

Sentenza: n. 269 del 18 novembre 2014

Materie: coordinamento della finanza pubblica; sistema tributario; ordinamento civile; pubblico impiego; tutela dell'ambiente, tutela della concorrenza

Parametri invocati: artt. 3, 9, 97 e 117 Cost.; artt. 4, 8 e 73 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).

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 9, comma 5, 16, comma 1, 17, comