ovvero l'individuazione della competenza di cui la disposizione è manifestazione» (sentenza n. 278 del 2010).

Alla luce di tale premessa, a differenza di altre occasioni in cui disposizioni relative a prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi sono state ascritte alla materia concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. (tra le altre, sentenze n. 39 del 2017 e n. 117 del 2013), la norma censurata deve ritenersi riconducibile in via prevalente, per più ordini di ragioni, alla competenza esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema».

Anzitutto, dal punto di vista sistematico è utile osservare come l'art. 1, comma 239, della legge n. 208 del 2015 incida proprio sulla normativa contenuta nel codice dell'ambiente ed in particolare sull'art. 6, che concorre a dettare la disciplina in tema di VIA e di valutazione ambientale strategica (VAS), riconducibile alla materia della tutela ambientale (ex plurimis, sentenze 117 del 2015 e n. 197 del 2014).

In secondo luogo, la norma impugnata riguarda una disposizione che vieta le attività minerarie in determinate aree – quelle marine e costiere a qualsiasi titolo protette «per scopi di tutela ambientale», nonché quelle poste entro dodici miglia dalle linee di costa lungo l'intero perimetro costiero nazionale e dal perimetro esterno delle suddette aree – «[a]i fini di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema».

Infine, anche l'ambivalente formulazione del comma in esame – il quale, da un lato, inasprisce il menzionato divieto e dall'altro, tuttavia, proroga l'efficacia dei titoli abilitativi già rilasciati – è espressione dell'esercizio in via prevalente della competenza riservata allo Stato in

materia di «tutela dell'ambiente», in quanto realizza un bilanciamento non implausibile tra la sua salvaguardia, precludendo l'adozione di nuovi titoli minerari, ed il soddisfacimento di altri interessi rilevanti – quali la piena valorizzazione delle iniziative imprenditoriali in essere, ancora economicamente utili, ed il generale beneficio in termini occupazionali, finanziari e fiscali da esse derivante – attraverso la proroga per la durata di vita utile del giacimento.

Poiché, dunque, l'art. 1, comma 239, della legge n. 208 del 2015 va ricondotto prevalentemente alla competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., difettano gli estremi dell'attrazione in sussidiarietà, con conseguente infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale proposte in riferimento ai parametri che la presidiano.

3.3.– Quanto alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 239, della legge n. 208 del 2015, in riferimento all'art. 97 Cost., non sussistono dubbi circa l'ammissibilità delle censure per contrasto con un parametro di legittimità costituzionale diverso da quelli che sovrintendono al riparto delle competenze tra Stato e regioni.

La ridondanza su tali attribuzioni, esplicitamente indicate dalle ricorrenti, non è impedita bensì si correla alla natura “trasversale” della materia cui è riconducibile in via prevalente la norma, in quanto, «[d]ata l'ampiezza e la complessità delle tematiche afferenti alla tutela dell'ambiente, i principi e le regole elaborati dallo Stato in subiecta materia coinvolgono altri beni giuridici, aventi ad oggetto componenti o aspetti del bene ambiente, ma concernenti diversi interessi giuridicamente tutelati nell'ambito di altre competenze legislative ripartite secondo i canoni dell'art. 117 Cost.» (sentenza n. 278 del 2012), interessi di cui sono portatrici anche le regioni.

Nel merito, tuttavia, le questioni non sono fondate.

La norma impugnata proroga i titoli minerari già rilasciati ed integra così una fattispecie di legge-provvedimento, atteso che, con una previsione di contenuto particolare e concreto, incide su un numero limitato di destinatari, attraendo alla sfera legislativa quanto normalmente affidato all'autorità amministrativa (sulla nozione di legge-provvedimento, ex plurimis, sentenza n. 214 del 2016).

Dunque, la denunciata impossibilità di concreta ponderazione degli interessi coinvolti e di esercizio del potere di autotutela da parte dell'amministrazione è effetto consustanziale proprio della natura legislativa rivestita dalla disposizione di proroga.

Poiché questa Corte ha più volte ribadito «la compatibilità della legge provvedimento con l'assetto dei poteri stabilito dalla Costituzione, in quanto nessuna disposizione costituzionale comporta una riserva agli organi amministrativi o esecutivi degli atti a contenuto particolare e concreto (sentenze n. 275 del 2013, n. 85 del 2013 e n. 143 del 1989), pur ribadendo, al contempo, che le leggi provvedimento devono soggiacere ad uno scrutinio stretto di costituzionalità, sotto i profili della non arbitrarietà e della non irragionevolezza della scelta del legislatore (sentenze n. 20 del 2012, n. 429 del 2002 e n. 2 del 1997)» (ex multis, sentenze n. 64 del 2014), si deve escludere che la norma contrasti con l'art. 97 Cost. sotto i profili nella fattispecie dedotti dalle ricorrenti, non ravvisandosi i vizi che in passato avevano consentito di dichiarare l'illegittimità costituzionale di disposizioni di analoga natura provvedimentale.

3.4.– Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 239, della legge n. 208 del 2015 in riferimento al principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. non sono fondate, nei sensi e nei limiti di seguito precisati.

Prima dell'entrata in vigore della norma censurata, l'art. 6, comma 17, del d.lgs. n. 152 del 2006 faceva «salvi i procedimenti concessori di cui agli articoli 4, 6 e 9 della legge n. 9 del 1991 in corso alla data di entrata in vigore del decreto legislativo 29 giugno 2010, n. 128 ed i procedimenti autorizzatori e concessori conseguenti e connessi, nonché l'efficacia dei titoli abilitativi già rilasciati alla medesima data, anche ai fini della esecuzione delle attività di ricerca, sviluppo e coltivazione da autorizzare nell'ambito dei titoli stessi, delle eventuali relative proroghe e dei procedimenti autorizzatori e concessori conseguenti e connessi».

L'ampia portata normativa consentiva non solo il rilascio dei permessi e delle concessioni di coltivazione in esito ai procedimenti pendenti alla data indicata, ma anche che al titolare del permesso, che avesse rinvenuto un giacimento di idrocarburi tecnicamente ed economicamente suscettibile di sviluppo, fosse accordata la concessione di coltivazione, così come previsto dall'art. 9, comma 1, della legge n. 9 del 1991.

Per effetto della sostituzione operata dalla norma censurata, l'art. 6, comma 17, del d.lgs. n. 152 del 2006 dispone che «I titoli abilitativi già rilasciati sono fatti salvi per la durata di vita utile del giacimento, nel rispetto degli standard di sicurezza e di salvaguardia ambientale».

Dal raffronto tra le due versioni normative si evince che non è più consentito il rilascio dei titoli minerari di cui alla legge n. 9 del 1991 all'esito dei procedimenti in corso, mentre il testo della disposizione come sostituita non è chiaro quanto alla sorte dei permessi di prospezione e ricerca già rilasciati.

Se la locuzione «titoli abilitativi» è sufficientemente ampia da includere anche tali permessi tra quelli prorogati, deve tuttavia concludersi che l'art. 6, comma 17, del d.lgs. n. 152 del 2006 si riferisca ora esclusivamente alle concessioni di coltivazione.

Anzitutto, si deve evidenziare come la norma impugnata, sopprimendo anche il riferimento ai procedimenti concessori di cui all'art. 9 della legge n. 9 del 1991 in corso, abbia precluso il rilascio delle concessioni di coltivazione a seguito dell'esaurimento dell'attività di ricerca utilmente eseguita, evenienza in cui il grado di affidamento ingeneratosi nel titolare del permesso è particolarmente elevato, visto che il comma 1 del citato art. 9 gli riconosce un accesso privilegiato, se non addirittura un diritto alla concessione in caso di invenzione del giacimento.

Se, dunque, è precluso il rilascio di titoli abilitativi alla coltivazione anche nel caso di avvenuto rinvenimento di idrocarburi, sarebbe evidentemente irragionevole interpretare la disposizione censurata nel senso che, di contro, essa abbia inteso mantenere in vita i permessi che semplicemente consentono prospezione e ricerca – allo stato ancora infruttuose e potenzialmente destinate a rimanere tali, dunque fondanti un affidamento meno intenso – i quali hanno senso logico ed economico solo se potenzialmente suscettibili di condurre al rilascio della concessione di coltivazione.

D'altra parte, la più ampia dizione precedentemente utilizzata, che permetteva il completo sviluppo della sequenza provvedimentale permesso di prospezione e ricerca-concessione di coltivazione, non è stata riprodotta in occasione della sostituzione normativa.

Infine, l'interpretazione restrittiva della disposizione trova conforto nel dato letterale, laddove la proroga viene accordata «per la durata di vita utile del giacimento», termine ultimo che si attaglia specificamente solo alla concessione di coltivazione, sia perché le attività di prospezione e ricerca ad essa funzionali sono scollegate dall'effettiva esistenza di un giacimento – che potrebbe anche non essere rinvenuto – sia perché appaiono di per sé inidonee ad incidere significativamente sulla consistenza dello stesso, erodendolo.

Alla luce delle considerazioni che precedono, si deve concludere che l'art. 1, comma 239, della legge n. 208 del 2015 si riferisca alle sole concessioni di coltivazione. Ne consegue l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale della norma «nella parte in cui fa salvi tutti i titoli abilitativi, anziché le sole concessioni di coltivazione».

4.– L'art. 1, comma 240, lettera b), della legge n. 208 del 2015 abroga l'art. 38, comma 1-bis, del d.l. n. 133 del 2014, il quale prevedeva che «Il Ministro dello sviluppo economico, con proprio decreto, sentito il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, predispone un piano delle aree in cui sono consentite le attività di cui al comma 1. Il piano, per le attività sulla terraferma, è adottato previa intesa con la Conferenza unificata.

In caso di mancato raggiungimento dell'intesa, si provvede con le modalità di cui all'articolo 1, comma 8-bis, della legge 23 agosto 2004, n. 239. Nelle more dell'adozione del piano i titoli abilitativi di cui al comma 1 sono rilasciati sulla base delle norme vigenti prima della data di entrata in vigore della presente disposizione».

L'abrogazione ha determinato la soppressione del piano – peraltro, mai concretamente adottato – delle aree disponibili per le attività minerarie.

4.1.– Le censure relative all'asserita violazione del riparto interno, tra Stato e regioni, delle competenze legislative assumono carattere pregiudiziale, sotto il profilo logico-giuridico, rispetto alle censure intese a denunciare la violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, che investono i contenuti delle scelte legislative concretamente operate (ex plurimis, sentenza n. 209 del 2013). Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 240, lettera b), della legge n. 208 del 2015 in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., nonché al principio di leale collaborazione, non sono fondate.

Secondo le ricorrenti, in base alla norma abrogata le attività di prospezione, ricerca e coltivazione degli idrocarburi sulla terraferma avrebbero potuto eseguirsi solo nelle aree individuate dal piano da adottarsi previa intesa con la Conferenza unificata quale momento di raccordo con le regioni, ora private di ogni interlocuzione.

La censura è destituita di fondamento in quanto, abrogando l'art. 38, comma 1-bis, del d.l. n. 133 del 2014 e sopprimendo il piano delle aree ivi previsto, nonché la disciplina per la sua adozione ed il regime transitorio da applicarsi ai titoli minerari fino a tale momento, il legislatore statale ha sostanzialmente rinunciato all'attrazione in sussidiarietà – presidiata dai parametri evocati dalle ricorrenti – che la norma realizzava, presupposto per il coinvolgimento regionale attraverso l'intesa.

D'altra parte, la disposizione censurata non ha prodotto l'effetto di estromettere le regioni da ogni decisione afferente alle attività minerarie sulla terraferma, atteso che, per il rilascio dei relativi titoli abilitativi, sia, in generale, l'art. 1, comma 7, lettera n), della legge n. 239 del 2004, sia, con specifico riguardo al titolo concessorio unico, l'art. 38, comma 6, lettera b), del d.l. n. 133 del 2014 richiedono l'intesa con la regione interessata.

4.2.– Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 240, lettera b), della legge n. 208 del 2015, in riferimento all'artt. 117, primo comma, Cost. ed in relazione agli artt. 2, paragrafo 1, e 3, paragrafi 2 e 3, della direttiva n. 94/22/CE del 1994, non sono fondate.

Diversamente da quanto dedotto dalle ricorrenti, dalle evocate disposizioni della citata direttiva non si evince affatto l'esistenza di un obbligo in capo allo Stato di preventiva pianificazione delle aree aperte alle attività di prospezione, ricerca e coltivazione degli idrocarburi, di certo non esplicitamente affermato, nemmeno nei "considerando".

In particolare, l'art. 2, paragrafo 1, della direttiva prevede che «Gli Stati membri mantengono il diritto di determinare, all'interno del loro territorio, le aree da rendere disponibili per le attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi».

Sia che la disposizione si intenda nel senso che gli Stati membri sono liberi di stabilire dove consentire l'esercizio delle attività minerarie – «considerando che gli Stati membri hanno sovranità e diritti sovrani sulle risorse di idrocarburi che si trovano nel loro territorio» (IV considerando della direttiva n. 94/22/CE del 1994) – sia, a maggior ragione, che la si legga nel senso di riconoscere loro la facoltà di determinare preventivamente o meno le aree da rendere disponibili, la pianificazione non risulta implicitamente imposta dalla disposizione in considerazione.

Peraltro, l'impiego del verbo «mantengono» dimostra che sul punto la direttiva non ha inteso alterare la situazione precedente, come si verificherebbe con l'introduzione dell'obbligo di pianificazione che le ricorrenti pretendono di ricondurre al suo intervento.

Non depone nel senso da esse invocato nemmeno l'art. 3 della direttiva, il quale si occupa dei procedimenti autorizzatori.

In particolare, il paragrafo 2 di detto articolo prevede che il procedimento sia avviato mediante avviso – frutto di iniziativa delle autorità competenti (lettera a) o di un soggetto («ente») che abbia presentato domanda (lettera b) – che indichi «l'area o le aree geografiche che sono o possono essere, in parte o interamente, oggetto di domanda».

Tale previsione non implica necessariamente la precedente e generale determinazione delle aree disponibili per le attività minerarie, ammettendo che esse vengano identificate di volta in volta – d'altra parte, l'avviso potrebbe riguardare anche solo una singola area o una sua porzione – a

seguito dell'autonoma iniziativa dell'amministrazione o della domanda dell'interessato, salvo comunque, in quest'ultimo caso, che lo Stato individui la zona interessata come disponibile per le attività minerarie in considerazione («fatto salvo l'articolo 2, paragrafo 1»).

Indiretto avallo a quanto fin qui illustrato deriva dal paragrafo 3 del medesimo art. 3, il quale, nel disciplinare un procedimento autorizzatorio alternativo a quello del paragrafo 2, prevede sì, nei casi indicati dalle lettere a), b) e c), un'individuazione generale e preventiva delle aree disponibili per le quali manifestare interesse, disponendo la «pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee di un avviso» avente tale contenuto.

Tuttavia, il rilievo che nella fattispecie vi sia una prescrizione espressa, viceversa non rinvenibile con riferimento a quelle contemplate dal paragrafo 2, e la circostanza che l'applicazione del paragrafo 3 sia rimessa all'intenzione in tal senso dello Stato membro – «Uno Stato membro che intenda applicare il presente paragrafo provvede alla pubblicazione» – dimostrano ulteriormente l'insussistenza dell'obbligo di pianificazione dedotto dalle ricorrenti.

Sebbene la pianificazione appaia strumento capace di favorire il buon andamento dell'amministrazione, alla luce delle considerazioni svolte le disposizioni della direttiva evocate a parametro interposto non impongono un siffatto obbligo, con conseguente infondatezza delle questioni proposte.

Gli argomenti illustrati impediscono l'insorgenza di dubbi circa la corretta esegesi della normativa europea, onde l'insussistenza degli estremi per un rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia (sentenza n. 110 del 2015; ordinanze n. 207 del 2013 e n. 103 del 2008).

5.– L'art. 1, comma 240, lettera c), della legge n. 208 del 2015 ha sostituito l'art. 38, comma 5, del d.l. n. 133 del 2014, statuendo che «Le attività di ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi sono svolte con le modalità di cui alla legge 9 gennaio 1991, n. 9, o a seguito del rilascio di un titolo concessorio unico, sulla base di un programma generale di lavori articolato in una prima fase di ricerca, per la durata di sei anni, a cui seguono, in caso di rinvenimento di un giacimento tecnicamente ed economicamente coltivabile, riconosciuto dal Ministero dello sviluppo economico, la fase di coltivazione della durata di trent'anni, salvo l'anticipato esaurimento del giacimento, nonché la fase di ripristino finale».

In tal modo, da un lato, ha previsto la coesistenza delle due tipologie di titoli abilitativi e, dall'altro, ha escluso la prorogabilità del titolo concessorio unico – come si desume dal raffronto con il precedente testo della disposizione, che la consentiva – viceversa possibile per i titoli abilitativi rilasciati ai sensi della legge n. 9 del 1991.

5.1.– Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 240, lettera c), della legge n. 208 del 2015, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., nonché al principio di leale collaborazione, non sono fondate.

Sebbene la disposizione sia astrattamente riconducibile alla materia concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», occupandosi dei titoli che abilitano alle attività minerarie nel settore degli idrocarburi, non si ravvisano i presupposti per la chiamata in sussidiarietà, la quale implica, come detto, la sussistenza di una competenza regionale.

Le regioni, infatti, non hanno alcuna competenza con riguardo alle attività di prospezione, ricerca e coltivazione degli idrocarburi in mare (di recente, sentenza n. 39 del 2017). Ne consegue l'infondatezza della pretesa delle ricorrenti di coinvolgimento regionale, attraverso l'intesa, nel rilascio dei titoli abilitativi a dette attività che ivi dovrebbero svolgersi.

5.2.– Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 240, lettera c), della legge n. 208 del 2015 in riferimento al principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. sono inammissibili.

La circostanza che le attività minerarie nel settore degli idrocarburi siano suscettibili di proroga o meno se poste in essere, rispettivamente, sulla base dei titoli abilitativi di cui alla legge n. 9 del 1991 ovvero del titolo concessorio unico non rende l'addizione richiesta dalle ricorrenti – vale a dire l'estensione del regime di improrogabilità di quest'ultimo ai primi – costituzionalmente

obbligata (ex plurimis, sentenza n. 30 del 2014), visto che la possibilità di proroga non è di per sé costituzionalmente illegittima e le ricorrenti non spendono alcun argomento al riguardo (sentenza n. 134 del 2016).

5.3.– Le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 240, lettera c), della legge n. 208 del 2015 in riferimento al principio di leale collaborazione – proposte in via subordinata rispetto a quelle di cui al punto precedente – sono inammissibili.

Le ricorrenti non spiegano la ragione per cui, nonostante l’art. 1, comma 7, lettera n), della legge n. 239 del 2004 preveda che «le determinazioni» inerenti alla prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi siano adottate, per la terraferma, di intesa con le regioni interessate, ritengono che il provvedimento di proroga dei titoli abilitativi di cui alla legge n. 9 del 1991 non la richieda.

La mancata considerazione del contesto normativo in cui si colloca la norma censurata determina una carenza argomentativa che inficia l’ammissibilità delle questioni per oscurità della motivazione (ex multis, sentenza n. 40 del 2016).

5.4.– La questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 240, lettera c), della legge n. 208 del 2015 promossa dalla sola Regione Veneto in riferimento agli artt. 3, 9, 97 e 117, terzo e quarto comma, Cost. è in parte inammissibile ed in parte infondata.

Sono inammissibili le censure con le quali la ricorrente denuncia la violazione degli artt. 9, 97 e 117, terzo e quarto comma, Cost. senza offrire adeguata motivazione a supporto dell’asserita illegittimità, limitandosi ad evocare i relativi parametri.

Quanto alla dedotta violazione del principio di ragionevolezza di cui all’art. 3 Cost., la questione non è fondata.

Dalla lettura della disposizione risulta evidente come i poteri afferenti alla coltivazione, che trovano fondamento nel titolo concessorio unico, siano esercitabili subordinatamente alla scoperta del giacimento coltivabile, visto che l’art. 38, comma 5, del d.l. n. 133 del 2014 espressamente prevede che la fase di coltivazione segua solo «in caso di rinvenimento di un giacimento tecnicamente ed economicamente coltivabile, riconosciuto dal Ministero dello sviluppo economico».

Con la conseguenza che, in un’ottica acceleratoria e semplificatoria, non è di per sé irragionevole – né la ricorrente spende particolari argomenti al riguardo – attribuire i poteri ex ante solo per il caso in cui effettivamente sia scoperto un giacimento suscettibile di sviluppo, situazione in cui potranno essere concretamente esercitati.

Ciò rende infondato il primo profilo di censura.

Quanto al secondo, giova rilevare come qualunque attività di prospezione e ricerca degli idrocarburi postuli necessariamente l’identificazione delle zone in cui svolgerla, a prescindere dalla tipologia di provvedimento che a ciò abilita.

Dunque, l’eventuale difficoltà di specificazione delle aree interessate dal programma generale di lavori, sulla base del quale rilasciare il titolo concessorio unico secondo la norma censurata, non è esclusivamente correlata alla modalità ivi prevista bensì connaturata alle attività minerarie in sé.

Ne consegue che la denunciata difficoltà, preteso indice di irragionevolezza, costituisce un mero inconveniente di fatto, «che secondo la giurisprudenza di questa Corte non è idoneo ad introdurre il giudizio di legittimità di una norma (sentenza n. 117 del 2012 e ordinanza n. 362 del 2008)» (ordinanza n. 158 del 2014) in quanto non direttamente riferibile alla previsione normativa, ma ricollegabile, invece, «a circostanze contingenti attinenti alla sua concreta applicazione (sentenza n. 270 del 2012), non involgenti, per ciò, un problema di costituzionalità (sentenza n. 295 del 1995)» (sentenza n. 157 del 2014).

6.– L’art. 1, comma 241, della legge n. 208 del 2015 ha soppresso nell’art. 57, comma 3-bis, del d.l. n. 5 del 2012 il richiamo all’art. 1, comma 8-bis, della legge n. 239 del 2004, con la conseguenza

che, per le autorizzazioni relative alle infrastrutture strategiche ed alle opere di cui, rispettivamente, ai commi 1 e 2 del menzionato art. 57, «[i]n caso di mancato raggiungimento delle intese si provvede con le modalità di cui all'articolo 14-quater, comma 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241».

Sia l'art. 1, comma 8-bis, della legge n. 239 del 2004 che l'art. 14-quater, comma 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi) – art. 14-quinquies della legge n. 241 del 1990, come sostituito dall'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 30 giugno 2016, n. 127 (Norme per il riordino della disciplina in materia di conferenza di servizi, in attuazione dell'articolo 2 della legge 7 agosto 2015, n. 124) – dettano procedure volte a superare l'eventuale stallo nel raggiungimento dell'intesa tra Stato e regioni; tuttavia, la prima disposizione «disciplina gli effetti di “condotte meramente passive delle amministrazioni regionali, concretanti esse stesse ipotesi di mancata collaborazione” (sentenza n. 239 del 2013), mentre l'art. 14-quater, comma 3, della legge n. 241 del 1990 trova applicazione quando la Regione non si è sottratta alle trattative ma l'intesa ugualmente non è stata raggiunta, a causa di un motivato dissenso» (sentenza n. 142 del 2016).

6.1.– Tanto premesso, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 241, della legge n. 208 del 2015 promossa dalla Regione Veneto in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost., nonché al principio di leale collaborazione, è inammissibile.

La ricorrente, infatti, oltre ad evocare l'art. 117, quarto comma, Cost. senza addurre alcuna motivazione – considerato che, a suo stesso dire, la norma andrebbe ricondotta alla competenza concorrente in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» – non spiega la ragione per cui, pur permanendo la necessità dell'intesa (art. 57, comma 2, del d.l. n. 5 del 2012), l'eliminazione della procedura che consente di superare l'inerzia della regione in ordine al suo raggiungimento ne pregiudichi il coinvolgimento, indebolendone la posizione piuttosto che rafforzarla.

Quand'anche la ricorrente intenda dolersi del fatto che l'eliminazione del richiamo all'art. 1, comma 8-bis, della legge n. 239 del 2004 determinerebbe l'estensione della procedura di cui all'art. 14-quater, comma 3, della legge n. 241 del 1990 anche alle ipotesi di inerzia regionale, non solo non illustra il percorso esegetico che supporta tale conclusione, ma omette completamente di indicare le ragioni per le quali la procedura dettata dall'art. 14-quater, comma 3 – vigente prima di essere sostituita da quella di cui all'art. 14-quinquies della legge n. 241 del 1990 per effetto del d.lgs. n. 127 del 2016 – sarebbe costituzionalmente illegittima.

Il riscontrato difetto argomentativo non può essere colmato dalla memoria illustrativa depositata dalla Regione in prossimità dell'udienza, con la quale non è possibile ovviare a precedenti carenze motivazionali (sentenze n. 202 del 2016, n. 423 e n. 286 del 2004).

Infine, non può essere accolta la richiesta (contenuta nella memoria regionale) con cui la ricorrente sollecita questa Corte a rimettere dinanzi a sé la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, del d.lgs. n. 127 del 2016 e 2, comma 2, della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche).

Per scrutinare le questioni proposte, infatti, questa Corte non è chiamata a fare applicazione della disciplina dettata dalle due disposizioni, l'una relativa alla nuova procedura per superare il dissenso regionale in sede di intesa, l'altra afferente alle modalità procedurali di adozione del decreto delegato che la introduce, le quali non contemplano l'intesa con le Regioni ma solo il parere della Conferenza unificata.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionali promosse con il ricorso iscritto al reg. ric. n. 17 del 2016;
riuniti i giudizi,

- 1)** dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 239, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2016), promosse, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma, della Costituzione, dalle Regioni Puglia e Veneto rispettivamente con i ricorsi n. 18 del 2016 e n. 19 del 2016 indicati in epigrafe;
- 2)** dichiara non fondate le questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 239, della legge n. 208 del 2015, promosse, in riferimento agli artt. 97, 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., nonché al principio di leale collaborazione, dalle Regioni Puglia e Veneto rispettivamente con i ricorsi n. 18 del 2016 e n. 19 del 2016 indicati in epigrafe;
- 3)** dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 239, della legge n. 208 del 2015, promosse, in riferimento al principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., dalle Regioni Puglia e Veneto rispettivamente con i ricorsi n. 18 del 2016 e n. 19 del 2016 indicati in epigrafe;
- 4)** dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 240, lettera b), della legge n. 208 del 2015, promosse, in riferimento agli artt. 117, primo comma – in relazione agli artt. 2, paragrafo 1, e 3, paragrafi 2 e 3, della direttiva 30 maggio 1994, n. 94/22/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle condizioni di rilascio e di esercizio delle autorizzazioni alla prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi) – e terzo comma, e 118, primo comma, Cost., nonché al principio di leale collaborazione, dalle Regioni Puglia e Veneto rispettivamente con i ricorsi n. 18 del 2016 e n. 19 del 2016 indicati in epigrafe;
- 5)** dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 240, lettera c), della legge n. 208 del 2015, promosse, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., nonché al principio di leale collaborazione, dalle Regioni Puglia e Veneto rispettivamente con i ricorsi n. 18 del 2016 e n. 19 del 2016 indicati in epigrafe;
- 6)** dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 240, lettera c), della legge n. 208 del 2015, promosse, in riferimento al principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., dalle Regioni Puglia e Veneto rispettivamente con i ricorsi n. 18 del 2016 e n. 19 del 2016 indicati in epigrafe;
- 7)** dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 240, lettera c), della legge n. 208 del 2015, promosse, in riferimento principio di leale collaborazione, dalle Regioni Puglia e Veneto rispettivamente con i ricorsi n. 18 del 2016 e n. 19 del 2016 indicati in epigrafe;
- 8)** dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 240, lettera c), della legge n. 208 del 2015 promossa, in riferimento agli artt. 9, 97 e 117, terzo e quarto comma, Cost., dalla Regione Veneto con il ricorso n. 19 del 2016 indicato in epigrafe;
- 9)** dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 240, lettera c), della legge n. 208 del 2015 promossa, in riferimento al principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., dalla Regione Veneto con il ricorso n. 19 del 2016 indicato in epigrafe;
- 10)** dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 241, della legge n. 208 del 2015, promossa, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost., nonché al principio di leale collaborazione, dalla Regione Veneto con il ricorso n. 17 del 2016 indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 aprile 2017.

Paolo GROSSI, Presidente
Aldo CAROSI, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 19 maggio 2017.

Sentenza: 21 marzo 2017, n. 118

Materia: tributi

Parametri invocati: articoli 117, secondo comma, lett. e), e 119, secondo comma, della Costituzione- articolo 73, comma 1, del Decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino- Alto Adige)

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: articolo 4 della legge della Provincia autonoma di Trento 3 giugno 2015, n. 9

Esito: non fondatezza delle questioni sollevate

Estensore nota: Enrico Righi

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato la disposizione in epigrafe.

Si tratta in pratica di una norma che accorda un certo “*favor*” agli autoveicoli di età compresa fra i venti ed i trenta anni, esonerandoli dalla tassa automobilistica ordinaria, per assoggettarli, in caso di uso su strade pubbliche, ad una più favorevole imposizione forfettaria.

L’impugnazione del Governo si fonda sulla pretesa natura di “tributo proprio derivato” della tassa automobilistica provinciale.

Benché l’istituzione avvenuta con legge della Provincia autonoma non possa dirsi risolutiva del problema interpretativo, la Corte ritiene che la tassa automobilistica in questione si atteggi come tributo proprio in senso stretto.

Giustifica questo inquadramento l’articolo 73 dello Statuto di autonomia della Regione Trentino Alto Adige, nel testo quale risulta dalle modifiche apportate dalla legge 23 dicembre 2009, n. 191, con lo speciale procedimento di cui all’articolo 104 del medesimo statuto, che consente, a determinate condizioni, il ricorso allo strumento della legge ordinaria per le modifiche statutarie.

Il nuovo dettato dello Statuto regionale qualifica espressamente come tributo proprio la tassa automobilistica istituita dalle due province autonome. Pertanto la Provincia di Trento ha piena potestà legislativa in merito, anche con riguardo alle ipotesi di esenzione che ritiene di prevedere.

Non sussistono, conclude la Corte, neppure gli estremi dell’irragionevolezza (“*profili di rottura o comunque anomali*”): a riprova di ciò si fa notare come una disposizione analoga a quella oggetto di censura governativa fosse contenuta, fino ad epoca recente, anche nella legislazione statale (articolo 63, comma 2, della legge 21 novembre 2000, n. 342, poi abrogato dall’articolo 1, comma 666, della legge 23 dicembre 2014, n. 190). Infatti, soggiungono i giudici, la circostanza che una fattispecie simile abbia avuto vita nell’ordinamento statale dimostra la sua astratta compatibilità con il sistema tributario.

Conclusivamente, le questioni di legittimità costituzionale sollevate vengono dichiarate non fondate.

Imposte e tasse - Tassa automobilistica provinciale - Esenzione per taluni autoveicoli e motoveicoli di interesse storico o collezionistico. - Legge della Provincia autonoma di Trento 3 giugno 2015, n. 9, recante «Disposizioni per l’assestamento del bilancio annuale 2015 e pluriennale 2015-2017 della Provincia autonoma di Trento (legge finanziaria provinciale di assestamento 2015)», art. 4. - (T-170118) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.21 del 24-5-2017)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Provincia autonoma di Trento 3 giugno 2015, n. 9, recante «Disposizioni per l'assestamento del bilancio annuale 2015 e pluriennale 2015-2017 della Provincia autonoma di Trento (legge finanziaria provinciale di assestamento 2015)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 3-10 agosto 2015, depositato in cancelleria il 4 agosto 2015 ed iscritto al n. 79 del registro ricorsi 2015.

Visto l'atto di costituzione della Provincia autonoma di Trento;

udito nell'udienza pubblica del 21 marzo 2017 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi;

uditi l'avvocato dello Stato Pio Giovanni Marrone per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Giandomenico Falcon e Andrea Manzi per la Provincia autonoma di Trento.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Provincia autonoma di Trento 3 giugno 2015, n. 9, recante «Disposizioni per l'assestamento del bilancio annuale 2015 e pluriennale 2015-2017 della Provincia autonoma di Trento (legge finanziaria provinciale di assestamento 2015)», in riferimento agli artt. 117, commi secondo, lettera e), e terzo, e 119, secondo comma, della Costituzione, oltre che all'art. 73 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige).

La disposizione impugnata inserisce un comma 6-sexies dopo il comma 6-quinquies dell'art. 4 della legge della Provincia autonoma di Trento 11 settembre 1998, n. 10 (Misure collegate con l'assestamento del bilancio per l'anno 1998).

Con tale norma gli autoveicoli e i motoveicoli di interesse storico o collezionistico, di età compresa tra i venti e i trent'anni, sono esentati, a certe condizioni, dalla tassa automobilistica provinciale, e assoggettati, in caso di utilizzazione su strada pubblica, a una più favorevole tassa di circolazione fissa annua.

In tal modo il legislatore provinciale ha nella sostanza tenuto fermo un regime di esenzione che era già previsto dalla normativa statale con l'art. 63, comma 2, della legge 21 novembre 2000, n. 342 (Misure in materia fiscale), ma era stato abrogato dall'art. 1, comma 666, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)».

Il ricorrente ritiene che la tassa automobilistica provinciale sia un tributo proprio derivato, ovvero un tributo erariale il cui gettito è riservato alla Provincia autonoma.

Verrebbe in tal modo riprodotto l'assetto normativo che, ai sensi dell'art. 8, comma 2, del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario), connota la tassa automobilistica regionale presso le Regioni ordinarie. Ne conseguirebbe l'illegittimità costituzionale dell'esenzione, posto che, vertendo essa su un tributo

erariale, il legislatore provinciale, ai sensi degli artt. 117, commi secondo, lettera e), e terzo, e 119, secondo comma, Cost., non avrebbe il potere di disporla.

Anche l'art. 73, primo comma, del d.P.R. n. 670 del 1972 sarebbe lesivo, perché questa disposizione, nello stabilire che «le tasse automobilistiche istituite con legge provinciale costituiscono tributi propri», avrebbe confermato la natura di tributo proprio derivato della tassa in questione.

Il ricorrente aggiunge che neppure l'art. 73, comma 1-bis, del d.P.R. n. 670 del 1972 può giocare nel presente caso a favore della norma impugnata. È vero infatti che questa disposizione statutaria, riguardo ai tributi erariali per il quali la legge dello Stato lo consente, permette alla Provincia autonoma di prevedere esenzioni, ma la reintroduzione di un'esenzione che la legislazione statale ha espressamente abrogato non sarebbe consentita.

Così facendo infatti si romperebbe l'armonia della legislazione provinciale con i principi del sistema tributario dello Stato, i quali costituirebbero un «limite intrinseco» rispetto alle scelte legislative della Provincia in tale materia.

2.– La Provincia autonoma di Trento si è costituita chiedendo in via preliminare che il ricorso sia dichiarato inammissibile, perché l'art. 73 dello statuto di autonomia, benché sia stato menzionato nel ricorso, non sarebbe posto a fondamento della delibera del Consiglio dei ministri che ha autorizzato la proposizione delle questioni di legittimità costituzionale. L'Avvocatura generale dello Stato non avrebbe perciò potuto menzionarlo autonomamente (ex plurimis, sentenza n. 220 del 2013).

A prescindere da ogni altro rilievo l'eccezione in fatto non è fondata, perché la relazione del Dipartimento per gli affari regionali, le autonomie e lo sport, cui rinvia la delibera del Consiglio dei ministri, ha individuato nell'art. 73 dello statuto un parametro alla cui luce valutare la legittimità costituzionale della disposizione impugnata.

L'inammissibilità del ricorso non può neppure derivare dalla circostanza che esso pone a suo fondamento contemporaneamente una norma dello statuto e gli artt. 117 e 119 Cost., dal momento che il ricorrente ricava da questi ultimi un limite comunque opponibile all'autonomia speciale a titolo di principio dell'ordinamento giuridico della Repubblica (sentenze n. 151 del 2015, n. 315 e n. 187 del 2013).

Ove il presupposto addotto dal ricorrente fosse erroneo, il ricorso, pur ammissibile, sarebbe quindi infondato quanto ai parametri in tal modo richiamati.

3.– Le questioni non sono fondate.

Bisogna premettere che la Provincia autonoma ha goduto di una quota della tassa erariale di circolazione ai sensi dell'art. 75, primo comma, lettera b), del d.P.R. n. 670 del 1972. Peraltro, al fine di evitare sperequazioni rispetto ai soggetti ad autonomia ordinaria, già con l'art. 23 del decreto-legge 28 dicembre 1989, n. 415 (Norme urgenti in materia di finanza locale e di rapporti finanziari tra lo Stato e le regioni, nonché disposizioni varie), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 28 febbraio 1990, n. 38, alle autonomie speciali era stato riconosciuto un importo a titolo di tassa automobilistica erariale pari a quello percepito dalle Regioni ordinarie.

Con l'art. 4 della legge della Provincia autonoma n. 10 del 1998 era stata istituita una «tassa automobilistica provinciale» in luogo della tassa automobilistica erariale, pur rimanendo la prima largamente soggetta alla disciplina propria della seconda, in attesa di una organica riforma (art. 4, comma 2, della legge provinciale n. 10 del 1998).

L'istituzione del tributo con legge provinciale in sé non può ritenersi risolutiva quanto alla natura giuridica di esso, specie se si considera il massiccio rinvio alla disciplina statale (sentenza n. 357 del 2010); essa costituisce però l'inizio di una vicenda normativa tesa verso l'attrazione del tributo nella sfera di competenza provinciale, culminata in seguito con una espressa copertura di carattere statutario.

In particolare, con l'art. 2, comma 107, lettera c), numero 1), della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», lo statuto è stato modificato per quanto di interesse, e, previa abrogazione dell'art. 75, comma 1, lettera b), il nuovo testo dell'art. 73 ha riconosciuto esplicitamente alla tassa automobilistica istituita con legge provinciale la natura di tributo proprio.

È il caso di osservare che questa previsione non troverebbe giustificazione logica se non si fosse voluto superare l'assetto, fino ad allora vigente, di partecipazione (sia pure in misura totale) al gettito di un tributo erariale e ricomprendere la tassa nella categoria dei tributi provinciali propri in senso stretto (ferma la necessaria armonia con i principi del sistema tributario dello Stato), negandone con ciò il carattere statale.

È vero che l'aggettivo "proprio", nel sistema tracciato dall'art. 8 del d.lgs. n. 68 del 2011 con riferimento alle Regioni ordinarie, connota sia tributi affidati alla competenza regionale sia tributi che conservano natura erariale ma il cui gettito è devoluto alla Regione; tuttavia è l'evoluzione del tributo nella Provincia autonoma a deporre inequivocabilmente nel senso che le sia stata interamente riservata la disciplina normativa della tassa automobilistica, tanto che ad essa si riferisce ora il primo comma dell'art. 73 dello statuto, e non il comma 1-bis, che è invece dedicato ai tributi erariali.

Del resto questa Corte, con la sentenza n. 142 del 2012, ha escluso l'illegittimità costituzionale di un'addizionale statale alla tassa automobilistica provinciale osservando che, nonostante il carattere «proprio» di quest'ultima, l'addizionale conservava invece la sua natura erariale.

Argomento che, ponendo in luce la dicotomia tra i due tributi, già evidenziava la riconduzione della tassa automobilistica al novero dei tributi provinciali propri in senso stretto.

A fronte del dettato statutario non vale opporre che l'art. 4, comma 5, della legge provinciale n. 10 del 1998, nel testo introdotto dall'art. 13, comma 1, lettera b), della legge provinciale 27 dicembre 2012, n. 25, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Provincia autonoma di Trento (legge finanziaria provinciale 2013)», stabilisce che la Giunta provinciale modifica le tariffe «ai sensi dell'articolo 73, comma 1-bis», dello statuto di autonomia, operando in tal modo un richiamo alla normativa statutaria in tema di tributi erariali.

Quale che sia l'origine e la portata di tale previsione, essa infatti è pur sempre espressiva di un'opzione del legislatore ordinario, mentre l'attribuzione di natura propria in senso stretto alla tassa automobilistica provinciale, disposta dal primo comma dell'art. 73 dello statuto, opera quale parametro di legittimità costituzionale (sentenza n. 323 del 2011).

4.– Una volta chiarito che nell'attuale sistema statutario la tassa automobilistica provinciale è un tributo proprio in senso stretto della Provincia autonoma, sono superate tutte le censure svolte dal ricorrente. È infatti evidente che il legislatore provinciale può disporre le esenzioni che reputa opportune rispetto a una tassa attribuita alla sua competenza.

Naturalmente la stessa conclusione non vale per le Regioni, che non possono servirsi di un'attribuzione analoga a quella dell'art. 73, primo comma, dello statuto della Provincia autonoma e non sono perciò competenti a introdurre l'esenzione di cui si discute (sentenze n. 242 e n. 199 del 2016).

Né è sostenibile che la legislazione impugnata non sia in armonia con i principi del sistema tributario dello Stato (alla cui osservanza restano vincolati anche i tributi propri in senso stretto) per il solo fatto che essa ridà vita a un'esenzione già prevista e poi abrogata dal legislatore statale.

È in discussione infatti un'opzione del tutto contingente di politica tributaria, che non incide sull'assetto ordinamentale dei tributi, ma si esaurisce in una micro disciplina di settore, priva di profili di rottura o comunque anomali.

Né siffatti profili emergono nel raffronto con la tassa automobilistica statale, la cui conformazione fondamentale continua a essere replicata dalla tassa automobilistica provinciale.

Anzi, proprio la circostanza che un'esenzione uguale a quella impugnata era stata configurata dal legislatore statale ne comprova l'astratta compatibilità con i principi del sistema tributario, anche se poi si è reputato opportuno abrogarla.

In conclusione il ricorso deve essere rigettato, perché a norma dell'art. 73, primo comma, dello statuto di autonomia la disciplina della tassa automobilistica provinciale spetta alla Provincia autonoma di Trento.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Provincia autonoma di Trento 3 giugno 2015, n. 9, recante «Disposizioni per l'assestamento del bilancio annuale 2015 e pluriennale 2015-2017 della Provincia autonoma di Trento (legge finanziaria provinciale di assestamento 2015)», promosse, in riferimento agli artt. 117, commi secondo, lettera e), e terzo, e 119, secondo comma, della Costituzione, oltre che all'art. 73 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 marzo 2017.

Paolo GROSSI, Presidente
Giorgio LATTANZI, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 22 maggio 2017.

Sentenza: 21 marzo 2017, n. 121

Materia: personale sanitario - orario di lavoro

Parametri invocati: art. 117, primo e secondo comma, lettera l), Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Rimettente: TAR Puglia

Oggetto: art. 21, comma 7, della legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 4 (Norme urgenti in materia di sanità e servizi sociali)

Esito: illegittimità costituzionale della norma censurata

Estensore: Cesare Belmonte

Sintesi:

Il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, con quattro ordinanze di identico contenuto, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 7, della legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 4 (Norme urgenti in materia di sanità e servizi sociali), in riferimento all'art. 117, primo e secondo comma, lettera l), della Costituzione.

La questione trae origine dall'impugnazione della delibera della Giunta regionale della Puglia n. 1076 del 2014, che impone a tutte le aziende sanitarie locali pugliesi l'obbligo del rispetto nei confronti di tutto il personale sanitario, medici ed infermieri, in servizio presso alcuni istituti di pena pugliesi, del tetto massimo di quarantotto ore settimanali di lavoro, ricomprendendovi sia il lavoro svolto all'esterno degli istituti di pena, che quello svolto in regime di parasubordinazione all'interno degli stessi.

La delibera della Giunta regionale è applicativa del censurato art. 21, comma 7, della l.r. Puglia 4/2010, che stabilisce il predetto tetto massimo lavorativo. In forza di tale normativa i ricorrenti sono stati costretti a rinunciare agli altri incarichi da loro ricoperti rispetto a quello di medico penitenziario ovvero alla riduzione del monte ore settimanale presso l'istituto penitenziario.

Il TAR rimettente assume che la norma censurata, disciplinando le prestazioni di lavoro parasubordinato del personale sanitario degli istituti penitenziari, avrebbe invaso la competenza in materia dell'ordinamento civile riservata al legislatore statale dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. contravvenendo inoltre ai vincoli europei, con conseguente violazione anche dell'art. 117, primo comma, Cost.

La questione è fondata.

La disciplina dei vari profili del tempo della prestazione lavorativa attiene alla materia dell'**ordinamento civile**, in quanto parte integrante della disciplina del trattamento normativo del lavoratore dipendente, sia pubblico che privato. Il giudice delle leggi si è già pronunciato in ordine alle prestazioni rese dai c.d. "medici incaricati" nell'ambito degli istituti di pena, chiarendo che esse "non ineriscono ad un rapporto di lavoro subordinato, ma sono inquadrabili nella prestazione d'opera professionale, in regime di **parasubordinazione**" (sentenza n. 149 del 2010).

Questa considerazione è **assorbente** anche rispetto alle deroghe previste in materia dalla normativa nazionale ed europea e, in particolare, a quelle stabilite dall'art. 17, comma 5, del decreto legislativo 8 aprile 2003, n. 66 (Attuazione delle direttive 93/104/CE e 2000/34/CE concernenti taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro), ai sensi del quale le disposizioni relative alla durata massima dell'orario di lavoro non si applicano ai lavoratori la cui durata dell'orario di lavoro, a causa delle caratteristiche dell'attività esercitata, non è misurata o predeterminata o può essere determinata dai lavoratori stessi.

Invero, sottolinea la Consulta, *esula dalla competenza legislativa regionale la qualificazione delle fattispecie in termini di lavoro autonomo o lavoro subordinato, come presupposto della loro regolamentazione, trattandosi di materia rientrante nell'ambito dell'ordinamento civile e, quindi, di esclusiva competenza del legislatore statale (ex art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.*)

Pertanto, in presenza di una materia attribuita alla competenza esclusiva dello Stato, è **preclusa** alle Regioni anche **la mera riproduzione** della norma statale.

Ne consegue l'illegittimità costituzionale dell'art. 21, comma 7, della l.r. Puglia 4/2010 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione. Resta assorbita la questione sollevata in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost.

Lavoro - Personale sanitario parasubordinato degli istituti penitenziari - Durata massima dell'orario di lavoro. - Legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 4 (Norme urgenti in materia di sanità e servizi sociali), art. 21, comma 7. - (T-170121) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.22 del 31-5-2017)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 7, della legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 4 (Norme urgenti in materia di sanità e servizi sociali), promossi con quattro ordinanze dell'8 ottobre 2015 dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, iscritte ai nn. 3, 4, 5 e 6 del registro ordinanze 2016 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 4, prima serie speciale, dell'anno 2016.

Visti gli atti di costituzione di P.G. R. ed altri e della Regione Puglia;

udito nell'udienza pubblica del 21 marzo 2017 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

uditi gli avvocati Giacomo Valla per P.G. R. ed altri e Sabina Ornella di Lecce per la Regione Puglia.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, con quattro ordinanze di identico contenuto, iscritte ai nn. 3, 4, 5 e 6 del registro ordinanze 2016, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 7, della legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 4 (Norme urgenti in materia di sanità e servizi sociali), in riferimento all'art. 117, primo e secondo comma, lettera l), della Costituzione.

La questione trae origine dall'impugnazione della delibera della Giunta regionale della Puglia n. 1076 del 2014, che impone a tutte le aziende sanitarie locali (ASL) pugliesi l'obbligo del rispetto nei confronti di tutto il personale sanitario, medici ed infermieri, del tetto massimo di quarantotto ore settimanali di lavoro, ricomprendendovi sia il lavoro svolto all'esterno degli istituti di pena, che quello svolto in regime di parasubordinazione all'interno degli stessi.

La delibera della Giunta regionale risulta essere applicativa del censurato art. 21, comma 7, della legge reg. Puglia n. 4 del 2010 e, pertanto, i ricorrenti che, in dipendenza di tale normativa, si sono visti costretti a rinunciare agli altri incarichi da loro ricoperti rispetto a quello di medico

penitenziario ovvero alla riduzione del monte ore settimanale presso l'istituto penitenziario, hanno adito il TAR per la Puglia che ha rimesso a questa Corte la questione di legittimità costituzionale della disposizione regionale.

Il rimettente, ritenuta rilevante la questione e non percorribile un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma censurata, evidenzia che questa, disciplinando le prestazioni di lavoro parasubordinato del personale sanitario degli istituti penitenziari, avrebbe invaso la competenza in materia dell'ordinamento civile riservata al legislatore statale dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. e, inoltre, contravvenuto ai vincoli europei, con conseguente violazione anche dell'art. 117, primo comma, Cost.

2.– La questione è fondata.

Questa Corte ha ripetutamente sottolineato che la disciplina dei vari profili del tempo della prestazione lavorativa deve essere ricondotta alla materia dell'ordinamento civile, in quanto parte integrante della disciplina del trattamento normativo del lavoratore dipendente, sia pubblico che privato (ex plurimis, sentenze n. 257 del 2016, n. 18 del 2013, n. 290, n. 215 e n. 213 del 2012, n. 339 e n. 77 del 2011, n. 324 del 2010).

Va rilevato che questa Corte si è già pronunciata in ordine alle prestazioni rese dai c.d. "medici incaricati" nell'ambito degli istituti di pena, chiarendo che esse «non ineriscono ad un rapporto di lavoro subordinato, ma sono inquadrabili nella prestazione d'opera professionale, in regime di parasubordinazione» (sentenza n. 149 del 2010).

Tale considerazione è assorbente anche rispetto alle richiamate deroghe previste in materia dalla normativa nazionale e europea e, in particolare, a quelle stabilite dall'art. 17, comma 5, del decreto legislativo 8 aprile 2003, n. 66 (Attuazione delle direttive 93/104/CE e 2000/34/CE concernenti taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro), a tenore del quale le disposizioni relative alla durata massima dell'orario di lavoro non si applicano ai lavoratori la cui durata dell'orario di lavoro, a causa delle caratteristiche dell'attività esercitata, non è misurata o predeterminata o può essere determinata dai lavoratori stessi.

Invero, esula dalla competenza legislativa regionale la qualificazione delle fattispecie in termini di lavoro autonomo o lavoro subordinato, come presupposto della loro regolamentazione, trattandosi di materia rientrante nell'ambito dell'ordinamento civile e, quindi, di esclusiva competenza del legislatore statale (ex art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.).

Né a tale conclusione potrebbe opporsi la rilevanza che la regolazione dell'orario di lavoro del personale pubblico regionale assume sugli assetti organizzativi dei servizi che la regione deve assicurare, trattandosi di competenza residuale che deve esercitarsi nel rispetto dei limiti derivanti da altre competenze statali, quali, appunto, quelle in materia di ordinamento civile.

Peraltro, questa Corte ha avuto modo di ribadire, in più occasioni, che, in presenza di una materia attribuita alla competenza esclusiva dello Stato, alle Regioni è inibita anche la mera riproduzione della norma statale (sentenze n. 18 del 2013 e n. 29 del 2006).

Da ciò consegue l'illegittimità costituzionale dell'art. 21, comma 7, della legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 4, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.

3.– La questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., resta assorbita.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 21, comma 7, della legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 4 (Norme urgenti in materia di sanità e servizi sociali).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 marzo 2017.

Paolo GROSSI, Presidente
Giulio PROSPERETTI, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 26 maggio 2017.

Sentenza: 5 aprile 2017, n. 125

Materia: Governo del territorio – Edilizia ed urbanistica

Parametri invocati: articolo 117, secondo, terzo e sesto comma, della Costituzione, articolo 117, comma secondo, lettere *e*) e *m*), della Costituzione; articoli 117, comma secondo, lettere *e*) e *m*), Cost., 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), nonché agli artt. 8, numero 5), e 16 del d.p.r. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), in relazione agli artt. 2 e 3 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regione Puglia e Provincia autonoma di Trento

Oggetto: art. 17-*bis* del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, in riferimento all'articolo 117, secondo, terzo e sesto comma della Costituzione.

Esito:

-non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17-*bis* del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 promossa, in riferimento all'art. 117, secondo, terzo e sesto comma, della Costituzione;

-non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17-*bis* del d.l. n. 133 del 2014, promossa, in riferimento agli articoli 117, comma secondo, lettere *e*) e *m*), Cost., 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), nonché agli artt. 8, numero 5), e 16 del d.p.r. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), in relazione agli artt. 2 e 3 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra gli atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento).

Estensore nota: Domenico Ferraro

Sintesi:

La Regione Puglia e la Provincia autonoma di Trento, con due distinti ricorsi, hanno promosso questioni di legittimità costituzionale di numerose norme del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164. Le questioni concernenti l'art. 17-*bis* sono state riunite e decise con una stessa sentenza, poiché hanno ad oggetto la stessa norma e propongono censure formulate in riferimento a profili in parte coincidenti. La Regione Puglia ha contestato la legittimità costituzionale dell'art. 17-*bis* in relazione all'art. 117, secondo, terzo e sesto comma, della Costituzione. La Provincia autonoma di Trento ha impugnato la medesima norma per la dichiarata violazione degli articoli 117, comma secondo, lettere *e*) e *m*), della Costituzione, 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), nonché degli articoli 8, numero 5), e 16 del d.p.r. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), in relazione agli articoli 2 e 3 del decreto

legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento).

L'art. 17-*bis* aggiunge il comma 1-*sexies* all'art. 4 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. (Testo A)", stabilendo che *"il Governo, le regioni e le autonomie locali, in attuazione del principio di leale collaborazione, concludono in sede di Conferenza unificata accordi ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, o intese ai sensi dell'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, per l'adozione di uno schema di regolamento edilizio-tipo, al fine di semplificare e uniformare le norme e gli adempimenti. Ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettere e) e m), della Costituzione, tali accordi costituiscono livello essenziale delle prestazioni, concernenti la tutela della concorrenza e i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Il regolamento edilizio-tipo, che indica i requisiti prestazionali degli edifici, con particolare riguardo alla sicurezza e al risparmio energetico, è adottato dai comuni nei termini fissati dai suddetti accordi, comunque entro i termini previsti dall'articolo 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni"*.

Nelle more del giudizio, in attuazione della disposizione impugnata, è stata raggiunta l'intesa in Conferenza unificata, sottoscritta, ai sensi dell'art. 8 della l. 131/2003, nella seduta del 20 ottobre 2016, pubblicata nella G.U. n. 268 del 16 novembre 2016.

L'atto di intesa, mediante il quale è stato adottato lo schema di regolamento edilizio-tipo, dispone che i regolamenti comunali siano ordinati secondo indici volti a *"semplificarne la consultazione e garantirne l'uniformità di impianto"*, e dovranno essere suddivisi in due parti: una prima parte (Principi generali e disciplina generale dell'attività edilizia) in cui viene puntualmente richiamata la disciplina generale sovraordinata dell'attività edilizia statale e regionale (allegato A dell'intesa); una seconda parte (Disposizioni regolamentari comunali in materia edilizia) contenente la disciplina regolamentare edilizia comunale, ordinata nel rispetto dello schema generale e uniforme di cui all'Allegato 1 dell'intesa.

I regolamenti comunali, inoltre, dovranno utilizzare le definizioni uniformi di cui all'Allegato B dell'intesa, così come, in futuro, Stato, Regioni ed enti locali nella normativa di rispettiva competenza (art. 2, comma 2, dell'intesa).

Nel merito, la Regione Puglia contesta, in primo luogo, che la disciplina in esame rientri nelle materie *"determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali"* e *"tutela della concorrenza"*, di competenza statale esclusiva (art. 117, secondo comma, lettere e e m).

La disposizione in esame non individuerrebbe una prestazione da erogare, di cui è necessario definire i livelli strutturali e qualitativi capaci di soddisfare i diritti civili e sociali tutelati dalla Costituzione, ma disciplinerebbe una funzione normativa concernente le modalità di adozione e i contenuti del regolamento edilizio-tipo.

L'intervento legislativo in esame ricadrebbe, invece, nella materia di competenza concorrente *"governo del territorio"*, in riferimento alla quale è attribuito al legislatore statale il potere di dettare i principi fondamentali della materia in forma di legge e non di regolamento.

Ne discenderebbe, secondo la ricorrente, non solo la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., ma anche del sesto comma dello stesso articolo, il quale stabilisce che la potestà regolamentare spetta allo Stato soltanto nelle materie di legislazione esclusiva.

Per la Corte, la questione non fondata perché anche se è corretta la tesi della Regione Puglia, secondo cui, nonostante la auto-qualificazione legislativa, non è possibile ricondurre la disciplina censurata ai titoli esclusivi dei *"livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali"* e della *"tutela della concorrenza"*, la costante giurisprudenza costituzionale ha affermato che le varie forme di autodefinizione non sono vincolanti e non precludono un'indagine che faccia riferimento all'oggetto delle norme impuginate, *"tenendo conto della loro ratio e tralasciando gli effetti marginali e riflessi, in guisa da identificare correttamente anche l'interesse tutelato"*.

La Corte richiama le sentenze 164 e 203 del 2012 e la sentenza 39 del 2014. L'intesa perseguita con la disposizione impugnata non è volta a regolare uno o più segmenti procedurali dell'azione amministrativa, non individua "prestazioni" delle pubbliche amministrazioni né incide direttamente su diritti civili o sociali.

Essa è volta a predisporre uno schema di regolamento edilizio-tipo che "semplifichi e uniformi" le definizioni tecniche, non sempre coincidenti nei vari regolamenti comunali, ed i criteri di calcolo dei parametri rilevanti sul piano urbanistico ed edilizio.

Spetterà ai regolamenti edilizi, approvati dai Comuni sulla base dello schema in questione, come recepito da ciascuna Regione, indicare in particolare i requisiti tecnici per la costruzione degli edifici.

Nonostante l'impropria auto-qualificazione legislativa e il corretto inquadramento offerto dalla Regione ricorrente, le censure proposte non sono fondate. Sotto il primo profilo, la disposizione impugnata, introducendo il comma 1-sexies nell'art. 4 del TUE, interviene in un ambito ricompreso, per giurisprudenza costante, nella competenza concorrente in materia di "governo del territorio".

Anche il riferimento alla "sicurezza e al risparmio energetico" delle abitazioni non fa venire meno la pertinenza di tali elementi ai "requisiti prestazionali degli edifici", e quindi alla materia edilizia.

Nel testo unico trova sede la legislazione di cornice in materia di edilizia.

Si tratta di norme dalla diversa estensione, sorrette da *rationes* distinte e infungibili, ma caratterizzate dalla comune finalità di offrire a beni non frazionabili una protezione unitaria sull'intero territorio nazionale.

Esse consistono nella formulazione di principi e norme generali che talvolta si traducono nella previsione di determinate procedure, ad esempio nei procedimenti da seguire per il rilascio dei titoli abilitativi, secondo discipline che, come deciso da questa Corte, assurgono a principio fondamentale.

La Corte cita le sentenze 64/2013, 167/2014, 49, 272 e 282 del 2016.

Il legislatore statale, infatti, prevedendo che il Governo, le regioni e le autonomie locali "concludono in sede di Conferenza unificata accordi ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, o intese ai sensi dell'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, per l'adozione di uno schema di regolamento edilizio-tipo", ha posto un criterio procedurale, di natura concertativa, finalizzato a semplificare la struttura dei regolamenti edilizi, anche attraverso la predisposizione di definizioni uniformi sull'intero territorio nazionale.

La decisione di ricorrere a uno schema "tipo", riflettendo tale esigenza unitaria e non frazionabile, può essere dunque annoverata a pieno titolo tra i principi fondamentali del governo del territorio. In particolare, è stato ritenuto che la disciplina statale che rimette a decreti ministeriali l'approvazione di talune norme tecniche per le costruzioni costituisce chiara espressione di un principio fondamentale.

Per la Corte, le considerazioni svolte consentono di rigettare la lamentela relativa all'art. 117, terzo comma, Cost., e di giungere a simili conclusioni in merito alla censura proposta in riferimento all'art. 117, sesto comma, Costituzione.

È errato, infatti, il presupposto interpretativo da cui muove la Regione ricorrente, secondo cui lo schema di regolamento-tipo integrerebbe gli estremi di una fonte regolamentare, invasiva della potestà riconosciuta alle regioni dalla citata disposizione costituzionale.

La procedura ampia e articolata che prelude alla adozione di detto regolamento-tipo è il riflesso della sua particolare natura: esso non ha alcun contenuto innovativo della disciplina dell'edilizia ma svolge una funzione di raccordo e coordinamento meramente tecnico e redazionale, venendo a completare il principio fondamentale contenuto nella disposizione legislativa.

La Corte aveva già specificato nella sentenza 284/2016 che "l'art. 117, sesto comma, Cost. [...] preclude allo Stato, nelle materie di legislazione concorrente, non già l'adozione di qualsivoglia atto sub-legislativo, [...] bensì dei soli regolamenti, che sono fonti del diritto,

costitutive di un determinato assetto dell'ordinamento". Alla intesa potrà seguire il recepimento regionale e l'esercizio del potere regolamentare da parte degli enti locali.

Questi, nell'adempire al necessario obbligo di adeguamento delle proprie fonti normative al "tipo" concertato in Conferenza unificata e recepito dalle singole Regioni, godranno di un ragionevole spazio per intervenire con riferimenti normativi idonei a riflettere le peculiarità territoriali e urbanistiche del singolo comune, tramite l'esercizio delle potestà regolamentari loro attribuite in materia edilizia (art. 117, sesto comma, Cost.; artt. 2, comma 4, e 4 del Testo Unico sull'Edilizia).

Di qui l'infondatezza, anche sotto questo profilo, delle censure sollevate dalla Regione Puglia. Ad una soluzione identica, anche se tramite un percorso argomentativo in parte diverso, si perviene in riferimento al ricorso proposto dalla Provincia autonoma di Trento.

Edilizia e urbanistica - Previsione di accordi o intese tra Governo, Regioni e autonomie locali in sede di Conferenza unificata per l'adozione di uno schema di regolamento edilizio-tipo. - Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive) - convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164 - art. 17-bis. - (T-170125) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.22 del 31-5-2017)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 17-bis del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, promossi dalla Regione Puglia e dalla Provincia autonoma di Trento, con ricorsi rispettivamente notificati il 9-14 gennaio 2015 ed il 9 gennaio 2015, depositati in cancelleria il 15 ed il 16 gennaio 2015 ed iscritti ai nn. 5 e 9 del registro ricorsi 2015.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 22 marzo 2017 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

uditi gli avvocati Alfonso Papa Malatesta per la Regione Puglia, Giandomenico Falcon per la Provincia autonoma di Trento e l'avvocato dello Stato Andrea Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– La Regione Puglia e la Provincia autonoma di Trento, con due distinti ricorsi, hanno promosso questioni di legittimità costituzionale di numerose norme del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164.

1.1.– Riservata a separate pronunce la decisione sull'impugnazione delle altre disposizioni contenute nel suddetto d.l. n. 133 del 2014, le questioni concernenti il richiamato art. 17-bis devono essere riunite e decise con una stessa sentenza, poiché hanno ad oggetto la stessa norma e propongono censure formulate in riferimento a profili in parte coincidenti.

2.– La Regione Puglia (reg. ric. n. 5 del 2015) ha contestato la legittimità costituzionale del citato art. 17-bis in relazione all'art. 117, secondo, terzo e sesto comma, della Costituzione.

La Provincia autonoma di Trento (reg. ric. n. 9 del 2015) ha impugnato la medesima norma per la asserita violazione degli artt. 117, comma secondo, lettere e) e m), della Costituzione, 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), nonché degli artt. 8, numero 5), e 16 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), in relazione agli artt. 2 e 3 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento).

3.– Il censurato art. 17-bis aggiunge il comma 1-sexies all'art. 4 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. (Testo A)» (di seguito: TUE), stabilendo che «[i]l Governo, le regioni e le autonomie locali, in attuazione del principio di leale collaborazione, concludono in sede di Conferenza unificata accordi ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, o intese ai sensi dell'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, per l'adozione di uno schema di regolamento edilizio-tipo, al fine di semplificare e uniformare le norme e gli adempimenti.

Ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettere e) e m), della Costituzione, tali accordi costituiscono livello essenziale delle prestazioni, concernenti la tutela della concorrenza e i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

Il regolamento edilizio-tipo, che indica i requisiti prestazionali degli edifici, con particolare riguardo alla sicurezza e al risparmio energetico, è adottato dai comuni nei termini fissati dai suddetti accordi, comunque entro i termini previsti dall'articolo 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni».

3.1.– In via preliminare, va rilevato che, nelle more del giudizio, in attuazione della disposizione impugnata, è stata raggiunta l'intesa in Conferenza unificata, sottoscritta, ai sensi dell'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3) nella seduta del 20 ottobre 2016 (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 268 del 16 novembre 2016).

L'atto di intesa, mediante il quale è stato adottato lo schema di regolamento edilizio-tipo, dispone che i regolamenti comunali siano ordinati secondo indici volti a «semplificarne la consultazione e garantirne l'uniformità di impianto», e dovranno essere suddivisi in due parti: una prima parte (Principi generali e disciplina generale dell'attività edilizia) in cui viene puntualmente richiamata la disciplina generale sovraordinata dell'attività edilizia statale e regionale (allegato A dell'intesa); una seconda parte (Disposizioni regolamentari comunali in materia edilizia) contenente la disciplina regolamentare edilizia comunale, ordinata nel rispetto dello schema generale e uniforme di cui all'Allegato 1 dell'intesa.

I regolamenti comunali, inoltre, dovranno utilizzare le definizioni uniformi di cui all'Allegato B dell'intesa, così come, in futuro, Stato, Regioni ed enti locali nella normativa di rispettiva competenza (art. 2, comma 2, dell'intesa).

3.2.– La raggiunta intesa lascia impregiudicato l'interesse alla definizione delle questioni sotteso ai ricorsi in disamina.

Come in più occasioni ribadito da questa Corte, e come correttamente riportato dalla difesa regionale nella memoria presentata, l'intesa in Conferenza unificata non provoca la cessazione della materia del contendere, poiché un'eventuale pronuncia di accoglimento potrebbe comunque «reintegrare l'ordine costituzionale asseritamente violato, venendo a cadere sulla previsione normativa che ha costituito la causa dell'intesa stessa» (sentenza n. 40 del 2010; nello stesso senso, sentenza n. 98 del 2007; nonché, nel senso della persistenza dell'interesse a ricorrere a seguito di intesa, sentenza n. 141 del 2016).

3.3.– Nel merito, la Regione Puglia contesta, in primo luogo, che la disciplina in esame rientri nelle materie «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» e «tutela della concorrenza», di competenza statale esclusiva (art. 117, secondo comma, lettere e e m). La disposizione in esame non individuerebbe una prestazione da erogare, di cui è necessario definire i livelli strutturali e qualitativi capaci di soddisfare i diritti civili e sociali tutelati dalla Costituzione, ma disciplinerebbe una funzione normativa concernente le modalità di adozione e i contenuti del regolamento edilizio-tipo.

L'intervento legislativo de quo ricadrebbe, invece, nella materia di competenza concorrente «governo del territorio», in riferimento alla quale è attribuito al legislatore statale il potere di dettare i principi fondamentali della materia in forma di legge e non di regolamento. Ne discenderebbe, secondo la ricorrente, non solo la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., ma anche del sesto comma dello stesso articolo, il quale stabilisce che la potestà regolamentare spetta allo Stato soltanto nelle materie di legislazione esclusiva.

4.– La questione non è fondata.

4.1.– È corretta la tesi della Regione Puglia, secondo cui, nonostante la auto-qualificazione legislativa, non è possibile ricondurre la disciplina censurata ai titoli esclusivi dei «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» e della «tutela della concorrenza».

La costante giurisprudenza costituzionale ha infatti affermato che le varie forme di autodefinizione non sono vincolanti e non precludono un'indagine che faccia riferimento all'oggetto delle norme impugnate, «tenendo conto della loro ratio e tralasciando gli effetti marginali e riflessi, in guisa da identificare correttamente anche l'interesse tutelato» (ex multis, sentenze n. 203 e n. 164 del 2012; nello stesso senso, sentenza n. 39 del 2014).

L'intesa perseguita con la disposizione impugnata non è volta a regolare uno o più segmenti procedurali dell'azione amministrativa, non individua «prestazioni» delle pubbliche amministrazioni né – non riguardando prestazioni esigibili dai singoli individui – incide direttamente su diritti civili o sociali. Essa è volta a predisporre uno schema di regolamento edilizio-tipo che «semplifichi e uniformi» le definizioni tecniche, non sempre coincidenti nei vari regolamenti comunali, ed i criteri di calcolo dei parametri rilevanti sul piano urbanistico ed edilizio.

Spetterà ai regolamenti edilizi, approvati dai Comuni sulla base dello schema in questione, come recepito da ciascuna Regione, indicare in particolare i requisiti tecnici per la costruzione degli edifici.

4.2.– Considerazioni analoghe valgono in ordine al richiamo alla «tutela della concorrenza». Anche ad accogliere la tesi, prospettata dalla difesa erariale, secondo cui l'uniformità e la semplificazione delle procedure ha tra i suoi esiti la promozione dell'iniziativa economica e della libera concorrenza tra gli operatori di settore, questi non sono altro che effetti indiretti di un intervento normativo che interessa direttamente la tecnica delle costruzioni edilizie.

4.3.– Nonostante l'impropria auto-qualificazione legislativa e il corretto inquadramento offerto dalla Regione ricorrente, le censure proposte non sono fondate: né quelle relative alla mancata definizione diretta da parte dello stesso legislatore dello schema di regolamento-tipo, né quelle relative all'art. 117, sesto comma, Cost.

4.3.1.– Sotto il primo profilo, non può dubitarsi che la disposizione impugnata, introducendo il comma 1-sexies nell’art. 4 del TUE, intervenga in un ambito ricompreso, per giurisprudenza costante, nella competenza concorrente in materia di «governo del territorio» (sentenze n. 196 del 2004, n. 362 e n. 303 del 2003; più recentemente, sentenza n. 233 del 2015). Anche il riferimento alla “sicurezza e al risparmio energetico” delle abitazioni non fa venire meno la pertinenza di tali elementi ai “requisiti prestazionali degli edifici”, e quindi alla materia edilizia.

Nel citato testo unico trova sede la legislazione di cornice in materia di edilizia. A prescindere dall’auto-qualificazione di cui all’art. 1, comma 1 («Il presente testo unico contiene i principi fondamentali e generali [...] per la disciplina dell’attività edilizia»), molteplici sono le disposizioni dello stesso che questa Corte ha annoverato tra i principi fondamentali del “governo del territorio” (ex plurimis, sentenze n. 282, n. 272, n. 231 e n. 67 del 2016, n. 259 e n. 167 del 2014, n. 64 del 2013 e n. 309 del 2011).

4.3.2.– Si tratta di norme dalla diversa estensione, sorrette da rationes distinte e infungibili, ma caratterizzate dalla comune finalità di offrire a beni non frazionabili una protezione unitaria sull’intero territorio nazionale.

Esse consistono nella formulazione di principi e norme generali che talvolta si traducono nella previsione di determinate procedure, ad esempio nei procedimenti da seguire per il rilascio dei titoli abilitativi, secondo discipline che – come deciso da questa Corte – assurgono a principio fondamentale (fra le tante, sentenze n. 282, n. 272 e n. 49 del 2016, n. 167 del 2014 e n. 64 del 2013).

Tali coordinate consentono di inquadrare il caso in questione: il legislatore statale, infatti, prevedendo che il Governo, le regioni e le autonomie locali «concludono in sede di Conferenza unificata accordi ai sensi dell’articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, o intese ai sensi dell’articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, per l’adozione di uno schema di regolamento edilizio-tipo», ha posto un criterio procedurale, di natura concertativa, finalizzato a semplificare la struttura dei regolamenti edilizi, anche attraverso la predisposizione di definizioni uniformi sull’intero territorio nazionale.

La decisione di ricorrere a uno schema “tipo”, riflettendo tale esigenza unitaria e non frazionabile, può essere dunque annoverata a pieno titolo tra i principi fondamentali del governo del territorio.

Essa, tuttavia, non pregiudica la possibilità, per le singole regioni, di operare nell’ambito dello schema e di svolgere una funzione di raccordo con gli enti locali operanti sul loro territorio.

In questo senso, non può imputarsi alla legge statale – come lamenta la Regione ricorrente – di essersi spogliata della propria competenza, attribuendo ad un atto sub-legislativo il compito di disciplinare una materia che l’art. 117, terzo comma, Cost. affida al legislatore.

La disposizione censurata, infatti, non contiene una autorizzazione “in bianco”.

Essa, dopo avere individuato un interesse non frazionabile, teso a unificare e coordinare la struttura e il lessico dei regolamenti edilizi locali, non manca di indicare i soggetti interessati, l’obiettivo da perseguire, il metodo e gli adempimenti procedurali necessari a conseguire siffatte uniformità redazionali.

Vi sono campi, infatti, ove è necessario completare la scelta di indirizzo compiuta dal legislatore con una disciplina che richiede particolari cognizioni tecniche.

Come questa Corte ha già avuto modo di affermare, è ben possibile che il legislatore rinvii ad atti integrativi e ad essi affidi «il compito di individuare le specifiche caratteristiche della fattispecie tecnica le quali necessitano di applicazione uniforme in tutto il territorio nazionale» e «mal si conciliano con il diretto contenuto di un atto legislativo» (sentenza n. 11 del 2014).

Se è ovvio che tali atti, «qualora autonomamente presi, non possono assurgere al rango di normativa interposta, altra è la conclusione cui deve giungersi ove essi vengano strettamente ad integrare, in settori squisitamente tecnici, la normativa primaria che ad essi rinvia» (sentenza n. 11 del 2014)».

In questi casi essi, laddove necessari per la ricognizione dei dati, non si pongono come «norma di dettaglio, ma, al contrario, come principio fondamentale» (sentenza n. 121 del 2012).

In particolare, è stato ritenuto che la disciplina statale che rimette a decreti ministeriali l'approvazione di talune norme tecniche per le costruzioni costituisce «chiara espressione di un principio fondamentale» (sentenze n. 282 del 2016 e n. 254 del 2010; nello stesso senso, sentenza n. 41 del 2017).

Può essere, inoltre, sottolineato che, pur in assenza di un obbligo costituzionalmente imposto, la disposizione impugnata ha prescritto, in alternativa, l'accordo o la intesa (quest'ultima poi lo strumento concretamente adottato) con gli enti territoriali rappresentati nella Conferenza unificata, indicando strumenti che valorizzano al massimo grado l'integrazione delle diverse esigenze emergenti dal sistema delle autonomie (sentenza n. 1 del 2016). La raggiunta intesa conferma quanto già emerge, sotto questo profilo, dalla disposizione legislativa.

4.4.– Le suesposte considerazioni consentono di rigettare la doglianza relativa all'art. 117, terzo comma, Cost., e di giungere a simili conclusioni in merito alla censura proposta in riferimento all'art. 117, sesto comma, Cost.

È errato, infatti, il presupposto interpretativo da cui muove la Regione ricorrente, secondo cui lo schema di regolamento-tipo integrerebbe gli estremi di una fonte regolamentare, invasiva della potestà riconosciuta alle regioni dalla citata disposizione costituzionale.

Questo schema di regolamento-tipo non solo, per quel che qui rileva, difetta dei requisiti formali previsti dall'art. 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri), ma risulta anche privo degli usuali contenuti delle fonti regolamentari, che si traducono, comunque, in norme generali e astratte, anche se di dettaglio, destinate ad innovare l'ordinamento giuridico (da ultimo, Consiglio di Stato, sezione VI, sentenza 30 novembre 2016, n. 5036).

La procedura ampia e articolata che prelude alla adozione di detto regolamento-tipo è il riflesso della sua particolare natura: esso non ha alcun contenuto innovativo della disciplina dell'edilizia ma svolge una funzione di raccordo e coordinamento meramente tecnico e redazionale, venendo a completare il principio (fondamentale) contenuto nella disposizione legislativa. Peraltro, come pure precisato da questa Corte, «[l]’art. 117, sesto comma, Cost. preclude allo Stato, nelle materie di legislazione concorrente, non già l’adozione di qualsivoglia atto sub-legislativo, bensì dei soli regolamenti, che sono fonti del diritto, costitutive di un determinato assetto dell’ordinamento» (sentenza n. 284 del 2016).

Alla intesa potrà seguire il recepimento regionale e l'esercizio del potere regolamentare da parte degli enti locali. Questi, nell'adempiere al necessario obbligo di adeguamento delle proprie fonti normative al “tipo” concertato in Conferenza unificata e recepito dalle singole Regioni, godranno di un ragionevole spazio per intervenire con riferimenti normativi idonei a riflettere le peculiarità territoriali e urbanistiche del singolo comune, tramite l'esercizio delle potestà regolamentari loro attribuite in materia edilizia (art. 117, sesto comma, Cost.; artt. 2, comma 4, e 4 del citato TUE).

Di qui l'infondatezza, anche sotto questo profilo, delle censure sollevate dalla Regione Puglia.

5.– Ad una soluzione identica, anche se tramite un percorso argomentativo in parte diverso, si perviene in riferimento al ricorso proposto dalla Provincia autonoma di Trento.

Ad avviso della ricorrente, l'applicabilità alle Province autonome della disposizione in esame sarebbe impedita dalla clausola di salvaguardia richiamata dall'art. 43-bis del d.l. n. 133 del 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 164 del 2014 – lo stesso testo normativo in cui è contenuta la disposizione impugnata –, la quale prevede che le norme dell'atto legislativo trovano applicazione nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti e con le relative norme di attuazione. Sarebbe altresì impedita dall'art. 2, comma 2, del TUE, in forza del quale «[l]e regioni a statuto speciale e le province autonome di

Trento e di Bolzano esercitano la propria potestà legislativa esclusiva, nel rispetto e nei limiti degli statuti di autonomia e delle relative norme di attuazione».

Se, invece – sempre secondo la Provincia ricorrente – si dovesse ritenere la disposizione in questione applicabile anche alle Province autonome, si opererebbe una lesione del riparto di competenze fissato dallo statuto di autonomia, che attribuisce alle Province autonome la potestà legislativa primaria e la potestà amministrativa in materia di «urbanistica e piani regolatori», con conseguente violazione degli artt. 117, comma secondo, lettere e) e m), Cost., 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, nonché degli artt. 8, numero 5), e 16 dello statuto di autonomia, in relazione agli artt. 2 e 3 del d.lgs. n. 266 del 1992.

6.– La questione non è fondata.

6.1.– Anzitutto, va ribadito, in coerenza con la giurisprudenza di questa Corte, che «la clausola di salvaguardia svolge una “funzione di generale limite” per l’applicazione delle norme statali ove queste siano in contrasto con gli statuti e le relative norme di attuazione» (ex plurimis, sentenza n. 31 del 2016; nello stesso senso, sentenza n. 241 del 2012).

La clausola di salvaguardia in esame, pertanto, esclude la automatica applicabilità della disposizione alla Provincia trentina, come argomentato dalla difesa provinciale ed ammesso, nel suo atto di costituzione, dallo stesso Presidente del Consiglio dei ministri.

La tesi dell’inapplicabilità trova diretta conferma nel dato letterale dell’impugnato art. 17-bis che, in coerenza con la clausola di salvaguardia, non menziona le Province autonome tra i soggetti chiamati ad attuare la procedura concertativa di adozione dello schema di regolamento edilizio-tipo.

D’altronde, e per quanto non decisiva, lungo tale direzione si muove anche l’intesa nel frattempo intervenuta, che non soltanto riproduce la clausola di salvaguardia, ma include, tra gli enti territoriali interessati alla procedura di recepimento, le sole regioni a statuto ordinario.

Come questa Corte ha avuto modo di sottolineare, lo scrutinio sull’applicabilità nei confronti delle Regioni ad autonomia speciale e delle Province autonome «non incide sulla ammissibilità delle questioni sollevate, ma sulla loro fondatezza» (sentenza n. 40 del 2016): in altri termini, l’inapplicabilità esclude la fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale basate sulla violazione dei parametri statutari (sentenze n. 31 del 2016 e n. 241 del 2012).

Di qui la reiezione del ricorso promosso dalla Provincia autonoma di Trento.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 17-bis del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l’apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l’emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, promossa, in riferimento all’art. 117, secondo, terzo e sesto comma, della Costituzione, dalla Regione Puglia, con il ricorso iscritto al n. 5 del registro ricorsi 2015;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 17-bis del d.l. n. 133 del 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 164 del 2014, promossa, in riferimento agli artt. 117, comma secondo, lettere e) e m), Cost., 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), nonché agli artt. 8, numero 5), e 16 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), in relazione agli artt. 2 e 3 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra gli atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la

potestà statale di indirizzo e coordinamento), dalla Provincia autonoma di Trento, con il ricorso iscritto al n. 9 del registro ricorsi 2015.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 aprile 2017.

Giorgio LATTANZI, Presidente
Augusto Antonio BARBERA, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 26 maggio 2017.

Sentenza: 11 aprile 2017, n. 126

Materia: formazione professionale

Parametri invocati: artt. 5 e 9, numero 10), del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) e art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: art. 1, comma 2, art. 2, comma 2, art. 17, comma 3, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 24 maggio 2016, n. 10 (Modifiche di leggi provinciali in materia di salute, edilizia abitativa agevolata, politiche sociali, lavoro e pari opportunità)

Esito:

- 1) infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge in oggetto;
- 2) estinzione del processo relativamente alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 2, e 17, comma 3, della legge in oggetto.

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

La Corte costituzionale si è pronunciata sul solo articolo 1, comma 2, della legge in oggetto in quanto, successivamente alla proposizione del ricorso, l'articolo 2, comma 2, è stato modificato e l'articolo 17, comma 3, è stato abrogato. Il Presidente del Consiglio dei ministri ha rinunciato all'impugnazione di tali norme e la Provincia autonoma di Bolzano ha accettato la rinuncia.

L'articolo impugnato sostituisce il comma 1 dell'articolo 18 della legge provinciale 14/2002 (Norme per la formazione di base, specialistica e continua nonché altre norme in ambito sanitario) prevedendo: «I medici tutori sono medici di medicina generale e, per la parte concernente la formazione pediatrica, medici pediatri di libera scelta, convenzionati da almeno sei anni con il servizio sanitario nazionale o provinciale e in possesso della titolarità di un numero di assistiti almeno pari alla metà del massimale vigente.

I medici che svolgono la funzione docente o di coordinamento o tutoriale sono iscritti in un elenco provinciale a tal fine istituito». Secondo il ricorrente tale disposizione contrasterebbe con l'art. 27, comma 3, del dlgs. 368/1999 (Attuazione della direttiva 93/16/CEE in materia di libera circolazione dei medici e di reciproco riconoscimento dei loro diplomi, certificati ed altri titoli e delle direttive 97/50/CE, 98/21/CE, 98/63/CE e 99/46/CE che modificano la direttiva 93/16/CEE) che, a sua volta, prevede quanto segue: «I tutori di cui all'articolo 26 sono medici di medicina generale convenzionati con il servizio sanitario nazionale con un'anzianità di almeno dieci anni di attività convenzionale con il servizio sanitario nazionale, nonché [devono] possedere la titolarità di un numero di assistiti nella misura almeno pari alla metà del massimale vigente e operare in uno studio professionale accreditato.

I medici che svolgono la funzione docente o di coordinamento o tutoriale sono iscritti in un elenco regionale all'uopo istituito».

Il ricorrente rileva che, in base alla norma provinciale, il ruolo di tutore nei corsi di formazione specifica in medicina generale potrebbe essere svolto da medici di medicina generale o da medici pediatri di libera scelta che siano convenzionati con il servizio sanitario da un numero di

anni (sei) di poco superiore alla metà di quelli (dieci) previsti dalla norma statale, e che a ciò osterebbe la natura di principio di questa seconda.

Tale natura si desume a suo avviso, da un lato, dal fatto che la durata del periodo di convenzionamento fissata nell'art. 27, comma 3, del d.lgs. 368/1999 esprimerebbe il possesso di competenze ed esperienze professionali adeguate allo svolgimento della funzione e, dall'altro, dalla delicatezza dei compiti di tipo formativo e valutativo assegnati ai medici tutori, previsti dai commi 4, 5 e 6 dello stesso art. 27 e delle loro ricadute sul giudizio di idoneità dei partecipanti al superamento delle varie fasi nelle quali si articolano i corsi.

La norma impugnata eccederebbe, a suo giudizio, la competenza legislativa provinciale concorrente in materia di «igiene e sanità, ivi compresa l'assistenza ospedaliera», non rispettando i principi stabiliti dalle leggi dello Stato e violando così il combinato disposto degli artt. 5 e 9, numero 10), dello statuto speciale.

Violerebbe anche l'art. 117, terzo comma, Cost. (che il ricorrente ritiene applicabile in base all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 «Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione») in quanto la norma provinciale contrasterebbe anche con i principi fondamentali della materia «tutela della salute» espressi dal citato art. 27, comma 3, del d.lgs.368/1999.

La Provincia di Bolzano riconduce invece la norma impugnata primariamente alla propria competenza esclusiva in materia di «addestramento e formazione professionale», attribuita dall'art. 8, numero 29), dello statuto speciale.

La Corte è stata pertanto chiamata a stabilire di quale titolo di competenza legislativa provinciale sia espressione la disposizione impugnata. Secondo la sua costante giurisprudenza, in ambito sanitario non vengono in rilievo le norme dello statuto speciale del Trentino-Alto Adige/Südtirol (o delle relative disposizioni di attuazione) ma piuttosto l'art. 117 Cost., in quanto la competenza legislativa concorrente «tutela della salute», assegnata alle regioni ordinarie dall'art. 117, terzo comma, Cost., è «assai più ampia» di quella, attribuita alle province autonome dallo statuto speciale, in materia di «assistenza ospedaliera» (sentenza n. 162 del 2007; nello stesso senso, sentenze n. 134 del 2006 e n. 270 del 2005).

Ne consegue che per le province autonome deve trovare applicazione la clausola di favore contenuta nell'art. 10 della l.cost. 3/2001 e che di conseguenza il regime delle competenze provinciali in materia sanitaria è quello fissato dall'art. 117, terzo comma, Cost., per la materia della «tutela della salute».

Una volta chiarito questo, la Corte è stata chiamata a stabilire se la fissazione ad opera del legislatore provinciale della durata minima del convenzionamento del medico tutore, nell'ambito della disciplina della formazione specifica in medicina generale, rientri nella materia della «tutela della salute», di potestà legislativa concorrente nei termini appena esposti, o in quella della «formazione professionale» riservata alla potestà legislativa provinciale esclusiva.

Nella prima ipotesi si dovrebbe poi stabilire se la norma statale assunta dal ricorrente a parametro di riferimento esprima un principio fondamentale della materia a competenza ripartita e se la disposizione provinciale impugnata lo rispetti.

Nella seconda, tale aspetto non avrebbe rilievo, trattandosi appunto di materia rimessa alla competenza esclusiva provinciale per la quale non opera il limite dei principi fondamentali stabiliti dalla legge dello Stato.

La formazione specifica in medicina generale è regolata dal diritto dell'Unione europea nel quadro della più ampia disciplina della libera circolazione dei medici e del reciproco riconoscimento dei loro diplomi, certificati ed altri titoli. In materia si sono succeduti nel tempo i seguenti atti normativi:

1) la direttiva 86/457/CEE del Consiglio, del 15 settembre 1986, relativa alla formazione specifica in medicina generale, che è stata attuata con il decreto legislativo 8 agosto 1991, n. 256 (Attuazione della direttiva n. 86/457/CEE, relativa alla formazione specifica in medicina generale, a norma dell'art. 5 della legge 30 luglio 1990, n. 212);

2) la direttiva 93/16/CEE del Consiglio, del 5 aprile 1993, diretta ad agevolare la libera circolazione dei medici e il reciproco riconoscimento dei loro diplomi, certificati ed altri titoli, che ha abrogato, tra le altre, la direttiva 86/457/CEE, riproducendone le disposizioni in un testo unico (sub artt. 30-41). Questa direttiva è stata attuata con il d.lgs. n. 368 del 1999, che ha abrogato il precedente d.lgs. n. 256 del 1991 e che, all'art. 27, comma 3, detta la norma sui medici tutori invocata in questa sede quale parametro di riferimento;

3) la direttiva n. 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, che ha a sua volta abrogato, tra le altre, la direttiva 93/16/CEE, raggruppando in un nuovo testo unico anche le disposizioni concernenti la formazione specifica in medicina generale (ora regolata dall'art. 28).

Essa è stata attuata con il decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206 (Attuazione della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, nonché della direttiva 2006/100/CE che adegua determinate direttive sulla libera circolazione delle persone a seguito dell'adesione di Bulgaria e Romania), che dedica alla formazione specifica in medicina generale l'art. 36.

La disciplina europea ha sempre previsto che la formazione specifica in medicina generale segue alla formazione medica di base di tipo universitario, che essa deve essere «più pratica che teorica» e che è impartita, quanto alla formazione pratica, per un periodo presso un centro ospedaliero abilitato e per un altro periodo presso un ambulatorio di medicina generale autorizzato o presso un centro autorizzato in cui i medici dispensano cure primarie (art. 2 della direttiva 86/457/CEE, art. 31 della direttiva 93/16/CEE e art. 28 della direttiva 2005/36/CE, che disciplina ora la materia).

Nel dare attuazione alle direttive, lo Stato ha attribuito alle regioni e alle province autonome l'organizzazione e l'attivazione dei corsi di formazione specifica in medicina generale (art. 4 del d.lgs. n. 256 del 1991, poi sostituito dall'art. 28 del d.lgs. n. 368 del 1999) e ha previsto che i medici tutori presso i quali si svolge un periodo della formazione siano convenzionati con il servizio sanitario nazionale da almeno dieci anni (art. 3, comma 6, del d.lgs. n. 256 del 1991, poi sostituito dall'art. 27, comma 3, del d.lgs. n. 368 del 1999).

La Provincia autonoma di Bolzano ha disciplinato la formazione specifica in medicina generale con la legge provinciale 14/ 2002, il cui art. 18, comma 1, prevedeva originariamente per i medici tutori un'anzianità di convenzionamento di dieci anni, come stabilito anche dal legislatore statale. Tale anzianità è stata ridotta a sei anni dall'art. 1, comma 2, della legge provinciale impugnata.

Il rapporto tra la formazione specifica in medicina generale e la materia «addestramento e formazione professionale» di competenza esclusiva delle Province autonome di Trento e di Bolzano è stato più volte esaminato dalla Corte.

Con la sentenza 406/2001 è stato respinto il ricorso proposto dalla Provincia autonoma di Trento contro lo Stato relativamente a vari articoli del d.lgs. 368/1999 disciplinanti la formazione specifica in medicina generale per violazione dell'art. 8, numero 29), dello statuto speciale. Sul presupposto che la formazione specifica in medicina generale, come risultante dalla disciplina allora vigente, comunitaria e nazionale, si inquadrasse nella materia della «formazione professionale», riservata alla competenza provinciale esclusiva e comprensiva anche del potere di dare immediata attuazione alle pertinenti direttive comunitarie, la Corte ha respinto l'impugnazione perché la Provincia autonoma ricorrente non aveva ancora esercitato questo suo potere, con la conseguenza che «in tali materie, ove il legislatore provinciale non abbia provveduto e finché non provveda, la legge statale di attuazione opera in via suppletiva e nella integrità delle sue disposizioni».

Secondo la Corte, nonostante l'intervenuto mutamento del quadro normativo, i caratteri sostanziali della disciplina della formazione professionale dei medici di medicina generale sono rimasti invariati, pertanto è corretto ritenere che, anche nel sistema vigente, essa continua a rientrare principalmente nella materia dell'«addestramento e formazione professionale», spettante alla Provincia autonoma in regime di potestà legislativa esclusiva.

Il carattere prevalentemente pratico-professionale della formazione specifica in esame risulta inoltre espressamente confermato dalla normativa di attuazione della direttiva n. 2005/36/CE e segnatamente dall'art. 36 del d.lgs. 206/2007

È dunque alla specifica connotazione pratica della formazione professionale in medicina generale che occorre avere riguardo per risolvere il dubbio se essa ricada o meno nella competenza della provincia autonoma di Bolzano in materia di addestramento e formazione professionale. Non può essere estranea a queste conclusioni la specifica attinenza della formazione professionale medica alla competenza legislativa provinciale in ambito sanitario e, più precisamente, alla competenza concorrente della Provincia autonoma in materia di «tutela della salute» ex art. 117, terzo comma, Cost., come visto ad essa applicabile in base all'art. 10 della l. cost. 3/2001. E non può non rilevare, di conseguenza, l'indiretta incidenza della formazione dei medici su interessi comunque appartenenti alla sfera della sanità (sent.108/ 2012).

Al di là di queste considerazioni sul rilievo, nei termini detti, della competenza provinciale in materia sanitaria in funzione della definizione dell'ambito di estensione oggettiva della materia della formazione professionale, secondo la Corte si deve osservare che la circostanza che la disposizione impugnata possa incidere anche sulla «tutela della salute» non muta le conclusioni raggiunte circa la sua prevalente inerenza alla formazione professionale che costituisce lo specifico oggetto regolato dalla norma impugnata.

Il nucleo essenziale della disposizione, al quale si deve avere riguardo per stabilire l'ambito materiale prevalente (sentenze n. 126/2014 e 52/2010), concerne invero l'attività di tutorato e, in particolare, i requisiti dei medici tutori e i loro compiti durante il periodo di formazione pratica dei partecipanti ai corsi. Sia per il suo oggetto che per il fine, dunque, la norma costituisce primariamente espressione della competenza provinciale nella materia della «formazione professionale».

Disposizioni varie in materia di sanità pubblica (disciplina del "tutorato" nell'ambito dei corsi di formazione specifica in medicina generale; incarichi dirigenziali a tempo determinato) e di tutela e sicurezza del lavoro (violazioni amministrative che non danno luogo a danni irreversibili). - Legge della Provincia autonoma di Bolzano 24 maggio 2016, n. 10 (Modifiche di leggi provinciali in materia di salute, edilizia abitativa agevolata, politiche sociali, lavoro e pari opportunità), artt. 1, comma 2, 2, comma 2, e 17, comma 3. - (T-170126) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.22 del 31-5-2017)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 2, 2, comma 2, e 17, comma 3, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 24 maggio 2016, n. 10 (Modifiche di leggi provinciali in materia di salute, edilizia abitativa agevolata, politiche sociali, lavoro e pari opportunità), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 29 luglio-2 agosto 2016, depositato in cancelleria il 2 agosto 2016 ed iscritto al n. 45 del registro ricorsi 2016.

Visto l'atto di costituzione della Provincia autonoma di Bolzano;

udito nell'udienza pubblica dell'11 aprile 2017 il Giudice relatore Daria de Pretis;

uditi l'avvocato dello Stato Leonello Mariani per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Renate von Guggenberg per la Provincia autonoma di Bolzano.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 1, comma 2, 2, comma 2, e 17, comma 3, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 24 maggio 2016, n. 10 (Modifiche di leggi provinciali in materia di salute, edilizia abitativa agevolata, politiche sociali, lavoro e pari opportunità). Si tratta di norme di contenuto eterogeneo in tema di corsi di formazione specifica in medicina generale, di contratti a tempo determinato stipulati dal Direttore generale dell’Azienda sanitaria provinciale e di controlli sulle imprese per la tutela e la sicurezza del lavoro.

2.– Preliminarmente si rileva che, in seguito alla modifica dell’art. 2, comma 2, e all’abrogazione dell’art. 17, comma 3, della legge provinciale n. 10 del 2016, entrambe sopravvenute alla proposizione del ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri ha rinunciato all’impugnazione di tali norme e che la Provincia autonoma di Bolzano ha accettato la rinuncia.

Ai sensi dell’art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, va pertanto dichiarata l’estinzione del processo relativamente alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 2, e 17, comma 3, della legge provinciale n. 10 del 2016, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento, quanto alla prima norma, agli artt. 5 e 9, numero 10), del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) e all’art. 117, terzo comma, della Costituzione, nonché in riferimento, quanto alla seconda norma, all’art. 9, numeri 4) e 5), dello statuto speciale, all’art. 3 del d.P.R. 26 gennaio 1980, n. 197 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti integrazioni alle norme di attuazione in materia di igiene e sanità approvate con D.P.R. 28 marzo 1975, n. 474) e all’art. 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, Cost. (ex plurimis, sentenze n. 238 e n. 77 del 2015, ordinanze n. 49 del 2017, n. 171, n. 62 e n. 6 del 2016).

Residua quindi l’impugnazione dell’art. 1, comma 2, della legge provinciale n. 10 del 2016.

3.– L’art. 1, comma 2, della legge provinciale n. 10 del 2016 ha sostituito il comma 1 dell’articolo 18 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 15 novembre 2002, n. 14 (Norme per la formazione di base, specialistica e continua nonché altre norme in ambito sanitario), che detta disposizioni sul «tutorato» nell’ambito dei corsi di formazione specifica in medicina generale.

Il testo dell’art. 18, comma 1, della legge provinciale n. 14 del 2002, come sostituito dalla norma impugnata, è ora il seguente: «I medici tutori sono medici di medicina generale e, per la parte concernente la formazione pediatrica, medici pediatri di libera scelta, convenzionati da almeno sei anni con il servizio sanitario nazionale o provinciale e in possesso della titolarità di un numero di assistiti almeno pari alla metà del massimale vigente.

I medici che svolgono la funzione docente o di coordinamento o tutoriale sono iscritti in un elenco provinciale a tal fine istituito».

Ad avviso del ricorrente tale disposizione contrasterebbe con l’art. 27, comma 3, del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 368 (Attuazione della direttiva 93/16/CEE in materia di libera circolazione dei medici e di reciproco riconoscimento dei loro diplomi, certificati ed altri titoli e delle direttive 97/50/CE, 98/21/CE, 98/63/CE e 99/46/CE che modificano la direttiva 93/16/CEE), che a sua volta prevede quanto segue: «I tutori di cui all’articolo 26 sono medici di medicina generale convenzionati con il servizio sanitario nazionale con un’anzianità di almeno dieci anni di attività convenzionale con il servizio sanitario nazionale, nonché [devono] possedere la titolarità di un numero di assistiti nella misura almeno pari alla metà del massimale vigente e operare in uno studio professionale accreditato. I medici che svolgono la funzione docente o di coordinamento o tutoriale sono iscritti in un elenco regionale all’uopo istituito».

Il ricorrente rileva che, in base alla norma provinciale, il ruolo di tutore nei corsi di formazione specifica in medicina generale potrebbe essere svolto da medici di medicina generale o

da medici pediatri di libera scelta che siano convenzionati con il servizio sanitario da un numero di anni (sei) di poco superiore alla metà di quelli (dieci) previsti dalla norma statale, e che a ciò osterebbe la natura di principio di questa seconda.

Tale natura si desume a suo avviso, da un lato dal fatto che la durata del periodo di convenzionamento fissata nell'art. 27, comma 3, del d.lgs. n. 368 del 1999 esprimerebbe il possesso di competenze ed esperienze professionali adeguate allo svolgimento della funzione e, dall'altro, dalla delicatezza dei compiti di tipo formativo e valutativo assegnati ai medici tutori, previsti dai commi 4, 5 e 6 dello stesso art. 27, e delle loro ricadute sul giudizio di idoneità dei partecipanti al superamento delle varie fasi nelle quali si articolano i corsi.

La norma impugnata eccederebbe pertanto la competenza legislativa provinciale concorrente in materia di «igiene e sanità, ivi compresa l'assistenza ospedaliera», non rispettando i principi stabiliti dalle leggi dello Stato e violando così il combinato disposto degli artt. 5 e 9, numero 10), dello statuto speciale.

In ogni caso sarebbe violato anche l'art. 117, terzo comma, Cost. – che il ricorrente ritiene applicabile in base all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) – in quanto la norma provinciale contrasterebbe anche con i principi fondamentali della materia «tutela della salute» espressi dal citato art. 27, comma 3, del d.lgs. n. 368 del 1999.

Mentre dunque il Governo fa riferimento alla competenza provinciale concorrente in materia di «igiene e sanità, ivi compresa l'assistenza sanitaria», che trova fondamento nell'art. 9, numero 10), dello statuto speciale, e al contempo alla materia della «tutela della salute» ex art. 117, terzo comma, Cost., in applicazione dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, la Provincia di Bolzano riconduce la norma impugnata primariamente alla propria competenza esclusiva in materia di «addestramento e formazione professionale», attribuita dall'art. 8, numero 29), dello statuto speciale. Pur non negando infatti che la disposizione possa riguardare anche la materia sanitaria di competenza concorrente (della quale non esprime comunque un principio fondamentale), essa invoca come prevalente il titolo di competenza esclusiva.

4.– È dunque innanzitutto necessario stabilire di quale titolo di competenza legislativa provinciale sia espressione la disposizione impugnata.

4.1.– Con riguardo alla prima delle due materie evocate, va preliminarmente chiarito che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, in ambito sanitario non vengono in rilievo le norme dello statuto speciale del Trentino-Alto Adige/Südtirol (o delle relative disposizioni di attuazione), bensì l'art. 117 Cost., in quanto la competenza legislativa concorrente concernente la «tutela della salute», assegnata alle regioni ordinarie dall'art. 117, terzo comma, Cost., è «assai più ampia» di quella, attribuita alle province autonome dallo statuto speciale, in materia di «assistenza ospedaliera» (sentenza n. 162 del 2007; nello stesso senso, sentenze n. 134 del 2006 e n. 270 del 2005). La formula utilizzata dall'art. 117, terzo comma, Cost, esprime inoltre «l'intento di una più netta distinzione fra la competenza regionale a legiferare in queste materie e la competenza statale, limitata alla determinazione dei principi fondamentali della disciplina» (sentenza n. 282 del 2002).

Ne consegue che per le province autonome deve trovare applicazione la clausola di favore contenuta nell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 e che di conseguenza il regime delle competenze provinciali in materia sanitaria è quello fissato dall'art. 117, terzo comma, Cost., per la materia della «tutela della salute».

4.2.– Ciò chiarito, si deve allora stabilire se la fissazione ad opera del legislatore provinciale della durata minima del convenzionamento del medico tutore, nell'ambito della disciplina della formazione specifica in medicina generale, rientri nella materia della «tutela della salute», di potestà legislativa concorrente nei termini appena esposti, o in quella della «formazione professionale» riservata alla potestà legislativa provinciale esclusiva.

Nella prima ipotesi si dovrebbe poi stabilire se la norma statale assunta dal ricorrente a parametro di riferimento esprima un principio fondamentale della materia a competenza ripartita e se la disposizione provinciale impugnata lo rispetti. Nella seconda, tale aspetto non avrebbe rilievo, trattandosi appunto di materia rimessa alla competenza esclusiva provinciale per la quale non opera il limite dei principi fondamentali stabiliti dalla legge dello Stato.

5.– La formazione specifica in medicina generale è regolata dal diritto dell’Unione europea nel quadro della più ampia disciplina della libera circolazione dei medici e del reciproco riconoscimento dei loro diplomi, certificati ed altri titoli. In materia si sono succeduti nel tempo i seguenti atti normativi:

1) la direttiva 86/457/CEE del Consiglio, del 15 settembre 1986, relativa alla formazione specifica in medicina generale, che è stata attuata con il decreto legislativo 8 agosto 1991, n. 256 (Attuazione della direttiva n. 86/457/CEE, relativa alla formazione specifica in medicina generale, a norma dell’art. 5 della legge 30 luglio 1990, n. 212);

2) la direttiva 93/16/CEE del Consiglio, del 5 aprile 1993, diretta ad agevolare la libera circolazione dei medici e il reciproco riconoscimento dei loro diplomi, certificati ed altri titoli, che ha abrogato, tra le altre, la direttiva 86/457/CEE, riproducendone le disposizioni in un testo unico (sub artt. 30-41). Questa direttiva è stata attuata con il d.lgs. n. 368 del 1999, che ha abrogato il precedente d.lgs. n. 256 del 1991 e che, all’art. 27, comma 3, detta la norma sui medici tutori invocata in questa sede quale parametro di riferimento;

3) la direttiva n. 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, che ha a sua volta abrogato, tra le altre, la direttiva 93/16/CEE, raggruppando in un nuovo testo unico anche le disposizioni concernenti la formazione specifica in medicina generale (ora regolata dall’art. 28). Essa è stata attuata con il decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206 (Attuazione della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, nonché della direttiva 2006/100/CE che adegua determinate direttive sulla libera circolazione delle persone a seguito dell’adesione di Bulgaria e Romania), che dedica alla formazione specifica in medicina generale l’art. 36.

Per quello che qui interessa, la disciplina europea ha sempre previsto che la formazione specifica in medicina generale segue alla formazione medica di base di tipo universitario, che essa deve essere «più pratica che teorica» e che è impartita, quanto alla formazione pratica, per un periodo presso un centro ospedaliero abilitato e per un altro periodo presso un ambulatorio di medicina generale autorizzato o presso un centro autorizzato in cui i medici dispensano cure primarie (art. 2 della direttiva 86/457/CEE, art. 31 della direttiva 93/16/CEE e art. 28 della direttiva 2005/36/CE, che disciplina ora la materia).

Nel dare attuazione alle direttive, lo Stato ha attribuito alle regioni e alle province autonome l’organizzazione e l’attivazione dei corsi di formazione specifica in medicina generale (art. 4 del d.lgs. n. 256 del 1991, poi sostituito dall’art. 28 del d.lgs. n. 368 del 1999) e ha previsto che i medici tutori presso i quali si svolge un periodo della formazione siano convenzionati con il servizio sanitario nazionale da almeno dieci anni (art. 3, comma 6, del d.lgs. n. 256 del 1991, poi sostituito dall’art. 27, comma 3, del d.lgs. n. 368 del 1999).

La Provincia autonoma di Bolzano ha disciplinato la formazione specifica in medicina generale con la legge provinciale n. 14 del 2002, il cui art. 18, comma 1, prevedeva originariamente per i medici tutori un’anzianità di convenzionamento di dieci anni, come stabilito anche dal legislatore statale. Tale anzianità è ridotta ora a sei anni dall’art. 1, comma 2, della legge provinciale qui impugnata.

6.– Il rapporto tra la formazione specifica in medicina generale e la materia «addestramento e formazione professionale» di competenza esclusiva delle Province autonome di Trento e di Bolzano ex art. 8, numero 29), dello statuto speciale, è stato più volte esaminato da questa Corte.

Nella vigenza della direttiva 86/457/CEE e del d.lgs. n. 256 del 1991, il Governo aveva impugnato vari articoli della legge della Provincia autonoma di Bolzano approvata il 4 dicembre 1992 (in sede di riesame a seguito di rinvio governativo), in tema di formazione specifica in medicina generale e specialistica e di concorsi pubblici presso le unità sanitarie locali, ritenendo che quanto in essi previsto esorbitasse dalle competenze provinciali per contrasto con i principi contenuti nel citato d.lgs. n. 256 del 1991.

La tesi allora sostenuta dal Governo era che nella competenza provinciale in materia di «addestramento e formazione professionale» (art. 8, numero 29, dello statuto speciale) non potesse ricadere la formazione dei medici, per la natura di insegnamento di carattere eminentemente pratico della prima, che nulla avrebbe a che vedere con l'attività di formazione scientifica realizzata, nel caso dei medici, in sede "post-universitaria".

La sentenza n. 316 del 1993 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale sul presupposto che anche la formazione specifica in medicina generale rientra nell'ambito della materia «addestramento e formazione professionale» prevista all'art. 8, numero 29), dello statuto speciale, come si evince dai ricordati sviluppi normativi, specialmente comunitari, essendo in particolare «segno eloquente dell'evoluzione normativa in materia la previsione contenuta nell'art. 3 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 267, che, integrando l'art. 5 del d.P.R. 1° novembre 1973, n. 689, ha riconosciuto alle Province autonome il potere di attivare e gestire corsi di studio orientati al conseguimento della formazione "richiesta da specifiche aree professionali"; e ha statuito che gli attestati rilasciati al termine di tali corsi abilitano all'esercizio di un'attività professionale "in corrispondenza alle norme comunitarie"».

La pronuncia continua richiamando il principio per il quale «nelle materie di competenza esclusiva le due Province autonome possono dare immediata attuazione alle direttive comunitarie, secondo quanto previsto dall'art. 7 del d.P.R. n. 526 del 1987», e giunge alla conclusione che le norme provinciali impuginate sono espressione di questo potere, in quanto «l'esame della direttiva comunitaria 86/457 rivela che la "formazione specifica in medicina generale" deve essere "più pratica che teorica"» e che «l'insegnamento pratico è impartito in un centro ospedaliero abilitato o presso un ambulatorio di medicina generale riconosciuto: art. 2, comma 1, lett. c) della direttiva».

Questo orientamento, che valorizza il carattere pratico-professionale della formazione medica specifica post-laurea in medicina generale e ne desume l'inerenza all'ambito della formazione professionale affidata alla disciplina delle Province autonome, è stato confermato da pronunce successive di questa Corte.

La successiva sentenza n. 354 del 1994 ha accolto l'impugnazione di una norma statale che la Provincia autonoma di Bolzano aveva ritenuto lesiva delle proprie competenze in materia di addestramento e formazione professionale, affermando che in tale materia «rientra la formazione specifica in medicina generale (sent. n. 316 del 1993)».

Ancora, con la sentenza n. 406 del 2001 è stato respinto il ricorso proposto dalla Provincia autonoma di Trento contro lo Stato relativamente a vari articoli del d.lgs. n. 368 del 1999 disciplinanti la formazione specifica in medicina generale (artt. 24, comma 2, 25, commi 2, 3 e 4, 26, commi 1, 2 e 3), per violazione dell'art. 8, numero 29), dello statuto speciale, con la considerazione che «[l']unica interpretazione costituzionalmente compatibile delle disposizioni impuginate è quella che, per la Regione Trentino-Alto Adige e le Province autonome titolari di competenze specifiche in materia (cfr. per la Provincia autonoma di Bolzano la sentenza n. 316 del 1993), le norme in questione sono cedevoli con carattere suppletivo, rispetto a quelle che la Provincia autonoma di Trento potrà emanare nei limiti della propria competenza, e fermo il rispetto delle norme comunitarie e nazionali cogenti».

Pertanto, sul presupposto che la formazione specifica in medicina generale, come risultante dalla disciplina allora vigente, comunitaria e nazionale, si inquadra nella materia della «formazione professionale», riservata alla competenza provinciale esclusiva e comprensiva anche del potere di

dare immediata attuazione alle pertinenti direttive comunitarie, questa Corte ha respinto l'impugnazione perché la Provincia autonoma ricorrente non aveva ancora esercitato questo suo potere, con la conseguenza che «[i]n tali materie, ove il legislatore provinciale non abbia provveduto e finché non provveda, la legge statale di attuazione opera in via suppletiva e nella integrità delle sue disposizioni» (sentenza n. 406 del 2001).

7.– Non vi sono motivi per discostarsi dall'orientamento espresso nelle citate pronunce, non potendo essere condivisa, in particolare, la tesi dell'Avvocatura secondo cui esse sarebbero superate dall'intervenuto mutamento del quadro normativo.

Ai fini che qui rilevano, infatti, i caratteri sostanziali della disciplina della formazione professionale dei medici di medicina generale sono rimasti invariati, sicché è corretto ritenere che, anche nel sistema vigente, essa continua a rientrare principalmente nella materia dell'«addestramento e formazione professionale», spettante alla Provincia autonoma in regime di potestà legislativa esclusiva.

7.1.– Conviene in primo luogo ricordare che questa Corte ha già avuto modo di chiarire come la riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione non abbia inciso sul titolo di competenza delle Province autonome in questo ambito, giacché «“in materia di istruzione e formazione professionale l'art. 117 Cost. non prevede una forma di autonomia più ampia di quella configurata dagli artt. 8 e 9 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, sicché non ricorrono, nella specie, le condizioni per l'applicazione dell'art. 10 della legge cost. n. 3/2001” (sentenza n. 213 del 2009)» (sentenza n. 328 del 2010) ed è dunque alla stessa materia dell'addestramento e della formazione professionale, già definita nei suoi contenuti dalla citata giurisprudenza costituzionale, che occorre fare riferimento.

7.2.– Quanto al sistema della disciplina europea e nazionale della formazione specifica in medicina generale, si deve osservare che l'intervenuta direttiva n. 2005/36/CE non innova se non marginalmente l'impianto anteriore, limitandosi a raccogliere in un nuovo testo unico le disposizioni contenute nelle direttive precedenti e in particolare all'art. 28.

Sicché è corretto fare riferimento ai «considerando» di quelle direttive, che continuano ad esprimere le specifiche ragioni delle scelte operate in materia dal legislatore comunitario, e più precisamente alla considerazione che «[il] bisogno di una formazione specifica in medicina generale risulta in particolare dal fatto che lo sviluppo delle scienze ha prodotto un divario sempre più ampio tra l'insegnamento e la ricerca medica da un lato e la pratica della medicina generale dall'altro, al punto che importanti aspetti della medicina generale non possono più essere insegnati in modo soddisfacente nel quadro della tradizionale formazione medica di base esistente negli Stati membri» (quarto «considerando» della direttiva 86/457/CEE e sedicesimo «considerando» della direttiva 93/16/CEE).

Il carattere prevalentemente pratico-professionale della formazione specifica in esame risulta espressamente confermato dalla normativa di attuazione della citata direttiva e segnatamente dall'art. 36 del d.lgs. n. 206 del 2007, il quale al comma 6 espressamente afferma che «[i]l corso di formazione specifica di medicina generale che si svolge a tempo pieno sotto il controllo delle regioni e delle province autonome, è di natura più pratica che teorica».

È dunque ancora a questa specifica connotazione pratica della formazione professionale in medicina generale che occorre avere riguardo per risolvere il dubbio se essa ricada o meno nella competenza della provincia autonoma di Bolzano in materia di addestramento e formazione professionale. Se è vero infatti che non necessariamente ogni tipo di formazione professionale può rientrare nell'ambito oggettivo della materia individuata all'art. 8, n. 29), dello statuto speciale, le ragioni attinenti al carattere empirico di tale particolare tipo di formazione, che questa Corte ha ritenuto decisive per concludere nel senso della sua inerenza alla materia di attribuzione esclusiva provinciale, permangono in identica misura anche nel vigente quadro normativo.

Ad esse si può aggiungere la considerazione che, fermo restando quanto si dirà al successivo punto 7.3. sull'autonoma portata della materia sanitaria, non può essere estranea a queste conclusioni la specifica attinenza della formazione professionale medica alla competenza legislativa provinciale in ambito sanitario e, più precisamente, alla competenza concorrente della Provincia autonoma in materia di «tutela della salute» ex art. 117, terzo comma, Cost., come visto ad essa applicabile in base all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

E non può non rilevare, di conseguenza, l'indiretta incidenza della formazione dei medici su interessi comunque appartenenti alla sfera della sanità (si veda la sentenza n. 108 del 2012, nella quale, affermata l'inerenza di una legge regionale toscana sulla formazione obbligatoria dei responsabili di panificio alla materia della formazione professionale di competenza residuale, si osserva come per mezzo della stessa legge si persegua, altresì, «la tutela di interessi connessi all'osservanza delle norme igienico-sanitarie e di sicurezza sul luogo di lavoro, appartenenti anche alla sfera di governo decentrato», ex art. 117, terzo comma, Cost.).

7.3.– Al di là di queste considerazioni sul rilievo, nei termini detti, della competenza provinciale in materia sanitaria in funzione della definizione dell'ambito di estensione oggettiva della materia della formazione professionale, si deve conclusivamente osservare che la circostanza che la disposizione impugnata possa incidere anche sulla «tutela della salute» – come la stessa Provincia ammette nelle sue difese – non muta le conclusioni raggiunte circa la sua prevalente inerenza alla formazione professionale, che costituisce lo specifico oggetto regolato dalla norma impugnata.

Il nucleo essenziale della disposizione, al quale si deve avere riguardo per stabilire l'ambito materiale prevalente (ex plurimis, sentenze n. 126 del 2014 e n. 52 del 2010), concerne invero l'attività di tutorato e, in particolare, i requisiti dei medici tutori e i loro compiti durante il periodo di formazione pratica dei partecipanti ai corsi.

Sia per il suo oggetto che per il fine, dunque, la norma costituisce primariamente espressione della competenza provinciale nella materia della «formazione professionale».

8.– Nella memoria depositata in prossimità dell'udienza, l'Avvocatura deduce che, anche nel caso in cui si trattasse dell'esercizio di tale competenza legislativa esclusiva, la previsione provinciale sarebbe comunque illegittima, perché travalicherebbe il limite del rispetto degli obblighi internazionali fissato dall'art. 4 dello statuto.

Gli obblighi in questione sarebbero quelli derivanti dalla normativa dell'Unione europea in materia di formazione specifica dei medici in medicina generale – che non si occupa peraltro della durata del convenzionamento dei medici tutori – di cui il d.lgs. n. 368 del 1999 costituirebbe strumento di attuazione nell'ordinamento interno.

L'assunto si traduce in un autonomo motivo di impugnazione della norma provinciale, fondato sulla violazione degli artt. 4 e 8, numero 29), dello statuto speciale, sotto il profilo dell'eccedenza dalla potestà legislativa esclusiva della Provincia in materia di «formazione professionale».

In quanto tale si tratta di una censura inammissibile, perché non proposta tempestivamente. In ogni caso, i parametri statutari invocati non sono tra quelli per cui il Consiglio dei ministri ha deliberato la proposizione del ricorso.

9.– In conclusione, la disposizione provinciale impugnata costituisce legittima espressione della potestà legislativa della Provincia autonoma di Bolzano in materia di «formazione professionale» e la questione promossa dal Governo deve essere dichiarata non fondata.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 24 maggio 2016, n. 10 (Modifiche di leggi provinciali in materia di salute, edilizia abitativa agevolata, politiche sociali, lavoro e pari opportunità), promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 5 e 9, numero 10), del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) e all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara estinto il processo relativamente alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 2, e 17, comma 3, della legge provinciale n. 10 del 2016, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 aprile 2017.

Paolo GROSSI, Presidente
Daria de PRETIS, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 26 maggio 2017.

Sentenza: 21 marzo 2017, n. 132

Materia: ambiente ed energia

Parametri invocati: art. 117, secondo comma, lettere p) e s), e 118 della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 16 della legge della Regione Molise 4 maggio 2016, n. 4 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2016-2018 in materia di entrate e spese. Modificazioni e integrazioni di leggi regionali)

Esito: illegittimità costituzionale dell'articolo 16 della legge regionale del Molise 4/2016

Estensore nota: Carla Paradiso

Sintesi:

La Corte si pronuncia sul ricorso presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti dell'articolo 16 della legge della Regione Molise 4 maggio 2016, n. 4 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2016-2018 in materia di entrate e spese. Modificazioni e integrazioni di leggi regionali), per violazione degli articoli 117, secondo comma, lettere p) e s), e 118 della Costituzione.

L'articolo in questione amplia le attribuzioni dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale della Regione Molise (ARPAM) assegnandole anche funzioni amministrative regionali in materia di ambiente ed energia.

Segnala il ricorrente che si tratta di funzioni non legate alle attività tecniche di prevenzione, vigilanza e di controllo ambientale, previste nel decreto-legge 498/1993 (Disposizioni urgenti sulla riorganizzazione dei controlli ambientali e istituzione della Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente), convertito, con modificazioni, dalla legge 61/1994, bensì di funzioni di amministrazione attiva, in materia non solo di ambiente ma anche di energia, quali le funzioni di pianificazione ambientale e quelle di attuazione di detti piani, l'esercizio del potere sostitutivo nei confronti dei comuni, oltre alla funzione di emanare provvedimenti autorizzativi, provvedimenti di diffida, di sospensione e revoca delle autorizzazioni degli impianti. In particolare, riguardo agli impianti termici, l'ARPAM si troverebbe a esercitare sia la funzione di rilascio delle autorizzazioni ambientali, sia il controllo sul rispetto delle stesse.

Nel pronunciarsi la Corte richiama la propria sentenza n. 356 del 1994, con cui si era espressa sulla legittimità del decreto-legge 496/1993, e nella quale aveva evidenziato come il nuovo assetto organizzativo delineato separava le funzioni tecnico-scientifiche, di consulenza e di controllo da quelle riguardanti l'amministrazione attiva, funzioni da esercitare ai distinti livelli, statale e provinciale (o regionale), mediante apposite agenzie dotate di autonomia.

Nel quadro delineato dalla legislazione statale, scrive la Corte, l'autonomia è un requisito qualificante della singola Agenzia, come del sistema in generale, poiché solo grazie ad esso può essere garantito il rispetto dei criteri operativi, puramente tecnico-scientifici, cui il sistema stesso deve attenersi.

La Corte termina dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'articolo 16 della legge regionale del Molise 4/2016 per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, con la motivazione che la configurazione delle agenzie per l'ambiente, come determinata dalla legislazione nazionale, è incompatibile con il coinvolgimento delle stesse in attività di amministrazione attiva, quali quelle considerate nella legge regionale, attività che, essendo espressione di discrezionalità amministrativa in senso proprio, comportano una

ponderazione degli interessi coinvolti (si pensi alla pianificazione ambientale) e quindi sono soggette alle direttive degli organi rappresentativi titolari della “politica” ambientale.

Ambiente - Attribuzioni all'Agenzia regionale per la protezione ambientale della Regione Molise (ARPAM) delle funzioni amministrative regionali in materia di ambiente, energia, inquinamento atmosferico e impianti termici. - Legge della Regione Molise 4 maggio 2016, n. 4 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2016-2018 in materia di entrate e spese. Modificazioni e integrazioni di leggi regionali), art. 16. - (T-170132) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.24 del 14-6-2017)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 16 della legge della Regione Molise 4 maggio 2016, n. 4 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2016-2018 in materia di entrate e spese. Modificazioni e integrazioni di leggi regionali), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 4-5 luglio 2016, depositato in cancelleria il 14 luglio 2016 ed iscritto al n. 41 del registro ricorsi 2016.

Udito nell'udienza pubblica del 21 marzo 2017 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

udito l'avvocato dello Stato Massimo Salvatorelli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, dubita della legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettere p) ed s), e 118 della Costituzione, dell'art. 16 della legge della Regione Molise 4 maggio 2016, n. 4 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2016-2018 in materia di entrate e spese. Modificazioni e integrazioni di leggi regionali), con il quale è stato previsto l'ampliamento delle attribuzioni dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale della Regione Molise (d'ora in poi: ARPAM), disponendo l'assegnazione delle «funzioni amministrative regionali in materia di ambiente e di energia», nonché di quelle «in materia di: a) inquinamento atmosferico, di cui all'art. 4 della legge regionale 22 luglio 2011, n. 16 (Disposizioni per la tutela dell'ambiente in materia di inquinamento atmosferico); b) impianti termici, di cui all'art. 42 della legge regionale 29 settembre 1999, n. 34 (Norme sulla ripartizione delle funzioni e dei compiti amministrativi tra la Regione e gli Enti locali, in attuazione dell'art. 3 della legge 8 giugno 1990, n. 142, della legge 15 marzo 1997, n. 59 e del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112)».

1.1.– Il ricorrente evidenzia la natura preminentemente tecnico-scientifica delle attività e competenze attribuite alle Agenzie Regionali per la Protezione Ambientale (d'ora in poi: ARPA), fin dalla loro istituzione risalente al decreto-legge 4 dicembre 1993, n. 496 (Disposizioni urgenti sulla riorganizzazione dei controlli ambientali e istituzione della Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente), convertito, con modificazioni, dalla legge 21 gennaio 1994, n. 61, e osserva che la legge censurata snaturerebbe le competenze riconosciute all'ARPAM, attribuendole funzioni più ampie e pervasive.

Essa si porrebbe in contrasto con la normativa nazionale, e dunque con gli artt. 117, secondo comma, lettere p) ed s), e 118 Cost.

La legge regionale attribuirebbe competenze che comportano la valutazione di interessi pubblici differenti, a volte tra loro confliggenti, il cui temperamento richiede valutazioni di carattere discrezionale e non meramente tecnico, competenze che, ai sensi dell'art. 118 Cost., spetterebbero, invece, agli enti territoriali, deputati a rappresentare tutti gli interessi dell'area da essi gestita.

La norma censurata violerebbe ancora l'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., in quanto si porrebbe in contrasto con l'art. 1, commi 85, 87, 89 e 91, della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni), che, nel riordino delle funzioni delle Province, prevede, tra quelle fondamentali destinate a rimanere in capo a queste ultime, le materie di pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché di tutela e valorizzazione dell'ambiente.

Infine, l'impugnato art. 16 della legge reg. Molise n. 4 del 2016 contrasterebbe con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. e con quanto disposto dall'art. 1 (recte: art. 01) del d.l. n. 496 del 1993, il quale elenca le attività di interesse regionale di competenza delle ARPA, esclusivamente di natura tecnico-scientifica.

2.– La questione è fondata.

3.– L'ARPAM è stata istituita sulla base del d.l. n. 496 del 1993, che ne ha definito natura e funzioni.

Il legislatore statale ha previsto che ogni Regione e Provincia autonoma istituisse la propria agenzia regionale e provinciale «per lo svolgimento delle attività di interesse regionale di cui all'art. 01 e delle ulteriori attività tecniche di prevenzione, di vigilanza e di controllo ambientale, eventualmente individuate dalle Regioni e province autonome di Trento e Bolzano» (art. 03). Si tratta delle «attività tecnico-scientifiche connesse all'esercizio delle funzioni pubbliche della protezione dell'ambiente» come individuate nell'elenco inserito nel citato art. 01.

Le Regioni e le Province autonome hanno quindi istituito le proprie agenzie, individuandone le funzioni sulla falsariga di quanto previsto nel decreto-legge citato. In particolare, con la legge regionale 13 dicembre 1999, n. 38, recante «Istituzione dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale del Molise (A.R.P.A.M.)», la Regione Molise ha provveduto alla istituzione dell'ARPAM, attribuendole le funzioni in questione.

Senonché la Regione, con la successiva legge n. 4 del 2016, ha poi attribuito all'Agenzia compiti ulteriori, e precisamente «le funzioni amministrative regionali in materia di ambiente e di energia», nonché quelle in materia di inquinamento atmosferico, di cui all'art. 4 della legge regionale 22 luglio 2011, n. 16 (Disposizioni per la tutela dell'ambiente in materia di inquinamento atmosferico), e di impianti termici, di cui all'art. 42 della legge regionale 29 settembre 1999, n. 34 (Norme sulla ripartizione delle funzioni e dei compiti amministrativi tra la Regione e gli Enti locali, in attuazione dell'art. 3 della legge 8 giugno 1990, n. 142, della legge 15 marzo 1997, n. 59 e del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112).

Si tratta, all'evidenza, non di funzioni legate ad attività tecniche di prevenzione, di vigilanza e di controllo ambientale, quali quelle previste nel decreto-legge, bensì di funzioni di amministrazione attiva in materia non solo di ambiente ma anche di energia.

4.– A proposito del decreto-legge in questione, questa Corte, pronunciandosi sulla sua legittimità costituzionale, ha affermato che «il sistema organizzativo e funzionale delineato dalle nuove disposizioni sui controlli ambientali e sull'istituzione dell'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente appare nel suo complesso diretto ad innovare profondamente la disciplina del settore. Il nuovo assetto normativo segue principi che vedono enucleate le funzioni tecnico-scientifiche, di consulenza e controllo, da tenere separate dall'amministrazione attiva e da esercitare ai distinti livelli, statale e provinciale (o regionale), mediante apposite agenzie, dotate di autonomia» (sentenza n. 356 del 1994).

Nella stessa sentenza si aggiunge che «si è in presenza di principi che assumono i caratteri propri delle norme fondamentali di riforma economico-sociale: profondamente innovativi nel settore della protezione ambientale, di essenziale importanza per la vita della comunità, realizzano, secondo esigenze di carattere unitario, valori espressi dagli articoli 9 e 32 della Costituzione».

4.1.– In effetti, è chiara la volontà del legislatore statale di realizzare un duplice obiettivo: quello di assicurare una gestione ispirata a criteri rigorosamente tecnico-scientifici e quello di garantirne l’unitarietà, pur nel rispetto delle autonomie regionali e delle relative competenze.

L’obiettivo viene perseguito attraverso la costituzione di una rete di strutture, incardinate nelle Regioni e facenti capo all’Agenzia nazionale per la protezione dell’ambiente (ANPA), le quali devono avere una disciplina uniforme – come evidenziato dalla citata sentenza – e devono operare in modo coordinato e sinergico.

Va ricordato che la legge 28 giugno 2016, n. 132 (Istituzione del Sistema nazionale a rete per la protezione dell’ambiente e disciplina dell’Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale), al dichiarato fine di «assicurare omogeneità ed efficacia all’esercizio dell’azione conoscitiva e di controllo pubblico della qualità dell’ambiente a supporto delle politiche di sostenibilità ambientale e di prevenzione sanitaria a tutela della salute pubblica», ha istituito il Sistema nazionale a rete per la protezione dell’ambiente, del quale fanno parte l’Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) e le ARPA, rispetto alle quali è stata ribadita la natura tecnica delle attività da esse svolte.

Dal quadro normativo così delineato dal legislatore statale, discende che l’autonomia diviene un requisito qualificante della singola Agenzia, come del sistema in generale, poiché solo grazie ad esso può essere garantito il rispetto dei criteri operativi, puramente tecnico-scientifici, cui il sistema stesso deve attenersi.

4.2.– Ebbene, tutto ciò è incompatibile con il coinvolgimento in attività di amministrazione attiva, quali quelle considerate nella legge regionale, attività che, essendo espressione di discrezionalità amministrativa in senso proprio, comportano una ponderazione degli interessi coinvolti (si pensi alla pianificazione ambientale) e quindi sono soggette alle direttive degli organi rappresentativi titolari della “politica” ambientale.

5.– La disciplina regionale, pertanto, si discosta radicalmente dal principio fondamentale contenuto nella normativa statale in questione, con ciò violando l’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

6.– Restano assorbite le ulteriori censure formulate dal giudice rimettente.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 16 della legge della Regione Molise 4 maggio 2016, n. 4 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2016-2018 in materia di entrate e spese. Modificazioni e integrazioni di leggi regionali).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 marzo 2017.

Paolo GROSSI, Presidente
Giancarlo CORAGGIO, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 7 giugno 2017.

Sentenza: 22 marzo 2017 , n. 133

Materia: rifiuti

Parametri invocati: nel complesso artt. 3, 81, terzo comma, 97, 117, secondo comma, lettere e), h) ed s), e 119, secondo comma, della Costituzione, e all'art. 14 dello statuto della Regione siciliana, approvato con il regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana)

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 12; 27, comma 9; 34, commi 1, 7, 12, [recte: terzo periodo], e 13; 49, commi 5 e 7; e 50, commi 1, 2, 3 e 6, della legge della Regione siciliana 17 marzo 2016, n. 3 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2016. Legge di stabilità regionale)

Esito: 1) illegittimità costituzionale degli artt. 34, commi 1, 7, 12, terzo periodo, e 13; 49, comma 5, comma 7, primo periodo, nei sensi di cui in motivazione, e secondo periodo; 50, commi 1, 2, 3 e 6, della legge della Regione siciliana 17 marzo 2016, n. 3 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2016. Legge di stabilità regionale);

2) inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 12 della legge della Regione siciliana n. 3 del 2016, promossa, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione

3) inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 27, comma 9, della legge della Regione siciliana n. 3 del 2016, trasferita sul testo vigente dell'art. 3, comma 9, della legge della Regione siciliana 29 dicembre 2016, n. 27 (Disposizioni in materia di autonomie locali e per la stabilizzazione del personale precario), promossa, in riferimento ai commi 9 e 9-bis dell'art. 4 del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101 (Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 ottobre 2013, n. 125

4) non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 12 della legge della Regione siciliana n. 3 del 2016, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

5) non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 27, comma 9, della legge della Regione siciliana n. 3 del 2016, trasferita sul testo vigente dell'art. 3, comma 9, della legge della Regione siciliana n. 27 del 2016, promossa, in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost.

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato numerose disposizioni della legge della Regione siciliana 17 marzo 2016, n. 3 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2016. Legge di stabilità regionale), contenute negli artt. 12; 27, comma 9; 34, commi 1, 7, 12, [recte: terzo periodo], e 13; 49, commi 5 e 7; e 50, commi 1, 2, 3 e 6, in riferimento, nel complesso, agli artt. 3, 81, terzo comma, 97, 117, secondo comma, lettere e), h) ed s), e 119, secondo comma, della Costituzione, e all'art. 14 dello statuto della Regione siciliana, approvato con il regio decreto

legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), che regola la competenza normativa primaria della Regione autonoma.

Il ricorrente lamenta che i commi 1, 7, 12, terzo periodo, e 13 dell'art. 34 della legge regionale n. 3 del 2016, nel disciplinare diversi profili del tributo speciale per il conferimento in discarica dei rifiuti solidi, violerebbero, nel complesso, gli artt. 117, secondo comma, lettere e) ed s), e 119, secondo comma, Cost.

Il comma 1, nello stabilire una modifica della soggettività passiva del tributo, contrasterebbe con l'art. 3, comma 34, della legge 28 dicembre 1995, n. 549 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), che indica i limiti in cui è ammessa la potestà legislativa regionale.

Inoltre esso fissa la misura minima e massima del tributo, variandone gli importi in base alla percentuale di raccolta differenziata del Comune, e tale modalità di variazione contrasterebbe con il comma 29 dell'art. 3 della legge n. 549 del 1995.

La disposizione, pertanto, lederebbe la potestà legislativa statale in materia di tutela della concorrenza, ex art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., nonché, nel dettare una diversa determinazione del tributo, travalicherebbe i limiti stabiliti dall'art. 119, secondo comma, Cost., che subordina il potere delle Regioni e degli enti locali a stabilire entrate e tributi propri, al rispetto dei principi di coordinamento del sistema tributario.

Il comma 7, nell'estendere il beneficio della riduzione del tributo, previsto dall'art. 3, comma 40, della legge n. 549 del 1995 per gli scarti e sovralli relativi ai materiali derivanti da impianti di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio, a tipologie di rifiuti non previste dalla normativa nazionale, esorbiterebbe dai limiti e dai principi previsti dalla legge n. 549 del 1995, violando gli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 119, secondo comma, Cost., a causa del minore gettito del tributo.

La norma, intervenendo in materia di rifiuti, inciderebbe, anche, sulla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, alla quale è riconducibile la disciplina dei rifiuti.

Il comma 12, terzo periodo, prevede l'esenzione dall'addizionale in contrasto con l'art. 205 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) (d'ora in avanti: codice dell'ambiente).

La norma pertanto lederebbe l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Il comma 13 destina ai Comuni, in presenza di determinate condizioni (un incremento di almeno il dieci per cento della raccolta differenziata su base annua) una quota del gettito del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi.

Tale previsione contrasterebbe con quanto stabilito dall'art. 3, comma 27, della legge n. 549 del 1995, ledendo l'art. 117, secondo comma, lettera e), e l'art. 119, secondo comma, Cost.

La Corte dichiara fondate le questioni con le seguenti argomentazioni.

Con i commi da 24 a 41 dell'art. 3 della legge n. 549 del 1995, è stato istituito, a favore delle Regioni, il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi.

La Corte ha affermato che l'articolo "istituisce e disciplina il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi (comma 24), devolvendone il gettito alle regioni ed alle province (comma 27)", statuendo che tale tributo "va considerato statale e non già "proprio" della Regione [...] senza che in contrario rilevino né l'attribuzione del gettito alle regioni [...], né le determinazioni espressamente attribuite alla legge regionale dalla citata norma statale".

L'istituzione del tributo, infatti, risponde a finalità ambientali consistenti nel favorire la minore produzione di rifiuti, il recupero dagli stessi di materia prima e di energia, la bonifica di siti contaminati e il recupero di aree degradate, finalità rientranti nella competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all'art. 119, secondo comma, Cost.

Con la sentenza n. 121 del 2013, si è poi chiarito che osservazioni analoghe valgono per i tributi locali "derivati", istituiti e regolati dalla legge statale ed il cui gettito è attribuito agli enti locali. La disciplina di questi tributi, analogamente a quella delle addizionali regionali, istituite con leggi statali, sulle basi imponibili di tributi erariali, è riservata, dunque, alla legge statale, con la conseguenza che, da un lato, il legislatore statale può introdurre norme non solo di principio, ma

anche di dettaglio, e, dall'altro, l'intervento del legislatore regionale può integrare detta disciplina solo entro i limiti stabiliti dalla legislazione statale stessa.

La questione di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 1, alla stregua di questi principi, relativamente al profilo della modifica della soggettività passiva del tributo, è fondata, in relazione alla assorbente violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 119, secondo comma, Cost.

La norma impugnata fa riferimento "ai soggetti conferitori in discarica dei rifiuti di cui al comma 2 dell'art. 184, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152" (rifiuti urbani) per individuare i soggetti passivi del tributo. In tal modo essa è in contrasto con l'art. 3, comma 26, della legge n. 549 del 1995, secondo cui è il gestore dell'impresa di stoccaggio definitivo che ha l'obbligo di versamento del tributo, salva la rivalsa nei confronti di colui che effettua il conferimento dei rifiuti.

Del resto la stessa difesa regionale ammette la "non felice" formulazione della disposizione. Anche la questione di legittimità costituzionale relativa alla riduzione del tributo in relazione all'aumento della percentuale di raccolta differenziata, previsto dallo stesso comma, è fondata. La norma contrasta con l'art. 3, comma 29, della legge n. 549 del 1995.

La disposizione statale, al primo e al secondo periodo, nel prevedere una possibilità di fissazione dell'imposta entro limiti massimi e minimi, stabilisce: "L'ammontare dell'imposta è fissato, con legge della regione entro il 31 luglio di ogni anno per l'anno successivo, per chilogrammo di rifiuti conferiti: in misura non inferiore ad euro 0,001 e non superiore ad euro 0,01 per i rifiuti ammissibili al conferimento in discarica per i rifiuti inerti ai sensi dell'articolo 2 del D.M. 13 marzo 2003 del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio [...]; in misura non inferiore ad euro 0,00517 e non superiore ad euro 0,02582 per i rifiuti ammissibili al conferimento in discarica per rifiuti non pericolosi e pericolosi ai sensi degli articoli 3 e 4 del medesimo decreto. In caso di mancata determinazione dell'importo da parte delle regioni entro il 31 luglio di ogni anno per l'anno successivo, si intende prorogata la misura vigente".

Ciò, tuttavia, non autorizza ad usare tale possibilità di modulazione per incidere sulla disciplina della raccolta differenziata, le cui modalità di attuazione costituiscono oggetto di specifica disciplina statale. L'art. 205 del codice dell'ambiente, infatti, detta una disciplina puntuale scandendo in tempi prestabiliti le crescenti percentuali di raccolta differenziata, e rinviando al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, su domanda del Comune interessato, l'eventuale deroga al rispetto degli obblighi così stabiliti.

Si tratta di una disciplina puntuale ispirata a rigorosi criteri di tutela ambientale, criteri che la legge regionale viola, autorizzando implicitamente un abbassamento dell'impegno dei Comuni al riguardo.

La questione di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 7, della legge regionale n. 3 del 2016 è fondata per la violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera e), e dell'art. 119, secondo comma, Cost.

L'impugnato comma 7 introduce una riduzione generalizzata del tributo speciale dal 1° gennaio 2017 per gli scarti, i sovvalli, i fanghi anche palabili. Al contrario, come riconosce la stessa Regione, l'art. 3, comma 40, della legge n. 549 del 1995, come modificato dalla legge 28 dicembre 2015, n. 221 (Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali), prevede la riduzione del tributo solo per gli scarti ed i sovvalli di impianti di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio.

La disciplina è dunque in contrasto con la norma statale, espressione della competenza esclusiva ex art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. (in tal senso, sentenza n. 85 del 2017).

La questione di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 12, terzo periodo, della legge regionale n. 3 del 2016, è fondata, atteso che la norma attiene, oltre che alla materia di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., alla disciplina del sistema tributario, in relazione all'art. 119, secondo comma, Cost.

La disposizione regionale esclude l'addizionale di cui al comma 4 (prevista in misura del venti per cento per il mancato raggiungimento della percentuale di raccolta differenziata) per i

Comuni che nell'ultimo triennio, avendo raggiunto almeno il trentacinque per cento di raccolta differenziata, realizzino un incremento anche inferiore a dieci punti percentuali.

Essa, dunque, contrasta con l'art. 205, commi 3 e 3 septies, del d.lgs. n. 152 del 2006, che prevedono l'esclusione dell'addizionale in presenza di puntuali e diverse condizioni.

La questione di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 13, della legge regionale n. 3 del 2016, è fondata, in relazione alla violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 119, secondo comma, Cost.

La norma modifica la destinazione del tributo, indirizzandone una quota ai Comuni, per i primi tre anni di applicazione della legge regionale, in contrasto con l'art. 3, comma 27, della legge n. 549 del 1995, come modificato dall'art. 34, comma 2, della legge n. 221 del 2015, che nell'escluderne la destinazione alle Province ha stabilito che il gettito derivante dal tributo affluisce in un apposito fondo del bilancio della Regione.

L'art. 49 della legge regionale n. 3 del 2016, rubricato: "Misure in materia di impianti di distribuzione di carburanti", al comma 5, intervenendo sulle norme metriche per la vendita dei carburanti, inciderebbe sulla tutela della concorrenza e sul sistema tributario, materie attribuite alla potestà legislativa esclusiva dello Stato ex art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. Il comma 7 dello stesso articolo, oltre a non utilizzare l'espressione "prodotti energetici", ma oli minerali, nell'introdurre il divieto per i depositi commerciali di immissione diretta del carburante nei serbatoi degli automezzi, fa eccezione nel caso di rifornimento delle macchine strumentali all'agricoltura.

La deroga contrasterebbe con le disposizioni vigenti in materia di accise, che devono considerarsi come tributi erariali, la cui disciplina ricade nell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Ed infatti, la definizione statale di impianto di distribuzione (art. 2 del d.P.R. 27 ottobre 1971, n. 1269): un unitario complesso commerciale costituito da uno o più apparecchi di erogazione automatica di carburanti per uso di autotrazione con le relative attrezzature e accessori, evidenzia che i depositi in questione sono privi dei presupposti essenziali per il rifornimento diretto delle macchine per l'agricoltura.

L'intera disciplina della materia, e in particolare l'art. 25 del decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504 (Testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative) (d'ora in avanti: t.u. sulle accise), si basa sulla regolamentazione amministrativa degli impianti di distribuzione di carburante ed è incompatibile con il rifornimento diretto ad utilizzatori finali di carburanti ad accisa assoluta da deposito commerciale.

La questione di legittimità costituzionale dell'art. 49, comma 5, della legge regionale impugnata n. 3 del 2016, è fondata, in relazione alla violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 119, secondo comma, Cost.

La norma regionale, prevedendo la misurazione di temperatura e pressione a carico di soggetti che non sono obbligati ai fini dell'accisa, perché detengono prodotto che ha già assolto l'imposta, da una parte, ingenera l'erroneo convincimento che anche costoro siano tenuti alla liquidazione dell'imposta, in contrasto con la potestà legislativa statale in materia di sistema tributario e contabile, dall'altra, addossa ad essi un onere amministrativo ingiustificato e lesivo della par condicio e quindi della concorrenza.

La questione di legittimità costituzionale dell'art. 49, comma 7, della legge regionale n. 3 del 2016, è fondata, in relazione alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), e 119, secondo comma, Cost.

La censura è rivolta sia all'uso dell'espressione "oli minerali" e non "prodotti energetici", sia alla deroga prevista nel secondo periodo, che contrasta con la definizione di impianti di distribuzione di cui all'art. 2 del d.P.R. n. 1269 del 1971 e con l'art. 25 del t.u. sulle accise.

La direttiva 2003/96/CE del 27 ottobre 2003 (Direttiva del Consiglio che ristruttura il quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità) ha ampliato il campo di applicazione della direttiva 92/12/CEE del 25 febbraio 1992 (Direttiva del Consiglio relativa al regime generale, alla detenzione, alla circolazione ed ai controlli dei prodotti soggetti ad accisa),

con la sostituzione per i prodotti sottoposti ad accisa della categoria “oli minerali” con quella più estesa di «prodotti energetici».

Il decreto legislativo 2 febbraio 2007, n. 26 (Attuazione della direttiva 2003/96/CE che ristruttura il quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità), all'art. 1, comma 1, ha così previsto che “Nel testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative, di cui al decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504, e nelle altre disposizioni tributarie in materia di accisa le parole: “oli minerali”, ovunque ricorrano, sono sostituite dalle seguenti: “prodotti energetici””.

Pertanto, in relazione alle implicazioni in tema di accisa, il divieto di cui al primo periodo del comma 7 dell'art. 49 della legge della Regione siciliana n. 3 del 2016 deve essere riferito ai depositi commerciali di “prodotti energetici”, ed in tali termini va accolta la censura dello Stato.

L'esercizio da parte del titolare di deposito commerciale dell'attività di rifornimento di prodotti energetici denaturati (quelli per le macchine agricole) altera la disciplina dell'accisa, che è delineata sul presupposto della distinzione tra le due attività, ed inoltre comporta una differenziazione tra depositi commerciali di prodotti energetici e depositi commerciali di prodotti energetici denaturati, che non ha alcuna base nella disciplina statale.

È inutile sottolineare in proposito che le statuizioni assunte in ordine a fattispecie concrete dal giudice comune non possono modificare l'assetto costituzionale del riparto delle competenze tra lo Stato e le Regioni, come pretenderebbe la Regione siciliana.

La norma comporta, fra l'altro, il rischio di evasione, poiché il carburante destinato al rifornimento delle macchine agricole beneficia di una agevolazione (decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 14 dicembre 2001, n. 454, recante «Regolamento concernente le modalità di gestione dell'agevolazione fiscale per gli oli minerali impiegati nei lavori agricoli, orticoli, in allevamento, nella silvicoltura e piscicoltura e nella florovivaistica») che richiede che il rifornimento da parte degli utilizzatori avvenga previa emissione del documento di accompagnamento semplificato.

L'art. 50, comma 1, della legge reg. Sicilia n. 3 del 2016 è censurato anzitutto nella parte in cui vincola il beneficio del pagamento della tassa di circolazione forfettaria, a decorrere da quando si compie il trentesimo anno dalla loro costruzione, all'iscrizione nei registri degli enti certificatori di cui al decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 17 dicembre 2009 (Disciplina e procedure per l'iscrizione dei veicoli di interesse storico e collezionistico nei registri, nonché per la loro riammissione in circolazione e la revisione periodica), così limitando la portata della disciplina statale, che non prevederebbe tale condizione.

L'art. 50, commi 2 e 3, della legge regionale disciplina la tassazione dei veicoli di particolare interesse storico o collezionistico, che hanno compiuto venti anni dalla data di costruzione, prevedendo l'introduzione di una tassa automobilistica forfettaria contrastante con la disciplina statale, che non prevederebbe il beneficio.

Le disposizioni, pertanto, violerebbero gli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 119, secondo comma, Cost.

Il comma 6 dello stesso articolo, infine, nell'estendere l'agevolazione (esenzione dal pagamento della tassa automobilistica) prevista dall'art. 17 del d.P.R. 5 febbraio 1953, n. 39 (Testo unico delle leggi sulle tasse automobilistiche), lederebbe gli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 119, secondo comma, Cost.

Le questioni di legittimità costituzionale sono fondate in relazione a tutti i profili indicati per violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 119, secondo comma, Cost.

Con più pronunce la Corte costituzionale ha affermato che la cosiddetta tassa automobilistica non è qualificabile come tributo proprio della Regione, ma rientra nella competenza esclusiva dello Stato, e, dunque, la Regione, cui il legislatore ha solo attribuito il gettito della tassa, l'attività di riscossione e un limitato potere di variazione dell'importo, non può disporre esenzioni.

Il comma 1 dell'art. 50 contrasta con i commi 1 e 4 dell'art. 63 della legge 21 novembre 2000, n. 342 (Misure in materia fiscale), che prevedono l'esclusione della tassa per i veicoli ultratrentennali, salvo quelli adibiti ad uso professionale, e l'assoggettamento, in caso di

utilizzazione sulla pubblica strada, ad una tassa di circolazione forfettaria annua, e ciò senza ulteriori condizioni.

Ebbene, la norma regionale, da un lato, non fa riferimento all'esenzione, e, dall'altro, subordina il pagamento della tassa, non solo al superamento dei trenta anni, ma anche all'iscrizione in specifici registri.

La disciplina dei commi 2 e 3 dell'art. 50 è in contrasto con la normativa statale a seguito dell'abrogazione dei commi 2 e 3 dell'art. 63 della legge n. 342 del 2000, disposta dall'art. 1, comma 666, della legge n. 190 del 2014, con la conseguenza che per i veicoli "ultraventennali" la tassa va assolta nelle misure ordinarie.

Analogamente è lesivo della potestà statale l'art. 50, comma 6, che concede l'esenzione dal pagamento della tassa automobilistica ad una serie di veicoli più ampia di quella prevista dall'art. 17 del d.P.R. n. 39 del 1953.

La Corte dichiara pertanto l'illegittimità costituzionale degli artt. 34, commi 1, 7, 12, terzo periodo, e 13; 49, comma 5, comma 7, primo periodo, nei sensi di cui in motivazione, e secondo periodo; 50, commi 1, 2, 3 e 6, della legge della Regione siciliana 17 marzo 2016, n. 3 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2016. Legge di stabilità regionale);

Disposizioni varie in materia di circolazione stradale (disciplina comunale delle zone a traffico limitato), impiego pubblico (proroga dei contratti di lavoro subordinato a tempo determinato), tributi (tributo speciale per il conferimento e tassa di circolazione forfettaria) e idrocarburi (norme metriche per la vendita di carburanti; divieto, per i depositi commerciali, di immissione diretta del carburante nei serbatoi degli automezzi). - Legge della Regione siciliana 17 marzo 2016, n. 3 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2016. Legge di stabilità regionale), artt. 12; 27, comma 9; 34, commi 1, 7, 12, terzo periodo, e 13; 49, commi 5 e 7; 50, commi 1, 2, 3 e 6. - (T-170133) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.24 del 14-6-2017)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 12, terzo periodo; 27, comma 9; 34, commi 1, 7, 12, terzo periodo, e 13; 49, commi 5 e 7; e 50, commi 1, 2, 3 e 6, della legge della Regione siciliana 17 marzo 2016, n. 3 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2016. Legge di stabilità regionale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 17-23 maggio 2016, depositato in cancelleria il 24 maggio 2016 ed iscritto al n. 28 del registro ricorsi 2016.

Visto l'atto di costituzione della Regione siciliana;

udito nell'udienza pubblica del 22 marzo 2017 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Beatrice Fiandaca per la Regione siciliana.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato numerose disposizioni della legge della Regione siciliana 17 marzo 2016, n. 3 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2016.

Legge di stabilità regionale), contenute negli artt. 12; 27, comma 9; 34, commi 1, 7, 12, [recte: terzo periodo], e 13; 49, commi 5 e 7; e 50, commi 1, 2, 3 e 6, in riferimento, nel complesso, agli artt. 3, 81, terzo comma, 97, 117, secondo comma, lettere e), h) ed s), e 119, secondo comma, della Costituzione, e all'art. 14 dello statuto della Regione siciliana, approvato con il regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), che regola la competenza normativa primaria della Regione autonoma.

2.– La Regione siciliana si è costituita in giudizio chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o non fondato, e ha depositato memoria con la quale ha ribadito le difese svolte.

3.– L'art. 12 della legge della Regione siciliana n. 3 del 2016 sancisce che i Comuni che hanno istituito o che istituiscono zone a traffico limitato (ZTL) devono approvare, entro novanta giorni dall'entrata in vigore della stessa legge, un regolamento, e ne indica alcuni contenuti (quali tariffe, riduzioni, casi di gratuità, agevolazioni, regime delle sanzioni da applicare in base al codice della strada, misure di incentivazione all'uso dei mezzi pubblici e lotta all'inquinamento).

3.1.– La norma eccederebbe dalle competenze di cui all'art. 14 dello statuto della Regione siciliana, e violerebbe gli artt. 117, secondo comma, lettera h), 3 e 97 Cost., invadendo gli ambiti di competenza attribuiti alla legislazione esclusiva dello Stato in materia di «ordine pubblico e sicurezza», in contrasto con l'art. 7, comma 9, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), rubricato «Regolamentazione della circolazione nei centri abitati», e con la circolare del Ministro dei lavori pubblici 21 luglio 1997, n. 3816, recante «Direttive per l'individuazione dei comuni che possono subordinare l'ingresso o la circolazione dei veicoli a motore, all'interno delle zone a traffico limitato, al pagamento di una somma, nonché per le modalità di riscossione della tariffa e per le categorie dei veicoli a motore esentati».

3.2.– La questione è inammissibile in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., in quanto le relative censure sono prospettate in modo generico.

3.3.– La questione non è fondata in relazione alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost.

La previsione che i Comuni debbano regolamentare le zone a traffico limitato costituisce esercizio della potestà legislativa primaria invocata dalla Regione, attenendo alla materia «regime degli enti locali e delle circoscrizioni relative».

L'individuazione regionale di ambiti di esercizio della potestà regolamentare comunale, infatti, è volta a dettare una disciplina uniforme delle fonti normative nella materia, disciplina che, incidendo sul riparto delle attribuzioni fra gli organi comunali, rientra nella competenza esclusiva regionale in questa materia, in vista di un assetto ordinamentale unitario, a livello regionale.

Quanto al previsto contenuto dei regolamenti, le indicazioni date dalla legge regionale costituiscono misure minime, e in quanto tali non esonerano i Comuni dal rispetto della disciplina statale richiamata dal ricorrente, che impinge profili di ordine pubblico e sicurezza e di tutela dell'ambiente. In questa prospettiva i provvedimenti amministrativi attuativi dei Comuni potranno essere vagliati in sede giurisdizionale quanto alla loro conformità alla normativa statale.

4.– L'art. 27, comma 9, della legge regionale impugnata, nel modificare il comma 4 dell'art. 32 della legge della Regione siciliana 28 gennaio 2014, n. 5 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2014. Legge di stabilità regionale), e successive modifiche ed integrazioni, ha prorogato fino al 31 dicembre 2018 il termine (inizialmente fissato al 31 dicembre 2016) entro cui, nelle more delle procedure di reclutamento speciale transitorio, l'amministrazione regionale è autorizzata a prorogare i contratti di lavoro subordinato a tempo determinato.

Ai sensi dell'art. 32, comma 5, della legge della legge regionale n. 5 del 2014, tra l'altro, per la proroga dei contratti a termine per il triennio 2014-2016, come stabilita dal comma 4, nel testo originario, era autorizzata «la spesa di 28.616 migliaia di euro annui».

4.1.– Ad avviso del ricorrente la norma impugnata contrasterebbe con i commi 9 e 9-bis dell'art. 4 del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101 (Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 ottobre 2013, n. 125, che fissano il termine per la proroga dei contratti di lavoro a tempo determinato al 31 dicembre 2016.

Inoltre, la disposizione prevederebbe la maggiore durata in proroga dei contratti senza la necessaria copertura finanziaria, così ledendo l'art. 81, terzo comma, Cost., i cui principi si applicano anche alle Regioni a statuto speciale.

4.2.– La norma impugnata è stata abrogata dall'art. 3 (rubricato «Disposizioni per la stabilizzazione del personale precario») della legge della Regione siciliana 29 dicembre 2016, n. 27 (Disposizioni in materia di autonomie locali e per la stabilizzazione del personale precario), a decorrere dal 31 dicembre 2016 e con effetto dal 1° gennaio 2017 (ai sensi di quanto disposto dall'art. 8, comma 1, della medesima legge).

Il comma 9 del suddetto art. 3 ha stabilito che «In armonia con la disposizione prevista dall'articolo 1, comma 426, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, il termine del 31 dicembre 2016, previsto dall'articolo 30, comma 3, e dall'articolo 32 della legge regionale n. 5/2014 e successive modifiche ed integrazioni, per le finalità volte al superamento del precariato è prorogato al 31 dicembre 2018. Le disposizioni del presente comma si applicano anche alle Camere di Commercio.

I commi 8 e 9 dell'articolo 27 della legge regionale 17 marzo 2016, n. 3 sono soppressi».

Il successivo comma 12 dello stesso art. 3 della legge regionale n. 27 del 2016 ha poi previsto «Per le finalità di cui ai commi precedenti [...] è autorizzata, per il biennio 2017-2018, la spesa di 27.425 migliaia di euro per la proroga dei contratti di lavoro subordinato a tempo determinato stipulati dall'Amministrazione regionale».

Tuttavia il differimento del termine, di cui si duole lo Stato, è previsto anche dalla norma sopravvenuta, su cui, quindi, deve trasferirsi la questione.

4.3.– Quanto al contrasto con la disciplina statale, la questione è inammissibile, poiché, oltre a non indicare il parametro costituzionale che sarebbe leso, il ricorrente opera una ricostruzione parziale del quadro normativo statale, limitando il confronto al d.l. n. 101 del 2013, senza considerare la successiva legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», il cui art. 1, comma 426, peraltro, prevede lo stesso termine indicato dalla legge regionale.

4.4.– La questione è invece infondata quanto alla violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., considerando che, per la proroga dei contratti per il biennio 2017-2018, l'art. 3, comma 12, della legge reg. Sicilia n. 27 del 2016, ha destinato specifiche risorse, e che sulla adeguatezza delle stesse il ricorrente non ha formulato specifiche osservazioni.

5.– I commi 1, 7, 12, terzo periodo, e 13 dell'art. 34 della legge regionale impugnata n. 3 del 2016, nel disciplinare diversi profili del tributo speciale per il conferimento in discarica dei rifiuti solidi, violerebbero, nel complesso, gli artt. 117, secondo comma, lettere e) ed s), e 119, secondo comma, Cost.

Il comma 1, nello stabilire una modifica della soggettività passiva del tributo, contrasterebbe con l'art. 3, comma 34, della legge 28 dicembre 1995, n. 549 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), che indica i limiti in cui è ammessa la potestà legislativa regionale.

Inoltre esso fissa la misura minima e massima del tributo, variandone gli importi in base alla percentuale di raccolta differenziata del Comune, e tale modalità di variazione contrasterebbe con il comma 29 dell'art. 3 della legge n. 549 del 1995.

La disposizione, pertanto, lederebbe la potestà legislativa statale in materia di tutela della concorrenza, ex art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., nonché, nel dettare una diversa determinazione del tributo, travalicherebbe i limiti stabiliti dall'art. 119, secondo comma, Cost., che subordina il potere delle Regioni e degli enti locali a stabilire entrate e tributi propri, al rispetto dei principi di coordinamento del sistema tributario.

Il comma 7, nell'estendere il beneficio della riduzione del tributo, previsto dall'art. 3, comma 40, della legge n. 549 del 1995 per gli scarti e sovralli relativi ai materiali derivanti da impianti di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio, a tipologie di rifiuti non previste dalla normativa nazionale, esorbiterebbe dai limiti e dai principi previsti dalla legge n. 549 del 1995, violando gli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 119, secondo comma, Cost., a causa del minore gettito del tributo.

La norma, intervenendo in materia di rifiuti, inciderebbe, anche, sulla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, alla quale è riconducibile la disciplina dei rifiuti.

Il comma 12, terzo periodo, prevede l'esenzione dall'addizionale in contrasto con l'art. 205 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) (d'ora in avanti: codice dell'ambiente).

La norma pertanto lederebbe l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Il comma 13 destina ai Comuni, in presenza di determinate condizioni (un incremento di almeno il dieci per cento della raccolta differenziata su base annua) una quota del gettito del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi.

Tale previsione contrasterebbe con quanto stabilito dall'art. 3, comma 27, della legge n. 549 del 1995, ledendo l'art. 117, secondo comma, lettera e), e l'art. 119, secondo comma, Cost.

5.1.– Le questioni sono fondate.

5.2.– Con i commi da 24 a 41 dell'art. 3 della legge n. 549 del 1995, è stato istituito, a favore delle Regioni, il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi.

Questa Corte ha affermato che l'articolo «istituisce e disciplina il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi (comma 24), devolvendone il gettito alle regioni ed alle province (comma 27)», statuendo che tale tributo «va considerato statale e non già “proprio” della Regione [...] senza che in contrario rilevino né l'attribuzione del gettito alle regioni [...], né le determinazioni espressamente attribuite alla legge regionale dalla citata norma statale» (sentenza n. 397 del 2005; nello stesso senso, sentenze n. 412 del 2006 e n. 335 del 2005).

L'istituzione del tributo, infatti, risponde a finalità ambientali consistenti nel favorire la minore produzione di rifiuti, il recupero dagli stessi di materia prima e di energia, la bonifica di siti contaminati e il recupero di aree degradate, finalità rientranti nella competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all'art. 119, secondo comma, Cost.

Con la sentenza n. 121 del 2013, si è poi chiarito che osservazioni analoghe valgono per i tributi locali «derivati», istituiti e regolati dalla legge statale ed il cui gettito è attribuito agli enti locali. La disciplina di questi tributi –, analogamente a quella delle addizionali regionali, istituite con leggi statali, sulle basi imponibili di tributi erariali – è riservata, dunque, alla legge statale, con la conseguenza che, da un lato, il legislatore statale può introdurre norme non solo di principio, ma anche di dettaglio, e, dall'altro, l'intervento del legislatore regionale può integrare detta disciplina solo entro i limiti stabiliti dalla legislazione statale stessa.

5.3.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 1, alla stregua di questi principi, relativamente al profilo della modifica della soggettività passiva del tributo, è fondata, in relazione alla assorbente violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 119, secondo comma, Cost.

La norma impugnata fa riferimento «ai soggetti conferitori in discarica dei rifiuti di cui al comma 2 dell'art. 184, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152» (rifiuti urbani) per individuare i soggetti passivi del tributo. In tal modo essa è in contrasto con l'art. 3, comma 26, della legge n. 549 del 1995, secondo cui è il gestore dell'impresa di stoccaggio definitivo che ha l'obbligo di versamento del tributo, salva la rivalsa nei confronti di colui che effettua il conferimento dei rifiuti.

Del resto la stessa difesa regionale ammette la “non felice” formulazione della disposizione.

5.4.– Anche la questione di legittimità costituzionale relativa alla riduzione del tributo in relazione all'aumento della percentuale di raccolta differenziata, previsto dallo stesso comma, è fondata. La norma contrasta con l'art. 3, comma 29, della legge n. 549 del 1995.

La disposizione statale, al primo e al secondo periodo, nel prevedere una possibilità di fissazione dell'imposta entro limiti massimi e minimi, stabilisce: «L'ammontare dell'imposta è fissato, con legge della regione entro il 31 luglio di ogni anno per l'anno successivo, per chilogrammo di rifiuti conferiti: in misura non inferiore ad euro 0,001 e non superiore ad euro 0,01 per i rifiuti ammissibili al conferimento in discarica per i rifiuti inerti ai sensi dell'articolo 2 del D.M. 13 marzo 2003 del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio [...]; in misura non inferiore ad euro 0,00517 e non superiore ad euro 0,02582 per i rifiuti ammissibili al conferimento in discarica per rifiuti non pericolosi e pericolosi ai sensi degli articoli 3 e 4 del medesimo decreto.

In caso di mancata determinazione dell'importo da parte delle regioni entro il 31 luglio di ogni anno per l'anno successivo, si intende prorogata la misura vigente».

Ciò, tuttavia, non autorizza ad usare tale possibilità di modulazione per incidere sulla disciplina della raccolta differenziata, le cui modalità di attuazione costituiscono oggetto di specifica disciplina statale. L'art. 205 del codice dell'ambiente, infatti, detta una disciplina puntuale scandendo in tempi prestabiliti le crescenti percentuali di raccolta differenziata, e rinviando al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, su domanda del Comune interessato, l'eventuale deroga al rispetto degli obblighi così stabiliti.

Si tratta di una disciplina puntuale ispirata a rigorosi criteri di tutela ambientale, criteri che la legge regionale viola, autorizzando implicitamente un abbassamento dell'impegno dei Comuni al riguardo.

5.5.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 7, della legge regionale n. 3 del 2016 è fondata per la violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera e), e dell'art. 119, secondo comma, Cost.

L'impugnato comma 7 introduce una riduzione generalizzata del tributo speciale dal 1° gennaio 2017 per gli scarti, i sovvalli, i fanghi anche palabili.

Al contrario, come riconosce la stessa Regione, l'art. 3, comma 40, della legge n. 549 del 1995, come modificato dalla legge 28 dicembre 2015, n. 221 (Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali), prevede la riduzione del tributo solo per gli scarti ed i sovvalli di impianti di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio.

La disciplina è dunque in contrasto con la norma statale, espressione della competenza esclusiva ex art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. (in tal senso, sentenza n. 85 del 2017).

5.6.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 12, terzo periodo, della legge regionale n. 3 del 2016, è fondata, atteso che la norma attiene, oltre che alla materia di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., alla disciplina del sistema tributario, in relazione all'art. 119, secondo comma, Cost.

La disposizione regionale esclude l'addizionale di cui al comma 4 (prevista in misura del venti per cento per il mancato raggiungimento della percentuale di raccolta differenziata) per i Comuni che nell'ultimo triennio, avendo raggiunto almeno il trentacinque per cento di raccolta differenziata, realizzino un incremento anche inferiore a dieci punti percentuali.

Essa, dunque, contrasta con l'art. 205, commi 3 e 3-septies, del d.lgs. n. 152 del 2006, che prevedono l'esclusione dell'addizionale in presenza di puntuali e diverse condizioni.

5.7.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 13, della legge regionale n. 3 del 2016, è fondata, in relazione alla violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 119, secondo comma, Cost.

La norma modifica la destinazione del tributo, indirizzandone una quota ai Comuni, per i primi tre anni di applicazione della legge regionale, in contrasto con l'art. 3, comma 27, della legge n. 549 del 1995, come modificato dall'art. 34, comma 2, della legge n. 221 del 2015, che nell'escluderne la destinazione alle Province ha stabilito che il gettito derivante dal tributo affluisce in un apposito fondo del bilancio della Regione.

6.– L'art. 49 della legge regionale n. 3 del 2016, rubricato: «Misure in materia di impianti di distribuzione di carburanti», al comma 5, intervenendo sulle norme metriche per la vendita dei carburanti, inciderebbe sulla tutela della concorrenza e sul sistema tributario, materie attribuite alla potestà legislativa esclusiva dello Stato ex art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Il comma 7 dello stesso articolo, oltre a non utilizzare l'espressione “prodotti energetici”, ma «oli minerali», nell'introdurre il divieto per i depositi commerciali di immissione diretta del carburante nei serbatoi degli automezzi, fa eccezione nel caso di rifornimento delle macchine strumentali all'agricoltura.

La deroga contrasterebbe con le disposizioni vigenti in materia di accise, che devono considerarsi come tributi erariali, la cui disciplina ricade nell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Ed infatti, la definizione statale di impianto di distribuzione (art. 2 del d.P.R. 27 ottobre 1971, n. 1269, recante «Norme per l'esecuzione dell'art. 16 del decreto-legge 26 ottobre 1970, numero 745, convertito in legge, con modificazioni, con la legge 18 dicembre 1970, n. 1034, riguardante la disciplina dei distributori automatici di carburante per autotrazione»: un unitario complesso commerciale costituito da uno o più apparecchi di erogazione automatica di carburanti per uso di autotrazione con le relative attrezzature e accessori) evidenzia che i depositi in questione sono privi dei presupposti essenziali per il rifornimento diretto delle macchine per l'agricoltura.

L'intera disciplina della materia, e in particolare l'art. 25 del decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504 (Testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative) (d'ora in avanti: t.u. sulle accise), si basa sulla regolamentazione amministrativa degli impianti di distribuzione di carburante ed è incompatibile con il rifornimento diretto ad utilizzatori finali di carburanti ad accisa assolta da deposito commerciale.

6.1.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 49, comma 5, della legge regionale impugnata n. 3 del 2016, è fondata, in relazione alla violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 119, secondo comma, Cost.

La norma regionale, prevedendo la misurazione di temperatura e pressione a carico di soggetti che non sono obbligati ai fini dell'accisa, perché detengono prodotto che ha già assolto l'imposta, da una parte, ingenera l'erroneo convincimento che anche costoro siano tenuti alla liquidazione dell'imposta, in contrasto con la potestà legislativa statale in materia di sistema tributario e contabile, dall'altra, addossa ad essi un onere amministrativo ingiustificato e lesivo della par condicio e quindi della concorrenza.

6.2.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 49, comma 7, della legge regionale n. 3 del 2016, è fondata, in relazione alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), e 119, secondo comma, Cost.

La censura è rivolta sia all'uso dell'espressione «oli minerali» e non “prodotti energetici”, sia alla deroga prevista nel secondo periodo, che contrasta con la definizione di impianti di distribuzione di cui all'art. 2 del d.P.R. n. 1269 del 1971 e con l'art. 25 del t.u. sulle accise.

6.3.– La direttiva 2003/96/CE del 27 ottobre 2003 (Direttiva del Consiglio che ristruttura il quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità) ha ampliato il campo di applicazione della direttiva 92/12/CEE del 25 febbraio 1992 (Direttiva del Consiglio relativa al regime generale, alla detenzione, alla circolazione ed ai controlli dei prodotti soggetti ad accisa), con la sostituzione per i prodotti sottoposti ad accisa della categoria «oli minerali» con quella più estesa di «prodotti energetici».

Il decreto legislativo 2 febbraio 2007, n. 26 (Attuazione della direttiva 2003/96/CE che ristruttura il quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità), all'art. 1, comma 1, ha così previsto che «Nel testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative, di cui al decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504, e nelle altre disposizioni tributarie in materia di accisa le parole: “oli minerali”, ovunque ricorrano, sono sostituite dalle seguenti: “prodotti energetici” [...]».

Pertanto, in relazione alle implicazioni in tema di accisa, il divieto di cui al primo periodo del comma 7 dell'art. 49 della legge della Regione siciliana n. 3 del 2016 deve essere riferito ai depositi commerciali di “prodotti energetici”, ed in tali termini va accolta la censura dello Stato.

6.4.– L'esercizio da parte del titolare di deposito commerciale dell'attività di rifornimento di prodotti energetici denaturati (quelli per le macchine agricole) altera la disciplina dell'accisa, che è delineata sul presupposto della distinzione tra le due attività, ed inoltre comporta una differenziazione tra depositi commerciali di prodotti energetici e depositi commerciali di prodotti energetici denaturati, che non ha alcuna base nella disciplina statale.

È inutile sottolineare in proposito che le statuizioni assunte in ordine a fattispecie concrete dal giudice comune non possono modificare l'assetto costituzionale del riparto delle competenze tra lo Stato e le Regioni, come pretenderebbe la Regione siciliana.

6.5.– La norma comporta, fra l'altro, il rischio di evasione, poiché il carburante destinato al rifornimento delle macchine agricole beneficia di una agevolazione (decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 14 dicembre 2001, n. 454, recante «Regolamento concernente le modalità di gestione dell'agevolazione fiscale per gli oli minerali impiegati nei lavori agricoli, orticoli, in allevamento, nella silvicoltura e piscicoltura e nella florovivaistica») che richiede che il rifornimento da parte degli utilizzatori avvenga previa emissione del documento di accompagnamento semplificato.

7.– L'art. 50, comma 1, della legge reg. Sicilia n. 3 del 2016 è censurato anzitutto nella parte in cui vincola il beneficio del pagamento della tassa di circolazione forfettaria, a decorrere da quando si compie il trentesimo anno dalla loro costruzione, all'iscrizione nei registri degli enti certificatori di cui al decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 17 dicembre 2009 (Disciplina e procedure per l'iscrizione dei veicoli di interesse storico e collezionistico nei registri, nonché per la loro riammissione in circolazione e la revisione periodica), così limitando la portata della disciplina statale, che non prevederebbe tale condizione.

L'art. 50, commi 2 e 3, della legge regionale disciplina la tassazione dei veicoli di particolare interesse storico o collezionistico, che hanno compiuto venti anni dalla data di costruzione, prevedendo l'introduzione di una tassa automobilistica forfettaria contrastante con la disciplina statale, che non prevederebbe il beneficio.

Le disposizioni, pertanto, violerebbero gli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 119, secondo comma, Cost.

Il comma 6 dello stesso articolo, infine, nell'estendere l'agevolazione (esenzione dal pagamento della tassa automobilistica) prevista dall'art. 17 del d.P.R. 5 febbraio 1953, n. 39 (Testo

unico delle leggi sulle tasse automobilistiche), lederebbe gli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 119, secondo comma, Cost.

7.1.– Le questioni di legittimità costituzionale sono fondate in relazione a tutti i profili indicati per violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 119, secondo comma, Cost.

7.2.– Con più pronunce (ex multis, da ultimo, sentenze n. 242 e n. 199 del 2016) la Corte costituzionale ha affermato che la cosiddetta tassa automobilistica non è qualificabile come tributo proprio della Regione, ma rientra nella competenza esclusiva dello Stato, e, dunque, la Regione – cui il legislatore ha solo attribuito il gettito della tassa, l’attività di riscossione e un limitato potere di variazione dell’importo – non può disporre esenzioni.

7.3.– Il comma 1 dell’art. 50 contrasta con i commi 1 e 4 dell’art. 63 della legge 21 novembre 2000, n. 342 (Misure in materia fiscale), che prevedono l’esclusione della tassa per i veicoli ultratrentennali, salvo quelli adibiti ad uso professionale, e l’assoggettamento, in caso di utilizzazione sulla pubblica strada, ad una tassa di circolazione forfettaria annua, e ciò senza ulteriori condizioni.

Ebbene, la norma regionale, da un lato, non fa riferimento all’esenzione, e, dall’altro, subordina il pagamento della tassa, non solo al superamento dei trenta anni, ma anche all’iscrizione in specifici registri.

7.4.– La disciplina dei commi 2 e 3 dell’art. 50 è in contrasto con la normativa statale a seguito dell’abrogazione dei commi 2 e 3 dell’art. 63 della legge n. 342 del 2000, disposta dall’art. 1, comma 666, della legge n. 190 del 2014, con la conseguenza che per i veicoli “ultraventennali” la tassa va assolta nelle misure ordinarie.

7.5.– Analogamente è lesivo della potestà statale l’art. 50, comma 6, che concede l’esenzione dal pagamento della tassa automobilistica ad una serie di veicoli più ampia di quella prevista dall’art. 17 del d.P.R. n. 39 del 1953.

8.– All’accoglimento delle questioni di costituzionalità, in riferimento ai parametri indicati, consegue l’assorbimento delle ulteriori censure prospettate.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l’illegittimità costituzionale degli artt. 34, commi 1, 7, 12, terzo periodo, e 13; 49, comma 5, comma 7, primo periodo, nei sensi di cui in motivazione, e secondo periodo; 50, commi 1, 2, 3 e 6, della legge della Regione siciliana 17 marzo 2016, n. 3 (Disposizioni programmatiche e correttive per l’anno 2016. Legge di stabilità regionale);

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell’art. 12 della legge della Regione siciliana n. 3 del 2016, promossa, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell’art. 27, comma 9, della legge della Regione siciliana n. 3 del 2016, trasferita sul testo vigente dell’art. 3, comma 9, della legge della Regione siciliana 29 dicembre 2016, n. 27 (Disposizioni in materia di autonomie locali e per la stabilizzazione del personale precario), promossa, in riferimento ai commi 9 e 9-bis dell’art. 4 del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101 (Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni), convertito, con modificazioni, dall’art. 1,

comma 1, della legge 30 ottobre 2013, n. 125, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12 della legge della Regione siciliana n. 3 del 2016, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 27, comma 9, della legge della Regione siciliana n. 3 del 2016, trasferita sul testo vigente dell'art. 3, comma 9, della legge della Regione siciliana n. 27 del 2016, promossa, in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 marzo 2017.

Giorgio LATTANZI, Presidente
Giancarlo CORAGGIO, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 7 giugno 2017.

Sentenza: 23 maggio 2017, n. 139

Materia: Caccia

Parametri invocati: art. 117, secondo comma, lett. s)

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente Consiglio dei Ministri

Oggetto: articoli 88, 89, comma 1, 92 e 93 della legge della Regione Liguria 30 dicembre 2015, n. 29, recante “Prime disposizioni per la semplificazione e la crescita relative allo sviluppo economico, alla formazione e lavoro, al trasporto pubblico locale, alla materia ordinamentale, alla cultura, spettacolo, turismo, sanità, programmi regionali di intervento strategico (P.R.I.S.), edilizia, protezione della fauna omeoterma e prelievo venatorio (Collegato alla legge di stabilità 2016)”.

Esito:

1) illegittimità costituzionale dell’art. 88 che ha aggiunto il comma 8-bis all’art. 16 della legge della Regione Liguria 1° luglio 1994, n. 29 (Norme regionali per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio);

2) illegittimità costituzionale dell’art. 89, comma 1, che ha inserito il comma 1-bis nell’art. 18 della legge della Regione Liguria n. 29 del 1994;

3) illegittimità costituzionale dell’art. 92 della nella parte in cui, sostituendo l’art. 35, comma 9, della legge della Regione Liguria n. 29 del 1994, consente il recupero dei capi feriti con le armi anche fuori degli orari previsti per la caccia e nelle giornate di silenzio venatorio;

4) illegittimità costituzionale dell’art. 93, nella parte in cui, sostituendo l’art. 36, comma 2, della legge della Regione Liguria n. 29 del 1994, consente di ricorrere ai piani di abbattimento della fauna selvatica anche quando l’ISPRA non abbia preventivamente verificato l’inefficacia dei metodi ecologici;

5) illegittimità costituzionale dell’art. 93, nella parte in cui, sostituendo l’art. 36, comma 2, della legge della Regione Liguria n. 29 del 1994, consente l’attuazione dei piani di abbattimento da parte di «cacciatori riuniti in squadre validamente costituite, nonché cacciatori in possesso della qualifica di coadiutore al controllo faunistico o di selecontrollore».

Estensore nota: Beatrice Pieraccioli

Sintesi:

In via preliminare la Corte osserva che sebbene nelle more del giudizio, gli artt. 1 e 2 della legge della Regione Liguria 30 novembre 2016, n. 31, recante «Modifiche alla legge regionale 30 dicembre 2015, n. 29)», hanno abrogato, rispettivamente, gli artt. 88 e 89, comma 1, impugnati, l’abrogazione non determina la cessazione della materia del contendere, perché le norme hanno già trovato applicazione (ex plurimis, sentenza n. 199 del 2016).

Ciò vale per l’art. 88, che ha determinato il periodo consentito per l’addestramento e l’allenamento dei cani da caccia dal 15 agosto alla seconda domenica di settembre, e ha dunque già prodotto effetti nell’anno 2016; vale altresì per l’art. 89, comma 1, che ha consentito di usufruire di giornate di caccia in forma diversa da quella per cui si è optato, a partire dalla terza domenica dell’ottobre 2016.

Nel merito tutte le questioni sono fondate. Peraltro la Corte ha già dichiarato l'illegittimità costituzionale di analoghe disposizioni adottate da altre Regioni.

L'art. 88 determina direttamente l'arco temporale durante il quale sono permessi l'addestramento e l'allenamento dei cani da caccia.

Gli artt. 10 e 18 della legge n. 157 del 1992 prevedono invece che tale arco temporale debba essere stabilito nel piano faunistico-venatorio, con conseguente divieto di ricorrere a una legge-provvedimento (sentenza n. 193 del 2013).

Questa prescrizione assicura garanzie procedurali per un giusto equilibrio tra i vari interessi in gioco, da soddisfare anche attraverso l'acquisizione di pareri tecnici. Essa perciò esprime una inderogabile regola di tutela ambientale alla quale la norma impugnata illegittimamente si è sottratta.

È assorbito l'ulteriore profilo di censura relativo alla individuazione del termine per l'addestramento e l'allenamento dei cani da caccia, che cadrebbe in un periodo durante il quale l'attività venatoria è vietata.

L'art. 89, comma 1, permette che, a certe condizioni e nel rispetto del limite di quindici giornate per stagione venatoria, la caccia sia esercitata in altra forma rispetto a quella per la quale si è optato.

L'art. 12 della legge n. 157 del 1992 prevede, invece, che la caccia sia praticata «in via esclusiva» in una delle seguenti tre forme: vagante in zona Alpi; da appostamento fisso; nella altre forme consentite dalla legge e praticate nel rimanente territorio destinato all'attività venatoria programmata.

La Corte ha già ritenuto che la norma statale, in quanto volta «ad assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili», possa essere oggetto di integrazione da parte della legge regionale «esclusivamente nella direzione dell'innalzamento del livello di tutela» (sentenza n. 116 del 2012; in seguito, sentenza n. 278 del 2012); perciò è evidente che il permettere, sia pure limitatamente, una forma di caccia diversa da quella per cui si è optato in via generale non opera in questa direzione ed è pertanto costituzionalmente illegittimo.

L'art. 92 deve considerarsi impugnato con esclusivo riferimento alla sostituzione del comma 9 dell'art. 35 della legge regionale n. 29 del 1994, che è l'unica porzione normativa alla quale è dedicata la motivazione del ricorso. La norma permette, tra l'altro, ai conduttori di cani da caccia di recuperare i capi feriti, facendo uso delle armi, «anche fuori degli orari previsti per la caccia e nelle giornate di silenzio venatorio».

Ai sensi dell'art. 12, commi 2 e 3, della legge n. 157 del 1992, l'abbattimento e la cattura della fauna selvatica con l'uso delle armi costituiscono esercizio venatorio; inoltre l'art. 21, comma 1, lettera g), della legge n. 157 del 1992 vieta il trasporto di armi da sparo per uso venatorio che non siano scariche e in custodia «nei giorni non consentiti per l'esercizio venatorio». Viene così formulata l'inderogabile regola che, quando l'esercizio venatorio è precluso, esclude l'introduzione di armi in forme potenzialmente idonee all'uso. Tale regola appartiene alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente (sentenza n. 2 del 2015), sicché la norma impugnata, che vi deroga, è costituzionalmente illegittima.

L'art. 93 deve ritenersi impugnato con esclusivo riferimento alla sostituzione del comma 2 dell'art. 36 della legge regionale n. 29 del 1994, che è l'unica porzione normativa che forma oggetto della motivazione del ricorso.

Le questioni di legittimità costituzionale sono due.

Con la prima la norma è impugnata nella parte in cui, «oltre alle azioni di controllo esercitate con metodi ecologici», prevede «piani di abbattimento» della fauna selvatica «da realizzarsi tenendo conto delle modalità indicate dall'ISPRA».

L'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992 stabilisce, invece, una rigida subordinazione dei piani di abbattimento alla preventiva utilizzazione dei metodi ecologici su parere dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA). L'abbattimento è permesso solo se l'ISPRA ha verificato l'inefficacia dei metodi ecologici.

La Corte ha già ritenuto che la normativa statale, in quanto preordinata alla preservazione della fauna, è inderogabile da parte della legislazione regionale (sentenza n. 278 del 2012) e ha assegnato particolare valore all'intervento dell'ISPRA, allo scopo di garantire l'osservanza di livelli minimi e uniformi di protezione ambientale (sentenza n. 107 del 2014).

La norma impugnata non assicura la priorità del metodo ecologico rispetto al piano di abbattimento, parificando invece l'uno e l'altro strumento, senza fare riferimento alle verifiche demandate all'ISPRA. Né vale in senso contrario la previsione che il piano di abbattimento deve tenere conto delle modalità indicate dall'ISPRA, sia perché queste indicazioni sono inerenti all'abbattimento, che non è subordinato all'accertamento, da parte dell'ISPRA, dell'inefficacia del metodo ecologico, sia perché non ne è assicurata neppure la natura vincolante. Del resto, la formulazione originaria dell'art. 36, comma 2, della legge regionale n. 29 del 1994 era riproduttiva dell'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992, sicché la modifica testuale è evidentemente finalizzata a modificare il contenuto precettivo della disposizione, e ha obiettivamente questo effetto costituzionalmente illegittimo.

La seconda questione di legittimità costituzionale investe la norma impugnata, nella parte in cui consente l'attuazione dei piani di abbattimento anche da parte di cacciatori riuniti in squadre validamente costituite e di cacciatori in possesso della qualifica di coadiutore al controllo faunistico o di selecontrollore.

L'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992, invece, non permette ai cacciatori di prendere parte all'abbattimento, a meno che non siano proprietari o conduttori del fondo sul quale si attua il piano.

La Corte ha già ritenuto che l'elenco contenuto nella norma statale, con riguardo alle persone abilitate all'attività in questione, è tassativo, e che una sua integrazione da parte della legge regionale riduce il livello minimo e uniforme di tutela dell'ambiente (sentenze n. 107 del 2014 e n. 392 del 2005; ordinanza n. 44 del 2012). Ne segue l'illegittimità costituzionale della norma oggetto di censura.

Caccia - Periodi di addestramento e allenamento dei cani da caccia sul territorio venatorio - Forme di esercizio della caccia - Piani di abbattimento della fauna selvatica. - Legge della Regione Liguria 30 dicembre 2015, n. 29, recante «Prime disposizioni per la semplificazione e la crescita relative allo sviluppo economico, alla formazione e lavoro, al trasporto pubblico locale, alla materia ordinamentale, alla cultura, spettacolo, turismo, sanità, programmi regionali di intervento strategico (P.R.I.S.), edilizia, protezione della fauna omeoterma e prelievo venatorio (Collegato alla legge di stabilità 2016)», artt. 88, 89, comma 1, 92 e 93. - (T-170139) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.25 del 21-6-2017)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 88, 89, comma 1, 92 e 93 della legge della Regione Liguria 30 dicembre 2015, n. 29, recante «Prime disposizioni per la semplificazione e la crescita relative allo sviluppo economico, alla formazione e lavoro, al trasporto pubblico locale, alla materia ordinamentale, alla cultura, spettacolo, turismo, sanità, programmi regionali di intervento strategico (P.R.I.S.), edilizia, protezione della fauna omeoterma e prelievo venatorio (Collegato alla legge di stabilità 2016)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 29 febbraio-3 marzo 2016, depositato in cancelleria il 3 marzo 2016 ed iscritto al n. 7 del registro ricorsi 2016.

Visto l'atto di costituzione della Regione Liguria;

udito nell'udienza pubblica del 23 maggio 2017 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi;

uditi l'avvocato dello Stato Pietro Garofoli per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Emanuela Romanelli per la Regione Liguria.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 88, 89, comma 1, 92 e 93 della legge della Regione Liguria 30 dicembre 2015, n. 29, recante «Prime disposizioni per la semplificazione e la crescita relative allo sviluppo economico, alla formazione e lavoro, al trasporto pubblico locale, alla materia ordinamentale, alla cultura, spettacolo, turismo, sanità, programmi regionali di intervento strategico (P.R.I.S.), edilizia, protezione della fauna omeoterma e prelievo venatorio (Collegato alla legge di stabilità 2016)», in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

Le disposizioni impugnate modificano o sostituiscono alcune norme della legge della Regione Liguria 1° luglio 1994, n. 29 (Norme regionali per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio), in tema di caccia.

Pur costituendo la caccia materia affidata alla competenza legislativa residuale della Regione ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost., è tuttavia necessario, in base all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., che la legislazione regionale rispetti la normativa statale adottata in tema di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, ove essa esprima regole minime uniformi (ex plurimis, sentenze n. 2 del 2015, n. 278 del 2012, n. 151 del 2011 e n. 315 del 2010).

Quando tali regole sono contenute nella legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), che in larga parte le racchiude, la normativa regionale in contrasto con le corrispondenti disposizioni statali invade la sfera di competenza legislativa dello Stato ed è perciò costituzionalmente illegittima.

Sulla base di queste giuste premesse, il ricorrente impugna le disposizioni sopra indicate, segnalando per ciascuna di esse il conflitto con specifiche norme della legge n. 157 del 1992, e, conseguentemente, la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

2.– Nelle more del giudizio, gli artt. 1 e 2 della legge della Regione Liguria 30 novembre 2016, n. 31, recante «Modifiche alla legge regionale 30 dicembre 2015, n. 29 (Prime disposizioni per la semplificazione e la crescita relative allo sviluppo economico, alla formazione e lavoro, al trasporto pubblico locale, alla materia ordinamentale, alla cultura, spettacolo, turismo, sanità, programmi regionali di intervento strategico -P.R.I.S.-, edilizia, protezione della fauna omeoterma e prelievo venatorio – Collegato alla legge di stabilità 2016)», con effetto decorrente dall'8 dicembre 2016, hanno abrogato, rispettivamente, gli artt. 88 e 89, comma 1, impugnati. Ciò nonostante, per quanto soddisfacente, l'abrogazione non determina la cessazione della materia del contendere, perché le norme hanno già trovato applicazione (ex plurimis, sentenza n. 199 del 2016).

Ciò vale per l'art. 88, che ha determinato il periodo consentito per l'addestramento e l'allenamento dei cani da caccia dal 15 agosto alla seconda domenica di settembre, e ha dunque già prodotto effetti nell'anno 2016; vale altresì per l'art. 89, comma 1, che ha consentito di usufruire di giornate di caccia in forma diversa da quella per cui si è optato, a partire dalla terza domenica dell'ottobre 2016.

3.– Tutte le questioni sono fondate, considerato che questa Corte ha già dichiarato l'illegittimità costituzionale di analoghe disposizioni adottate da altre Regioni.

4.– L’art. 88 determina direttamente l’arco temporale durante il quale sono permessi l’addestramento e l’allenamento dei cani da caccia.

Gli artt. 10 e 18 della legge n. 157 del 1992 prevedono invece che tale arco temporale debba essere stabilito nel piano faunistico-venatorio, con conseguente divieto di ricorrere a una legge-provvedimento (sentenza n. 193 del 2013).

Questa prescrizione assicura garanzie procedurali per un giusto equilibrio tra i vari interessi in gioco, da soddisfare anche attraverso l’acquisizione di pareri tecnici. Essa perciò esprime una inderogabile regola di tutela ambientale alla quale la norma impugnata illegittimamente si è sottratta.

È assorbito l’ulteriore profilo di censura relativo alla individuazione del termine per l’addestramento e l’allenamento dei cani da caccia, che cadrebbe in un periodo durante il quale l’attività venatoria è vietata.

5.– L’art. 89, comma 1, permette che, a certe condizioni e nel rispetto del limite di quindici giornate per stagione venatoria, la caccia sia esercitata in altra forma rispetto a quella per la quale si è optato.

L’art. 12 della legge n. 157 del 1992 prevede, invece, che la caccia sia praticata «in via esclusiva» in una delle seguenti tre forme: vagante in zona Alpi; da appostamento fisso; nella altre forme consentite dalla legge e praticate nel rimanente territorio destinato all’attività venatoria programmata.

Questa Corte ha già ritenuto che la norma statale, in quanto volta «ad assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili», possa essere oggetto di integrazione da parte della legge regionale «esclusivamente nella direzione dell’innalzamento del livello di tutela» (sentenza n. 116 del 2012; in seguito, sentenza n. 278 del 2012); perciò è evidente che il permettere, sia pure limitatamente, una forma di caccia diversa da quella per cui si è optato in via generale non opera in questa direzione ed è pertanto costituzionalmente illegittimo.

6.– L’art. 92 deve considerarsi impugnato con esclusivo riferimento alla sostituzione del comma 9 dell’art. 35 della legge regionale n. 29 del 1994, che è l’unica porzione normativa alla quale è dedicata la motivazione del ricorso. La norma permette, tra l’altro, ai conduttori di cani da caccia di recuperare i capi feriti, facendo uso delle armi, «anche fuori degli orari previsti per la caccia e nelle giornate di silenzio venatorio».

Ai sensi dell’art. 12, commi 2 e 3, della legge n. 157 del 1992, l’abbattimento e la cattura della fauna selvatica con l’uso delle armi costituiscono esercizio venatorio; inoltre l’art. 21, comma 1, lettera g), della legge n. 157 del 1992 vieta il trasporto di armi da sparo per uso venatorio che non siano scariche e in custodia «nei giorni non consentiti per l’esercizio venatorio».

Viene così formulata l’inderogabile regola che, quando l’esercizio venatorio è precluso, esclude l’introduzione di armi in forme potenzialmente idonee all’uso. Tale regola appartiene alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell’ambiente (sentenza n. 2 del 2015), sicché la norma impugnata, che vi deroga, è costituzionalmente illegittima.

7.– L’art. 93 deve ritenersi impugnato con esclusivo riferimento alla sostituzione del comma 2 dell’art. 36 della legge regionale n. 29 del 1994, che è l’unica porzione normativa che forma oggetto della motivazione del ricorso.

Le questioni di legittimità costituzionale sono due.

Con la prima la norma è impugnata nella parte in cui, «oltre alle azioni di controllo esercitate con metodi ecologici», prevede «piani di abbattimento» della fauna selvatica «da realizzarsi tenendo conto delle modalità indicate dall’ISPRA».

L’art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992 stabilisce, invece, una rigida subordinazione dei piani di abbattimento alla preventiva utilizzazione dei metodi ecologici su parere dell’Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA).

L’abbattimento è permesso solo se l’ISPRA ha verificato l’inefficacia dei metodi ecologici.

Questa Corte ha già ritenuto che la normativa statale, in quanto preordinata alla preservazione della fauna, è inderogabile da parte della legislazione regionale (sentenza n. 278 del 2012) e ha assegnato particolare valore all'intervento dell'ISPRA, allo scopo di garantire l'osservanza di livelli minimi e uniformi di protezione ambientale (sentenza n. 107 del 2014).

La norma impugnata non assicura la priorità del metodo ecologico rispetto al piano di abbattimento, parificando invece l'uno e l'altro strumento, senza fare riferimento alle verifiche demandate all'ISPRA.

Né vale in senso contrario la previsione che il piano di abbattimento deve tenere conto delle modalità indicate dall'ISPRA, sia perché queste indicazioni sono inerenti all'abbattimento, che non è subordinato all'accertamento, da parte dell'ISPRA, dell'inefficacia del metodo ecologico, sia perché non ne è assicurata neppure la natura vincolante.

Del resto, la formulazione originaria dell'art. 36, comma 2, della legge regionale n. 29 del 1994 era riproduttiva dell'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992, sicché la modifica testuale è evidentemente finalizzata a modificare il contenuto precettivo della disposizione, e ha obiettivamente questo effetto costituzionalmente illegittimo.

La seconda questione di legittimità costituzionale investe la norma impugnata, nella parte in cui consente l'attuazione dei piani di abbattimento anche da parte di cacciatori riuniti in squadre validamente costituite e di cacciatori in possesso della qualifica di coadiutore al controllo faunistico o di selecontrollore.

L'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992, invece, non permette ai cacciatori di prendere parte all'abbattimento, a meno che non siano proprietari o conduttori del fondo sul quale si attua il piano.

Questa Corte ha già ritenuto che l'elenco contenuto nella norma statale, con riguardo alle persone abilitate all'attività in questione, è tassativo, e che una sua integrazione da parte della legge regionale riduce il livello minimo e uniforme di tutela dell'ambiente (sentenze n. 107 del 2014 e n. 392 del 2005; ordinanza n. 44 del 2012).

Ne segue l'illegittimità costituzionale della norma oggetto di censura.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 88 della legge della Regione Liguria 30 dicembre 2015, n. 29, recante «Prime disposizioni per la semplificazione e la crescita relative allo sviluppo economico, alla formazione e lavoro, al trasporto pubblico locale, alla materia ordinamentale, alla cultura, spettacolo, turismo, sanità, programmi regionali di intervento strategico (P.R.I.S.), edilizia, protezione della fauna omeoterma e prelievo venatorio (Collegato alla legge di stabilità 2016)», che ha aggiunto il comma 8-bis all'art. 16 della legge della Regione Liguria 1° luglio 1994, n. 29 (Norme regionali per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 89, comma 1, della legge della Regione Liguria n. 29 del 2015, che ha inserito il comma 1-bis nell'art. 18 della legge della Regione Liguria n. 29 del 1994;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 92 della legge della Regione Liguria n. 29 del 2015, nella parte in cui, sostituendo l'art. 35, comma 9, della legge della Regione Liguria n. 29 del 1994, consente il recupero dei capi feriti con le armi anche fuori degli orari previsti per la caccia e nelle giornate di silenzio venatorio;

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 93 della legge della Regione Liguria n. 29 del 2015, nella parte in cui, sostituendo l'art. 36, comma 2, della legge della Regione Liguria n. 29 del 1994,

consente di ricorrere ai piani di abbattimento della fauna selvatica anche quando l'ISPRA non abbia preventivamente verificato l'inefficacia dei metodi ecologici;

5) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 93 della legge della Regione Liguria n. 29 del 2015, nella parte in cui, sostituendo l'art. 36, comma 2, della legge della Regione Liguria n. 29 del 1994, consente l'attuazione dei piani di abbattimento da parte di «cacciatori riuniti in squadre validamente costituite, nonché cacciatori in possesso della qualifica di coadiutore al controllo faunistico o di selecontrollore».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 maggio 2017.

Paolo GROSSI, Presidente
Giorgio LATTANZI, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 14 giugno 2017.

Sentenza: 10 maggio 2017, n. 140

Materia: tributi

Parametri invocati: articoli 36 e 37 R.D. lgs. 15 maggio 1946, n. 455, convertito in L. cost. 26 febbraio 1948, n. 2 (Statuto speciale della Regione siciliana); articolo 2 DPR 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria), come norma interposta; principio di leale collaborazione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regione siciliana

Oggetto: articolo 1, commi 61, 65, 66, 67, 68 e 69, in combinato disposto con il comma 638, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016)

Esito: non fondatezza delle questioni sollevate

Estensore nota: Enrico Righi

Sintesi:

Nella sentenza si possono distinguere due ideali partizioni: quella contenente le statuizioni dedicate all'impugnazione del comma 61 dell'articolo 1 della legge 208/2015 e quella riguardante le statuizioni dedicate all'impugnazione dei restanti commi.

Il comma 61 citato dispone una riduzione dell'aliquota dell'Ires (Imposta sul reddito delle società) dal 27,5 per cento al 24 per cento.

I successivi commi introducono un'addizionale pari al 3,5 per cento per gli enti creditizi e finanziari (escluse le società di gestione dei fondi comuni di investimento, come chiarito da un successivo intervento normativo).

Secondo la Regione siciliana, con la prima disposizione si sarebbe lesa l'autonomia regionale, in quanto la riduzione del prelievo avrebbe un riflesso immediato sulle risorse regionali, riflesso che si concreta attraverso il meccanismo della compartecipazione al gettito dei tributi erariali, previsto dagli articoli 36 e 37 dello Statuto speciale.

Introducendo l'addizionale invece, sempre ad avviso della difesa regionale, lo Stato avrebbe riservato interamente a sé stesso il gettito del 3,5 per cento in questione. In particolare, sostiene la Regione, esso sarebbe stato destinato al Fondo per interventi strutturali di politica economica (FISPE), istituito dall'articolo 10, comma 5, del decreto legge 29 novembre 2004, n. 282, convertito in legge 27 dicembre 2004, n. 307.

Ad avviso della Corte, il legislatore statale può modificare, almeno in linea teorica, le aliquote dei tributi statali, anche se compartecipati dalle regioni, con una discrezionalità che trova un limite solo nel divieto di sottrarre alle regioni risorse rilevanti ed essenziali allo svolgimento di funzioni proprie.

In astratto, il legislatore statale potrebbe perfino sopprimere un tributo di questa specie, a condizione che le risorse così venute a mancare alle casse regionali siano compensate con altri mezzi.

Questo punto di equilibrio tra discrezionalità del legislatore statale dotato di competenza esclusiva e disponibilità in capo alle regioni di risorse adeguate rappresenta l'approdo della Corte costituzionale in esito alla constatazione della mancata attuazione del cosiddetto federalismo fiscale, ovvero della corrispondenza fra potestà impositiva e funzioni da svolgere, assegnate dall'ordinamento.

Il ragionamento, precisa la Corte, può essere esteso alla Regione siciliana, il cui statuto speciale di per sé non garantisce alla amministrazione regionale un minimo quantitativo di risorse.

Spetta comunque alla regione, prosegue il ragionamento dei giudici, dimostrare che la modifica delle aliquote statali risulti incidente sulle normali funzioni istituzionali che la regione deve svolgere, cosa che nel concreto la Corte non ritiene che sia stata dimostrata, neppure attraverso la documentazione contabile proveniente dalla Corte dei Conti, prodotta dalla difesa regionale.

Riguardo alla ipotizzata destinazione esclusivamente allo Stato dell'addizionale introdotta dai commi 65 e seguenti citati, la sentenza è perentoria: il presupposto interpretativo è infondato, venendo descritto quasi come un travisamento.

In difetto di indicazioni letterali nel senso di una riserva all'erario, il gettito derivante dall'addizionale rimarrà soggetto all'ordinario riparto fra Stato e Regione, consentendo la normale compartecipazione della stessa.

Concludendo, la Corte dichiara infondate tutte le questioni complessivamente sollevate.

Imposte e tasse - Riduzione dell'aliquota IRES dal 27,5 per cento al 24 per cento - Introduzione di un'addizionale IRES del 3,5 per cento per gli enti creditizi e finanziari e per la Banca d'Italia. - Legge 28 dicembre 2015, n. 208, «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», art. 1, commi 61, 65, 66, 67, 68 e 69, in combinato disposto con il comma 638. - (T-170140) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.25 del 21-6-2017)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 61, 65, 66, 67, 68, 69 e 638, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», promosso dalla Regione siciliana con ricorso notificato il 29 febbraio 2016, depositato in cancelleria l'8 marzo 2016 ed iscritto al n. 15 del registro ricorsi 2016.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 10 maggio 2017 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi l'avvocato Beatrice Fiandaca per la Regione siciliana e l'avvocato dello Stato Andrea Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.— Con il ricorso indicato in epigrafe la Regione siciliana ha impugnato, tra gli altri, l'art. 1, commi 61, 65, 66, 67, 68 e 69, «anche in combinato disposto con il comma 638», della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», in riferimento agli artt. 36 e 37 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), in relazione all'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria), nonché al principio di leale collaborazione.

1.1.– Va riservata a separate pronunce la decisione delle questioni vertenti sulle altre disposizioni contenute nella legge n. 208 del 2015 impugnate dalla Regione siciliana con il medesimo ricorso.

1.2.– L’art. 1, comma 61, della legge n. 208 del 2015 dispone una riduzione dell’aliquota dell’imposta regionale sulle attività produttive (IRES) dal 27,5 per cento al 24 per cento, a decorrere dal 1° gennaio 2017, con effetto per i periodi d’imposta successivi a quello in corso al 31 dicembre 2016; l’art. 1, comma 67, della medesima legge modifica l’art. 96, comma 5-bis, del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, recante «Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi» (TUIR), disponendo la deducibilità dall’IRES degli interessi passivi sostenuti dalle imprese di assicurazione e dalle società capogruppo di gruppi assicurativi.

Successivamente alla proposizione del ricorso, l’art. 1, comma 49, lettera b), della legge 11 dicembre 2016, n. 232, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019», ha esteso la predetta deducibilità anche alle «società di gestione dei fondi comuni d’investimento di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52)».

1.3.– Secondo la Regione siciliana tali disposizioni, non previamente concertate con la medesima, produrrebbero delle riduzioni di entrata destinate a ripercuotersi negativamente anche sul bilancio della ricorrente, in ragione della sua compartecipazione al gettito dei tributi erariali, prevista dagli artt. 36 e 37 dello statuto di autonomia e dall’art. 2 delle relative disposizioni di attuazione in materia finanziaria, considerato anche che lo Stato non avrebbe al contempo previsto adeguate misure compensative in favore della Regione.

La ricorrente evidenzia che tali previsioni andrebbero a sommare i propri effetti negativi a quelli recati da altre precedenti riduzioni di risorse subite dalla Regione negli ultimi anni, rendendo impossibile lo svolgimento delle funzioni ad essa affidate.

A riprova di ciò richiama alcuni dati esposti dalla Corte dei conti, sezioni riunite in sede di controllo per la Regione siciliana, in sede di giudizio di parifica del rendiconto per l’esercizio finanziario 2014, laddove si darebbe conto del fatto che lo Stato trattiene a titolo di accantonamenti parte delle entrate di competenza della Regione medesima.

La Regione siciliana impugna altresì l’art. 1, commi da 65 a 69, della legge n. 208 del 2015. Tali disposizioni introducono un’addizionale all’IRES del 3,5 per cento per gli enti creditizi e finanziari di cui al decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 87 (Attuazione della direttiva n. 86/635/CEE, relativa ai conti annuali ed ai conti consolidati delle banche e degli altri istituti finanziari, e della direttiva n. 89/117/CEE, relativa agli obblighi in materia di pubblicità dei documenti contabili delle succursali, stabilite in uno Stato membro, di enti creditizi ed istituti finanziari con sede sociale fuori di tale Stato membro) e per la Banca d’Italia, dettandone la disciplina specifica.

Successivamente alla proposizione del ricorso, l’art. 1, comma 49, lettera a), della legge n. 232 del 2016, ha escluso dall’applicabilità della predetta addizionale all’IRES le «[...] società di gestione dei fondi comuni d’investimento di cui al d.lgs. n. 58 del 1998».

La ricorrente sostiene che – come sarebbe riscontrabile anche dal successivo art. 1, comma 638, della medesima legge n. 208 del 2015 – tale maggior gettito sarebbe stato riservato allo Stato in quanto destinato ad incrementare il finanziamento del Fondo per interventi strutturali di politica economica (FISPE), istituito dall’art. 10, comma 5, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 282 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e di finanza pubblica), convertito, con modificazioni, dalla legge 27 dicembre 2004, n. 307.

Al riguardo, la ricorrente deduce l’illegittimità di detta riserva, in quanto difetterebbe la previsione di una specifica destinazione con apposita legge del maggior gettito «alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime», secondo quanto disposto dall’art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965.

2.– Le modifiche recate, successivamente alla proposizione del ricorso, dall’art. 1, comma 49, lett. a) e b), della l. n. 232 del 2016, ai commi 65 e 67 della l. n. 208 del 2015, variando unicamente la platea dei destinatari delle misure fiscali, hanno contenuto marginale, non alterano il portato precettivo rilevante ai fini del decidere, lasciano immutato il loro orientamento in senso non satisfattivo alle richieste della ricorrente e quindi consentono il trasferimento delle questioni sul nuovo testo delle disposizioni impugnate.

2.1.– Deve essere preliminarmente disattesa l’eccezione del Presidente del Consiglio dei ministri in ordine all’ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale proposte dalla Regione siciliana nei confronti dell’art. 1, commi 61 e 67, della legge n. 208 del 2015, in riferimento agli artt. 36 e 37 dello statuto di autonomia, nonché all’art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965.

Secondo il resistente, sussisterebbe carenza di interesse della ricorrente ad ottenere la caducazione di tali disposizioni.

Al contrario, non v’è dubbio, sul piano astratto, che le disposizioni impugnate possano produrre, seppur con decorrenza dall’anno 2017, una complessiva riduzione del gettito di determinati tributi erariali e ciò è sufficiente per riconoscere, nella prospettazione regionale, la potenzialità di un effetto lesivo di dette previsioni sul bilancio regionale, in ragione della compartecipazione al gettito controverso, inerente ad un tributo contemplato dalle previsioni statutarie (sentenze n. 97 del 2013 e n. 241 del 2012).

3.– Nel merito, tuttavia, le suddette questioni non sono fondate.

In ordine alle leggi produttive di una riduzione del gettito di tributi erariali di competenza regionale, questa Corte ha affermato che lo Stato può legittimamente variare la disciplina dei tributi erariali, incidere sulle aliquote e persino sopprimerli, in quanto essi rientrano nell’ambito della sua sfera di competenza esclusiva, secondo quanto previsto dall’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. (ex multis, sentenze n. 29 del 2016, n. 89 del 2015, n. 97 del 2013, n. 241 del 2012 e n. 298 del 2009).

Occorre in proposito ribadire che «lo statuto di autonomia non assicura alla Regione Siciliana una garanzia quantitativa di entrate, cosicché il legislatore statale può sempre modificare, diminuire o persino sopprimere i tributi erariali, senza che ciò comporti una violazione dell’autonomia finanziaria regionale» (sentenza n. 97 del 2013).

Ciò, tuttavia, non deve comportare una riduzione di entità tale da rendere impossibile lo svolgimento delle funzioni regionali o da produrre uno squilibrio incompatibile con le esigenze complessive della spesa regionale (sentenze n. 241 del 2012, n. 298 del 2009, n. 256 del 2007, n. 155 del 2006, n. 138 del 1999).

In tema di federalismo fiscale è stato peraltro rilevato il ritardo del legislatore nell’assicurare «“un sistema di finanziamento che non è mai stato interamente e organicamente coordinato con il riparto delle funzioni, così da far corrispondere il più possibile, come sarebbe necessario, esercizio di funzioni e relativi oneri finanziari da un lato, disponibilità di risorse, in termini di potestà impositiva (correlata alla capacità fiscale della collettività regionale), o di devoluzione di gettito tributario, o di altri meccanismi di finanziamento, dall’altro” (sentenza n. 138 del 1999, nonché, da ultimo, sentenza n. 241 del 2012)» (sentenza n. 97 del 2013).

Pertanto, se lo Stato esercita legittimamente una propria prerogativa esclusiva che, come tale, sfugge anche alle procedure di leale collaborazione, la dimostrazione della lesività delle rimodulazioni delle entrate tributarie rimane a carico della Regione ricorrente.

Quest’ultima deve fornirne prova in concreto, attraverso l’analisi globale delle componenti del proprio bilancio. Nel caso in esame, la ricorrente non ha dimostrato che la riduzione delle risorse fiscali introdotte dalla novella statale e la loro interrelazione con misure di contenimento della spesa abbiano gravemente pregiudicato lo svolgimento delle proprie funzioni.

Non sono sufficienti a tal fine le osservazioni contenute nella pronuncia della Corte dei conti, sezioni riunite in sede di giudizio di parifica del rendiconto per l’esercizio finanziario 2014, in quanto tale atto si riferisce ad un periodo ben antecedente (di tre anni) rispetto a quello di entrata in vigore delle disposizioni impugnate e, per di più, riguarda la gestione degli accantonamenti da

parte dello Stato, ascrivibile piuttosto ad opinabili modalità esecutive che ad un effetto congiunto delle manovre finanziarie recenti.

È vero che in precedente fattispecie relativa al contenzioso tributario tra Stato e autonomie speciali – nell’occasione, la Regione Friuli-Venezia Giulia – questa Corte aveva ritenuto idonea fonte probatoria della lesione agli equilibri del bilancio regionale gli accertamenti compiuti dalla Corte dei conti, sezione regionale di controllo in sede di parifica del relativo rendiconto regionale.

Tuttavia, in quel caso tali accertamenti valevano a provare la lesione, avendo rilevato anomalie nei meccanismi di accreditamento delle entrate tributarie della Regione e sottolineato «il perdurare (rispetto all’esercizio 2013 egualmente inciso) “di ‘variabili ingovernabili dalla Regione’ dipendenti dalle misure di finanza pubblica statale che, con contenuti finanziari talvolta non immediatamente quantificabili, producevano effetti diretti sull’ammontare delle partecipazioni regionali, condizionando la programmazione [nonché l’esistenza di] ulteriori variabili ingovernabili, o quanto meno imprevedibili, connesse al sistema normativo di quantificazione e riscossione del gettito tributario spettante alla Regione

Per tale motivo anche le vicende connesse al tempo e al luogo del mero versamento delle imposte (ad es. anticipi delle scadenze di pagamento, mobilità dei contribuenti versanti) influiscono direttamente sulla quantificazione del gettito annuale spettante alla Regione” (delibera n. 95 del 2015)» (sentenza n. 188 del 2016).

In quel caso dalla decisione di parifica è stato assunto che «l’accertamento delle entrate non opera in conformità alla nozione giuridica propria della contabilità finanziaria, bensì esprime le ‘somme finalizzate’ e cioè l’importo dell’effettivo accreditato sul conto di tesoreria della Regione delle somme ripartite e cioè incassate».

Inoltre, «dagli stessi dati comunicati dall’Avvocatura generale dello Stato, in ottemperanza alla richiesta istruttoria di questa Corte, appare una progressiva espansione nel triennio 2012-2014 degli accantonamenti a carico della Regione

Indipendentemente dalle plurime variabili che incidono su tali quantificazioni, la progressione degli incrementi appare inequivocabile sintomo dell’accentuata contrazione delle risorse fiscali a disposizione della Regione in assenza di qualsiasi meccanismo compensativo fondato su accertamenti in contraddittorio con lo Stato» (sentenza n. 188 del 2016).

In definitiva nel richiamato precedente era stato accertato il diniego statale «di un consapevole contraddittorio, finalizzato ad assicurare la cura di interessi generali quali l’equilibrio dei reciproci bilanci, la corretta definizione delle responsabilità politiche dei vari livelli di governo in relazione alle scelte e alle risorse effettivamente assegnate e la sostenibilità degli interventi pubblici in relazione alle possibili utilizzazioni alternative delle risorse contestate, nel tessuto organizzativo delle amministrazioni concretamente interessate al riparto del gettito fiscale» (sentenza n. 188 del 2016).

Tali elementi non sono presenti nella fattispecie in esame, caratterizzata da un’asserita riduzione del gettito di un singolo tributo e dall’assenza di qualsiasi riscontro probatorio circa l’impatto della pretesa riduzione sull’equilibrio complessivo del bilancio regionale. È utile a tal proposito ribadire che le manovre statali sulla disciplina dei tributi il cui gettito sia di spettanza regionale possono incidere in modo costituzionalmente rilevante sugli equilibri del bilancio delle autonomie territoriali.

Detta incidenza tuttavia deve essere dimostrata attraverso un raffronto complessivo, su base quantitativa e temporalmente adeguata, tra le risorse disponibili ed il fabbisogno di copertura delle passività, che vanno in scadenza nei pertinenti esercizi.

4.– Parimenti non fondata, per erroneità del presupposto interpretativo, è la questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, commi da 65 a 69, in combinato disposto con il comma 638, della legge n. 208 del 2015, proposta in riferimento ai medesimi parametri.

Al riguardo, giova rammentare che secondo il Presidente del Consiglio dei ministri tale normativa non realizza una riserva erariale di gettito tributario.

L'assunto deve essere condiviso; invero, né l'art. 1, commi da 65 a 69, dispone in merito alla spettanza del gettito dell'addizionale prevista, né una particolare destinazione di detto gettito è prevista espressamente dall'art. 1, comma 638, pure richiamato dalla ricorrente, dato che esso si limita a variare per gli anni 2016 e 2017 la complessiva consistenza del FISPE.

D'altra parte, la ricorrente non chiarisce in alcun modo i motivi del suo convincimento, ma si limita a richiamare un passo della relazione tecnica al disegno di legge AS 2111 B, che non trova riscontro nel testo normativo.

Si deve pertanto concludere che le disposizioni impugnate non introducono in favore dello Stato una specifica riserva del maggior gettito spettante alla Regione siciliana per effetto dell'aumento dell'aliquota IRES del 3,5 per cento. Tale maggior gettito, quindi, andrà utilmente computato ai fini della quota spettante alla Regione siciliana a titolo di compartecipazione ai tributi erariali, secondo le previsioni statutarie.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale, promosse dalla Regione siciliana con il ricorso indicato in epigrafe;

1) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 61 e 67, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», promosse, in riferimento agli artt. 36 e 37 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), in relazione all'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria), nonché al principio di leale collaborazione, dalla Regione siciliana con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi da 65 a 69, in combinato disposto con l'art. 1, comma 638, della legge n. 208 del 2015, promossa, in riferimento agli artt. 36 e 37 del r.d.lgs. n. 455 del 1946, in relazione all'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965, nonché al principio di leale collaborazione, dalla Regione siciliana con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 maggio 2017.

Paolo GROSSI, Presidente
Aldo CAROSI, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 14 giugno 2017.

Sentenza: 9 maggio 2017, n. 143

Materia: perequazione di risorse finanziarie

Parametri invocati: artt. 3, 11, 97, primo comma, 117, primo, terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma, 119, primo comma, e 120, secondo comma, della Costituzione, art. 10 della legge costituzionale 10 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), all'art. 16, in combinato disposto con gli artt. 4, 5 e 6, e agli artt. 48, 49, 50 e 63 dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e Regione Puglia

Oggetto: art. 1, commi 109 e 110, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)”.

Esito:

1) infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 110, della legge in oggetto, promosse dalla Regione Puglia;

2) infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 109 e 110, della legge in oggetto, promosse dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

Le Regioni Friuli-Venezia Giulia e Puglia, con due distinti ricorsi, hanno promosso questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge in oggetto.

Con la sentenza in esame, la Corte, riunendo i due giudizi, si è pronunciata esclusivamente sulle questioni relative ai commi 109 e 110 dell'art. 1 di tale legge, rimandando a separate pronunce la decisione sulle altre questioni promosse dalle ricorrenti.

In particolare, l'art. 1 è stato impugnato, con riguardo ai commi 109 e 110, dalla Regione Friuli-Venezia Giulia e, con riguardo al solo comma 110, dalla Regione Puglia.

L'art. 1, comma 109, prevede una procedura di ricognizione al fine d'individuare le risorse del Fondo di rotazione di cui all'art. 5 della legge 16 aprile 1987, n. 183 (Coordinamento delle politiche riguardanti l'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee ed adeguamento dell'ordinamento interno agli atti normativi comunitari) già destinate agli interventi del Piano di Azione Coesione (PAC), non ancora oggetto di impegni giuridicamente vincolanti rispetto ai cronoprogrammi approvati.

Il comma 110 stabilisce la destinazione delle risorse disponibili in esito a tale ricognizione per l'estensione dell'esonero contributivo alle assunzioni a tempo indeterminato, effettuate nell'anno 2017, in favore dei datori di lavoro privati, operanti nelle regioni Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Sicilia, Puglia, Calabria e Sardegna, con particolare attenzione all'impiego femminile (per cui è prevista una maggiore decontribuzione).

Tale nuova destinazione, determinata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, in ogni caso è subordinata all'autorizzazione della Commissione europea ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Un primo gruppo di censure è stato prospettato dalla Regione Friuli-Venezia Giulia in relazione agli artt. 48, 49, 50 e 63 del suo statuto speciale, all'art. 119 della Costituzione, al principio pattizio e, in subordine, al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120, secondo

comma, Cost. La revoca unilaterale del finanziamento previsto con il PAC, che sarebbe parte della complessiva finanza regionale, in assenza di qualunque forma di interlocuzione con la Regione, comporterebbe a giudizio della Regione Friuli Venezia Giulia, la lesione del principio pattizio che regola i rapporti in materia finanziaria tra il Friuli-Venezia Giulia, quale Regione ad autonomia differenziata, e lo Stato.

Tale principio troverebbe fondamento in una pluralità di regole previste dallo statuto regionale nonché nella stessa legislazione ordinaria.

La Regione Friuli Venezia Giulia ha poi formulato un secondo gruppo di censure in riferimento agli artt. 3, 97, primo comma, e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 33 del regolamento del Consiglio della Comunità europea n. 1083/2006 dell'11 luglio 2006 (Disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione) nonché all'autonomia amministrativa della Regione, nelle funzioni ad essa attribuite dallo statuto regionale o dall'art. 118 Cost., in combinazione con l'art. 10 della legge costituzionale 10 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

A suo giudizio, la sottrazione dei finanziamenti PAC – i quali sono frutto di un'azione combinata tra Unione europea, Stato, Regione e comunità locali – alla propria destinazione e alla comunità regionale pregiudicherebbe: il principio di programmazione, il principio dell'affidamento, portando all'interruzione di funzioni amministrative e di azioni di politica sociale; il principio della certezza del diritto, radicato sia nell'art. 3 Cost. sia nel diritto europeo, vincolante ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost., trattandosi di fattispecie condizionata dagli obblighi europei.

La revoca sarebbe irragionevole anche se riferita ai soli fondi per i quali vi sia ritardo rispetto al cronoprogramma, perché non terrebbe conto delle circostanze di fatto che renderebbero i ritardi non imputabili alla Regione nonché in quanto l'utilizzo delle risorse a cui dare nuova destinazione non sarebbe neppure certo, poiché subordinato all'autorizzazione della Commissione europea.

Il contrasto delle norme impugnate con tali parametri costituzionali ridonderebbe sull'esercizio di competenze costituzionali della Regione, perché condizionerebbe l'esercizio delle funzioni amministrative attribuite alla ricorrente dal suo statuto o dalla Costituzione nelle materie interessate dagli interventi del PAC.

Per quanto concerne invece la Regione Puglia, un primo gruppo di censure è stato formulato in riferimento agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 33 del regolamento CE n. 1083/2006, nonché agli artt. 117, terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma, e 119, primo comma, Cost. Per la Regione Puglia l'utilizzo delle risorse già destinate al PAC e non oggetto di obbligazioni giuridicamente vincolanti per finalità diverse da quelle che caratterizzano il PAC stesso comporterebbe una violazione dell'intesa tra Governo italiano e Commissione europea del 7 novembre 2011, con la quale si è dato avvio, congiuntamente e simultaneamente, alla revisione dei programmi operativi riferiti ai fondi strutturali 2007-2013 e al PAC, nonché la conseguente violazione dell'art. 33 del regolamento CE n. 1083/2006, nella cui cornice si collocherebbe l'intesa.

Per essa, pertanto, le condizioni individuate di concerto tra Stato membro e Commissione avrebbero carattere vincolante e qualunque atto che disponesse in contrario, dando un'altra destinazione alle risorse in questione, sarebbe illegittimo.

Questa illegittimità avrebbe ripercussioni sull'autonomia finanziaria regionale, poiché a seguito del venir meno delle risorse che lo Stato aveva già destinato al PAC, la Regione dovrebbe modificare il proprio bilancio; sull'autonomia amministrativa, che in base al quadro normativo previgente era destinata ad esplicarsi in ambiti affidati alla sua potestà legislativa concorrente o residuale.

La Corte non ha ritenuto fondate le questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Regione Puglia riguardo all'art. 1, comma 110, della legge n. 208 del 2015, in riferimento agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 33 del regolamento CE n. 1083/2006, nonché agli artt. 117, terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma, e 119, primo comma, Cost.

La rimodulazione delle risorse statali stanziata in seguito all'introduzione del PAC è stata già oggetto d'intervento ad opera dell'art. 1, comma 122, della legge 23 dicembre 2014, n. 190

«Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)».

Anche in tal caso si stabiliva una riprogrammazione delle risorse già destinate agli interventi del PAC, prevedendo una nuova destinazione per le somme che non risultassero ancora impegnate. La Corte, rispetto a queste disposizioni, ha affermato (sentenza n. 155 del 2016) che le risorse del Fondo di Rotazione, inizialmente affidate alle Regioni nei Programmi Operativi, con il trasferimento al PAC sono rientrate nella titolarità dello Stato, il quale, dunque, ha la facoltà di riprogrammarne la destinazione ove non già impegnate dalle Regioni interessate.

Il PAC, infatti, non è soggetto alla disciplina dettata dall'art. 33 del regolamento CE n. 1083/2006 per la revisione dei Programmi operativi, mentre il comma 109 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2005, richiamando le modalità di cui all'art. 4, comma 3, del d.l. n. 76 del 2013, prevede il coinvolgimento del Gruppo di azione nel monitoraggio delle risorse al fine di riprogrammazione.

Le risorse del Fondo di rotazione, dunque, sono somme ancora legittimamente programmabili dallo Stato e, soprattutto, non necessariamente destinate ad essere utilizzate dalle Regioni.

A giudizio della Corte, la disposizione impugnata, quindi, è tesa al riutilizzo di risorse, rientrate nella disponibilità dello Stato, relative all'ormai trascorso periodo di programmazione 2007/2013, non impegnate in tempi ragionevolmente stabiliti, secondo un principio posto alla base della politica di coesione territoriale dell'UE.

La Corte non ha ritenuto fondate neppure le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 109 e 110, della legge n. 208 del 2015, promosse dalla Regione Friuli-Venezia Giulia in relazione agli artt. 48, 49, 50 e 63 dello statuto, all'art. 119 Cost., al principio pattizio, e, in subordine, al principio di leale collaborazione, di cui all'art. 120, secondo comma, Cost.

La Corte ha ribadito che le risorse del Fondo di rotazione sono somme ancora legittimamente programmabili dallo Stato quando non risultino già impegnate dalle Regioni e ha ricordato come, in altre occasioni (sentenze n. 46 del 2015, n. 23 del 2014 e n. 193 del 2012), con specifico riferimento alle regioni ad autonomia speciale, essa stessa abbia riconosciuto che il principio pattizio, proprio in quanto non rispondente ad una finalità costituzionalmente vincolata, può essere derogato in casi particolari dal legislatore statale.

Ciò quindi rende inapplicabile la clausola di salvaguardia, prevista dall'art. 1, comma 992, della l.208/2015. L'evidente sussistenza della competenza statale a disciplinare il fondo nei termini suddetti, infatti, fa sì che non si incida su alcuna competenza della Regione.

A suo giudizio è inapplicabile, nel caso di specie, anche il principio di leale collaborazione (così già le sentenze n. 155 del 2016, n. 196 del 2015, n. 273 del 2013 e n. 297 del 2012). In caso di revoca di risorse assegnate alle Regioni e da tempo inutilizzate, le esigenze di leale collaborazione possono essere considerate recessive (sentenza n. 105 del 2007).

Le disposizioni impuginate rientrano tra le competenze statali in materia di perequazione finanziaria poiché (si veda la sentenza n. 16 del 2010), fondi come quello in esame sono istituiti dallo Stato a tutela di peculiari esigenze e finalità di coesione economica e sociale. Essi possono essere oggetto di una nuova programmazione alla luce di valutazioni di interesse strategico nazionale.

Sono state dichiarate infondate dalla Corte anche le questioni promosse dalla Regione Friuli-Venezia Giulia riguardo all'art. 1, commi 109 e 110, della l.208/2015, in riferimento agli artt. 3, 97, primo comma, e 117, primo comma Cost., in relazione all'art. 33 del regolamento CE n. 1083/2006, nonché all'autonomia finanziaria e amministrativa regionale nelle funzioni ad essa attribuite dallo statuto o dall'art. 118 Cost., in combinazione con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

Il comma 109 disciplina la ricognizione, ad opera delle amministrazioni titolari di interventi PAC, delle risorse non ancora oggetto di impegni giuridicamente vincolanti rispetto ai cronoprogrammi approvati.

La disposizione richiede alle amministrazioni predette di inviare al sistema di monitoraggio i «dati relativi alle risorse impegnate e pagate per ciascuna linea d'intervento». Il comma 110 affida

ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri la determinazione delle risorse disponibili in esito a tale ricognizione e la loro nuova destinazione.

La questione posta, quindi, verte sull'estensione delle risorse da ritenere impegnate. Il comma 109 sembra definire una nozione d'impegno riconducibile alla "prenotazione d'impegno" (o "pre-impegno"), ben espressa dai principi contabili di cui al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42) e dalla disciplina di contabilità pubblica. Per la Corte, dunque, non saranno disponibili, ai fini della nuova destinazione prevista dal comma 110, le risorse vincolate al completamento dell'intervento come scandito dal crono programma.

Nei limiti indicati l'intervento statale, dunque, non risulta irragionevole né lesivo dei principi di affidamento e di certezza del diritto.

Tenuto presente che si tratta di fondi su cui lo Stato può legittimamente agire, in conclusione, l'assenza d'impegni giuridicamente vincolanti sulle risorse in questione rende legittima la sottrazione delle stesse alle Regioni e la loro destinazione a finalità d'interesse generale.

La Corte conclude affermando che le disposizioni impugnate non contrastano con l'autonomia amministrativa regionale poiché «la semplice circostanza della riduzione, disposta con legge statale, delle disponibilità finanziarie messe dallo Stato a disposizione delle Regioni non è di per sé sufficiente ad integrare una violazione dell'autonomia finanziaria regionale, costituzionalmente garantita, se non sia tale da comportare uno squilibrio incompatibile con le esigenze complessive della spesa regionale» (sentenze 138/1999 e 437/2001).

La ricorrente non ha però fornito, come richiesto dalla costante giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 29 del 2016, n. 239 del 2015, n. 26 del 2014, n. 97 del 2013, n. 241 del 2012, n. 145 del 2008, n. 256 del 2007, n. 437 del 2001), la sufficiente dimostrazione del pregiudizio arrecato alle funzioni regionali.

Bilancio e contabilità pubblica - Monitoraggio e ricognizione delle risorse del Fondo di rotazione di cui all'art. 5 della legge n. 183 del 1987 - Destinazione delle risorse disponibili per l'esonero contributivo degli imprenditori che assumono lavoratori a tempo indeterminato. - Legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», art. 1, commi 109 e 110. - (T-170143) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.26 del 28-6-2017)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 109 e 110, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», promossi con ricorsi della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e della Regione Puglia, notificati il 29 febbraio 2016 ed il 29 febbraio-4 marzo 2016, depositati in cancelleria il 7 e l'8 marzo 2016 ed iscritti ai nn. 14 e 16 del registro ricorsi 2016.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 9 maggio 2017 il Giudice relatore Giuliano Amato;

uditi gli avvocati Giandomenico Falcon per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, Marcello Cecchetti per la Regione Puglia e l'avvocato dello Stato Vincenzo Nunziata per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia (reg. ric. n. 14 del 2016) e la Regione Puglia (reg. ric. n. 16 del 2016) hanno promosso questioni di legittimità costituzionale di diverse disposizioni della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)».

L'esame di questa Corte è qui limitato alle questioni relative ai commi 109 e 110 dell'art. 1 di detta legge, restando riservata a separate pronunce la decisione sulle altre questioni promosse dalle ricorrenti.

In particolare, l'art. 1 è impugnato, con riguardo ai commi 109 e 110, dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e, con riguardo al solo comma 110, dalla Regione Puglia.

L'art. 1, comma 109, della legge n. 208 del 2005, prevede una procedura di ricognizione, da effettuarsi secondo le modalità di cui all'art. 4, comma 3, del decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76, recante «Primi interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, della coesione sociale, nonché in materia di Imposta sul valore aggiunto (IVA) e altre misure finanziarie urgenti», convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 99, al fine d'individuare le risorse del Fondo di rotazione di cui all'art. 5 della legge 16 aprile 1987, n. 183 (Coordinamento delle politiche riguardanti l'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee ed adeguamento dell'ordinamento interno agli atti normativi comunitari), già destinate agli interventi del Piano di Azione Coesione (PAC), non ancora oggetto di impegni giuridicamente vincolanti rispetto ai cronoprogrammi approvati.

Il successivo comma 110 stabilisce la destinazione delle risorse disponibili in esito a tale ricognizione per l'estensione dell'esonero contributivo (di cui ai commi 178 e 179 della stessa legge) alle assunzioni a tempo indeterminato, effettuate nell'anno 2017, in favore dei datori di lavoro privati, operanti nelle regioni Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Sicilia, Puglia, Calabria e Sardegna, con particolare attenzione all'impiego femminile (per cui è prevista una maggiore decontribuzione).

Tale nuova destinazione, determinata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, in ogni caso è subordinata all'autorizzazione della Commissione europea ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

2.– In considerazione della parziale identità delle norme denunciate e delle censure proposte, i due giudizi, come sopra delimitati, devono essere riuniti per essere trattati congiuntamente e decisi con un'unica pronuncia.

3.– Un primo gruppo di censure è prospettato dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia in relazione agli artt. 48, 49, 50 e 63 dello statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia (legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1), all'art. 119 della Costituzione, al principio pattizio, e, in subordine, al principio di leale collaborazione, di cui all'art. 120, secondo comma, Cost.

La revoca unilaterale del finanziamento previsto con il Piano di Azione Coesione, che sarebbe parte della complessiva finanza regionale, in assenza di qualunque forma di interlocuzione con la Regione, si risolverebbe, infatti, in una lesione del principio pattizio, che regola i rapporti in materia finanziaria tra il Friuli-Venezia Giulia, quale Regione ad autonomia differenziata, e lo Stato; principio che troverebbe fondamento in una pluralità di regole previste dallo statuto reg. Friuli-Venezia Giulia, nonché nella stessa legislazione ordinaria, in particolare nell'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione).

4.– Un secondo gruppo di censure è formulato dalla ricorrente in riferimento agli artt. 3, 97, primo comma, e 117, primo comma, Cost., in relazione all’art. 33 del regolamento del Consiglio della Comunità europea n. 1083/2006 dell’11 luglio 2006 (Disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione), nonché all’autonomia amministrativa della Regione, nelle funzioni ad essa attribuite dallo statuto reg. Friuli-Venezia Giulia (art. 16, in combinato con gli artt. 4, 5 e 6) o dall’art. 118 Cost., in combinazione con l’art. 10 della legge costituzionale 10 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

La sottrazione dei finanziamenti PAC – i quali sono frutto di un’azione combinata tra Unione europea, Stato, Regione e comunità locali – alla propria destinazione e alla comunità regionale, infatti, pregiudicherebbe: il principio di programmazione, componente essenziale del principio di buon andamento della pubblica amministrazione; il principio dell’affidamento, portando all’interruzione di funzioni amministrative e di azioni di politica sociale, rendendo priva di razionalità anche la parte già svolta; il principio della certezza del diritto, radicato sia nell’art. 3 Cost. sia nel diritto europeo, vincolante ai sensi dell’art. 117, primo comma, Cost., trattandosi di fattispecie condizionata dagli obblighi europei.

La revoca sarebbe irragionevole, altresì, anche se riferita ai soli fondi per i quali vi sia ritardo rispetto al cronoprogramma, perché non terrebbe conto delle circostanze di fatto che renderebbero i ritardi non imputabili alla Regione, nonché in quanto l’utilizzo delle risorse a cui dare nuova destinazione non sarebbe neppure certo, poiché subordinato all’autorizzazione della Commissione europea ai sensi dell’art. 108, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE).

Il contrasto delle norme impugnate con i predetti parametri costituzionali ridonderebbe sull’esercizio di competenze costituzionali della Regione, perché condizionerebbe l’esercizio delle funzioni amministrative attribuite alla ricorrente dallo statuto reg. Friuli-Venezia Giulia o dalla Costituzione nelle materie interessate dagli interventi del PAC.

5.– Un ultimo gruppo di censure è formulato dalla Regione Puglia in riferimento agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione all’art. 33 del regolamento CE n. 1083/2006, nonché agli artt. 117, terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma, e 119, primo comma, Cost.

L’utilizzo delle risorse già destinate al PAC e non oggetto di obbligazioni giuridicamente vincolanti per finalità diverse da quelle che caratterizzano il PAC stesso si risolverebbe in una violazione dell’intesa tra Governo italiano e Commissione europea del 7 novembre 2011, con la quale si è dato avvio, congiuntamente e simultaneamente, alla revisione dei programmi operativi riferiti ai fondi strutturali 2007-2013 e al PAC, nonché nella conseguente violazione dell’art. 33 del regolamento CE n. 1083/2006, nella cui cornice si collocherebbe l’intesa.

Le condizioni individuate di concerto tra Stato membro e Commissione, quindi, assumerebbero carattere vincolante e qualunque atto che disponesse in senso contrario, dando un’altra destinazione alle risorse in questione, sarebbe illegittimo.

Siffatta illegittimità ridonderebbe: sull’autonomia finanziaria regionale, poiché a seguito del venir meno delle risorse che lo Stato aveva già destinato al PAC, la Regione dovrebbe necessariamente procedere ad una significativa modifica del proprio bilancio; sull’autonomia amministrativa, che in base al quadro normativo previgente era destinata ad esplicarsi in ambiti affidati alla sua potestà legislativa concorrente o residuale.

6.– Preliminarmente deve essere respinta l’eccezione avanzata dall’Avvocatura generale dello Stato in riferimento alla carenza d’interesse a ricorrere da parte della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia. Come questa Corte ha già avuto modo di osservare, infatti, quando la norma censurata è tale da comportare minori entrate alle Regioni, come nel caso di specie, essendo la ricorrente destinataria di risorse del PAC, si giustificano l’interesse processuale al ricorso ed il rigetto dell’eccezione (tra le tante, sentenze n. 97 del 2013 e n. 241 del 2012).

7.– Le questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Regione Puglia riguardo all'art. 1, comma 110, della legge n. 208 del 2015, in riferimento agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 33 del regolamento CE n. 1083/2006, nonché agli artt. 117, terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma, e 119, primo comma, Cost., non sono fondate.

7.1.– La rimodulazione delle risorse statali stanziare in seguito all'introduzione del PAC è stata già oggetto d'intervento ad opera dell'art. 1, comma 122, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», come modificato dall'art. 7, comma 9-sexies, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali), convertito nella legge 6 agosto 2015, n. 125.

Anche in tal caso si stabiliva una riprogrammazione delle risorse già destinate agli interventi del PAC, prevedendo una nuova destinazione per le somme che non risultassero ancora impegnate.

Come già affermato da questa Corte riguardo a siffatte disposizioni (sentenza n. 155 del 2016), le risorse del Fondo di Rotazione, inizialmente affidate alle Regioni nei Programmi Operativi, con il trasferimento al PAC sono rientrate nella titolarità dello Stato, il quale, dunque, ha la facoltà di riprogrammarne la destinazione ove non già impegnate dalle Regioni interessate.

Il PAC, infatti, non è soggetto alla disciplina dettata dall'art. 33 del regolamento CE n. 1083/2006 per la revisione dei Programmi operativi, mentre il comma 109 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2005, richiamando le modalità di cui all'art. 4, comma 3, del d.l. n. 76 del 2013, prevede il coinvolgimento del Gruppo di azione nel monitoraggio delle risorse al fine di riprogrammazione.

Le risorse del Fondo di rotazione, in definitiva, sono somme ancora legittimamente programmabili dallo Stato e, soprattutto, non necessariamente destinate ad essere utilizzate dalle Regioni.

La disposizione impugnata, quindi, è tesa al riutilizzo di risorse, rientrate nella disponibilità dello Stato, relative all'ormai trascorso periodo di programmazione 2007/2013, non impegnate in tempi ragionevolmente stabiliti, secondo un principio posto alla base della politica di coesione territoriale dell'UE.

Da quanto detto, pertanto, deriva l'inesistenza della violazione degli artt. 11 e 117 Cost. e, di conseguenza, degli artt. 117, terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma, e 119, primo comma, Cost., che sono richiamati solo in relazione alla presunta violazione dei parametri di diritto europeo.

8.– Non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 109 e 110, della legge n. 208 del 2015, promosse dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia in relazione agli artt. 48, 49, 50 e 63 dello statuto reg. Friuli-Venezia Giulia, all'art. 119 Cost., al principio pattizio, e, in subordine, al principio di leale collaborazione, di cui all'art. 120, secondo comma, Cost.

8.1.– Come già precisato nella sentenza n. 155 del 2016, nonché nei precedenti paragrafi, le risorse del Fondo di rotazione sono somme ancora legittimamente programmabili dallo Stato quando non risultino già impegnate dalle Regioni.

Con precipuo riferimento alle Regioni ad autonomia speciale, sebbene questa Corte abbia in altre occasioni sottolineato che, relativamente alle stesse, debba essere privilegiata la via dell'accordo, espressione di un principio generale, desumibile anche dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009 (sentenze n. 46 e n. 155 del 2015, n. 193 e n. 118 del 2012), è anche vero, tuttavia, che il principio pattizio, proprio in quanto non rispondente ad una finalità costituzionalmente vincolata, può essere derogato in casi particolari dal legislatore statale (sentenze n. 46 del 2015, n. 23 del 2014 e n. 193 del 2012).

Quanto affermato, quindi, rende inapplicabile la clausola di salvaguardia, prevista dall'art. 1, comma 992, della legge n. 208 del 2015. L'evidente sussistenza della competenza statale a disciplinare il fondo nei termini suddetti, infatti, fa sì che non si incida su alcuna competenza della Regione.

Anzi, altresì inapplicabile, nel caso di specie, è lo stesso principio di leale collaborazione (così già le sentenze n. 155 del 2016, n. 196 del 2015, n. 273 del 2013 e n. 297 del 2012).

Infatti, «[n]é la sfera di competenze costituzionalmente garantita delle Regioni, né il principio di leale collaborazione risultano violati da una norma che prende atto dell'inattività di alcune Regioni nell'utilizzare risorse poste a loro disposizione nel bilancio dello Stato» (sentenza n. 83 del 2016).

In caso di revoca di risorse assegnate alle Regioni e da tempo inutilizzate, dunque, le esigenze di leale collaborazione possono essere considerate recessive (sentenza n. 105 del 2007).

Non possono quindi essere accolte le argomentazioni della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, secondo cui il PAC rientrerebbe nel quadro previsto dagli artt. 48, 49 e 50 dello statuto reg. Friuli-Venezia Giulia e dall'art. 119 Cost. e, dunque, il finanziamento sarebbe ormai parte della finanza regionale e non potrebbe essere revocato dallo Stato se non nel rispetto delle procedure pattizie statutariamente previste e desumibili dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009.

Le disposizioni impugnate, infatti, rientrano tra le competenze statali in materia di perequazione finanziaria, poiché, come chiarito dalla giurisprudenza di questa Corte (in particolare dalla sentenza n. 16 del 2010), fondi come quello in esame sono istituiti dallo Stato a tutela di peculiari esigenze e finalità di coesione economica e sociale.

Si tratta, infatti, di fondi recanti risorse aggiuntive rispetto a quelle necessarie per l'esercizio delle ordinarie funzioni regionali, i quali possono, quindi, essere oggetto di una nuova programmazione, alla luce di valutazioni di interesse strategico nazionale.

9.– Lo scrutinio di questa Corte deve incentrarsi sulle questioni promosse dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia riguardo all'art. 1, commi 109 e 110, della legge n. 208 del 2015, in riferimento agli artt. 3, 97, primo comma, e 117, primo comma Cost., in relazione all'art. 33 del regolamento CE n. 1083/2006, nonché all'autonomia finanziaria e sull'autonomia amministrativa regionale, nelle funzioni ad essa attribuite dallo statuto reg. Friuli-Venezia Giulia (art. 16, in combinato con gli artt. 4, 5 e 6) o dall'art. 118 Cost., in combinazione con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

Anche tali questioni non sono fondate.

9.1.– Va precisato che in questa sede non appare pertinente il richiamo alla declaratoria d'illegittimità costituzionale, di cui alla sentenza n. 13 del 2017, relativa alla modifica apportata all'art. 1, comma 122, della legge n. 190 del 2014 dall'art. 7, comma 9-sexies, del d.l. n. 78 del 2015; tale disposizione differiva alla «data di entrata in vigore della presente legge» (1° gennaio 2015), il termine, originariamente previsto per il 30 settembre 2014, per valutare come non impegnate le risorse oggetto di riprogrammazione.

Ciò, in effetti, creava un difetto di ragionevolezza nei confronti della Regione Umbria, poiché l'inclusione (intervenuta il 22 dicembre 2014) fra le risorse del PAC dei fondi di spettanza di tale Regione era successiva al 30 settembre 2014.

Lo spostamento in avanti del termine, quindi, rendeva impossibile alla Regione evitare la perdita del finanziamento mediante l'impegno delle risorse stesse.

Il profilo d'illegittimità costituzionale, pertanto, concerneva esclusivamente la tempistica nei confronti della Regione Umbria, effettivamente irragionevole, senza intervenire sulla possibilità per lo Stato di provvedere alla distrazione delle risorse.

9.2.– Nel caso in esame sono impugnati due commi, il primo dei quali (comma 109) disciplina la ricognizione, ad opera delle amministrazioni titolari di interventi PAC, delle risorse non ancora oggetto di impegni giuridicamente vincolanti rispetto ai cronoprogrammi approvati.

A tal fine, la disposizione richiede alle amministrazioni predette di inviare al sistema di monitoraggio i «dati relativi alle risorse impegnate e pagate per ciascuna linea d'intervento».

Il secondo dei due commi (comma 110) affida ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri la determinazione delle risorse disponibili in esito a tale ricognizione e la loro nuova destinazione.

Il riferimento alle risorse non già soltanto impegnate, ma anche «pagate», può avere rilievo ai soli fini del monitoraggio e non anche per la determinazione delle risorse disponibili, poiché è fuor di dubbio che è già l'impegno a renderle indisponibili.

La questione qui posta, quindi, verte sull'estensione delle risorse da ritenere impegnate, poiché, come testé ricordato, il comma 109 si riferisce espressamente a quelle «non ancora oggetto di impegni giuridicamente vincolanti rispetto ai cronoprogrammi approvati».

Proprio il richiamo di questi ultimi fa ritenere che la disposizione censurata si riferisca ad una fase successiva alla mera programmazione, ma che non necessariamente debba essersi già perfezionato l'impegno di spesa propriamente detto.

Il comma 109, infatti, sembra definire una nozione d'impegno in realtà riconducibile alla "prenotazione d'impegno" (o "pre-impegno"), ben espressa dai principi contabili di cui al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42) e, più in generale, dalla disciplina di contabilità pubblica.

Riguardo, in particolare, alle spese d'investimento, ad esempio, si pensi all'art. 183, comma 3, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), che fa esplicito riferimento, all'interno della nozione d'impegno di spesa, agli impegni prenotati e cioè relativi alle procedure in via di espletamento.

Da quanto detto consegue che non saranno disponibili, ai fini della nuova destinazione prevista dal comma 110, le risorse vincolate al completamento dell'intervento come scandito dal cronoprogramma; così, ad esempio, per le somme necessarie al collaudo di un'opera programmata e già in fase realizzativa, sebbene ancora non definitivamente impegnate, e comunque per tutte le obbligazioni perfezionate.

Nei limiti indicati l'intervento statale, dunque, non risulta irragionevole né lesivo dei principi di affidamento e di certezza del diritto.

Né rileva l'obiezione che la nuova programmazione sarebbe subordinata all'autorizzazione della Commissione europea ai sensi dell'art. 108, paragrafo 3, del TFUE, trattandosi di una mera condizione di efficacia del nuovo utilizzo delle risorse alla luce dei profili di compatibilità con la disciplina degli aiuti di Stato.

Tenuto presente che si tratta di fondi su cui lo Stato può legittimamente agire, in conclusione, l'assenza d'impegni giuridicamente vincolanti sulle risorse in questione rende legittima la sottrazione delle stesse alle Regioni e la loro destinazione a finalità d'interesse generale.

9.3.– Ciò precisato, le disposizioni impugnate non possono ritenersi in contrasto con l'autonomia amministrativa regionale, poiché, come è noto, «la semplice circostanza della riduzione, disposta con legge statale, delle disponibilità finanziarie messe dallo Stato a disposizione delle Regioni non è di per sé sufficiente ad integrare una violazione dell'autonomia finanziaria regionale, costituzionalmente garantita, se non sia tale da comportare uno squilibrio incompatibile con le esigenze complessive della spesa regionale» (ex multis, sentenza n. 437 del 2001); infatti, la legge statale può «nell'ambito di manovre di finanza pubblica, anche determinare riduzioni nella disponibilità finanziaria delle Regioni, purché, appunto, non tali da produrre uno squilibrio incompatibile con le esigenze complessive della spesa regionale» (ex multis, sentenza n. 138 del 1999).

Siffatto squilibrio non emerge dalla prospettazione della ricorrente, che, anzi, riconosce l'impossibilità di determinarne la portata concreta in assenza del d.P.C.m. previsto dal comma 110, non raggiungendosi quindi quella sufficiente dimostrazione del pregiudizio arrecato alle funzioni regionali richiesto dalla costante giurisprudenza costituzionale (tra le tante, sentenze n. 29 del 2016, n. 239 del 2015, n. 26 del 2014, n. 97 del 2013, n. 241 del 2012, n. 145 del 2008, n. 256 del 2007, n. 437 del 2001).

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse con i ricorsi indicati in epigrafe;
riuniti i giudizi,

1) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 110, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», promosse dalla Regione Puglia in riferimento agli artt. 11 e 117, primo comma, in relazione all'art. 33 regolamento del Consiglio della Comunità europea n. 1083/2006 dell'11 luglio 2006 (Disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione), nonché agli artt. 117, terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma, e 119, primo comma, della Costituzione, con il ricorso iscritto al n. 16 del registro ricorsi del 2016;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 109 e 110, della legge n. 208 del 2015, promosse dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia in riferimento agli artt. 48, 49, 50 e 63 dello statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia (legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1), agli artt. 119 e 120, secondo comma, Cost., al principio pattizio e al principio di leale collaborazione, con il ricorso iscritto al n. 14 del registro ricorsi del 2016;

3) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 109 e 110, della legge n. 208 del 2015, promosse dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia in riferimento agli artt. 3, 97, primo comma, 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 33 del regolamento CE n. 1083/2006, nonché all'art. 16, in combinato disposto con gli artt. 4, 5 e 6, dello statuto reg. Friuli-Venezia Giulia, e all'art. 118 Cost., in combinazione con l'art. 10 della legge costituzionale 10 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), con il ricorso iscritto al n. 14 del registro ricorsi del 2016.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 maggio

Paolo GROSSI, Presidente
Giuliano AMATO, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 21 giugno 2017.

Sentenza: 11 aprile 2017, n. 150

Materia: ricollocazione del personale delle province e città metropolitane

Parametri invocati: articoli 3, primo comma, 97, secondo comma, 114, secondo comma, 117, secondo comma, lettere g) e p), terzo, quarto e sesto comma, 118, primo e secondo comma, e 119, quarto comma, della Costituzione

Giudizio: conflitto di attribuzione tra enti

Ricorrente: Regione Puglia

Oggetto: circolare n. 1/2015 adottata dal Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie, recante «Linee guida in materia di attuazione delle disposizioni in materia di personale e di altri profili connessi al riordino delle funzioni delle province e delle città metropolitane. Articolo 1, commi da 418 a 430, della legge 23 dicembre 2014, n. 190»,

Esito:- inammissibilità del ricorso con riferimento al passo relativo al comma 421 dell'articolo 1 della l.190/2014

- rigetto, per la parte restante, del ricorso

Estensore nota: Ilaria Cirelli

Sintesi:

La Regione Puglia ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, in relazione ad alcuni passi della circolare in oggetto, considerati lesivi delle attribuzioni regionali, con riferimento agli articoli 3, primo comma, 97, secondo comma, 114, secondo comma, 117, secondo comma, lettere g) e p), terzo, quarto e sesto comma, 118, primo e secondo comma, e 119, quarto comma, della Costituzione.

La circolare costituisce una nota interpretativa ed esplicativa dei commi 420, 421, 422, 423, 424 e 427 dell'articolo 1 della legge 190/2014 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato -legge di stabilità 2015-)

In primo luogo la ricorrente chiede di accertare che non spettava allo Stato (al Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e al Ministro per gli affari regionali e le autonomie), il potere di adottare la circolare 1/2015, con particolare riferimento, nella parte concernente il comma 421 dell'articolo 1 l. 190/2014, al passo che sarebbe innovativo rispetto alla previsione legislativa (la quale non disponeva nulla in ordine alla destinazione del residuo personale delle Province e delle Città metropolitane), poiché sancisce il principio della necessaria ed esclusiva destinazione del personale residuo di Province e Città metropolitane allo svolgimento delle funzioni fondamentali come individuate dalla legge 56/2014.

Esso contrasterebbe con l'articolo 117, secondo comma, lettera p), e quarto comma Cost., ledendo la competenza legislativa della Regione in materia di organizzazione amministrativa degli enti locali e del terzo e quarto comma, in quanto verrebbe precluso al legislatore regionale di esplicitare la propria discrezionalità nell'allocazione delle funzioni; comporterebbe altresì la lesione del principio di corrispondenza tra funzioni e risorse di cui all'articolo 119, quarto comma, Cost. e dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione di cui all'articolo 118 Cost., non potendo la legge regionale applicare gli stessi nel riordino delle funzioni a fronte dei limiti alla riallocazione del personale imposti dalla circolare.

Per quanto concerne il passo relativo al comma 422, la circolare n. 1/2015 avrebbe innovato la previsione legislativa cui da attuazione grazie al richiamo a due precetti che dovrebbero essere

seguiti nel processo di riordino delle funzioni amministrative provinciali e nel correlato processo di ricollocazione del personale soprannumerario per effetto della riduzione della dotazione organica:

- il principio secondo il quale la Regione dovrebbe riallocare a se stessa le funzioni esercitate fino ad oggi dalle Province sulla base di una delega regionale;

- il principio secondo il quale la Regione sarebbe tenuta a riassorbire non genericamente una quota del personale in mobilità corrispondente al fabbisogno per l'esercizio di dette funzioni, ma quel personale che in concreto le esercitava.

Ciò, secondo la ricorrente, violerebbe gli articoli 117, secondo comma, lettera p), terzo e quarto comma, e 118, secondo comma, Cost. incidendo sull'allocazione delle funzioni amministrative nelle materie regionali, affidata alla competenza legislativa regionale in base agli articoli 117, terzo e quarto comma, e 118, secondo comma, Cost. nonché sulla materia dell'organizzazione amministrativa regionale.

La circolare violerebbe anche gli articoli 97, secondo comma, 114, secondo comma, 117, sesto comma, e 118, primo comma, Cost., in quanto, imponendo l'obbligo di assorbimento proprio del personale che svolgeva le funzioni esercitate dalla Provincia su delega regionale, verrebbe determinata una lesione alla potestà di autorganizzazione della Regione, cui è precluso preferire l'assorbimento di unità di personale aventi differenti specializzazioni professionali.

La violazione degli articoli 117, terzo e quarto comma, e 118, primo comma, Cost., deriverebbe, infine, dall'imposizione dell'obbligatoria riallocazione a livello regionale di funzioni ad oggi svolte dalle Province (sia pure sulla base di una delega a suo tempo operata dalla Regione). Per la parte concernente il comma 424, la Regione ricorrente censura il passo: *nonché enti da queste dipendenti*.

Il primo periodo del citato comma 424 prevede che le regioni e gli enti locali, per gli anni 2015 e 2016, destinano le risorse per le assunzioni a tempo indeterminato, nelle percentuali stabilite dalla normativa vigente, all'immissione nei ruoli dei vincitori di concorso pubblico collocati nelle proprie graduatorie vigenti o approvate alla data di entrata in vigore della presente legge e alla ricollocazione nei propri ruoli delle unità soprannumerarie destinatarie dei processi di mobilità».

Il secondo periodo, invece, impone alle Regioni ed agli enti locali di destinare «esclusivamente per le finalità di ricollocazione del personale in mobilità la restante percentuale della spesa relativa al personale di ruolo cessato negli anni 2014 e 2015, salva la completa ricollocazione del personale soprannumerario».

Per la parte attuativa del comma 424, il novum sarebbe dunque rappresentato dalla priorità che viene imposta a beneficio dei vincitori di concorso rispetto al personale soprannumerario degli enti di area vasta, collocati, invece, sullo stesso piano nella legge 190/2014.

Il venir meno della possibilità di scelta, da parte della Regione, tra le due categorie di soggetti, violerebbe l'articolo 117, secondo comma, lettera p), e quarto comma, Cost., in quanto lo Stato difetterebbe di competenza per disciplinare il personale degli enti locali e delle Regioni.

Il contrasto con l'articolo 119, quarto comma, Cost., nonché con gli articoli 3, primo comma, e 97, secondo comma, Cost. deriverebbe dall'introduzione di un ulteriore fattore di irrigidimento rispetto alla disciplina di cui al comma 424, già impugnato, in quanto ridurrebbe ulteriormente la possibilità di scelta dell'amministrazione, imponendo un prestabilito ordine di priorità tra le categorie di soggetti individuate dalla norma.

La Corte giudica inammissibile il conflitto di attribuzione con riferimento al comma 421, poichè il passo della circolare relativo ad esso è privo di portata innovativa rispetto alla disposizione, che è peraltro stata già oggetto di questione di legittimità costituzionale dichiarata non fondata (sent. 159/2016).

Secondo la giurisprudenza costituzionale richiamata dalla Corte, infatti, occorre che la lesione della competenza derivi immediatamente dall'atto denunciato e che il conflitto non può riguardare atti esecutivi di altre disposizioni oggetto di precedenti questioni di legittimità costituzionale, decise con sentenza nel senso della non fondatezza.

Per quanto concerne i rimanenti passi della circolare, la Corte valuta il merito delle questioni alla luce della propria giurisprudenza sugli interventi legislativi statali in merito agli enti territoriali di area vasta che, secondo la Corte stessa, conduce ad una pronuncia di non fondatezza del ricorso.

Tutti i passi della circolare oggetto di censura altro non sono, infatti, che dei *segmenti attuativi* della riforma delle Province, in quanto tesi a disciplinarne aspetti più specifici, estranei alla disciplina generale della fonte legislativa.

Anch'essi, pertanto, sono riconducibili all'esercizio della potestà statale fondata sugli articoli 114 e 117, secondo comma, lettera p), Cost. e, sono in linea con il riordino delle Province e delle Città metropolitane di cui alla legge 56/2014.

In particolare: per il passo della circolare concernente il comma 422, nella sentenza 159/2016 è stato chiarito che il comma 427 dell'articolo 1 della legge n. 190 del 2014 esclude il contrasto con l'articolo 118 Cost., in quanto in esso si è previsto un meccanismo che permette alle Regioni – a conclusione del procedimento di mobilità – di attribuire alle Province e alle Città metropolitane le funzioni non fondamentali, in attuazione del principio di sussidiarietà e adeguatezza.

Tale previsione, unitamente al dettato dell'articolo 4 del d.P.C.m. 26 settembre 2014 esclude la violazione di tutti i parametri invocati, con riferimento al rischio per le regioni di vedersi preclusa la possibilità di ricercare le professionalità adeguate alle esigenze funzionali.

In ordine all'estensione agli enti dipendenti delle Regioni del vincolo, di cui al comma 424 dell'articolo 1 legge 190/2014, di attingere, per le assunzioni a tempo indeterminato, solamente dalle graduatorie di vincitori di concorso vigenti o approvate alla data di entrata in vigore della stessa legge di stabilità del 2015, ovvero dal personale di Città metropolitane e Province messo in mobilità, la sentenza 202/2016 ha escluso, secondo la Corte, che quest'ultima disposizione abbia imposto un vincolo di destinazione alle risorse finanziarie regionali.

Essa infatti non devia le risorse trasferite dallo Stato alle Regioni verso un impiego che implica la sovrapposizione di un indirizzo politico centrale a quello locale, ma si limita a incidere sulle risorse di cui le Regioni già dispongono volte alla assunzione a tempo indeterminato di personale.

Le previsioni di cui al comma 427 dell'articolo 1 della legge 190 e del d.P.C.m. 26 settembre 2014 consentono poi di escludere il rischio, lamentato dalla Regione, dell'assorbimento di personale non qualificato e della conseguente preclusione di una coerente ed efficiente organizzazione degli uffici. Ciò porta quindi a negare il contrasto con gli articoli 3 e 97 Cost.

La ricorrente, sempre con riferimento alla parte della circolare concernente il comma 424, censura, infine, la previsione che, nell'ambito dei soggetti destinatari delle assunzioni a tempo indeterminato, sia data la priorità ai vincitori di concorso rispetto al personale soprannumerario degli enti di area vasta.

A parte, anche in questo caso la riconducibilità della materia alla competenza legislativa esclusiva statale, le argomentazioni della sentenza 202/2016 relative alla mancata incidenza dello Stato sulla scelta della destinazione delle risorse, sopra ricordate, portano ad escludere la violazione dell'articolo 119 Cost.

In particolare, analogamente a quanto esposto in ordine al profilo relativo al precedente passo concernente il comma 424, la violazione degli articoli 3 e 97 Cost. è scongiurata dal comma 427 articolo 1 della legge n. 190/2014 e dall'articolo 4 del d.P.C.m. 26 settembre 2014, che recuperano il potere di scelta delle Regioni nella materia.

In conclusione, la riconduzione della disciplina censurata agli articoli 114 e 117, secondo comma, lettera p), Cost. e il mancato contrasto con gli articoli 3, 97, 118 e 119 Cost., comportano la non fondatezza del conflitto in oggetto.

Province e Città' metropolitane delle Regioni a statuto ordinario - Attuazione delle disposizioni in materia di personale connesse al riordino delle funzioni - Riduzione della dotazione organica - Disciplina delle procedure di mobilità'. - Circolare del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e del Ministro per gli affari regionali e le autonomie del 29 gennaio 2015, n. 1 (DAR Prot. 1856 del 29.1.2015), recante «Linee guida in materia di attuazione delle disposizioni in materia di personale e di altri profili connessi al riordino delle funzioni

delle province e delle città metropolitane. Articolo 1, commi da 418 a 430, della legge 23 dicembre 2014, n. 190». - (T-170150) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.27 del 5-7-2017)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito della circolare del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e del Ministro per gli affari regionali e le autonomie del 29 gennaio 2015, n. 1 (paragrafi “commi 421, 422 e 424”), promosso dalla Regione Puglia con ricorso notificato il 3 aprile 2015, depositato in cancelleria l’8 aprile 2015, ed iscritto al n. 2 del registro conflitti tra enti 2015.

Visto l’atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell’udienza pubblica dell’11 aprile 2017 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi l’avvocato Marcello Cecchetti per la Regione Puglia e l’avvocato dello Stato Massimo Salvatorelli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– La Regione Puglia ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, in relazione ad alcuni passi della circolare n. 1/2015 (DAR Prot. 1856 del 29 gennaio 2015), adottata dal Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie, recante «Linee guida in materia di attuazione delle disposizioni in materia di personale e di altri profili connessi al riordino delle funzioni delle province e delle città metropolitane. Articolo 1, commi da 418 a 430, della legge 23 dicembre 2014, n. 190», asseritamente lesivi delle attribuzioni costituzionalmente riconosciute alla Regione, con riferimento agli artt. 3, primo comma, 97, secondo comma, 114, secondo comma, 117, secondo comma, lettere g) e p), terzo, quarto e sesto comma, 118, primo e secondo comma, e 119, quarto comma, della Costituzione.

2.– La ricorrente chiede, innanzitutto, di accertare che non spettava allo Stato, e per esso al Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e al Ministro per gli affari regionali e le autonomie, il potere di adottare la circolare n. 1/2015, con particolare riferimento – nella parte concernente il comma 421 dell’art. 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)» – al passo che sarebbe innovativo rispetto alla previsione legislativa, poiché sancisce il principio della necessaria destinazione del personale residuo di Province e Città metropolitane allo svolgimento delle funzioni fondamentali.

Ciò contrasterebbe con l’art. 117, secondo comma, lettera p), e quarto comma Cost., ledendo la competenza legislativa della Regione in materia di «organizzazione amministrativa degli enti locali». Esso comporterebbe inoltre la violazione dell’art. 117, terzo e quarto comma, Cost., in quanto verrebbe precluso al legislatore regionale di esplicitare la propria discrezionalità nell’allocazione delle funzioni, dovendo necessariamente destinare il personale residuo alle sole

funzioni fondamentali stabilite dalla legge dello Stato; nonché la lesione del principio di corrispondenza tra funzioni e risorse di cui all'art. 119, quarto comma, Cost. e dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione di cui all'art. 118 Cost., non potendo la legge regionale applicare gli stessi nel riordino delle funzioni a fronte dei limiti alla riallocazione del personale imposti dalla circolare.

2.1.– Sotto questo profilo il conflitto è inammissibile.

Va premesso che, quando il conflitto riguarda atti aventi natura non legislativa, secondo la giurisprudenza costituzionale, occorre che la negazione o la lesione della competenza derivino immediatamente dall'atto denunciato come invasivo, nel senso che esso, qualora sia preceduto da altro che ne costituisca il precedente logico e giuridico, non ne ripeta il contenuto e non ne rappresenti una mera e necessaria esecuzione (ex plurimis, sentenze n. 41 del 2014, n. 181 del 1999, n. 467 del 1997, n. 215 del 1996 e n. 472 del 1995).

Questa Corte ha inoltre chiarito che è inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione se ha ad oggetto un atto meramente esecutivo di altre disposizioni oggetto di precedente questione di legittimità costituzionale, decisa con sentenza nel senso della non fondatezza (sentenze n. 103 e n. 77 del 2016). Infatti, una volta riconosciute infondate le censure di illegittimità costituzionale rivolte alla norma presupposta, non può riconoscersi alcuna consistenza autonoma alle censure mosse all'atto che si limita a dettare le modalità applicative della norma legislativa (sentenza n. 138 del 1999).

Ebbene, il passo della circolare relativo al citato comma 421 è privo di portata innovativa rispetto a quest'ultimo, limitandosi a ribadire quanto in esso già contenuto in ordine al collegamento della riduzione delle dotazioni organiche delle Città metropolitane e delle Province alle funzioni fondamentali attribuite dalla legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni). Per di più il comma è stato già oggetto di questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Regione Puglia e dichiarata non fondata con sentenza n. 159 del 2016.

3.– Quanto ai rimanenti passi oggetto del conflitto, il merito va affrontato alla luce della giurisprudenza costituzionale elaborata relativamente ai diversi interventi del legislatore statale sugli enti di area vasta.

In particolare, per quanto di interesse, la sentenza n. 159 del 2016, pronunciandosi sulla legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 421, 422, 423 e 427, della legge n. 190 del 2014, e ribadendo l'impostazione delineata dalla sentenza n. 50 del 2015, che ha rigettato le numerose questioni di costituzionalità aventi ad oggetto diverse disposizioni della legge n. 56 del 2014, ha ricondotto alla competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost. e, con specifico riferimento alle Città metropolitane, a quella di cui all'art. 114 Cost., la disciplina del personale delle Province e delle Città metropolitane e in particolare la sua riduzione, in quanto essa costituisce uno dei passaggi attuativi fondamentali della riforma degli enti di area vasta.

Questa Corte ha, inoltre, ritenuto non fondata la censura relativa alla presunta irragionevolezza della normativa sulla riduzione del personale.

Ha sottolineato, al riguardo, come il potere di intervento delle Regioni sull'individuazione delle funzioni non fondamentali e sulla loro allocazione rimanga, comunque, salvaguardato grazie al disposto del comma 427 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014, secondo il quale, a conclusione del processo di redistribuzione del personale, le stesse Regioni potranno affidare le funzioni non fondamentali alle Città metropolitane, alle Province e agli altri enti locali tramite apposite deleghe e convenzioni, disponendo contestualmente l'assegnazione del relativo personale.

Ugualmente non irragionevole è stata ritenuta la nuova disciplina sotto il profilo della non corrispondenza tra funzioni e risorse, in quanto la legge n. 56 del 2014 aveva già direttamente effettuato l'individuazione delle funzioni fondamentali delle Province e di quelle delle Città metropolitane ed è sulla base di tale operazione che si è proceduto a quantificare le risorse umane e materiali necessarie per il loro esercizio.

Ciò ha portato questa Corte ad escludere, contrariamente a quanto lamentato dalle Regioni, che vi sia stata una riduzione del personale aprioristica e quindi di per sé irragionevole in quanto slegata dalla valutazione delle funzioni destinate ai diversi enti territoriali.

Il potere riconosciuto dal citato comma 427, sempre secondo quanto chiarito da questa Corte, porta ad escludere anche la violazione dell'art. 118 Cost.

Le Regioni infatti – lungi dall'essere costrette a tradire i principi di sussidiarietà e adeguatezza nella riallocazione delle funzioni non fondamentali, perché condizionate dalla dotazione organica che il legislatore statale ha già cristallizzato – restano libere, a conclusione del processo di ricollocazione del personale previsto dalla medesima legge, di attribuire alle Province e alle Città metropolitane le funzioni non fondamentali in attuazione dei principi richiamati, sia pure assumendo i relativi oneri finanziari (sentenza n. 159 del 2016).

È stata esclusa, infine, la violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost., evocato sotto il profilo del rischio di assorbimento di personale non qualificato, in considerazione dell'art. 4 del d.P.C.M. 26 settembre 2014 (Criteri per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connesse con l'esercizio delle funzioni provinciali), il quale prevede che le amministrazioni interessate al riordino individuino il personale attenendosi, tra l'altro, al criterio dello svolgimento, in via prevalente, di compiti correlati alle funzioni oggetto di trasferimento.

Sulla scia di tale impostazione si pongono poi le successive pronunce, relative ad altri commi del medesimo art. 1 della legge n. 190 del 2014 (sentenze n. 202, n. 176 e n. 159 del 2016, pronunciate sulla legittimità costituzionale, rispettivamente, dei commi 424, 428 e 421 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014).

In particolare questa Corte ha chiarito che il citato comma 424, sancendo l'obbligo, per il biennio 2015-2016, a carico delle Regioni e degli enti locali di destinare le risorse per le assunzioni a tempo indeterminato all'immissione in ruolo dei vincitori di concorso già espletati e alla ricollocazione del personale cosiddetto soprannumerario, non impone un vincolo di destinazione alle risorse finanziarie regionali, in quanto «non convoglia le risorse trasferite dallo Stato alle Regioni verso un impiego che implica la sovrapposizione di un indirizzo politico centrale a quello locale (sentenza n. 423 del 2004), ma opera sulle risorse di cui le Regioni già dispongono a qualsivoglia titolo, rispettandone la destinazione, che resta il frutto di una decisione del livello di governo decentrato, volta alla assunzione a tempo indeterminato di personale.

È solo impedita la sua selezione al di fuori della forza lavorativa soprannumeraria e dei vincitori dei concorsi già espletati, nel rispetto della finalità cui la Regione e gli enti locali hanno preposto le risorse economiche disponibili». (sentenza n. 202 del 2016).

4.– Questi precedenti giurisprudenziali non possono che condurre ad una pronuncia di non fondatezza.

Difatti tutti i passi della circolare oggetto di censura altro non sono che dei «segmenti attuativi» della cosiddetta riforma delle Province, in quanto tesi a disciplinarne aspetti più specifici, fisiologicamente estranei alla disciplina generale della fonte legislativa (come nel caso della parte relativa al comma 422 e del secondo passo censurato della parte relativa al comma 424), o ad introdurre modifiche ed integrazioni idonee a garantire una maggiore sistematicità e coerenza alla riforma (come nel caso del primo passo censurato della parte relativa al comma 424).

Anch'essi, pertanto, sono riconducibili all'esercizio della potestà statale fondata sugli artt. 114 e 117, secondo comma, lettera p), Cost. (sentenze n. 202, n. 176 e n. 159 del 2016, n. 50 del 2015); e, da un punto di vista contenutistico, sono in linea con il riordino delle Province e delle Città metropolitane disegnato dalla legge n. 56 del 2014, di cui questa Corte ha evidenziato l'armonia con l'architettura costituzionale, con le ricordate sentenze n. 202 e n. 159 del 2016, n. 50 del 2015.

5.– Ciò vale anzitutto per il passo della circolare n. 1/2015, contenuto nella parte concernente il comma 422 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014.

5.1.– Secondo la ricorrente la circolare in questo caso introdurrebbe, in via implicita, il principio secondo il quale la Regione deve riallocare presso di sé le funzioni esercitate – nel precedente assetto – dalle Province sulla base di una delega regionale, e, in via esplicita, il principio secondo il quale la Regione è tenuta a riassorbire, non genericamente una quota del personale in mobilità corrispondente al fabbisogno per l'esercizio di dette funzioni, ma specificamente le singole unità di personale che in concreto le esercitavano.

Il primo principio, nella misura in cui riguarda funzioni ricadenti in materie diverse da quelle di competenza esclusiva statale, inciderebbe sull'allocazione delle funzioni amministrative nelle materie regionali, affidata alla competenza legislativa regionale in base agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost.

Il secondo, invece, inciderebbe sulla materia dell'organizzazione amministrativa regionale, affidata alla competenza della legge regionale dal combinato disposto dei commi secondo, lettera p), e quarto dell'art. 117 Cost.

Il passo della circolare violerebbe, poi, gli artt. 97, secondo comma, 114, secondo comma, 117, sesto comma, e 118, primo comma, Cost., in quanto, imponendo l'obbligo di assorbimento, tra le unità di personale soprannumerario degli enti di area vasta, proprio di quelle che svolgevano le funzioni esercitate dalla Provincia su delega regionale, comporterebbe una lesione della potestà di autorganizzazione della Regione, cui sarebbe precluso preferire l'assorbimento di unità di personale aventi differenti specializzazioni professionali.

5.2.– Va ricordato che nella sentenza n. 159 del 2016 è stato chiarito che il comma 427 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014 esclude il contrasto con l'art. 118 Cost., in quanto in esso si è previsto un apposito meccanismo che permette alle Regioni – a conclusione del procedimento di mobilità – di attribuire alle Province e alle Città metropolitane le funzioni non fondamentali, in attuazione del principio di sussidiarietà e adeguatezza.

Tale previsione, unitamente al dettato dell'art. 4 del d.P.C.m. 26 settembre 2014 (ugualmente valorizzato dalle sentenze n. 202 e n. 159 del 2016), induce ad escludere la violazione di tutti i parametri invocati, ivi compreso quello dell'art. 97 Cost., con riferimento al rischio paventato dalle Regioni di vedersi preclusa la possibilità di ricercare le professionalità adeguate alle esigenze funzionali.

6.– La ricorrente censura, inoltre, l'estensione agli enti dipendenti dalle Regioni del vincolo, fissato dal comma 424 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014, di attingere, per le assunzioni a tempo indeterminato, solamente dalle graduatorie di vincitori di concorso vigenti o approvate alla data di entrata in vigore della stessa legge di stabilità del 2015, ovvero dal personale di Città metropolitane e Province messo in mobilità.

L'estensione comporterebbe «la ulteriore violazione, in relazione a questo specifico aspetto, dei medesimi parametri costituzionali» asseritamente lesi dal disposto del comma 424. Sarebbe, cioè, in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettere p) e g), e quarto comma, Cost., in quanto lederebbe la competenza legislativa regionale in materia di «ordinamento degli enti locali», comprensiva dell'accesso al lavoro regionale, rientrando nella competenza dello Stato soltanto la legislazione elettorale, gli organi di governo e le funzioni fondamentali di Province, Comuni e Città metropolitane, nonché l'organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali.

A parere della Regione, la previsione comporterebbe anche la violazione dell'art. 119, quarto comma, nonché degli artt. 3, primo comma, e 97, secondo comma, Cost., in quanto esso determinerebbe la violazione, da un lato, del principio di corrispondenza qualitativa tra risorse e funzioni amministrative di pertinenza di ciascun ente territoriale, non potendo quest'ultimo ricercare i profili adeguati dinanzi al bisogno di specifiche professionalità; dall'altro lato, dei principi di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione, poiché alle amministrazioni regionali e locali sarebbe impedito di poter organizzare gli uffici pubblici interessati in modo da garantire l'efficienza ed il corretto funzionamento della loro attività.

6.1.– Premessa, per quanto sopra osservato, la riconducibilità della materia alla competenza legislativa esclusiva statale, va precisato che la Regione censura l'ampliamento dell'ambito applicativo disposto dalla circolare non in sé ma in quanto da esso deriva l'ulteriore violazione degli stessi parametri reputati lesi dal comma 424.

Ebbene, la sentenza n. 202 del 2016 ha escluso che quest'ultima disposizione abbia imposto un vincolo di destinazione alle risorse finanziarie regionali, in quanto essa non devia le risorse trasferite dallo Stato alle Regioni verso un impiego che implica la sovrapposizione di un indirizzo politico centrale a quello locale, ma si limita a incidere sulle risorse di cui le Regioni già dispongono a qualsivoglia titolo, nel rispetto della destinazione, individuata a livello di governo decentrato, volta alla assunzione a tempo indeterminato di personale.

6.2.– Le previsioni di cui al comma 427 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014 ed all'art. 4 del d.P.C.m. 26 settembre 2014 – secondo quanto già osservato con riferimento al passo della circolare precedentemente esaminato – consentono poi di escludere il rischio, lamentato dalla Regione, dell'assorbimento di personale non qualificato e della conseguente preclusione di una coerente ed efficiente organizzazione degli uffici. Ciò porta quindi a negare il contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost.

6.3.– La ricorrente, sempre con riferimento alla parte della circolare concernente il comma 424, censura, infine, la previsione che, nell'ambito dei soggetti destinatari delle assunzioni a tempo indeterminato, sia data la priorità ai vincitori di concorso rispetto al personale soprannumerario degli enti di area vasta.

Ciò comporterebbe la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera p), e quarto comma, Cost., in quanto lo Stato difetterebbe di qualunque titolo per disciplinare il personale degli enti locali e delle Regioni, e le rispettive procedure di mobilità, nonché degli artt. 119, quarto comma, 3, primo comma, e 97, secondo comma, Cost., in quanto, riducendo la possibilità di scelta dell'amministrazione, introdurrebbe un fattore di ulteriore irrigidimento rispetto alla disciplina di cui al citato comma 424, già impugnato dalla Regione per violazione del principio di corrispondenza tra risorse e funzioni, del principio di ragionevolezza e del principio di buon andamento della pubblica amministrazione, perché imponeva l'assunzione di personale prescindendo dalle specifiche esigenze organizzative e funzionali dell'amministrazione regionale.

6.4.– Anche con riferimento a tale passo della circolare – in ordine al quale valgono le medesime conclusioni sulla riconducibilità della materia alla competenza legislativa esclusiva statale elaborate con riferimento agli altri passi – le argomentazioni della sentenza n. 202 del 2016 relative alla mancata incidenza dello Stato sulla scelta della destinazione delle risorse, sopra ricordate, portano ad escludere la violazione dell'art. 119 Cost.

In particolare, analogamente a quanto esposto in ordine al profilo relativo al precedente passo concernente il comma 424, la violazione degli artt. 3 e 97 Cost. è scongiurata dal dettato del comma 427 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014 e dall'art. 4 del d.P.C.m. 26 settembre 2014, che – come chiarito – recuperano il potere di scelta delle Regioni nella materia.

7.– In conclusione, la riconduzione della disciplina censurata agli artt. 114 e 117, secondo comma, lettera p), Cost. e il mancato contrasto con gli artt. 3, 97, 118 e 119 Cost., comportano la non fondatezza del conflitto in oggetto.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile il conflitto di attribuzione, promosso dalla Regione Puglia nei confronti dello Stato in relazione alla circolare n. 1/2015 (DAR Prot. 1856 del 29.1.2015), adottata dal Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e dal Ministro per gli affari regionali

e le autonomie, recante «Linee guida in materia di attuazione delle disposizioni in materia di personale e di altri profili connessi al riordino delle funzioni delle province e delle città metropolitane. Articolo 1, commi da 418 a 430, della legge 23 dicembre 2014, n. 190», relativamente al passo concernente il comma 421, con il ricorso indicato in epigrafe;

2) respinge per il resto il ricorso, dichiarando che spettava allo Stato adottare la circolare n. 1/2015 (DAR Prot. 1856 del 29.1.2015).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 aprile 2017.

Paolo GROSSI, Presidente
Giancarlo CORAGGIO, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 27 giugno 2017.

Sentenza: 10 maggio, n. 151

Materia: Bilancio e contabilità pubblica

Parametri invocati: Articoli 97, primo comma, 81, ultimo comma e 119, primo e sesto comma, della Costituzione. Articoli 36 e 43 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), e correlate norme di attuazione, all'art. 2 del d.p.r. 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria)

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regione Siciliana

Oggetto: art. 1, commi 685, 688 e 689, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)”

Esito:

-inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 688, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 e dell'art. 1, comma 689, della legge n. 208 del 2015

-non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 685, della legge n. 208 del 2015 e dell'art. 1, comma 689, della legge n. 208 del 2015

Estensore nota: Domenico Ferraro

Sintesi:

La Regione siciliana ha impugnato, tra l'altro, l'art. 1, commi 685, 688 e 689, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)”, in riferimento agli articoli 36 e 43 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), e correlate norme di attuazione, all'art. 2 del d.p.r. 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria), e agli articoli 97, primo comma, 81, ultimo comma e 119, primo e sesto comma, della Costituzione.

Il comma 685 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015 attribuisce alla Regione siciliana l'importo di 900 milioni di euro per l'anno 2016, nelle more anche dell'adeguamento delle norme di attuazione dello statuto regionale alle modifiche intervenute nella legislazione tributaria, al fine di omogeneizzare il comparto delle autonomie speciali, in modo da addivenire, tra l'altro, a un chiarimento sulla compartecipazione regionale e sulla revisione della percentuale di compartecipazione al gettito tributario.

La Regione Sicilia eccepisce che per l'adeguamento delle norme di attuazione dello statuto siciliano non sia richiamato l'art. 43 dello stesso statuto, secondo cui “*Una Commissione paritetica di quattro membri nominati dall'Alto Commissario della Sicilia e dal Governo dello Stato, determinerà le norme transitorie relative al passaggio degli uffici e del personale dello Stato alla Regione, nonché le norme per l'attuazione del presente Statuto*”.

Per la Corte la questione non è fondata per erroneità del presupposto interpretativo e spiega che la mancanza di un espresso richiamo della norma statutaria non può essere in alcun modo intesa come espressione della volontà di fare eccezione ad una disciplina di rango costituzionale e non sussiste la lamentata lesione dell'autonomia differenziata riconosciuta dallo statuto speciale.

Il comma 688 dispone il versamento al bilancio dello Stato, da parte di ciascuna Regione, della somma complessiva, come ripartita, di 6,6 milioni di euro per il 2016, di 9,8 milioni di euro per il 2017, di 12,1 milioni di euro per il 2018 e di 14,2 milioni di euro a decorrere dal 2019.

Per la Corte la questione è inammissibile, per carenza di interesse, attesa la evidente non riferibilità della disposizione censurata alle Regioni ad autonomia differenziata, quale è la Regione siciliana, come eccepito dall'Avvocatura dello Stato.

Il comma 689 stabilisce che *“L'importo di 9,9 milioni di euro per l'anno 2016, di 14,8 milioni di euro per l'anno 2017, di 18,2 milioni di euro per l'anno 2018 e di 21,2 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2019 è recuperato all'erario attraverso un maggiore accantonamento nei confronti della Regione siciliana a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali ed è corrispondentemente migliorato per ciascun anno l'obiettivo di finanza pubblica della Regione siciliana”*.

La Regione deduce, in sintesi, la violazione degli articoli 36 e 43 dello statuto siciliano, dell'art. 2, primo comma, del d.p.r. 1074 del 1965, degli articoli 97, primo comma, per l'aspetto della garanzia degli equilibri di bilancio delle pubbliche amministrazioni, 81, ultimo comma, e 119, primo e sesto comma, Costituzione con riferimento ai principi di certezza delle entrate, di affidamento e di corrispondenza tra risorse e funzioni.

Per la Corte, la questione prospettata con riguardo alla lesione dell'art. 97, primo comma, Costituzione, con riferimento all'aspetto della garanzia degli equilibri di bilancio delle pubbliche amministrazioni, è inammissibile.

La Corte ricorda di aver più volte affermato che le Regioni possono evocare parametri di legittimità diversi da quelli che sovrintendono al riparto di attribuzioni solo quando la violazione denunciata sia potenzialmente idonea a determinare una lesione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni, e queste ultime abbiano sufficientemente motivato in ordine ai profili di una possibile ridondanza della violazione dei parametri in questione sul riparto di competenze, assolvendo all'onere di indicare la specifica competenza regionale che ne risulterebbe offesa e delle ragioni di tale lesione.

Nel caso in esame queste condizioni di ammissibilità non sono soddisfatte.

Per la Corte, anche la censura di violazione dell'art. 81, ultimo comma, Costituzione, è inammissibile, atteso che la Regione omette di spiegare in che modo si verificherebbe la lesione della propria autonomia finanziaria.

La giurisprudenza costituzionale ha precisato che grava sulla Regione l'onere probatorio circa il pregiudizio lamentato, onere da soddisfarsi mediante la dimostrazione, anche attraverso dati quantitativi, dell'incidenza delle riduzioni di provvista finanziaria sull'esercizio delle funzioni e la Corte ricorda le sentenze 23 e 26 del 2014, la 239 del 2015.

Non è fondata, invece, la questione di legittimità costituzionale del comma 689 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015, prospettata in riferimento agli articoli 36 e 43 dello Statuto siciliano, e all'art. 2 del d.p.r. n. 1074 del 1965, con riguardo alla previsione dell'accantonamento in sé. La Corte ha costantemente affermato che di regola i principi fondamentali fissati dalla legislazione dello Stato nell'esercizio della competenza di coordinamento della finanza pubblica si applicano anche ai soggetti ad autonomia speciale, in quanto essi sono funzionali a prevenire disavanzi di bilancio, a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e anche a garantire l'unità economica della Repubblica, come richiesto dai principi costituzionali e dai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea e ricorda le sentenze 82/2015 e 62/2017.

In particolare, nel vagliare l'accantonamento di quote del gettito tributario destinato alla Regione siciliana, la Corte ha precisato la distinzione tra gli istituti della riserva e dell'accantonamento, affermando la legittimità di quest'ultimo, poiché, mentre attraverso la riserva, lo Stato sottrae definitivamente all'ente territoriale una quota di compartecipazione ai tributi erariali che ad esso sarebbe spettata, e se ne appropria a tutti gli effetti allo scopo di soddisfare specifiche finalità, per mezzo dell'accantonamento le poste attive che spettano alla Regione, in forza degli statuti e della normativa di attuazione, permangono nella titolarità della stessa, ma sono temporaneamente sottratte alla sua disponibilità.

È egualmente non fondata la censura relativa alla durata indeterminata dell'accantonamento dopo il 2019 e alla sua conseguente illegittimità alla stregua della giurisprudenza costituzionale.

Difatti, tale durata non può ritenersi indeterminata, poiché la natura stessa del debito comporta un termine implicito, collegato alla scadenza dei titoli emessi per la provvista finanziaria della somma di 900 milioni di euro anticipata alla Regione.

La Corte dichiara pertanto o inammissibili o non fondate le diverse questioni sollevate.

Bilancio e contabilità pubblica - Assegnazione alla Regione siciliana di 900 milioni di euro nelle more dell'adeguamento delle norme di attuazione dello Statuto alle modifiche della legislazione tributaria - Importi da recuperare all'erario attraverso un maggiore accantonamento a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali. - Legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», art. 1, commi 685, 688 e 689. - (T-170151) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.27 del 5-7-2017)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 685, 688 e 689, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», promosso dalla Regione siciliana con ricorso notificato il 29 febbraio 2016, depositato in cancelleria l'8 marzo 2016 ed iscritto al n. 15 del registro ricorsi 2016.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 10 maggio 2017 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi l'avvocato Beatrice Fiandaca per la Regione siciliana e l'avvocato dello Stato Andrea Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– La Regione siciliana, con ricorso notificato il 29 febbraio 2016 e depositato nella cancelleria di questa Corte il successivo 8 marzo, ha impugnato, tra l'altro, l'art. 1, commi 685, 688 e 689, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», in riferimento, nel complesso, agli artt. 36 e 43 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), «e correlate norme di attuazione», all'art. 2 del d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria), e agli artt. 97, primo comma, 81, ultimo comma e 119, primo e sesto comma, della Costituzione, anche in riferimento all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

2.– Devono essere riservate a separate pronunce le decisioni sulle ulteriori questioni di legittimità costituzionale proposte con lo stesso ricorso.

3.– In via preliminare, va rilevato che il generico richiamo a «correlate norme di attuazione», non è idoneo ad integrare il relativo parametro.

4.– Sempre in via preliminare, secondo la giurisprudenza di questa Corte, la cosiddetta clausola di salvaguardia, di cui al comma 992 dell’art. 1 della legge n. 208 del 2015, richiamata dallo Stato a sostegno della non lesività delle norme impugnate, non esclude i vizi di costituzionalità allorché «tale clausola entri in contraddizione con quanto testualmente affermato dalle norme impugnate, che facciano esplicito riferimento alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome» (ex multis, sentenza n. 40 del 2016), ciò che si verifica nella specie.

5.– Il comma 685 dell’art. 1 della legge n. 208 del 2015 attribuisce alla Regione siciliana l’importo di 900 milioni di euro per l’anno 2016, nelle more anche dell’adeguamento delle norme di attuazione dello statuto regionale alle modifiche intervenute nella legislazione tributaria, al fine di omogeneizzare il comparto delle autonomie speciali, in modo da addivenire, tra l’altro, a un chiarimento sulla compartecipazione regionale e sulla revisione della percentuale di compartecipazione al gettito tributario.

5.1.– La doglianza della Regione verte sulla circostanza che per l’adeguamento delle norme di attuazione dello statuto siciliano non sia richiamato l’art. 43 dello stesso statuto, secondo cui «Una Commissione paritetica di quattro membri nominati dall’Alto Commissario della Sicilia e dal Governo dello Stato, determinerà le norme transitorie relative al passaggio degli uffici e del personale dello Stato alla Regione, nonché le norme per l’attuazione del presente Statuto».

5.2.– La questione non è fondata per erroneità del presupposto interpretativo.

La mancanza di un espresso richiamo della norma statutaria non può essere in alcun modo intesa come espressione della volontà di fare eccezione ad una disciplina di rango costituzionale (art. 1, primo comma, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, recante «Conversione in legge costituzionale dello Statuto della Regione siciliana, approvato col R.D.Lgs. 15 maggio 1946, n. 455»).

Non esiste, dunque, la lamentata lesione dell’autonomia differenziata riconosciuta dallo statuto speciale.

6.– Il comma 688 dispone il versamento al bilancio dello Stato, da parte di ciascuna Regione, della somma complessiva, come ripartita, di 6,6 milioni di euro per il 2016, di 9,8 milioni di euro per il 2017, di 12,1 milioni di euro per il 2018 e di 14,2 milioni di euro a decorrere dal 2019.

6.1.– La questione, peraltro prospettata in chiave ipotetica, è inammissibile, per carenza di interesse, attesa la evidente non riferibilità della disposizione censurata alle Regioni ad autonomia differenziata, quale è la Regione siciliana, come eccepito dall’Avvocatura dello Stato.

7.– Il comma 689 stabilisce che «L’importo di 9,9 milioni di euro per l’anno 2016, di 14,8 milioni di euro per l’anno 2017, di 18,2 milioni di euro per l’anno 2018 e di 21,2 milioni di euro annui a decorrere dall’anno 2019 è recuperato all’erario attraverso un maggiore accantonamento nei confronti della Regione siciliana a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali ed è corrispondentemente migliorato per ciascun anno l’obiettivo di finanza pubblica della Regione siciliana».

7.1.– La Regione, sollevando preliminarmente dubbi sulla natura e sul fondamento della pretesa, deduce la violazione degli artt. 36 e 43 dello statuto siciliano, dell’art. 2, primo comma, del d.P.R. n. 1074 del 1965, degli artt. 97, primo comma (per l’aspetto della garanzia degli equilibri di bilancio delle pubbliche amministrazioni), 81, ultimo comma, e 119, primo e sesto comma, Cost. – principi di certezza delle entrate, di affidamento e di corrispondenza tra risorse e funzioni – anche in riferimento all’art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, sia con riguardo al previsto recupero mediante accantonamento, sia con riguardo alla stabilita indeterminata decorrenza dall’anno 2019.

8.– La questione prospettata con riguardo alla lesione dell’art. 97, primo comma, Cost. (per l’aspetto della garanzia degli equilibri di bilancio delle pubbliche amministrazioni), è inammissibile.

Questa Corte ha più volte affermato che le Regioni possono evocare parametri di legittimità diversi da quelli che sovrintendono al riparto di attribuzioni solo quando la violazione denunciata sia potenzialmente idonea a determinare una lesione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni, e queste ultime abbiano sufficientemente motivato in ordine ai profili di una possibile ridondanza della violazione dei parametri in questione sul riparto di competenze, assolvendo all’onere di indicare la specifica competenza regionale che ne risulterebbe offesa e delle ragioni di tale lesione.

Nella specie, queste condizioni di ammissibilità non sono soddisfatte, mancando ogni considerazione al riguardo.

8.1.– Anche la censura di violazione dell’art. 81, ultimo comma, Cost., è inammissibile, atteso che la Regione omette di spiegare in che modo si verificherebbe la lesione della propria autonomia finanziaria.

In particolare la giurisprudenza costituzionale ha precisato che grava sulla Regione l’onere probatorio circa il pregiudizio lamentato, onere da soddisfarsi mediante la dimostrazione, anche attraverso dati quantitativi, dell’incidenza delle riduzioni di provvista finanziaria sull’esercizio delle funzioni (ex plurimis, sentenze n. 239 del 2015, n. 26 e n. 23 del 2014).

Nel caso di specie, l’asserito squilibrio e la compromissione delle proprie funzioni non sono né argomentati, né tantomeno provati, e tale carenza non è colmata dal riferimento alla relazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti in sede di parifica del rendiconto, in cui si rappresenta solo lo sviluppo dell’indebitamento regionale, come si precisa puntualmente nella sentenza n. 127 del 2016.

8.2.– Per le stesse ragioni è inammissibile la censura di violazione dell’art. 119, primo e sesto comma, Cost. – principi di certezza delle entrate, di affidamento e di corrispondenza tra risorse e funzioni – in riferimento all’art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, senza peraltro che siano indicate le ragioni per le quali il parametro invocato garantirebbe una maggiore autonomia della Regione e sarebbe, perciò, applicabile in luogo di quelli statuari (sentenza n. 250 del 2007).

9.– Non è fondata, invece, la questione di legittimità costituzionale del comma 689 dell’art. 1 della legge n. 208 del 2015, prospettata in riferimento agli artt. 36 e 43 dello statuto siciliano, e all’art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965, con riguardo alla previsione dell’accantonamento in sé.

9.1.– La legittimità dell’istituto è stata più volte ritenuta da questa Corte (sentenze n. 188 e n. 127 del 2016, n. 82 e n. 77 del 2015), che ha anche «costantemente affermato che di regola i principi fondamentali fissati dalla legislazione dello Stato nell’esercizio della competenza di coordinamento della finanza pubblica si applicano anche ai soggetti ad autonomia speciale, in quanto essi sono funzionali a prevenire disavanzi di bilancio, a preservare l’equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e anche a garantire l’unità economica della Repubblica, come richiesto dai principi costituzionali e dai vincoli derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea» (sentenza n. 82 del 2015, nonché, ex multis, sentenza n. 62 del 2017).

In particolare, nel vagliare l’accantonamento di quote del gettito tributario destinato alla Regione siciliana, con le citate sentenze n. 127 del 2016, n. 82 e n. 77 del 2015, la Corte ha precisato la distinzione tra gli istituti della riserva e dell’accantonamento, affermando la legittimità di quest’ultimo, poiché, mentre attraverso la riserva, lo Stato sottrae definitivamente all’ente territoriale una quota di compartecipazione ai tributi erariali che ad esso sarebbe spettata, e se ne appropria a tutti gli effetti allo scopo di soddisfare specifiche finalità, per mezzo dell’accantonamento le poste attive che spettano alla Regione, in forza degli statuti e della normativa di attuazione, permangono nella titolarità della stessa, ma sono temporaneamente sottratte alla sua disponibilità.

9.2.– Nel fare applicazione di tali principi al caso in esame, va premesso che, come chiarito dalla difesa dello Stato, il dubbio della ricorrente, circa la natura e il fondamento della pretesa alla somma oggetto dell'accantonamento, va sciolto nel senso che le somme attengono agli interessi passivi sul contributo destinato alla Regione, ai sensi del comma 685 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015.

9.3.– Una volta ritenuta la legittimità della pretesa dello Stato, l'istituto dell'accantonamento costituisce il mezzo procedurale per anticipare l'adempimento in attesa che sopraggiungano le norme di attuazione di cui all'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 169 della Costituzione), mezzo che, come si è visto, non presenta i profili di illegittimità costituzionale lamentati, né in via generale, né in riferimento agli artt. 36 e 43 dello statuto speciale.

10.– È egualmente non fondata la censura relativa alla durata indeterminata dell'accantonamento dopo il 2019 e alla sua conseguente illegittimità alla stregua della giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 188 e n. 127 del 2016, n. 82 e n. 77 del 2015). Difatti, tale durata non può ritenersi indeterminata, poiché la natura stessa del debito comporta un termine implicito, collegato alla scadenza dei titoli emessi per la provvista finanziaria della somma di 900 milioni di euro anticipata alla Regione.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservate a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso in epigrafe;

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 688, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», promossa, in riferimento agli artt. 36 e 43 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), e agli artt. 97, primo comma, 81, ultimo comma, 119, primo e sesto comma, della Costituzione, anche in riferimento all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), dalla Regione siciliana, con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 689, della legge n. 208 del 2015, promossa, in riferimento agli artt. 97, primo comma, 81, ultimo comma, 119, primo e sesto comma, Cost., anche in riferimento all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, dalla Regione siciliana, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 685, della legge n. 208 del 2015, promossa, in riferimento all'art. 43 del r.d.lgs. n. 455 del 1946, dalla Regione siciliana, con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 689, della legge n. 208 del 2015, promossa, in riferimento agli artt. 36 e 43 del r.d.lgs. n. 455 del 1946, e all'art. 2, del d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria), dalla Regione siciliana, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 maggio 2017.

Paolo GROSSI, Presidente
Giancarlo CORAGGIO, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 27 giugno 2017.

Sentenza: 23 maggio 2017, n. 152

Materia: trasporto pubblico

Parametri invocati: art. 117, primo e secondo comma, lettera e) Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 12, comma 1, lettera b), della legge della Regione Molise 4 maggio 2016, n. 5 (Legge di stabilità regionale 2016).

Esito: - inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, lettera b), della legge della Regione Molise 4 maggio 2016, n. 5 (Legge di stabilità regionale 2016), in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione;

- non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, lettera b), della legge della Regione Molise n. 5 del 2016, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Estensore nota: Carla Paradiso

Sintesi:

La Corte si pronuncia sul ricorso promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti dell'articolo 12, comma 1, lettera b) della legge regionale del Molise 5/2016 (Legge di stabilità regionale 2016) per violazione dell'articolo 117, primo e secondo comma, lettera e.) della Costituzione.

La norma censurata introduce tra i requisiti per l'iscrizione al ruolo dei conducenti di veicoli o natanti "*il domicilio professionale nella provincia di Campobasso o di Isernia*" violando così, secondo il ricorrente, le disposizioni costituzionali, poiché la previsione di tale requisito costituirebbe un'ingiustificata discriminazione limitativa della modalità di accesso al mercato della libera circolazione dei lavoratori, ponendosi in contrasto con i principi nazionali e comunitari in materia di concorrenza.

In primo luogo la Consulta dichiara inammissibile la questione relativa alla violazione dell'articolo 117, primo comma, della Costituzione, in riferimento alla lesione dei principi comunitari in materia di concorrenza, perché risulta mancante la necessaria piena corrispondenza tra il ricorso e la delibera che l'ha autorizzato (sentenze 265 e 1 del 2016, 250 e 153 del 2015).

La questione sollevata in relazione al secondo comma, lettera e) dell'articolo 117 è ritenuta non fondata.

La Corte fa notare che il requisito del "*domicilio professionale nella provincia di Campobasso o di Isernia*" richiesto dalla legge della Regione Molise non può essere comparato alla norma, citata dal ricorrente, che richiedeva la residenza di almeno un anno (art. 6, comma 1, lettera b) l.r. Molise 25/2012), dichiarata illegittima dalla stessa Corte per lesione del principio della concorrenza con sentenza 264/2013.

Diverse sono le caratteristiche del requisito oggetto del ricorso. Scrive la Corte "*È, difatti, di tutta evidenza la necessità che il soggetto iscritto presso il ruolo provinciale abbia un domicilio professionale nello stesso ambito territoriale in cui intende svolgere la sua attività, essendo assoggettato al controllo e al mantenimento di tutti i requisiti richiesti da parte della Camera di commercio provinciale che gestisce il ruolo in questione. Il collegamento territoriale con la Regione in cui il soggetto è abilitato a svolgere la sua attività trova, dunque, una sua ragionevole motivazione nella natura e caratteristiche del ruolo professionale dei conducenti, per il quale lo*

stesso legislatore nazionale ha stabilito l'ambito territoriale di svolgimento dell'attività regolata, demandando gli artt. 2, 3, 5 e 5-bis della legge n. 21 del 1992 a regolamenti comunali di definire l'area e le modalità di esercizio".

Una volta che il soggetto interessato ha superato positivamente l'esame presso la Commissione regionale, attestando così la volontà di esercitare l'attività di conducente nella Regione, la previsione del domicilio professionale nel medesimo ambito risulta giustificabile sia per esigenze di gestione amministrativa del ruolo stesso, sia per i relativi controlli sul mantenimento dei requisiti, anche in funzione delle esigenze di garanzia e tutela dell'utenza.

La Corte ritiene, dunque, che l'introduzione del requisito del domicilio professionale non determini alcuna lesione della competenza statale in materia di concorrenza, costituendo, invece, espressione della competenza regionale nella regolazione del settore di attività in oggetto, ad essa demandata dal legislatore nazionale.

Trasporto pubblico - Ruolo provinciale dei conducenti di veicoli o natanti adibiti ad autoservizi pubblici non di linea - Requisiti per l'iscrizione - Domicilio professionale nella Provincia di Campobasso o di Isernia. - Legge della Regione Molise 4 maggio 2016, n. 5 (Legge di stabilità regionale 2016), art. 12, comma 1, lettera b). - (T-170152) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.27 del 5-7-2017)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, lettera b), della legge della Regione Molise 4 maggio 2016, n. 5 (Legge di stabilità regionale 2016), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 4-5 luglio 2016, depositato in cancelleria il 14 luglio 2016 ed iscritto al n. 42 del registro ricorsi 2016.

Udito nell'udienza pubblica del 23 maggio 2017 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

udito l'avvocato dello Stato Massimo Salvatorelli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con ricorso notificato il 4-5 luglio 2016, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato, in riferimento all'art. 117, primo e secondo comma, lettera e), della Costituzione, l'art. 12, comma 1, lettera b), della legge della Regione Molise 4 maggio 2016, n. 5 (Legge di stabilità regionale 2016).

Secondo il ricorrente la norma censurata, nell'introdurre tra i requisiti per l'iscrizione al ruolo dei conducenti di veicoli o natanti di cui alla legge 15 gennaio 1992, n. 21 (Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea), previsti dalla legge reg. Molise 13 novembre 2012, n. 25 (Norme per il trasporto di persone mediante servizi pubblici non di linea – Istituzione del ruolo dei conducenti di veicoli o natanti di cui alla legge 15 gennaio 1992, n. 21), «il domicilio professionale nella provincia di Campobasso o Isernia», violerebbe le ricordate disposizioni costituzionali, in quanto il predetto requisito costituirebbe una ingiustificata discriminazione limitativa della modalità di accesso al mercato e della libera circolazione dei

lavoratori, ponendosi in contrasto con i principi nazionali e comunitari in materia di concorrenza, rimessa all'esclusiva competenza legislativa dello Stato.

2.– Ritiene questa Corte che debba essere, in via preliminare, dichiarata l'inammissibilità della questione relativa alla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., denunciata con riferimento alla invocata lesione dei principi comunitari in materia di concorrenza.

Tale parametro, infatti, non risulta evocato nella delibera del Consiglio dei ministri, in data 30 giugno 2016, di autorizzazione alla proposizione di impugnazione della disposizione regionale in esame.

Pertanto, non sussiste la necessaria piena corrispondenza tra il ricorso e la delibera del Consiglio dei ministri che l'ha autorizzato (ex plurimis, sentenze n. 265 e n. 1 del 2016, n. 250 e n. 153 del 2015).

3.– La questione, riferita alla asserita violazione del parametro posto dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., non è fondata.

3.1.– Il ricorrente, a sostegno della dedotta violazione da parte della disposizione censurata dei principi di concorrenza, adduce il precedente costituito dalla sentenza n. 264 del 2013, con cui questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, lettera b), della medesima legge reg. Molise n. 25 del 2012, che prevedeva, tra i requisiti per l'iscrizione al ruolo provinciale dei conducenti, l'«essere residente in un comune compreso nel territorio della Regione da almeno un anno ed avere la sede legale dell'impresa nel territorio regionale».

Ad avviso della difesa dello Stato, difatti, la disposizione ora censurata introdurrebbe un requisito per l'iscrizione al ruolo dei conducenti che costituirebbe, analogamente a quello della residenza da un anno di cui alla sentenza n. 264 del 2013, un fattore di rigidità e di ostacolo alla concorrenza, in quanto elemento di «compartimentazione territoriale».

4.– Alla stregua dell'analisi del quadro normativo che disciplina la materia e dei contenuti e delle implicazioni della sentenza n. 264 del 2013, la prospettazione del ricorrente non è condivisibile.

Il trasporto mediante autoservizi pubblici non di linea è a tutt'oggi disciplinato dalla legge 15 gennaio 1992, n. 21.

L'art. 1 definisce, al comma 1, gli autoservizi pubblici non di linea «quelli che provvedono al trasporto collettivo od individuale di persone, con funzione complementare e integrativa rispetto ai trasporti pubblici di linea ferroviari, automobilistici, marittimi, lacuali ed aerei, e che vengono effettuati, a richiesta dei trasportati o del trasportato, in modo non continuativo o periodico, su itinerari e secondo orari stabiliti di volta in volta»; il comma 2, stabilisce poi: «Costituiscono autoservizi pubblici non di linea: a) il servizio di taxi con autovettura, motocarozzetta, natante e veicoli a trazione animale; b) il servizio di noleggio con conducente e autovettura, motocarozzetta, natante e veicoli a trazione animale».

Il successivo art. 4 definisce, al comma 1, le competenze regionali in materia, stabilendo che «Le regioni esercitano le loro competenze in materia di trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, e nel quadro dei principi fissati dalla presente legge».

A sua volta, l'art. 6 della stessa legge-quadro n. 21 del 1992 prevede l'istituzione presso le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, del ruolo dei conducenti di veicoli o natanti adibiti ad autoservizi pubblici non di linea (comma 1), stabilendo, in particolare, che il ruolo è istituito dalle regioni (comma 4) e che: «L'iscrizione nel ruolo costituisce requisito indispensabile per il rilascio della licenza per l'esercizio del servizio di taxi e dell'autorizzazione per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente» (comma 5).

Il comma 3 dell'art. 8, prevede, poi, che «Per poter conseguire e mantenere l'autorizzazione per il servizio di noleggio con conducente è obbligatoria la disponibilità, in base a valido titolo giuridico, di una sede, di una rimessa o di un pontile di attracco situati nel territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione».

La Regione Molise ha dato attuazione alle predette disposizioni nazionali, di cui alla legge-quadro n. 21 del 1992, con la legge regionale n. 25 del 2012, recante «Norme per il trasporto di persone mediante servizi pubblici non di linea – Istituzione del ruolo dei conducenti di veicoli o natanti di cui alla legge 15 gennaio 1992, n. 21».

Nello specifico, l'art. 4, nell'istituire, ai sensi del ricordato art. 6 della legge n. 21 del 1992, il ruolo provinciale presso le Camere di commercio, ha stabilito, al comma 2, che «L'iscrizione nel ruolo di cui al comma 1 avviene previo esame sostenuto presso la Commissione regionale costituita ai sensi dell'articolo 7, finalizzato all'accertamento dei requisiti di idoneità personali e professionali». In proposito, l'art. 6 della medesima legge regionale ribadisce, tra i requisiti che devono possedere i soggetti che intendono iscriversi al predetto ruolo, quello di aver sostenuto con esito favorevole l'esame di cui all'art. 10, salvi i casi in cui è ammessa l'iscrizione di diritto ai sensi del successivo art. 11.

In base al coordinato disposto delle citate previsioni di cui agli artt. 4 e 6 della legge reg. Molise n. 25 del 2012, il superamento dell'esame costituisce, dunque, condizione essenziale per l'iscrizione al ruolo dei conducenti.

Ciò posto, il requisito introdotto dalla disposizione scrutinata, secondo cui il soggetto che intende iscriversi al ruolo deve avere, tra gli altri requisiti, anche il domicilio professionale nella Provincia di Campobasso o di Isernia, non configura un elemento comparabile al requisito della residenza da almeno un anno, previsto dalla disposizione dichiarata costituzionalmente illegittima nella ricordata sentenza n. 264 del 2013.

Rileva, in proposito, questa Corte che la disposizione di cui all'art. 6, comma 1, lettera b), della legge reg. Molise n. 25 del 2012, oggetto della ricordata pronuncia d'illegittimità costituzionale, subordinava l'iscrizione al ruolo dei conducenti ad un requisito di status: la costituzione della sede legale dell'impresa nel territorio regionale e la maturazione del requisito di almeno un anno di residenza nello stesso.

La sentenza n. 264 del 2013 ha sottolineato, difatti, che la disposizione favoriva «(per tale sola loro condizione) quei richiedenti già da tempo localizzati nel territorio regionale [...]», ravvisando in essa una evidente funzione “protezionistica” degli operatori locali, volta a rendere difficoltoso l'accesso al mercato regionale di soggetti “esterni”, attraverso un mero elemento di “localizzazione”.

5.– Ben diverse sono le caratteristiche del requisito del mero «domicilio professionale» che, come tale, non presuppone uno requisito particolare e non presenta, pertanto, profili lesivi della concorrenza.

In tale contesto, la disposizione scrutinata risulta coerente e funzionale alla configurazione e finalità che il legislatore nazionale ha conferito al ruolo dei conducenti. È, difatti, di tutta evidenza la necessità che il soggetto iscritto presso il ruolo provinciale abbia un domicilio professionale nella stesso ambito territoriale in cui intende svolgere la sua attività, essendo assoggettato al controllo e al mantenimento di tutti i requisiti richiesti da parte della Camera di commercio provinciale che gestisce il ruolo in questione.

Il collegamento territoriale con la Regione in cui il soggetto è abilitato a svolgere la sua attività trova, dunque, una sua ragionevole motivazione nella natura e caratteristiche del ruolo professionale dei conducenti, per il quale lo stesso legislatore nazionale ha stabilito l'ambito territoriale di svolgimento dell'attività regolata, demandando gli artt. 2, 3, 5 e 5-bis della legge n. 21 del 1992 a regolamenti comunali di definire l'area e le modalità di esercizio.

Una volta che il soggetto interessato abbia superato positivamente l'esame presso la Commissione regionale, attestando così la volontà di esercitare l'attività di conducente nella relativa Regione, la previsione del domicilio professionale nel medesimo ambito risulta giustificabile in termini di esigenze di gestione amministrativa del ruolo stesso e del relativo controllo sul mantenimento dei requisiti, anche in funzione delle esigenze di garanzia e tutela dell'utenza.

Conclusivamente, ritiene questa Corte che il requisito in esame non determina la dedotta lesione della competenza statale in materia di concorrenza, costituendo espressione della

competenza regionale nella regolazione del settore di attività in oggetto ad essa demandata dal legislatore nazionale.
per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, lettera b), della legge della Regione Molise 4 maggio 2016, n. 5 (Legge di stabilità regionale 2016), promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, con il ricorso in epigrafe;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, lettera b), della legge della Regione Molise n. 5 del 2016, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 maggio 2017.

Paolo GROSSI, Presidente
Giulio PROSPERETTI, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 27 giugno 2017.

Sentenza: 9 maggio 2017, n. 154

Materia: coordinamento della finanza pubblica

Parametri invocati: statuti speciali e relative norme di attuazione; artt. 3, 5, 24, 32, 81, sesto comma, 97, 116, 117, commi primo, terzo e quarto, 118, 119, 120 e 136 Cost; principio di leale collaborazione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Provincia autonoma di Bolzano; Provincia autonoma di Trento; Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia; Regione autonoma Sardegna; Regione siciliana; Regione Veneto;

Oggetto: art. 1, commi 680, 681 e 682 della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016)

Esito: inammissibilità o infondatezza delle questioni sollevate

Estensore: Cesare Belmonte

Sintesi:

Le Province autonome di Trento e di Bolzano e la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia impugnano alcune disposizioni contenute nell'art. 1, comma 680, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016). Tale comma è invece censurato per intero dalla Regione autonoma Sardegna, così come dalla Regione siciliana e dalla Regione Veneto. Queste ultime censurano anche i successivi commi 681 e 682 del medesimo art. 1 della l. 208/2015.

La Corte delinea preliminarmente i contenuti delle norme impugnate specificando quanto segue.

Nella versione vigente al momento della proposizione dei ricorsi, il citato art. 1, comma 680, determina il concorso delle Regioni e delle Province autonome agli obiettivi di finanza pubblica, fissandone la misura per ciascuno degli anni dal 2017 al 2019.

Demanda poi ai medesimi enti, in sede di autocoordinamento, il raggiungimento di un accordo sulla definizione degli ambiti di riduzione di spesa e dei relativi importi, e stabilisce che tale accordo è da recepire con intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, entro il 31 gennaio di ciascun anno. Prevede, inoltre, per il caso di mancata intesa, la definizione unilaterale da parte dello Stato dei rispettivi contributi - con riferimento anche alla popolazione residente e al prodotto interno lordo (PIL) - e la rideterminazione dei livelli di finanziamento degli ambiti individuati e delle modalità di acquisizione delle risorse da parte dello Stato, dovendosi tener conto anche delle risorse destinate al finanziamento corrente del Servizio sanitario nazionale.

Il comma 680 ribadisce inoltre l'obbligo di assicurare il finanziamento dei livelli essenziali di assistenza e fa salva la necessità di raggiungere un'intesa con ciascuna delle Regioni e delle Province ad autonomia speciale.

Per le Province autonome e per la Regione Trentino-Alto Adige, infine, il medesimo comma prevede che l'applicazione di quanto in esso stabilito debba avvenire nel rispetto dell'accordo raggiunto con lo Stato in data 15 ottobre 2014.

Il comma 681, per parte sua, conferma anche per l'anno 2019 il precedente contributo previsto dall'art. 46, comma 6, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89.

Il comma 682 detta esclusivamente prescrizioni di carattere procedurale, in particolare disciplinando ex novo, per gli anni successivi al 2015, i termini per la conclusione delle intese relative al riparto dei contributi alla finanza pubblica.

I ricorsi vertono su disposizioni parzialmente coincidenti, sicché la Corte dispone la riunione dei relativi giudizi ai fini di una decisione congiunta.

La Provincia autonoma di Bolzano censura il quarto periodo del comma 680 dell'art. 1 della l. 208/2015, a causa della previsione che impone anche alle Province autonome - oltreché alle Regioni - l'obbligo di assicurare il finanziamento dei livelli essenziali di assistenza, come eventualmente rideterminato anche ai sensi dei commi da 400 a 417 dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Legge di stabilità 2015).

Secondo la ricorrente tale disposizione si porrebbe in contrasto con l'accordo del 15 ottobre 2014 concluso tra le Province autonome e lo Stato e poi recepito - ai sensi dell'art. 104 dello statuto speciale - con i commi da 406 a 413 dell'art. 1 della l. 190/2014, che hanno disciplinato ex novo i rapporti finanziari tra le parti. In particolare, il richiamo, contenuto nella disposizione impugnata, anche dei commi 400 e 404 dell'art. 1 della l. 190/2014 (che prevedono per il 2018 un contributo aggiuntivo di 25 milioni di euro a carico della Provincia autonoma di Bolzano), nonché dei successivi commi 415 e 416 (che estendono all'annualità 2018 i contributi già introdotti dalle leggi di stabilità per il 2013 e per il 2014), non sarebbe stato concordato ai sensi dell'art. 104 dello statuto e si porrebbe in contrasto con l'accordo concluso con lo Stato, in quanto rinnoverebbe la previsione, con efficacia dal 2018, di contributi aggiuntivi rispetto a quello onnicomprensivo concordato con l'accordo in questione.

La questione, così come sollevata, è inammissibile. Gli effetti asseritamente contrastanti con l'accordo devono essere ricollegati direttamente alle disposizioni della l. 190/2014, che, successivamente alla stipula di gran parte degli accordi di finanza pubblica con le autonomie speciali nel corso dell'anno 2014, hanno introdotto un nuovo contributo a carico di queste ultime ed esteso al 2018 il periodo di incidenza delle norme attuative del concorso al risanamento della finanza pubblica imposto dalle precedenti manovre finanziarie. Tali disposizioni non furono, all'epoca, impugnate dalla ricorrente.

La norma contestata non rinnova affatto l'imposizione del contributo ascrivibile alle disposizioni della l. 190/2014, ma ha, invece, una portata sostanzialmente "ricognitiva" di un diverso obbligo, quello di garantire l'erogazione dei servizi nel rispetto dei LEA, nonostante la riduzione di risorse e i risparmi imposti - e non più contestabili - dalla medesima l. 190/2014.

Per identiche ragioni è inammissibile il ricorso proposto dalla **Provincia autonoma di Trento** contro il quarto periodo del comma 680.

In parte inammissibili ed in parte non fondate sono le questioni sollevate con il ricorso proposto dalla **Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia**.

Le questioni relative al quarto periodo del comma 680, con cui si deduce la violazione dell'accordo stipulato dalla Regione con lo Stato in data 23 ottobre 2014, sono inammissibili per le medesime ragioni enunciate dalla Corte in rapporto ai ricorsi delle due province autonome

Secondo la ricorrente il quarto periodo del comma 680 si porrebbe altresì in contrasto con il principio di ragionevolezza, dal momento che il rispetto dei LEA sarebbe già compreso nella definizione e nel riparto del contributo previsto dal primo periodo del comma 680.

La questione non è fondata, giacché nel primo caso il richiamo al rispetto dei livelli essenziali di assistenza fornisce un criterio di valutazione ai fini dell'individuazione degli ambiti di spesa sui quali far gravare il contributo; mentre nel secondo caso la norma esige di garantire il finanziamento dei LEA una volta che essi siano stati "*eventualmente*" rideterminati per effetto dei risparmi di spesa imposti dallo Stato.

La ricorrente censura, infine, il quinto periodo del comma 680, in quanto avrebbe ommesso di stabilire che per la Regione Friuli-Venezia Giulia l'attuazione del comma 680 debba avvenire nei termini dell'accordo stipulato dalla medesima con lo Stato in data 23 ottobre 2014.

Sarebbe così riservato alla ricorrente un trattamento ingiustamente deteriore rispetto a quello riconosciuto alle Province autonome della Regione Trentino-Alto Adige. La questione non è

fondata, giacché soltanto l'accordo concluso dallo Stato con le Province autonome esclude la possibilità di modifiche peggiorative, salvo esigenze eccezionali di finanza pubblica e per importi predeterminati nelle clausole del patto.

La **Regione autonoma Sardegna** assume che l'intero comma 680, nel prevedere un nuovo contributo alla finanza pubblica, per il triennio 2017-2019, imporrebbe un sacrificio economico elevato, per un importo che non potrebbe essere modificato dalle Regioni e dalle Province autonome. Queste sarebbero chiamate alla mera ripartizione, in base ad un accordo da raggiungere in sede di "*autocoordinamento*" e da recepire, poi, con intesa sancita dalla Conferenza permanente Stato-Regioni.

Questa disciplina contrasterebbe con gli artt. 7 e 8 dello statuto speciale, che escluderebbero la possibilità di prescrivere nuovi contributi alla finanza pubblica a carico della Regione senza preventiva regolazione pattizia tra lo Stato e la medesima. La censura non è fondata, giacché la norma va interpretata nel senso che è rimessa alla stipula di accordi bilaterali con ciascuna autonomia non solo la definizione dell'importo gravante su ciascuna di esse, ma la stessa riallocazione delle risorse disponibili.

Non fondata, infine, è la censura con cui la ricorrente assume l'equiparazione delle Regioni ad autonomia speciale a quelle ordinarie, tutte coinvolte a pari titolo, in sede di autocoordinamento, nella determinazione degli ambiti sui quali far gravare le riduzioni di spesa.

La Corte osserva che le autonomie speciali sono tenute a partecipare alle riunioni con le Regioni a statuto ordinario, ma non sono automaticamente vincolate alle decisioni assunte in quella sede, poiché "*il contributo di ciascuna autonomia speciale è determinato previa intesa con ciascuna delle stesse*".

La previsione del terzo periodo del comma 680, inoltre, esclude che le autonomie speciali possano essere soggette all'intervento sostitutivo statale, contrariamente a quanto asserito dalla ricorrente.

La ricorrente addebita altresì al comma 680 la violazione contestuale del principio di leale collaborazione; dell'autonomia economico-finanziaria della Regione, nonché dell'art. 3 Cost., per lesione dei principi di ragionevolezza, eguaglianza e affidamento.

Comune punto di riferimento delle censure è l'accordo stipulato con lo Stato il 21 luglio 2014, recepito dall'art. 42, commi da 9 a 13, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164.

Tale accordo sarebbe stato infranto dallo Stato, derivandone la lesione dei vari parametri indicati.

Le questioni non sono fondate. L'accordo concluso tra lo Stato e la Regione autonoma Sardegna, infatti, *va ascritto al cosiddetto coordinamento dinamico della finanza pubblica, concernente le singole misure finanziarie adottate per il governo di quest'ultima, come tali soggette a periodico adeguamento*.

Ciò esclude la possibilità di riconoscere, in generale, un affidamento tutelabile in ordine all'immutabilità delle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni; né la salvaguardia - operata dal quinto periodo del comma 680 - del solo accordo stipulato tra Stato e Regione autonoma Trentino-Alto Adige e Province autonome viola il principio di eguaglianza, attesa la peculiarità di tale accordo.

Quanto alla dedotta impossibilità di esercitare le funzioni attribuite alla ricorrente dalla Costituzione, dallo statuto e dalla legge a causa dell'imposizione del nuovo contributo al risanamento della finanza pubblica, la Consulta ritiene non assolto l'onere della prova.

Parimenti non fondata è la censura con cui la Regione autonoma Sardegna deduce la violazione delle sentenze con le quali la Corte ha sancito lo specifico lobbligo giuridico dello Stato di definire consensualmente con la Regione il regime dei loro rapporti economico-finanziari.

L'accordo concluso dallo Stato con la Sardegna in data 21 luglio 2014 non escludeva infatti la possibilità di imporre ulteriori contributi al risanamento finanziario nel rispetto del metodo

pattizio, *nella specie garantito con la previsione di apposite intese da concludere con tutte le autonomie speciali, inclusa la Regione Sardegna.*

La **Regione siciliana** censura il comma 680, deducendo la violazione del principio di leale collaborazione e del metodo pattizio, di cui all'art. 43 dello statuto. La questione non è fondata, giacché la violazione dei suddetti parametri è esclusa dal terzo periodo del comma 680, che prevede il raggiungimento di un'intesa con ciascuno degli enti ad autonomia differenziata.

Infine, nessuna prova è fornita dalla ricorrente in ordine all'impossibilità, asseritamente conseguente all'imposizione del contributo contestato, di attendere alle proprie funzioni.

La **Regione Veneto** impugna i commi 680, 681 e 682 dell'art. 1 della l. 208/2015 per contrasto con gli artt. 3, 32, 117, terzo comma, e 119 Cost., nonché con il principio di leale collaborazione.

Le questioni sollevate dalla ricorrente non sono fondate per i motivi seguenti:

-in merito alla supposta mancanza di proporzionalità dei tagli e al loro asserito carattere meramente lineare, le norme impugnate non impongono di effettuare riduzioni di identica dimensione in tutti i settori di spesa lasciando in primo luogo alle Regioni il potere di decidere l'entità dell'intervento in ogni singolo ambito;

-in relazione al preteso contrasto con l'art. 119 Cost., non è contestabile il potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducano in limitazioni indirette all'autonomia di spesa;

-le argomentazioni della ricorrente a sostegno della presunta inadeguatezza della stima dell'impatto finanziario dei nuovi LEA non spiegano in che modo il meccanismo normativo in oggetto aggravi la lamentata situazione di insufficienza di risorse per il finanziamento del fondo sanitario, spettando *proprio alle Regioni il compito di individuare gli ambiti di spesa sui quali operare i risparmi imposti dallo Stato*;

-nonostante il mancato coinvolgimento della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, le norme censurate assicurano un potere *di determinazione autonoma, da parte delle Regioni, in ordine alla modulazione delle necessarie riduzioni nei diversi ambiti di spesa.*

-la previsione del PIL regionale come criterio di riparto in caso di intervento sostitutivo statale non ha carattere perequativo, mirando a coinvolgere tutti gli enti nell'opera di risanamento, secondo criteri di progressività dello sforzo;

-la mancanza di un esplicito riferimento ai costi ed ai fabbisogni standard regionali non impedisce di tener conto di tali costi e fabbisogni per la distribuzione della riduzione di spesa.

-nell'estendere al 2019 il contributo imposto alle regioni dal comma 6 dell'art. 46 del d.l. 66/2014, la disposizione di cui al comma 681 non viola il canone della transitorietà delle manovre comportanti contributi regionali al contenimento della spesa pubblica, quale sancito dalla sentenza della Corte n. 141 del 2016, giacché la disposizione impugnata è entrata in vigore prima del deposito di quest'ultima sentenza, che non poteva essere conosciuta dal legislatore statale.

Tutte le altre questioni sollevate dalle Regioni ricorrenti sono giudicate inammissibili.

Bilancio e contabilità pubblica - Concorso delle Regioni e delle Province autonome agli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2017-2019 - Determinazione del contributo aggiuntivo dovuto - Procedure per la definizione degli ambiti di riduzione di spesa e dei relativi importi - Finanziamento dei livelli essenziali di assistenza. - Legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)» art. 1, commi 680, 681 e 682. - (T-170154) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.28 del 12-7-2017)

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 680, 681 e 682, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», promossi dalla Provincia autonoma di Bolzano, dalle Regioni autonome Sardegna e Friuli-Venezia Giulia, dalla Regione siciliana, dalla Regione Veneto e dalla Provincia autonoma di Trento, con ricorsi notificati il 26 febbraio-7 marzo 2016 (ricorso della Provincia autonoma di Bolzano), il 29 febbraio-7 marzo 2016 (ricorso della regione autonoma Sardegna), il 27-29 febbraio 2016 (ricorso della Regione Veneto) e il 29 febbraio 2016 (ricorsi della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, della Regione siciliana e della Provincia autonoma di Trento), depositati in cancelleria il 4 marzo 2016 (ricorso della Provincia autonoma di Bolzano), il 7 marzo 2016 (ricorsi delle Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna), l'8 marzo 2016 (ricorsi della Regione siciliana e della Regione Veneto) e il 10 marzo 2016 (ricorso della Provincia autonoma di Trento) e rispettivamente iscritti ai nn. 10, 13, 14, 15, 17 e 20 del registro ricorsi 2016.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 9 maggio 2017 il Giudice relatore Nicolò Zanon;

uditi gli avvocati Renate von Guggenberg per la Provincia autonoma di Bolzano, Massimo Luciani per la Regione autonoma Sardegna, Giandomenico Falcon per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, Antonio Lazzara per la Regione siciliana, Luca Antonini e Andrea Manzi per la Regione Veneto, Giandomenico Falcon e Andrea Manzi per la Provincia autonoma di Trento, e l'avvocato dello Stato Vincenzo Nunziata per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con i ricorsi indicati in epigrafe, le Province autonome di Trento e di Bolzano e la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia impugnano alcune disposizioni contenute nell'art. 1, comma 680, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)». Tale comma viene, invece, censurato per intero dalla Regione autonoma Sardegna, così come dalla Regione siciliana e dalla Regione Veneto, le quali ultime fanno oggetto di ricorso anche i successivi commi 681 e 682 del medesimo art. 1 della legge n. 208 del 2015.

Nella versione vigente al momento della proposizione dei ricorsi, il citato art. 1, comma 680, determina il concorso delle Regioni e delle Province autonome agli obiettivi di finanza pubblica, fissandone la misura per ciascuno degli anni dal 2017 al 2019.

Demanda poi ai medesimi enti, in sede di autocoordinamento, il raggiungimento di un accordo sulla definizione degli ambiti di riduzione di spesa e dei relativi importi, e stabilisce che tale accordo è da recepire con intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, entro il 31 gennaio di ciascun anno.

Prevede, inoltre, per il caso di mancata intesa, la definizione unilaterale da parte dello Stato dei rispettivi contributi – con riferimento anche alla popolazione residente e al prodotto interno lordo (PIL) – e la rideterminazione dei livelli di finanziamento degli ambiti individuati e delle modalità di acquisizione delle risorse da parte dello Stato, dovendosi tener conto anche delle risorse destinate al finanziamento corrente del Servizio sanitario nazionale.

Ancora, il comma 680 ribadisce l'obbligo di assicurare il finanziamento dei livelli essenziali di assistenza e fa salva la necessità di raggiungere un'intesa con ciascuna delle Regioni e delle Province ad autonomia speciale.

Per le Province autonome e per la Regione Trentino-Alto Adige, infine, il medesimo comma prevede che l'applicazione di quanto in esso stabilito debba avvenire nel rispetto dell'accordo raggiunto con lo Stato in data 15 ottobre 2014.

Il comma 681, per parte sua, conferma anche per l'anno 2019 il precedente contributo previsto dall'art. 46, comma 6, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89.

Il comma 682 detta esclusivamente prescrizioni di carattere procedurale, in particolare disciplinando ex novo, per gli anni successivi al 2015, i termini per la conclusione delle intese relative al riparto dei contributi alla finanza pubblica.

1.1.– La Provincia autonoma di Bolzano impugna il solo quarto periodo del comma 680 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015. Esso prevede che «[l]e regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano assicurano il finanziamento dei livelli essenziali di assistenza come eventualmente rideterminato ai sensi del presente comma e dei commi da 681 a 684 del presente articolo e dell'articolo 1, commi da 400 a 417, della legge 23 dicembre 2014, n. 190».

Nelle premesse del ricorso, la ricorrente richiama cumulativamente, quali parametri, gli artt. 79, 80, 81 e 104 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), le correlative norme di attuazione (dettate, quanto al titolo VI dello stesso statuto, dagli artt. 17 e 18 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268, recante «Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale»), gli artt. 3 e 117, terzo comma, della Costituzione, l'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), nonché il principio di leale collaborazione, anche in relazione all'art. 120 Cost.

In particolare, essa ritiene in contrasto con l'art. 104 dello statuto speciale di autonomia la disposizione impugnata, nella parte in cui dispone che anche le Province autonome assicurino il finanziamento dei livelli essenziali di assistenza (LEA), come eventualmente rideterminato anche ai sensi dei commi da 400 a 417 dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)».

Senza attribuire rilievo alla previsione del successivo quinto periodo – secondo cui l'applicazione dell'intero comma 680 deve avvenire nel rispetto dell'accordo del 15 ottobre 2014 (cosiddetto Patto di garanzia) concluso con lo Stato – la ricorrente assume che il richiamo ai commi 400, 404 e 417 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014 (che prevedono per il 2018 un contributo aggiuntivo a carico della Provincia di Bolzano) e il rinvio anche ai commi 415 e 416 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014 (che estendono all'annualità 2018 la disciplina già contenuta nelle leggi di stabilità per il 2013 e per il 2014) non sarebbero stati concordati, appunto ai sensi dell'art. 104 dello statuto speciale.

Va precisato che la Provincia autonoma di Bolzano ha proposto il ricorso in via cautelativa, per l'ipotesi in cui si ritenga che il contributo previsto dai commi dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014, richiamati dal quarto periodo del comma 680, con efficacia dal 2018, sia aggiuntivo rispetto a quello onnicomprensivo concordato con il cosiddetto Patto di garanzia del 2014.

1.2.– Analogamente, la Provincia autonoma di Trento impugna il solo quarto periodo del comma 680 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015, ritenendolo in contrasto con gli artt. 104 e 107 dello statuto reg. Trentino-Alto Adige, con il principio consensualistico e con l'art. 27 della legge n. 42 del 2009, per violazione dell'accordo concluso il 15 ottobre 2014.

La ricorrente aggiunge, tuttavia, un ulteriore profilo di censura, ritenendo leso l'art. 3 Cost. e il principio di affidamento presidiato da tale parametro costituzionale.

A fronte degli impegni assunti dallo Stato, essa sostiene, infatti, di aver rinunciato a tutti i contenziosi pendenti relativi alla legittimità costituzionale di numerose disposizioni di legge concernenti i rapporti finanziari con il primo.

In relazione a questa rinuncia, avrebbe perciò maturato «un legittimo affidamento» al mantenimento degli impegni anche da parte statale e in generale alla stabilità dei rapporti finanziari definiti dall'accordo.

Anche la Provincia autonoma di Trento propone il ricorso «in via cautelativa», per l'ipotesi in cui l'applicabilità alla ricorrente della disposizione del quarto periodo «non si dovesse intendere esclusa dal quinto periodo per le parti incompatibili con gli accordi stipulati» e, dunque, per l'ipotesi in cui la menzione delle Province autonome contenuta nel quarto periodo non dovesse essere intesa come un «difetto di coordinamento» con il quinto periodo del comma 680.

1.3.– La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia aggiunge, all'impugnativa del quarto periodo, quella avente ad oggetto il quinto periodo del comma 680 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015, secondo cui «[p]er la regione Trentino-Alto Adige e per le province autonome di Trento e di Bolzano l'applicazione del presente comma avviene nel rispetto dell'Accordo sottoscritto tra il Governo e i predetti enti in data 15 ottobre 2014, e recepito con legge 23 dicembre 2014, n. 190, con il concorso agli obiettivi di finanza pubblica previsto dai commi da 406 a 413 dell'articolo 1 della medesima legge».

La ricorrente ritiene entrambi i periodi in contrasto: con gli artt. 3, 5, 119 e 120 Cost. e con gli artt. 48, 49 e 50 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia); con l'art. 27 della legge n. 42 del 2009; con l'art. 9 della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione); con l'autonomia finanziaria e organizzativa regionale; con il principio pattizio e con quello di leale collaborazione.

Viene, in sostanza, prospettata la violazione dell'accordo stipulato con lo Stato in data 23 ottobre 2014, richiamato dall'art. 1, comma 512, della legge n. 190 del 2014.

La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia si troverebbe a dover sopportare, oltre alla propria quota degli oneri previsti dal primo periodo del comma 680, anche gli oneri previsti dal quarto periodo, che richiama i commi da 400 a 417 della legge n. 190 del 2014, i quali prevedono – in particolare nella tabella di cui al comma 400 – consistenti contribuzioni della Regione, non concordate e comunque difformi rispetto a quanto definito nell'accordo del 23 ottobre 2014.

Anche la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia lamenta la violazione del principio di affidamento, sottolineando di aver rinunciato, in adempimento dell'accordo stipulato con lo Stato, al contenzioso pendente davanti alla Corte costituzionale in relazione a tutte le questioni finanziarie aperte, e di aver perciò maturato «un legittimo affidamento alla stabilità di tali rapporti».

La ricorrente prospetta, inoltre, la violazione del principio di ragionevolezza: sul presupposto che il rispetto dei livelli essenziali di assistenza sarebbe già compreso nella definizione e nel riparto del contributo previsto dal primo periodo del comma 680, il significato della disposizione impugnata sarebbe incomprensibile.

Asserisce, infine, la lesione del principio di eguaglianza, poiché il quinto periodo del comma 680 avrebbe omesso di stabilire che, anche in relazione al Friuli-Venezia Giulia, l'attuazione dell'intero comma 680 debba avvenire nel rispetto dell'accordo stipulato con lo Stato in data 23 ottobre 2014.

1.4.– La Regione autonoma Sardegna impugna l'intero comma 680 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015 e, dunque, anche i primi tre periodi, nella formulazione vigente al momento della proposizione del ricorso, del seguente tenore: «le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, in conseguenza dell'adeguamento dei propri ordinamenti ai principi di coordinamento della finanza pubblica di cui alla presente legge e a valere sui risparmi derivanti dalle disposizioni ad esse

direttamente applicabili ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, della Costituzione, assicurano un contributo alla finanza pubblica pari a 3.980 milioni di euro per l'anno 2017 e a 5.480 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018 e 2019, in ambiti di spesa e per importi proposti, nel rispetto dei livelli essenziali di assistenza, in sede di autocoordinamento dalle regioni e province autonome medesime, da recepire con intesa sancita dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, entro il 31 gennaio di ciascun anno.

In assenza di tale intesa entro i predetti termini, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, entro venti giorni dalla scadenza dei predetti termini, i richiamati importi sono assegnati ad ambiti di spesa ed attribuiti alle singole regioni e province autonome, tenendo anche conto della popolazione residente e del PIL, e sono rideterminati i livelli di finanziamento degli ambiti individuati e le modalità di acquisizione delle risorse da parte dello Stato, considerando anche le risorse destinate al finanziamento corrente del Servizio sanitario nazionale.

Fermo restando il concorso complessivo di cui al primo periodo, il contributo di ciascuna autonomia speciale è determinato previa intesa con ciascuna delle stesse».

La ricorrente lamenta la violazione del principio di leale collaborazione (presidiato dagli artt. 5 e 117 Cost.) e di quello consensualistico (sancito dagli artt. 54, quinto comma, e 56 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, recante «Statuto speciale per la Sardegna»).

In particolare, il legislatore statale non avrebbe previsto alcuna procedura pattizia idonea ad incidere sul quantum del concorso alla finanza pubblica, determinato unilateralmente dallo Stato anche a carico delle Regioni a statuto speciale.

In tal modo, queste ultime risulterebbero equiparate alle Regioni ordinarie, e tutte le Regioni (speciali e ordinarie) sarebbero a pari titolo coinvolte nell'accordo da raggiungere in sede di autocoordinamento sul riparto del contributo.

Per questa via, la Regione autonoma Sardegna, nell'individuare gli ambiti di spesa nei quali operare i risparmi richiesti, si troverebbe vincolata dalla volontà anche di tutte le altre Regioni nonché delle Province autonome, e, in caso di mancanza del previsto autocoordinamento, sarebbe «consegnata alle arbitrarie determinazioni del Presidente del Consiglio», con conseguente lesione della propria autonomia economico-finanziaria, tutelata dagli artt. 116, 117 e 119 Cost. e 7 e 8 dello statuto.

Sarebbe leso, altresì, il principio di ragionevolezza, poiché il legislatore statale sarebbe intervenuto successivamente alla stipula dell'accordo con lo Stato del 21 luglio 2014, violandone espressamente le clausole, senza prevedere un adeguato meccanismo di recupero, anche ex post, della leale cooperazione nei rapporti economico-finanziari.

Da ciò, anche l'asserita violazione dell'art. 81, sesto comma, Cost. e dell'art. 9 della legge n. 243 del 2012, dal momento che la determinazione di ulteriori oneri, sottratti alla determinazione consensuale delle parti, impedirebbe il mantenimento dell'equilibrio di bilancio.

Anche la Regione autonoma Sardegna lamenta la violazione del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., poiché il comma 680 (al quinto periodo) avrebbe salvaguardato il solo accordo stipulato tra lo Stato e la Regione autonoma Trentino-Alto Adige e le Province autonome di Trento e Bolzano, con ingiustificata omissione dell'analogo accordo stipulato tra lo Stato e la Regione autonoma Sardegna.

Lamenta, altresì, la ricorrente la violazione del principio di affidamento in ordine alla «stabilità del quadro di regolamentazione dei rapporti economici con lo Stato», in seguito all'accordo concluso in data 21 luglio 2014.

Tale lesione (in assenza di ragioni imperative di interesse generale) risulterebbe ridondare sull'autonomia economico-finanziaria della Regione, tutelata dagli artt. 7 e 8 dello statuto e dagli artt. 117 e 119 Cost.

Il principio di affidamento troverebbe, del resto, riconoscimento non solo ai sensi dell'art. 3 Cost., ma anche (attraverso l'art. 117, primo comma, Cost.) in virtù degli artt. 6 e 13 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il

4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848 (d'ora in avanti: CEDU).

La Regione autonoma Sardegna prospetta, inoltre, la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. (e degli artt. 7 e 8 dello statuto), per effetto della natura non transitoria degli ulteriori oneri finanziari previsti: il concorso alla finanza pubblica imposto dalla norma impugnata, infatti, pur essendo disposto per un solo triennio, aggiungendosi in realtà a contributi imposti alle Regioni da diversi anni e in misura sempre crescente, alcuni dei quali – a giudizio della ricorrente – senza limiti di tempo, non rispetterebbe il criterio della transitorietà richiesto dalla giurisprudenza costituzionale per le misure restrittive di finanza pubblica, in tal modo eccedendo dall'ambito di competenza riconosciuto al legislatore statale in una materia di legislazione concorrente.

In connessione a tale profilo di censura, la Regione autonoma lamenta – sempre in asserita violazione degli artt. 7 e 8 dello statuto e degli artt. 117 e 119 Cost. – il sostanziale azzeramento degli «spazi finanziari» riconosciuti dall'accordo del 21 luglio 2014 proprio allo scopo di superare la situazione di «emergenza» economica derivante dalla mancata attuazione dell'art. 8 dello statuto (il quale, nel disciplinare le entrate della Regione, prevede anche la compartecipazione al gettito dei tributi erariali).

Il mancato rispetto delle clausole di quell'accordo avrebbe riportato «nuovamente la Regione ricorrente nella precedente condizione, di non poter strutturalmente far fronte al costo delle funzioni pubbliche che le sono state affidate dalla Costituzione, dallo Statuto e dalla legge».

Inoltre, secondo la Regione autonoma Sardegna, nelle sentenze che hanno deciso la cosiddetta «vertenza entrate» tra Stato e Regione autonoma, questa Corte avrebbe «accertato e dichiarato che lo Stato aveva e ha un preciso e specifico obbligo giuridico di definire consensualmente con la Regione il regime dei loro rapporti economico-finanziari».

Ciò sarebbe appunto avvenuto con la stipula dell'accordo del 21 luglio 2014, il cui contenuto, dunque, non potrebbe essere disatteso, pena l'inosservanza del giudicato costituzionale.

Infine, la ricorrente evoca anche la violazione dell'art. 24 Cost., poiché, non avendo mai dubitato della validità, della stabilità e della cogenza dell'accordo del 21 luglio 2014, proprio in adempimento degli obblighi con esso assunti «ha ritirato un gran numero di impugnazioni già proposte», non solo innanzi alla Corte costituzionale, con conseguente lesione del proprio diritto di difesa in giudizio.

1.5.– La Regione siciliana impugna non soltanto l'intero comma 680, ma anche i successivi commi 681 e 682 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015.

Argomento centrale a sostegno delle censure è l'asserita violazione dell'art. 43 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, poiché l'applicabilità del contributo è prevista «a prescindere dalle necessarie norme di attuazione»: lamenta, in sostanza, la Regione la violazione del principio consensualistico, che dovrebbe reggere i rapporti finanziari tra Stato e Regioni autonome.

La ricorrente prospetta, altresì, la violazione degli artt. 81, ultimo comma, 97, primo comma, e 119, primo e sesto comma, Cost., perché il contributo imposto dal comma 680, unitamente all'estensione all'anno 2019 disposta dai commi 681 e 682 del contributo previsto dal d.l. n. 66 del 2014, come convertito, sommandosi «alle già insostenibili riduzioni di risorse subite dalla Regione negli ultimi anni», graverebbe sul bilancio regionale in maniera tale da impedire «lo svolgimento delle proprie funzioni indispensabili», in tal modo frustrando anche l'obbligo di garantire l'equilibrio finanziario del bilancio regionale.

Sostiene, infine, la violazione degli artt. 36 dello statuto e 2 del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria), oltre che del principio di leale collaborazione.

Infatti, un gettito di integrale spettanza regionale, relativo a tributi riscossi sul territorio, sarebbe stato sottratto unilateralmente e in assenza delle condizioni per far luogo a riserva a favore dello Stato.

1.6.– Anche la Regione Veneto impugna i commi 680, 681 e 682 dell’art. 1 della legge n. 208 del 2015, ritenendoli lesivi: degli artt. 3, 32, 97, 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost.; del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.; degli artt. 5, comma 1, lettera g), della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), e 11 della legge n. 243 del 2012.

La ricorrente ritiene che l’eccessiva misura e la mancanza di proporzionalità «del taglio disposto» avrebbe costretto le Regioni a estendere, in sede di autocoordinamento, i risparmi di spesa anche al settore sanitario, e che il carattere «meramente lineare dei tagli» imposti alla spesa regionale interferirebbe in ambiti inerenti a fondamentali diritti civili e soprattutto sociali, in assenza di determinazione dei livelli essenziali di assistenza sociale (cosiddetti LIVEAS).

I contributi al risanamento della finanza pubblica, in particolare, sarebbero stati decisi a livello centrale, senza la necessaria «verifica di sostenibilità dei tagli», compromettendo l’erogazione dei servizi, soprattutto nelle regioni (tra cui la ricorrente) che avevano già reso efficiente la relativa spesa, «riducendola a livelli difficilmente comprimibili ulteriormente», pur in mancanza, «nei criteri di riparto del taglio sulla spesa sanitaria», di ogni riferimento ai costi standard.

Nelle disposizioni impugnate, anzi, si evidenzerebbe uno «scollamento» tra il livello di finanziamento del fondo sanitario, «pesantemente ridotto», e la determinazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA), «evidentemente sottostimati» da parte dello Stato.

I commi impugnati sarebbero, inoltre, in contrasto con il necessario canone della transitorietà delle misure finanziarie di contenimento sulle finanze regionali, poiché il legislatore statale avrebbe dapprima fissato un termine triennale alle riduzioni, per poi estenderlo, di anno in anno, con successivi interventi normativi.

Ancora, irragionevole ed arbitraria viene ritenuta, dalla Regione Veneto, la determinazione unilaterale, da parte statale, in caso di mancata intesa entro il 31 gennaio di ogni anno, degli ambiti di spesa e degli importi attribuiti ad ogni singola Regione.

Poiché tale determinazione è svolta anche in riferimento al PIL regionale, non si terrebbe conto della circostanza che la consistenza di quest’ultimo non necessariamente si traduce in una disponibilità di risorse a livello regionale.

In definitiva, anche per il mancato coinvolgimento della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, le disposizioni impugnate travalicherebbero la funzione del «coordinamento» della finanza pubblica, rivelandosi, piuttosto, quali misure di indiscriminato «contenimento», prive, tuttavia, degli indispensabili elementi di razionalità, proporzionalità, efficacia e sostenibilità, poiché l’entità «dei tagli attuati dal Governo sulla spesa regionale» avrebbe reso impossibile lo svolgimento delle funzioni attribuite alla Regione.

2.– I ricorsi vertono su disposizioni parzialmente coincidenti, sicché appare opportuna la riunione dei relativi giudizi ai fini di una decisione congiunta, restando riservata a separate pronunce la decisione delle questioni relative alle altre disposizioni impugnate con i medesimi ricorsi.

3.– Priorità logica riveste la decisione su alcune questioni preliminari oggetto di eccezione di parte o, comunque, rilevabili di ufficio.

3.1.– In primo luogo, con riferimento ai ricorsi proposti dalle Regioni autonome Sardegna, Friuli-Venezia Giulia e Sicilia, nonché dalla Regione Veneto, non fondata è l’eccezione d’inammissibilità sollevata dall’Avvocatura generale dello Stato, basata sugli effetti dell’intesa sancita in data 11 febbraio 2016, in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, in merito all’attuazione della legge n. 208 del 2015.

Tale intesa, infatti, recepisce un accordo al quale non risultano aver partecipato gli enti ad autonomia differenziata.

Quanto al ricorso proposto dalla Regione Veneto, va invece ribadito che, per costante giurisprudenza costituzionale, concludere un accordo imposto da una norma di legge mentre la si

impugna non comporta alcuna acquiescenza nel giudizio in via principale (così, da ultimo, sentenze n. 141 del 2016, n. 77 del 2015 e n. 98 del 2007).

3.2.– Sempre in via preliminare, la difesa statale richiama il comma 992 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015, il quale prevede che le disposizioni di tale legge «sono applicabili nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le disposizioni dei rispettivi statuti e le relative norme di attuazione».

A giudizio dell'Avvocatura generale dello Stato, ne deriverebbe l'inammissibilità delle questioni sollevate dagli enti ad autonomia speciale, in quanto l'operatività di tale clausola assicurerebbe il pieno rispetto delle norme statutarie asseritamente violate.

L'eccezione non può essere accolta, perché le norme in esame contengono prescrizioni specificamente rivolte anche alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome.

Deve perciò farsi applicazione del principio, già affermato dalla giurisprudenza costituzionale, secondo cui l'illegittimità costituzionale di una previsione legislativa non è esclusa dalla presenza di una clausola di salvaguardia, laddove tale clausola entri in contraddizione con quanto affermato dalle norme impugnate, con esplicito riferimento alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome (da ultimo, sentenze n. 40 e n. 1 del 2016, n. 156 e n. 77 del 2015).

3.3.– Come già ricordato ai punti 1.1. e 1.2., le Province autonome di Trento e di Bolzano hanno prospettato l'impugnativa in via cautelativa.

Tale modalità di proposizione dei ricorsi non incide sulla loro ammissibilità, atteso che – per costante giurisprudenza costituzionale (da ultimo, sentenze n. 189, n. 159, n. 156 e n. 3 del 2016) – possono trovare ingresso, nel giudizio in via principale, questioni promosse in via cautelativa ed ipotetica, sulla base di interpretazioni prospettate soltanto come possibili, purché non implausibili e comunque ragionevolmente collegabili alle disposizioni impugnate.

Nel presente caso, la tecnica normativa utilizzata dal legislatore – il quale, innovando rispetto al passato, ha riunito nel comma 680 (come si evidenzierà meglio infra) la disciplina del concorso finanziario al risanamento dei conti pubblici di tutti gli enti di livello regionale, ad autonomia differenziata e a statuto ordinario – esclude che l'interpretazione delle ricorrenti risulti prima facie implausibile.

3.4.– Ancora in via preliminare, va dato atto che il primo ed il secondo periodo del comma 680 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015 sono stati modificati dall'art. 1, comma 528, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), che, da un lato, ha esteso al 2020 l'orizzonte temporale del contributo alla finanza pubblica di cui si discute e, dall'altro, ha inserito, tra le modalità di acquisizione delle risorse da parte dello Stato, la possibilità di prevedere versamenti delle Regioni interessate.

A prescindere dalla considerazione che la seconda delle modifiche segnalate risulta, allo stato, abrogata dall'art. 28 del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo), sta di fatto che l'illustrato jus superveniens è oggetto di ricorsi – distinti e successivi a quelli ora in esame – proposti dalla Regione Veneto, dalle Regioni autonome Sardegna e Friuli-Venezia Giulia, e dalla Regione siciliana.

Ne deriva che lo scrutinio di questa Corte deve ora limitarsi al contenuto precettivo dell'art. 1, comma 680, della legge n. 208 del 2015, e non deve essere valutata la necessità del trasferimento delle attuali questioni di legittimità costituzionale alle modifiche normative sopravvenute (in tal senso, sentenze n. 141 e n. 40 del 2016, n. 239 e n. 77 del 2015).

Tali modifiche normative non risultano, invece, impugnate autonomamente dalle Province autonome di Trento e di Bolzano, ma esse riguardano disposizioni (i primi due periodi del comma 680) che gli enti in questione non hanno censurato nel presente giudizio, sicché neppure rispetto ai loro ricorsi s'impone la verifica della necessità del trasferimento.

3.5.– Quanto all’ammissibilità delle censure fondate su parametri estranei al Titolo V della Parte II della Costituzione, tutte le ricorrenti ne hanno sufficientemente motivato la ridondanza su attribuzioni ad esse costituzionalmente garantite.

3.6.– Devono essere, invece, dichiarati inammissibili alcuni profili di censura presenti nel ricorso della Regione Veneto.

Quanto alla prospettata violazione dei parametri costituzionali di cui agli artt. 97, 117, quarto comma, e 118 Cost., infatti, manca qualsiasi motivazione specifica in ordine alle ragioni del contrasto delle disposizioni impugnate con i primi.

In ordine all’asserita mancata attuazione del disposto dell’art. 5, comma 1, lettera g), della legge cost. n. 1 del 2012, e dell’art. 11 della legge n. 243 del 2012, la censura risulta oscura, poiché non si comprende in che modo «la disposizione impugnata» (espressione a sua volta fonte di insuperabili incertezze interpretative, non essendo chiaro a quali dei tre commi oggetto del ricorso la ricorrente si riferisca specificamente) sarebbe lesiva dell’autonomia regionale: sul punto, infatti, la Regione Veneto si è limitata ad affermare che le omissioni statali avrebbero determinato un contrasto con «i presupposti minimi che la dinamica dell’equilibrio di bilancio deve in ogni caso considerare, con evidente ricaduta sulla autonomia costituzionalmente riconosciuta alle Regioni», senza spiegare per quale motivo, e in base a quali presupposti fattuali, lo Stato avrebbe dovuto attivare il meccanismo disciplinato dalle norme indicate, per le fasi avverse del ciclo economico.

Secondo la costante giurisprudenza della Corte, i termini delle questioni di legittimità costituzionale debbono essere ben identificati, dovendo il ricorrente individuare le disposizioni impugnate, i parametri evocati e le ragioni delle violazioni prospettate (ex multis, tra le più recenti, sentenze n. 141, n. 65, n. 40 e n. 3 del 2016, n. 273, n. 176 e n. 131 del 2015).

E questa Corte ha più volte chiarito che l’esigenza di un’adeguata motivazione a fondamento della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale si pone in termini perfino più pregnanti nei giudizi proposti in via principale rispetto a quelli instaurati in via incidentale (ex plurimis, sentenze n. 251, n. 233, n. 218, n. 142 e n. 82 del 2015).

Quanto alla lamentata violazione dell’art. 32 Cost., invece, la pur sintetica motivazione della censura, già contenuta nel ricorso, risulta solo ampliata dalle argomentazioni illustrate nella memoria depositata in prossimità dell’udienza con riferimento all’asserita impossibilità di offrire alla popolazione un adeguato livello di servizi nel settore sanitario.

3.7.– Inammissibile, alla luce della costante giurisprudenza di questa Corte (da ultimo, sentenze n. 1 del 2016, n. 250 e n. 153 del 2015), è anche l’evocazione dell’art. 24 Cost. da parte della Regione autonoma Sardegna, trattandosi di parametro non contemplato nella delibera autorizzativa alla proposizione del ricorso.

Nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale deve infatti sussistere, a pena d’inammissibilità, una piena e necessaria corrispondenza tra la deliberazione con cui l’organo legittimato si determina all’impugnazione ed il contenuto del ricorso, attesa la natura politica dell’atto d’impugnazione (sentenza n. 110 del 2016).

3.8.– Del pari inammissibile deve essere dichiarato il profilo di censura enunciato dalla Regione autonoma Sardegna, per la prima volta nella memoria illustrativa, in ordine all’illegittimità costituzionale dei contributi alla finanza pubblica, imposti dalle precedenti manovre finanziarie attraverso il meccanismo degli «accantonamenti», i quali si sarebbero, ormai, risolti in definitiva riserva, in favore dell’erario, di un gettito spettante alla ricorrente, con violazione del regime consensualistico e, in particolare, degli artt. 7 e 8 dello statuto di autonomia.

Per costante giurisprudenza costituzionale, infatti, le deduzioni svolte dai ricorrenti nelle memorie successive al ricorso sono ammissibili solo nei limiti in cui prospettano argomenti a sostegno delle questioni di legittimità costituzionale già promosse e delineate nel ricorso stesso, non già, invece, come nella specie, censure ulteriori.

L'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale in via principale è, infatti, limitato alle questioni individuate nell'atto introduttivo e non può la parte ricorrente prospettare nuove censure dopo l'esaurimento del termine perentorio per impugnare in via principale le leggi, né modificare o integrare la domanda iniziale, con memorie successivamente depositate (ex plurimis, sentenze n. 272, n. 202, n. 145, n. 65 e n. 64 del 2016, n. 153 del 2015, n. 108 del 2012, n. 169 del 2010).

3.9.– Deve essere, altresì, dichiarata l'inammissibilità della censura, proposta per la prima volta nella memoria illustrativa da parte della Regione Veneto, relativa alla modifica del comma 680 operata dall'art. 1, comma 528, della legge n. 232 del 2016, che ha aggiunto la possibilità di prevedere versamenti al bilancio dello Stato da parte delle Regioni interessate: si tratterebbe, a parere della ricorrente, di una previsione che avrebbe trasformato la Regione in una sorta di «esattore» per conto dello Stato, con obbligo di riversare a quest'ultimo risorse proprie, in contrasto con l'art. 119 Cost. e con la giurisprudenza costituzionale maturata in proposito (viene citata la sentenza n. 79 del 2014).

Sebbene, infatti, venga in rilievo una modifica sopravvenuta rispetto al ricorso, si tratta, comunque, di disposizione separatamente censurata dalla Regione Veneto con successiva ed autonoma impugnativa, a prescindere dalla già segnalata circostanza che l'inciso di cui si discute risulta, allo stato, abrogato dall'art. 28 del d.l. n. 50 del 2017.

3.10.– La Regione siciliana ha impugnato anche i commi 681 e 682 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015. Questi ultimi, tuttavia, non si applicano alle Regioni a statuto speciale e non sussiste l'interesse della ricorrente ad impugnarli, con conseguente inammissibilità delle relative questioni (sentenze n. 172 del 2010 e n. 290 del 2008; in senso analogo, sentenza n. 128 del 2017; più in generale, sull'inammissibilità per carenza di interesse concreto ed attuale all'impugnativa, sentenze n. 196 del 2015, n. 176 del 2012 e n. 107 del 2009).

3.11.– Ulteriori profili di censura proposti nei ricorsi, in particolare degli enti ad autonomia speciale, sono destinati ad una declaratoria di inammissibilità, ma il loro esame deve essere necessariamente condotto unitamente al merito.

4.– Il contributo introdotto dal comma 680 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015 si aggiunge a quelli già previsti da precedenti manovre finanziarie. Tali precedenti manovre, tuttavia, hanno sempre tenuto distinte le disposizioni dedicate alle Regioni a statuto ordinario, da quelle specificamente destinate a disciplinare il contributo imposto alle autonomie speciali.

Il comma 680, invece, regola unitariamente il concorso al risanamento della finanza pubblica per l'intero comparto regionale.

Proprio a causa della mancata distinzione tra misure relative alle autonomie regionali ordinarie e misure riservate alle autonomie speciali, le varie disposizioni contenute nel comma in questione restituiscono un quadro complessivo che deve essere oggetto di interpretazione non meramente letterale, ma sistematica.

In particolare, come si dirà, le disposizioni genericamente riferibili a tutte le Regioni e alle Province autonome – volte ad evidenziare il coinvolgimento dell'intero settore regionale nell'obiettivo di risanamento dei conti pubblici – devono essere armonizzate con quelle riferite specificamente alle autonomie speciali, che delineano per queste ultime un regime peculiare, alla luce delle forme e condizioni particolari di autonomia garantite alle Regioni speciali dall'art. 116 Cost.

Ma, al tempo stesso, è necessario contemperare tale peculiare regime con la chiara volontà legislativa di coinvolgere tutti gli enti regionali nelle procedure volte alla ripartizione dei contributi alla finanza pubblica.

4.1.– La Provincia autonoma di Bolzano censura, in particolare, il quarto periodo del comma 680 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015, a causa della previsione che coinvolge anche le Province

autonome nell'obbligo di assicurare il finanziamento dei livelli essenziali di assistenza, come eventualmente rideterminato anche ai sensi dei commi da 400 a 417 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014.

Secondo la ricorrente tale disposizione si porrebbe in contrasto con l'accordo del 15 ottobre 2014 concluso tra le Province autonome e lo Stato e poi recepito – ai sensi dell'art. 104 dello statuto speciale – con i commi da 406 a 413 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014, che hanno disciplinato ex novo i rapporti finanziari tra le parti.

In particolare, il richiamo, contenuto nella disposizione impugnata, anche dei commi 400 e 404 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014 – che prevedono per il 2018 un contributo aggiuntivo di 25 milioni di euro a carico della Provincia autonoma di Bolzano, con il correlativo obbligo di versarlo all'erario – nonché dei successivi commi 415 e 416 (che estendono all'annualità 2018 i contributi già introdotti dalle leggi di stabilità per il 2013 e per il 2014), non sarebbe stato concordato ai sensi dell'art. 104 dello statuto e si porrebbe in contrasto con l'accordo concluso con lo Stato, in quanto rinnoverebbe la previsione, con efficacia dal 2018, di contributi aggiuntivi rispetto a quello onnicomprensivo concordato con l'accordo in questione.

La questione, così come sollevata, deve essere dichiarata inammissibile.

La corretta interpretazione della disposizione impugnata, infatti, evidenzia che essa non determina la conseguenza lesiva attribuita dalla ricorrente.

Gli effetti asseritamente contrastanti con l'accordo, quali descritti dalla Provincia autonoma di Bolzano, infatti, devono essere ricollegati direttamente alle disposizioni della legge n. 190 del 2014, che, successivamente alla stipula di gran parte degli accordi di finanza pubblica con le autonomie speciali nel corso dell'anno 2014, hanno introdotto un nuovo contributo a carico di queste ultime ed esteso al 2018 il periodo di incidenza delle norme attuative del concorso al risanamento della finanza pubblica imposto dalle precedenti manovre finanziarie.

Tali disposizioni non furono, all'epoca, impuginate dalla ricorrente.

Nella parte contestata dalla Provincia autonoma di Bolzano, il quarto periodo del comma 680 non rinnova affatto l'imposizione del contributo ascrivibile alle disposizioni della legge n. 190 del 2014, ma ha, invece, una portata sostanzialmente "ricognitiva" di un diverso obbligo, già contemplato dalla stessa legge n. 190 del 2014 (all'art. 1, comma 414): quello di garantire l'erogazione dei servizi, nel rispetto dei LEA, nonostante la riduzione di risorse e i risparmi imposti (e non più contestabili in questa sede) dalla medesima legge n. 190 del 2014.

Nei casi di impugnativa di disposizioni meramente ricognitive, in quanto prive di «autonoma forza precettiva o, se si preferisce, di quel carattere innovativo che si suole considerare proprio degli atti normativi» (sentenza n. 346 del 2010), questa Corte ha considerato insussistente l'interesse della parte ricorrente a impugnarle, con conseguente inammissibilità del ricorso (sentenze n. 63 del 2016 e n. 230 del 2013).

4.2.– Per identiche ragioni deve essere dichiarato inammissibile il ricorso proposto dalla Provincia autonoma di Trento contro il quarto periodo del comma 680 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015.

Esso, infatti, presenta analogo contenuto rispetto al ricorso proposto dalla Provincia autonoma di Bolzano, tale da consentire di rinviare alle argomentazioni illustrate per definire quest'ultimo, omogenei essendo, inoltre, i parametri statutari ed interposti evocati a garanzia del rispetto del principio consensualistico (artt. 104 e 107 dello statuto e art. 27 della legge n. 42 del 2009).

Va aggiunto che la declaratoria d'inammissibilità si estende anche all'asserito contrasto con l'art. 3 Cost.

La Provincia autonoma di Trento, infatti, ha sostenuto che – a fronte degli impegni assunti dallo Stato – avrebbe accettato di rinunciare a tutti i contenziosi pendenti relativi alla legittimità costituzionale di numerose disposizioni di legge concernenti i rapporti finanziari con lo Stato, sicché la prospettata violazione di tale accordo avrebbe determinato la lesione del «legittimo affidamento» alla «stabilità dei rapporti finanziari definiti dall'accordo» e del principio di ragionevolezza, l'uno e l'altro presidiati, appunto, dal parametro costituzionale in questione.

Anche la lesione dell'art. 3 Cost., infatti, viene fatta risalire ad una interpretazione del quarto periodo del comma 680 – quella secondo cui esso avrebbe “rinnovato” l'imposizione dei contributi previsti dai commi dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014 non inclusi nel Patto di garanzia – non corrispondente al vero significato della disposizione, la quale ha, invece, valore esclusivamente ricognitivo di un obbligo diverso, connesso alla garanzia del finanziamento dei LEA.

Di qui la carenza d'interesse all'impugnativa e la sua inammissibilità.

4.3.– In parte inammissibili ed in parte non fondate vanno dichiarate le questioni sollevate con il ricorso proposto dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

4.3.1.– Le questioni relative al quarto periodo del comma 680 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015 sono, infatti, inammissibili per le medesime ragioni evidenziate in rapporto ai ricorsi avanzati dalle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Invocando la violazione dei propri parametri statuari e delle norme costituzionali che tutelano il principio di affidamento, l'autonomia finanziaria e il principio di leale collaborazione, anche la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia imputa alla disposizione censurata l'effetto di ribadire – rinnovandone perciò la portata lesiva – la statuizione unilaterale da parte statale di contribuzioni (previste dai richiamati commi 400 e 401 della legge n. 190 del 2014) difformi da quelle concordate nell'accordo stipulato in data 23 ottobre 2014 con lo Stato, con conseguente violazione del «quadro ordinamentale costituzionale dei rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione Friuli-Venezia Giulia».

Anche a fronte di tale censura, dunque, deve essere riaffermata la corretta interpretazione della disposizione sospettata d'illegittimità costituzionale.

Quest'ultima non rinnova la portata precettiva delle disposizioni della legge n. 190 del 2014 impositive di contributi a carico delle autonomie speciali, in tesi ulteriori rispetto a quelli contemplati nell'accordo concluso con lo Stato in data 23 ottobre 2014 e come tali in asserito contrasto con le clausole pattizie ivi previste.

Si limita, invece, a ribadire il diverso obbligo di assicurare il finanziamento integrale dei livelli essenziali di assistenza, rendendo evidente la carenza di interesse a proporre l'impugnativa, nei termini prospettati dalla Regione autonoma ricorrente.

4.3.2.– Sono, invece, non fondate le censure avanzate nei confronti del medesimo quarto periodo del comma 680, per violazione dell'art. 3 Cost. sotto il profilo della ragionevolezza, e del successivo quinto periodo, sotto il profilo della violazione del principio di uguaglianza.

4.3.2.1.– Secondo la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, il quarto periodo del comma 680 si porrebbe in contrasto con il principio di ragionevolezza, dal momento che il rispetto dei LEA sarebbe già compreso nella definizione e nel riparto del contributo previsto dal primo periodo del comma 680 (non impugnato), né i richiamati commi da 400 a 417 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014 prevederebbero alcuna eventuale rideterminazione di tali livelli, sicché il significato della previsione resterebbe «indefinito», con conseguente «complessiva incongruità della disposizione».

La censura non coglie nel segno, in quanto il «rispetto dei livelli essenziali di assistenza» contemplato nella seconda parte del primo periodo del comma 680 riveste un significato precettivo diverso da quello ricavabile dalla differente espressione («assicurano il finanziamento dei livelli essenziali di assistenza come eventualmente rideterminato») contenuta nel quarto periodo: nel primo caso, il richiamo è funzionale ad indirizzare la concertazione rimessa, in prima battuta, alle Regioni in sede di autocoordinamento, e dunque soltanto a fornire un criterio di valutazione per la formulazione di proposte volte ad individuare gli ambiti di spesa (ed i relativi importi) sui quali far gravare il contributo; nel secondo caso, la norma impone di garantire il finanziamento dei livelli essenziali di assistenza una volta che essi siano stati «eventualmente» rideterminati per effetto dei risparmi di spesa connessi all'attuazione del concorso finanziario imposto agli enti del livello di governo regionale.

L'evidente diversità di funzione che il richiamo ai LEA svolge nel primo e nel quarto periodo del comma 680 priva di fondamento la censura di irragionevolezza avanzata dalla Regione ricorrente, dovendosi, peraltro, aggiungere che, diversamente da quanto affermato da quest'ultima, anche l'art. 1 della legge n. 190 del 2014 contiene, al comma 414, la previsione di una «eventuale» rideterminazione di tali livelli.

4.3.2.2.– La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia censura, infine, il quinto periodo del comma 680, in quanto avrebbe omissis di stabilire che, anche in relazione alla ricorrente, l'attuazione del comma 680 debba avvenire nei termini dell'accordo stipulato con lo Stato in data 23 ottobre 2014. Sarebbe così riservato alla ricorrente un trattamento ingiustamente deteriore rispetto a quello riconosciuto alle autonomie della Regione Trentino-Alto Adige.

La questione non è fondata, alla luce del diverso contenuto degli accordi conclusi con lo Stato da parte delle Province autonome della Regione Trentino-Alto Adige, da un lato, e della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, dall'altro.

Nonostante entrambi gli accordi siano stati recepiti nella legge n. 190 del 2014 (rispettivamente ai commi da 406 a 413 e ai commi da 513 a 523), soltanto il primo, nel ridefinire complessivamente i rapporti finanziari tra lo Stato, la Regione Trentino-Alto Adige e le Province autonome di Trento e di Bolzano, fino al 2022, esclude la possibilità di modifiche peggiorative, salvo esigenze eccezionali di finanza pubblica e per importi predeterminati già nelle clausole del patto.

A tale proposito, infatti, il comma 407 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014, nel modificare l'art. 79 dello statuto di autonomia speciale, introduce in quest'ultimo il comma 4-septies, che così dispone: «[è] fatta salva la facoltà da parte dello Stato di modificare, per un periodo di tempo definito, i contributi in termini di saldo netto da finanziare e di indebitamento netto posti a carico della regione e delle province, previsti a decorrere dall'anno 2018, per far fronte ad eventuali eccezionali esigenze di finanza pubblica nella misura massima del 10 per cento dei predetti contributi stessi. Contributi di importi superiori sono concordati con la regione e le province.

Nel caso in cui siano necessarie manovre straordinarie volte ad assicurare il rispetto delle norme europee in materia di riequilibrio del bilancio pubblico i predetti contributi possono essere incrementati, per un periodo limitato, di una percentuale ulteriore, rispetto a quella indicata al periodo precedente, non superiore al 10 per cento».

La legge di stabilità per il 2015 ha, quindi, in tal senso modificato – per la terza volta dal 2009 – lo statuto speciale del Trentino-Alto Adige, introducendo parametri oggettivi che, in quanto tali, impediscono interventi statali in ipotesi arbitrari.

Per questa via – come, da ultimo, ricostruito nella sentenza n. 28 del 2016 – le Province autonome di Trento e di Bolzano vengono a godere di una condizione di autonomia oggettivamente differente rispetto a quella propria del Friuli-Venezia Giulia, in riferimento alle richieste statali di concorso al risanamento dei conti pubblici.

Rispetto a quello stipulato dalle autonomie della Regione Trentino-Alto Adige, l'accordo finanziario concluso il 23 ottobre 2014 dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia con lo Stato esibisce contenuti affatto diversi.

A prescindere dalla considerazione che tale accordo contempla un orizzonte temporale limitato al 2017, esso non subordina espressamente l'imposizione di ulteriori contributi al risanamento della finanza pubblica al ricorrere di specifiche condizioni, idonee a limitare il potere unilaterale dello Stato.

Il comma 517 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014 – inserito nell'ambito delle disposizioni di recepimento dell'accordo concluso con lo Stato e diretto a riprodurre quanto previsto dall'art. 3, punto 4, del patto – prevede espressamente, anzi, che «[i] predetti obiettivi per gli anni dal 2015 al 2017 possono essere rideterminati in conseguenza di nuovi contributi alla finanza pubblica posti a carico delle autonomie speciali con legge statale», fermo restando il vincolo del metodo pattizio, garantito, nella specie, dal terzo periodo del comma 680 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015

(come meglio si dirà nell'affrontare il merito del ricorso proposto dalla Regione autonoma Sardegna, che ha investito l'intero comma 680).

La peculiarità dell'accordo concluso con le autonomie della Regione Trentino-Alto Adige, dunque, è idonea a giustificare l'isolata menzione nel quinto periodo del comma 680 impugnato, dovendosi, perciò, escludere la violazione del principio di eguaglianza lamentata dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

Mette conto ribadire, pur a fronte di tale conclusione, che il principio dell'eguale riconoscimento e della parità di posizione di tutte le autonomie differenziate, rispetto alle richieste di contribuire agli equilibri della finanza pubblica, non è, ovviamente, smentito dal rilievo, nel presente caso, dell'accordo illustrato, connesso agli specifici e concreti contenuti che esso presenta.

4.4.– Le questioni sollevate dalla Regione autonoma Sardegna, diverse da quelle dichiarate inammissibili ai precedenti punti 3.7. e 3.8., non sono fondate.

4.4.1.– Secondo la ricorrente, l'intero comma 680 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015, nel prevedere un nuovo contributo alla finanza pubblica, per il triennio 2017-2019, imporrebbe un sacrificio economico, non solo particolarmente elevato, ma anche per un importo che non potrebbe essere modificato dalle Regioni e dalle Province autonome.

Queste sarebbero chiamate alla mera ripartizione, in base ad un accordo da raggiungere «in sede di autocoordinamento» e da recepire, poi, con intesa sancita dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, salvo, in caso di inerzia, il potere statale di effettuare unilateralmente il riparto.

Il riferimento è, evidentemente, alla disciplina contenuta nei primi tre periodi del comma 680, i quali violerebbero l'accordo stipulato con lo Stato, in data 21 luglio 2014.

Tale disciplina inciderebbe sui rapporti economici e finanziari tra Stato e Regione autonoma, senza adeguata considerazione della cornice normativa dettata dagli artt. 7 e 8 dello statuto speciale di autonomia.

Queste ultime disposizioni – anche in forza del principio di leale collaborazione desumibile dagli artt. 5 e 117 Cost. – escluderebbero la possibilità di prescrivere nuovi contributi alla finanza pubblica a carico della Regione autonoma Sardegna, senza preventiva regolazione pattizia tra lo Stato e la Regione.

In ogni caso, vieterebbero di imporre alla Regione autonoma Sardegna di conseguire risparmi di spesa in settori definiti non in via autonoma dalla Regione medesima, bensì a seguito di una decisione assunta dalle altre Regioni e dalle Province autonome.

La censura illustrata – ulteriormente arricchita dalla ricorrente con la prospettazione della mancanza di transitorietà della nuova misura di contenimento, in quanto aggiuntiva rispetto a quelle imposte dalle precedenti manovre finanziarie – appare priva di fondamento, all'esito di una lettura sistematica dei primi tre periodi del comma 680.

Nella prima parte del primo periodo, il comma 680 – nella versione vigente al momento della proposizione del ricorso ed oggetto qui di scrutinio – prevede che le Regioni, e le Province autonome di Trento e di Bolzano, assicurino un contributo alla finanza pubblica pari a 3.980 milioni di euro per l'anno 2017 e a 5.480 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018 e 2019.

Per costante giurisprudenza costituzionale, i principi fondamentali fissati dalla legislazione dello Stato nell'esercizio della competenza di coordinamento della finanza pubblica si applicano anche alle autonomie speciali (ex plurimis, sentenze n. 62 del 2017, n. 40 del 2016, n. 82 e n. 46 del 2015), in quanto essi sono funzionali a prevenire disavanzi di bilancio, a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e anche a garantire l'unità economica della Repubblica, come richiesto dai principi costituzionali e dai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (sentenza n. 175 del 2014).

Va altresì ribadito che – ancora per costante giurisprudenza costituzionale – i rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie speciali sono regolati dal principio dell'accordo, inteso,

tuttavia, come vincolo di metodo (e non già di risultato) e declinato nella forma della leale collaborazione (sentenze n. 88 del 2014, n. 193 e n. 118 del 2012).

Tale meccanismo può essere derogato dal legislatore ordinario, fino a che gli statuti o le norme di attuazione lo consentono (sentenza n. 23 del 2014; seguita dalle sentenze n. 19, n. 46, n. 77, n. 82, n. 238, n. 239 e n. 263 del 2015, n. 40 e n. 155 del 2016).

Lo Stato, dunque, può imporre contributi al risanamento della finanza pubblica a carico delle Regioni a statuto speciale, quantificando, come nella specie, l'importo complessivo del concorso, e rimettendo alla stipula di accordi bilaterali con ciascuna autonomia, non solo la definizione dell'importo gravante su ciascuna di esse, ma, eventualmente, la stessa riallocazione delle risorse disponibili, anche a esercizio inoltrato (sentenza n. 19 del 2015).

Ne deriva che la determinazione unilaterale del concorso finanziario contenuta nella prima parte del primo periodo del comma 680 deve essere letta in connessione alla disposizione prevista nel terzo periodo, secondo cui «[f]ermo restando il concorso complessivo di cui al primo periodo, il contributo di ciascuna autonomia speciale è determinato previa intesa con ciascuna delle stesse».

In tal modo, la disposizione risulta conforme ai principi appena illustrati.

Né può essere accolta la censura di violazione del principio di transitorietà.

Come ricordato dalla sentenza n. 141 del 2016, norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla condizione, tra l'altro, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente (ex multis, tra le più recenti, sentenze n. 65 del 2016, n. 218 e n. 189 del 2015; nello stesso senso, sentenze n. 44 del 2014, n. 236 e n. 229 del 2013, n. 217, n. 193 e n. 148 del 2012, n. 182 del 2011).

La nuova misura di contenimento introdotta dalla prima parte del primo periodo del comma 680 è destinata ad operare in un arco temporale limitato e, dunque, nel perdurante rispetto del canone della transitorietà.

Una censura che lamenta il presunto carattere permanente dello specifico contributo non è provata dalla circostanza che essa si aggiunga agli effetti delle precedenti manovre di finanza pubblica.

Non fondato, infine, appare il profilo di censura basato sulla presunta equiparazione delle Regioni ad autonomia speciale a quelle ordinarie, tutte asseritamente coinvolte a pari titolo, in sede di autoordinamento, nella determinazione degli ambiti sui quali far gravare le riduzioni di spesa (e dei relativi importi): una determinazione che, ad avviso della ricorrente, avrebbe efficacia vincolante anche per le autonomie speciali, e le renderebbe esse stesse soggette, inoltre, al potere sostitutivo statale.

Come già evidenziato, i primi tre periodi del comma 680 devono essere letti congiuntamente: ed è il terzo periodo, nell'ambito di un'interpretazione sistematica dell'intero comma 680, che disciplina specificamente, regolandone le modalità, le relazioni finanziarie tra lo Stato e le autonomie speciali, individuando il meccanismo pattizio cui è subordinata l'imposizione della quota di contributo aggiuntivo gravante su ciascuno degli enti ad autonomia differenziata.

Dal conseguente adattamento della disciplina generale, dettata per tutte le Regioni, alla peculiare posizione delle autonomie speciali, deriva bensì che queste ultime sono richieste di partecipare alle riunioni in autoordinamento con le Regioni a statuto ordinario (in questo senso è il dato testuale ricavabile dal primo periodo del comma 680); ma deriva anche che le autonomie speciali non sono automaticamente vincolate alle decisioni assunte in quella sede, poiché «il contributo di ciascuna autonomia speciale è determinato previa intesa con ciascuna delle stesse» (terzo periodo del comma 680).

D'altra parte, nulla esclude che le autonomie speciali rifiutino perfino di prestare l'assenso all'intesa che, in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, è destinata a recepire l'accordo raggiunto in autoordinamento (come si dirà meglio, ciò è effettivamente avvenuto con riferimento al contributo alla finanza pubblica per l'anno 2017).

La previsione del terzo periodo del comma 680, inoltre, esclude che le autonomie speciali possano essere soggette all'intervento sostitutivo statale, ciò che, invece, risulterebbe, nella prospettazione della ricorrente, dal tenore testuale del secondo periodo del comma citato. Si deve fare qui applicazione del metodo interpretativo enunciato supra, al punto 4., che impone di leggere il testo legislativo alla luce dei principi che tutelano le forme e condizioni particolari di autonomia garantite alle Regioni speciali dall'art. 116 Cost.

Se assunto alla lettera, del resto, tale secondo periodo consentirebbe finanche all'intervento sussidiario statale di «assegnare ad ambiti di spesa» le riduzioni, e di attribuirli a ciascuna singola autonomia speciale, in frontale contrasto con ciò che stabilisce il terzo periodo del medesimo comma 680.

Non è un caso, a questo proposito, che il d.l. n. 50 del 2017 abbia soppresso – a far data dal 2018 – tale secondo periodo del comma 680 (al pari del corrispondente periodo del comma 6 dell'art. 46 del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, il quale era tuttavia pacificamente riferito alle sole Regioni a statuto ordinario), ed abbia modificato la disciplina dell'intervento sostitutivo statale, che ora non contempla più il riferimento alle Province autonome.

La correttezza della complessiva interpretazione illustrata è, del resto, confermata dalla prassi applicativa.

L'intesa sancita in data 11 febbraio 2016 in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, all'esito di un autocoordinamento che, peraltro, si è svolto fra le sole Regioni a statuto ordinario, ha operato il riparto di circa il 90 per cento dell'intero importo della manovra, individuando nel Fondo sanitario nazionale – al quale non partecipano gli enti ad autonomia speciale (con la parziale eccezione della Regione siciliana), che finanziano con proprie risorse il servizio – la principale voce su cui concentrare la riduzione di spesa imposta dal comma 680.

L'intesa ha altresì precisato che con le autonomie speciali sarebbero stati raggiunti accordi bilaterali, per la determinazione della «parte del contributo al risanamento dei conti pubblici a carico delle Regioni a Statuto speciale».

Successivamente all'intesa, tuttavia, le autonomie speciali non hanno ritenuto di addivenire agli accordi bilaterali menzionati.

Si può aggiungere che, nella successiva seduta della Conferenza permanente in data 9 febbraio 2017, si è registrata la mancata intesa sul documento concernente il contributo alla finanza pubblica delle Regioni a statuto ordinario, per l'anno 2017, in conseguenza «dell'avviso negativo» espresso proprio dalle Regioni autonome Sardegna e Friuli-Venezia Giulia (dal che deriva perfino l'esposizione delle Regioni ordinarie all'intervento sostitutivo statale).

Tale prassi non solo dimostra largamente l'infondatezza dei timori paventati dalla ricorrente rispetto al significato delle disposizioni impugnate, ma rivela altresì comportamenti difficilmente conciliabili con i doveri di leale collaborazione.

Dichiarando non fondata la censura, va quindi ribadito, anche alla luce delle prassi disponibili, che «autonomia speciale» non significa «potestà di deviare rispetto al comune percorso definito dalla Costituzione, sulla base della condivisione di valori e principi insensibili alla dimensione territoriale, tra i quali spicca l'adempimento da parte di tutti dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale» (sentenza n. 219 del 2013), dei quali doveri il coordinamento rappresenta la traduzione sul piano dei rapporti finanziari, anche in ragione della responsabilità che incombe su tutti i cittadini (sentenza n. 141 del 2015).

Già nella sentenza n. 82 del 2015 (richiamando i principi enucleati dalla sentenza n. 19 del 2015), del resto, questa Corte aveva chiarito – ed è necessario qui riaffermarlo – che il principio di leale collaborazione, oggi invocato dalle autonomie speciali, «richiede un confronto autentico, orientato al superiore interesse pubblico di conciliare l'autonomia finanziaria delle Regioni con l'indefettibile vincolo di concorso di ciascun soggetto ad autonomia speciale alla manovra di stabilità, sicché su ciascuna delle parti coinvolte ricade un preciso dovere di collaborazione e di discussione, articolato nelle necessarie fasi dialogiche».

Con riferimento al caso di specie, questa Corte non può conclusivamente esimersi dall'osservare che la mancata partecipazione delle autonomie speciali all'autocoordinamento (testualmente riferito a tutte le Regioni), l'assenza di disponibilità alle successive intese bilaterali con lo Stato, nonché il diniego d'intesa sul documento concernente il contributo alla finanza pubblica delle Regioni a statuto ordinario per l'anno 2017, costituiscono comportamenti non ispirati al ricordato dovere di collaborazione e discussione.

4.4.2.– La Regione autonoma Sardegna addebita al comma 680 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015, sotto una pluralità di ulteriori profili, la violazione contestuale: del principio di leale collaborazione; dell'autonomia economico-finanziaria della Regione, tutelata dagli artt. 5, 81, sesto comma, 116, 117 e 119 Cost. e dagli artt. 7 e 8 dello statuto; nonché dell'art. 3 Cost., per lesione del principio di ragionevolezza, del principio di eguaglianza e di affidamento, quest'ultimo tutelato, per il tramite dell'art. 117, primo comma, Cost., anche dagli artt. 6 e 13 della CEDU.

Comune punto di riferimento delle censure è l'accordo stipulato con lo Stato il 21 luglio 2014, recepito dall'art. 42, commi da 9 a 13, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164.

Tale accordo sarebbe stato infranto dallo Stato, derivandone la lesione dei vari parametri indicati.

4.4.2.1.– Risulterebbe, in primo luogo, violato il legittimo affidamento maturato dalla Regione autonoma Sardegna sulla «stabilità del quadro di regolamentazione dei rapporti economici con lo Stato».

È noto che, secondo la giurisprudenza costituzionale, il valore del legittimo affidamento nella certezza dei rapporti giuridici – la cui nozione appare sovrapponibile a quella maturata in ambito europeo, «stante la sostanziale coincidenza degli indici sintomatici della lesione del principio dell'affidamento elaborati nella giurisprudenza di questa Corte e in quella delle Corti europee» (sentenze n. 16 del 2017 e n. 203 del 2016) – trova copertura costituzionale nell'art. 3 Cost., non già, tuttavia, in termini assoluti e inderogabili.

Per un verso, infatti, la posizione giuridica che dà luogo a un ragionevole affidamento nella permanenza nel tempo di un determinato assetto regolatorio deve risultare adeguatamente consolidata, sia per essersi protratta per un periodo sufficientemente lungo, sia per essere sorta in un contesto sostanziale atto a far sorgere nel destinatario una ragionevole fiducia nel suo mantenimento.

Per altro verso, interessi pubblici sopravvenuti possono esigere interventi normativi diretti a incidere in senso sfavorevole anche su posizioni consolidate – con il limite della proporzionalità dell'incisione rispetto agli obiettivi di interesse pubblico perseguiti (sentenza n. 56 del 2015) – o su assetti regolatori precedentemente definiti (ex plurimis, sentenza n. 216 del 2015).

Poste queste premesse, la questione deve essere dichiarata non fondata.

L'accordo concluso tra lo Stato e la Regione autonoma Sardegna, infatti, va ascritto al cosiddetto coordinamento dinamico della finanza pubblica, concernente le singole misure finanziarie adottate per il governo di quest'ultima, come tali soggette a periodico adeguamento. Ciò esclude la possibilità di riconoscere, in generale, un affidamento tutelabile in ordine all'immutabilità delle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni.

Non è, infatti, coerente con il carattere dinamico del coordinamento finanziario impedire alla legislazione statale di introdurre – fermo il metodo pattizio per le autonomie speciali – nuovi contributi alla finanza pubblica, ove non espressamente esclusi dagli accordi stipulati.

La volontà manifestata in sede negoziale non comporta una rinuncia, da parte dello Stato, al successivo esercizio della propria potestà di coordinamento finanziario.

Si tratta, piuttosto, di verificare se l'accordo concluso tra Stato e Regione autonoma Sardegna escludesse espressamente, o meno, la possibilità di imporre ulteriori contributi al risanamento dei conti pubblici.

A tale proposito, come già evidenziato in sede di scrutinio del ricorso proposto dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, tra gli accordi conclusi dallo Stato con le autonomie speciali nel corso del 2014, soltanto quello stipulato con le autonomie della Regione Trentino-Alto Adige, non solo esibisce un orizzonte temporale esteso fino al 2022, ma, soprattutto, esclude testualmente la possibilità di apportare modifiche peggiorative, con la sola salvezza della ricorrenza di esigenze eccezionali di finanza pubblica, ma, in tal caso, per importi già predeterminati nelle clausole del patto.

Il comma 9 dell'art. 42 del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, nel recepire, invece, l'accordo concluso dalla Regione autonoma Sardegna con lo Stato, ha fissato l'obiettivo di finanza pubblica cui avrebbe dovuto concorrere la Regione solo per il 2014, limitandosi ad imporre, per gli anni dal 2015 in poi, l'obbligo di conseguire «il pareggio di bilancio come definito dall'articolo 9 della legge n. 243 del 2012», dunque inteso come saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate finali e le spese finali.

E ciò non esclude, di per sé, l'imposizione di ulteriori contributi al risanamento della finanza pubblica.

Resta fermo, ovviamente, il vincolo del metodo pattizio, garantito, nella specie, dal terzo periodo del comma 680, come ampiamente esposto in precedenza.

4.4.2.2.– Le argomentazioni da ultimo illustrate consentono di ritenere non fondate anche le ulteriori censure proposte dalla Regione autonoma Sardegna, che ha ipotizzato, da un lato, la violazione del principio di ragionevolezza, a causa dell'assenza di un adeguato meccanismo di recupero, anche ex post, della leale collaborazione nei rapporti economico-finanziari, dall'altro la violazione dell'art. 81, sesto comma, Cost., per l'asserita lesione del principio consensualistico nella definizione dei criteri di «equilibrio» dei bilanci delle autonomie speciali.

4.4.2.3.– Ancora, secondo la Regione autonoma Sardegna, la salvaguardia – operata dal quinto periodo del comma 680 – del solo accordo stipulato tra Stato e Regione autonoma Trentino-Alto Adige e Province autonome evidenzerebbe la violazione del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., alla luce dell'art. 116 Cost., che riconosce l'autonomia differenziata di tutte le Regioni a statuto speciale, e non solo di alcune di esse.

Per mostrare la non fondatezza anche di tale censura è sufficiente ricordare la peculiarità dell'accordo concluso con le autonomie della Regione Trentino-Alto Adige, idonea a giustificarne l'isolata menzione nel quinto periodo del comma 680.

Peraltro, come già evidenziato in relazione all'analogica censura avanzata dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, il rilievo di tale accordo, per gli specifici e concreti contenuti che presenta, non è in grado di incidere sul principio dell'eguale riconoscimento e della parità di posizione di tutte le autonomie differenziate rispetto alle richieste di contribuire agli equilibri della finanza pubblica.

4.4.3.– La Regione autonoma Sardegna ha anche prospettato il riproporsi di quella condizione di «emergenza finanziaria» – che sarebbe stata riconosciuta da questa stessa Corte nelle sentenze n. 95 del 2013, n. 99 e n. 118 del 2012 (relative alla cosiddetta “vertenza entrate”) – provocata soprattutto dall'inerzia dello Stato nel dare esecuzione alle previsioni di cui all'art. 8 dello statuto speciale.

L'imposizione del nuovo contributo al risanamento della finanza pubblica avrebbe reso impossibile l'esercizio delle funzioni attribuite dalla Costituzione, dallo statuto e dalla legge, con violazione, ancora una volta, degli artt. 7 e 8 dello statuto e degli artt. 117 e 119 Cost.

L'onere – gravante sulla ricorrente (ex plurimis, e tra le più recenti, sentenze n. 205, n. 151, n. 127 e n. 65 del 2016) – di provare l'impossibilità di esercitare le suddette funzioni, tuttavia, non è stato adeguatamente assolto.

Non è sufficiente, infatti, richiamare sic et simpliciter la situazione di «emergenza finanziaria» prospettata nei ricorsi decisi con le ricordate sentenze di questa Corte relative alla cosiddetta “vertenza entrate”.

Essa è stata superata proprio in conseguenza dei vantaggi ottenuti con l'accordo stipulato in data 21 luglio 2014, dei cui obblighi, come detto, non può sostenersi l'inadempienza da parte dello Stato.

È il caso di aggiungere, poi, che all'attuazione dell'art. 8 dello statuto di autonomia il legislatore ha dato corso con il decreto legislativo 9 giugno 2016, n. 114 (Norme di attuazione dell'articolo 8 dello Statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna – legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, in materia di entrate erariali regionali), con disposizioni applicabili «a decorrere dal 1° gennaio 2010» (in virtù dell'art. 18), in tal modo eliminando la principale causa degli squilibri finanziari individuata dalla ricorrente.

4.4.4.– Parimenti non fondata, infine, è la questione promossa con riferimento all'art. 136 Cost.

A giudizio della ricorrente, le sentenze con le quali questa Corte ha scrutinato la cosiddetta “vertenza entrate” avrebbero «accertato e dichiarato che lo Stato aveva e ha un preciso e specifico obbligo giuridico di definire consensualmente con la Regione il regime dei loro rapporti economico-finanziari»: un obbligo giuridico, dunque, al quale lo Stato non potrebbe sottrarsi, sicché, una volta concluso l'accordo in data 21 luglio 2014, non sarebbe possibile ignorarne le clausole, pena la violazione del giudicato costituzionale.

In primo luogo, risulta erroneo il presupposto della censura, costituito dalla presunta violazione, da parte dello Stato, del citato accordo: si è già evidenziato, infatti, che esso non escludeva affatto la possibilità di imporre ulteriori contributi al risanamento finanziario, purché fosse rispettato il metodo pattizio, nella specie garantito con la previsione di apposite intese da concludere con tutte le autonomie speciali, inclusa la Regione Sardegna.

In ogni caso, le sentenze richiamate dalla ricorrente non avevano imposto alcun vincolo pattizio, potendo, al più, valere per la Regione Sardegna il principio enunciato in riferimento a tutte le autonomie speciali (ed in precedenza pure illustrato), secondo cui, nelle relazioni finanziarie occorre adottare il metodo consensuale, suscettibile di deroga ove non recepito negli statuti (come avviene nel caso della Regione autonoma Sardegna, e come dalla stessa riconosciuto nel ricorso).

4.5.– Le questioni sollevate con il ricorso proposto dalla Regione siciliana sono in parte inammissibili ed in parte non fondate.

4.5.1. - È innanzitutto inammissibile la censura di violazione dell'art. 81, sesto comma, Cost. in quanto essa è espressamente ricollegata dalla ricorrente all'effetto delle disposizioni di cui ai commi 681 e 682, non applicabili in realtà alla Regione siciliana per le ragioni illustrate in precedenza al punto 3.10.

4.5.2.– Quanto al comma 680, la censura fondata sulla violazione degli artt. 36 dello statuto e 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965 si basa sul presupposto, privo di qualsiasi sostegno argomentativo, che si sia in presenza di una riserva in favore dello Stato di risorse proprie della Regione siciliana.

È invece del tutto evidente che la disposizione impugnata impone, anche alle autonomie speciali, un contributo al risanamento della finanza pubblica, e a fronte di questa evidenza la ricorrente avrebbe dovuto spiegare in che senso essa ravvisi invece una riserva di risorse a favore dello Stato.

Tale onere motivazionale non è stato in alcun modo assolto, derivandone l'inammissibilità della questione (in senso analogo, sentenza n. 127 del 2016).

4.5.3.– Non fondata, invece, è la censura concernente l'asserita violazione del principio di leale collaborazione e del metodo pattizio, di cui all'art. 43 dello statuto, esclusa, infatti, dalla precisa disposizione del terzo periodo del comma 680, che prevede il raggiungimento di un'intesa con ciascuno degli enti ad autonomia differenziata.

Infine, nessuna prova è stata fornita dalla Regione siciliana, sulla quale pure incombeva il relativo onere, in ordine all'impossibilità, asseritamente conseguente all'imposizione del contributo contestato, di attendere alle proprie funzioni: ne consegue la non fondatezza della questione.

4.6.– La Regione Veneto impugna i commi 680, 681 e 682 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015 per asserito contrasto con gli artt. 3, 32, 117, terzo comma, e 119 Cost., nonché con il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

La ricorrente ripropone, talvolta con identica motivazione, le argomentazioni contenute in precedenti ricorsi e, in particolare, in quelli presentati contro l'analogo meccanismo di partecipazione al risanamento dei conti pubblici previsto dall'art. 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito e come modificato dalla legge n. 190 del 2014.

4.6.1.– Gran parte delle censure possono essere dunque decise richiamando le motivazioni delle sentenze di questa Corte – n. 65 e n. 141 del 2016 – che quei ricorsi hanno definito.

Quanto, in particolare, alla mancanza di proporzionalità dei «tagli», al loro asserito carattere «meramente lineare» e al lamentato difetto di istruttoria in ordine ai risparmi conseguiti dalle Regioni già considerate virtuose, nelle sentenze n. 65 e n. 141 del 2016 questa Corte ha già affermato – con argomentazioni riferite ad una disciplina legislativa del tutto analoga a quella scrutinata in questa sede – che le disposizioni allora impugnate non impongono di effettuare riduzioni di identica dimensione in tutti i settori di spesa, ma semplicemente richiedono di intervenire in ciascuno di questi, limitandosi ad individuare un importo complessivo di risparmio, lasciando in primo luogo alle Regioni il potere di decidere l'entità dell'intervento in ogni singolo ambito.

Non è affatto escluso, dunque, che la riduzione avvenga prevedendo risparmi maggiori proprio nei settori in cui la spesa sia risultata improduttiva, eventualmente evitando di coinvolgere in modo rilevante, e nella medesima misura, gli ambiti in cui la spesa si sia rivelata, al contrario, efficiente. Risulta in tal modo smentito l'asserito carattere irragionevole dell'intervento legislativo statale.

Quanto al preteso contrasto con l'art. 119 Cost., occorre riaffermare che non è contestabile il potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducano, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa.

Di conseguenza, la funzione di coordinamento finanziario prevale su tutte le altre competenze regionali, anche residuali, risultando legittima l'incidenza dei principi statali di coordinamento, sia sull'autonomia di spesa delle Regioni, sia su ogni tipo di potestà legislativa regionale.

Quanto al presunto «scollamento» tra il livello di finanziamento del fondo sanitario, «pesantemente ridotto», e la determinazione dei LEA, «evidentemente sottostimati» da parte dello Stato, è il caso di notare che le argomentazioni a sostegno della presunta inadeguatezza della stima dell'impatto finanziario dei nuovi LEA (oggi definiti dal d.P.C.m. 12 gennaio 2017, recante «Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502») non spiegano in che modo il meccanismo normativo oggetto di scrutinio aggravi la lamentata situazione di insufficienza di risorse per il finanziamento del fondo sanitario, essendo rimesso proprio alle Regioni il compito di individuare gli ambiti di spesa sui quali operare i risparmi imposti dallo Stato.

In ordine al mancato coinvolgimento della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge n. 42 del 2009 e dell'art. 33 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario), è qui da ricordare che, pur dovendosi riconoscere l'inevitabile incidenza sull'autonomia finanziaria delle Regioni dell'obbligo ad esse imposto di concorrere alla

finanza pubblica, è necessario, ma anche sufficiente, «contemperare le ragioni dell'esercizio unitario di date competenze e la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite» alle autonomie (sentenza n. 139 del 2012), garantendo il loro pieno coinvolgimento (sentenza n. 88 del 2014).

E, come pure già rilevato da questa Corte (sentenza n. 65 del 2016), tale coinvolgimento è assicurato da disposizioni, come quelle censurate, che riconoscono, nella fase iniziale, un potere di determinazione autonoma, da parte delle Regioni, in ordine alla modulazione delle necessarie riduzioni nei diversi ambiti di spesa (sentenza n. 141 del 2016).

In relazione alle doglianze concernenti la previsione del PIL regionale come criterio di riparto in caso di intervento "sostitutivo" statale, nella sentenza n. 141 del 2016 questa Corte ha già escluso che esso realizzi un effetto perequativo, in contrasto con i requisiti fissati dal terzo e dal quinto comma dell'art. 119 Cost. La previsione mira piuttosto a coinvolgere tutti gli enti nell'opera di risanamento, secondo criteri di "progressività" dello sforzo, proporzionati alla dimensione del PIL e della popolazione.

Per tutti questi profili, del resto, la stessa Regione Veneto, nella memoria illustrativa depositata in prossimità dell'udienza pubblica, ha riconosciuto che occorre «prendere atto di quanto affermato nella sentenza n. 141 del 2016».

Ha, peraltro, evidenziato che all'auspicio, ivi contenuto, di tenere conto dei costi e dei fabbisogni standard regionali già in sede di autocoordinamento, non è stato dato seguito nell'intesa raggiunta in data 11 febbraio 2016. Si tratta qui, tuttavia, di particolari modalità di applicazione in concreto di quanto previsto dalla disposizione, non imputabili ad essa e che non possono incidere sulla sua legittimità costituzionale.

In ogni caso, quanto alla mancanza di un esplicito riferimento, nella disposizione censurata, ai costi ed ai fabbisogni standard regionali, questa Corte, nella sentenza n. 141 del 2016, ha già chiarito che tale carenza non impedisce l'impiego anche di tali criteri per la distribuzione della riduzione di spesa: anzi, è da ribadire che proprio la necessaria considerazione delle risorse destinate al finanziamento corrente del Servizio sanitario nazionale ben può consentire alle Regioni, già in sede di autocoordinamento, ed eventualmente allo Stato, in sede di intervento sussidiario, di tenere conto dei costi e dei fabbisogni standard regionali, in modo da onerare maggiormente le Regioni caratterizzate da una "spesa inefficiente".

È opportuno chiarire – alla luce di quanto in contrario sostenuto, in udienza pubblica, dalla difesa della Regione Veneto – che non muta i termini della questione il recente d.l. n. 50 del 2017.

In realtà, l'art. 24, comma 2, lettere a) e b), di tale decreto-legge ha soppresso – a decorrere dall'anno 2018 – i periodi dell'art. 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, e del comma 680 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015, che prevedevano appunto l'intervento sostitutivo statale.

Esso ha contestualmente aggiunto due commi, il 534-bis e il 534-ter, all'art. 1 della legge n. 232 del 2016: il comma 534-ter, nel disciplinare ex novo l'intervento statale sostitutivo, in caso di mancato raggiungimento dell'intesa in Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, si è limitato a rendere prioritaria – rispetto al riferimento al PIL ed alla popolazione residente – la considerazione dei fabbisogni standard come approvati ai sensi del meccanismo introdotto dal comma 534-bis. Da ciò non può certamente dedursi l'impossibilità di operare analoga valutazione (pur senza la priorità, prevista come necessaria dal 2018) anche nel regime precedente.

4.6.2.– Rispetto alle decisioni assunte da questa Corte con le sentenze n. 141 e n. 65 del 2016, profili di novità sono rilevabili nelle censure relative al comma 681 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2016, anche alla luce delle argomentazioni sviluppate nella memoria illustrativa depositata nell'imminenza dell'udienza pubblica.

4.6.2.1.– Secondo la Regione Veneto, in particolare, le disposizioni impugnate travalicherebbero la funzione del «coordinamento» della finanza pubblica, concretizzandosi, piuttosto, in misure di

indiscriminato «contenimento», risultando, però, prive degli indispensabili elementi di razionalità, proporzionalità, efficacia e sostenibilità, poiché, data l'entità «dei tagli attuati dal Governo sulla spesa regionale», sarebbe stato reso impossibile lo svolgimento delle funzioni attribuite alla Regione.

Secondo la ricorrente, proprio la rideterminazione, al ribasso (rispetto alla cifra prevista, per il 2016, dalla legge n. 190 del 2014), del livello di finanziamento del Servizio sanitario nazionale, starebbe a dimostrare l'insostenibilità dell'ulteriore riduzione di risorse, a fronte del progressivo aumento della «domanda di salute legato all'incremento del benessere e all'invecchiamento della popolazione».

A riprova dell'assunto, la Regione Veneto ha depositato documentazione attestante una «perdita previsionale» delle aziende del Servizio sanitario regionale pari a 566,8 milioni di euro per il 2016, con conseguente necessità di approvare un piano straordinario di revisione della spesa, contenente azioni correttive volte al miglioramento dei risultati dei bilanci aziendali. Tra queste ultime, la ricorrente individua, in particolare, la definizione di un limite di costo per il trattamento dell'epatite C cronica e la sospensione della procedura di accreditamento di numerose strutture sanitarie dedicate alle «cure intermedie», volte a garantire assistenza ai pazienti colpiti da malattie non più trattabili in ospedale in fase acuta, ma non ancora affidabili all'assistenza domiciliare integrata, entrambi obiettivi reputati strategici dalla Regione Veneto.

La censura non è fondata.

Non sfugge affatto a questa Corte come, in astratto considerati, gli interventi finanziari statali, di cui qui si ragiona in termini di competenze normative e di cifre, possono determinare ricadute sull'intensità con la quale le Regioni concorrono ad assicurare la garanzia di alcuni fondamentali diritti, quale quello alla salute.

Proprio per questo, la giurisprudenza costituzionale ha sottolineato l'utilità della determinazione, da parte statale, dei livelli essenziali delle prestazioni per i servizi concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

Tale determinazione, proprio in ambito sanitario, è avvenuta di recente con il d.P.C.m. 12 gennaio 2017, ed essa offre, dunque, alle Regioni un significativo criterio di orientamento nell'individuazione degli obiettivi e degli ambiti di riduzione delle risorse impiegate, segnalando altresì il limite al di sotto del quale la spesa – sempreché resa efficiente – non sarebbe ulteriormente comprimibile (sentenza n. 65 del 2016).

Alla luce di questo presupposto, nel caso di specie la Regione Veneto non prospetta l'impossibilità di assicurare un livello di offerta delle prestazioni corrispondente ai LEA, bensì difficoltà nell'erogazione di specifiche ed ulteriori prestazioni.

D'altro canto, il contributo imposto alle Regioni ordinarie determina una contrazione complessiva del livello della spesa, ma non è e non potrebbe essere indirizzato ad incidere, in dettaglio, sui singoli ambiti di questa. Rimane perciò a ciascuna Regione la possibilità di allocare diversamente le risorse tra i vari campi di intervento, allo scopo di continuare a perseguire obiettivi considerati strategici, anche nei settori che la ricorrente esplicitamente illustra.

4.6.2.2.– Infine, secondo la Regione Veneto, il comma 681 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015, nell'estendere al 2019 il contributo previsto dal comma 6 dell'art. 46 del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, già applicato anche al 2018 dall'art. 1, comma 398, lettera a), n. 2), della legge n. 190 del 2014, si porrebbe in contrasto con specifiche affermazioni contenute nella sentenza n. 141 del 2016.

In tale pronuncia, nell'escludere l'illegittimità costituzionale della ricordata estensione al 2018, questa Corte ha in effetti segnalato come «il costante ricorso alla tecnica normativa dell'estensione dell'ambito temporale di precedenti manovre, mediante aggiunta di un'ulteriore annualità a quelle originariamente previste, finisce per porsi in contrasto con il canone della transitorietà, se indefinitamente ripetuto».

Tale contrasto sarebbe aggravato dall'ulteriore estensione al 2020, operata dall'art. 1, comma 527, della legge n. 232 del 2016, che pure la Regione Veneto ha autonomamente impugnato, con separato e successivo ricorso.

Anch'essa manifesterebbe l'intento del legislatore statale di incidere «a ripetizione», con una forma di «transitorietà permanente», sulla capacità di spesa delle Regioni, destinata in particolare a soddisfare «la quota prevalente dei servizi e dei diritti dello Stato sociale, tra cui principalmente il diritto alla salute», con conseguente violazione dell'art. 32 Cost.

La disposizione oggi impugnata è entrata in vigore in data anteriore al deposito della sentenza n. 141 del 2016, sicché il legislatore statale non poteva aver contezza delle affermazioni in quest'ultima contenute.

Ciò è sufficiente per ritenere non fondata la questione, così come promossa in ricorso e successivamente specificata nella memoria illustrativa.

Ma è necessario rinnovare l'invito al legislatore ad evitare iniziative le quali, anziché «ridefinire e rinnovare complessivamente, secondo le ordinarie scansioni temporali dei cicli di bilancio, il quadro delle relazioni finanziarie tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali, alla luce di mutamenti sopravvenuti nella situazione economica del Paese», si limitino ad estendere, di volta in volta, l'ambito temporale di precedenti manovre, sottraendo di fatto al confronto parlamentare la valutazione degli effetti complessivi di queste ultime.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse con i ricorsi indicati in epigrafe;
riuniti i giudizi,

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 680, quarto periodo, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», promossa, in riferimento all'art. 104 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), dalla Provincia autonoma di Bolzano, con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 680, quarto periodo, della legge n. 208 del 2015, promosse, in riferimento agli artt. 104 e 107 del d.P.R. n. 670 del 1972, 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione) e 3 della Costituzione, dalla Provincia autonoma di Trento, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 680, quarto periodo, della legge n. 208 del 2015, promosse, in riferimento agli artt. 3, 5, 119 e 120 Cost., 48, 49 e 50 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), 27 della legge n. 42 del 2009, 9 della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione), nonché al principio di leale collaborazione, dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 680, della legge n. 208 del 2015, promosse, dalla Regione autonoma Sardegna, in riferimento all'art. 24 Cost., con il ricorso indicato in epigrafe, e, in riferimento agli artt. 7 e 8 della legge costituzionale 26

febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), con la memoria depositata in data 18 aprile 2017;

5) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 680, 681 e 682, della legge n. 208 del 2015, promosse, in riferimento agli artt. 81, sesto comma, Cost., 36 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), e 2 del d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria), dalla Regione siciliana, con il ricorso indicato in epigrafe;

6) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 680, 681 e 682, della legge n. 208 del 2015, promosse, in riferimento agli artt. 97, 117, quarto comma, e 118 Cost., 5, comma 1, lettera g), della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), e 11 della legge n. 243 del 2012, dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe;

7) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 680, della legge n. 208 del 2015, come modificato dall'art. 1, comma 528, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), promossa, in riferimento all'art. 119 Cost., dalla regione Veneto, con la memoria depositata il 18 aprile 2017;

8) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 680, quarto e quinto periodo, della legge n. 208 del 2015, promosse, in riferimento all'art. 3 Cost., dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, con il ricorso indicato in epigrafe;

9) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 680, della legge n. 208 del 2015, promosse, in riferimento agli artt. 3, 5, 81, sesto comma, 116, 117, primo comma, in relazione agli artt. 6 e 13 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, e terzo comma, 119 e 136 Cost., 7, 8, 54 e 56 della legge costituzionale n. 3 del 1948, 9 della legge n. 243 del 2012, nonché al principio di leale collaborazione, dalla Regione autonoma Sardegna, con il ricorso indicato in epigrafe;

10) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 680, della legge n. 208 del 2015, promosse, in riferimento agli artt. 97, primo comma, 119, primo e sesto comma, Cost., e 43 del r.d.lgs. n. 455 del 1946, dalla Regione siciliana, con il ricorso indicato in epigrafe;

11) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 680, 681 e 682, della legge n. 208 del 2015, promosse, in riferimento agli artt. 3, 32, 117, terzo comma, e 119 Cost., nonché al principio di leale collaborazione, di cui agli artt. 5 e 120 Cost., dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 maggio 2017.

Paolo GROSSI, Presidente
Nicolò ZANON, Redattore
Filomena PERRONE, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 4 luglio 2017.

Elenco delle sentenze di mero rito

Sentenza n. 33/2017, in materia di parchi e riserve naturali;

Sentenza n. 37/2017, in materia di professioni;

Sentenza n. 128/2017, in materia sociale;

Sentenza n. 135/2017, in materia tributaria.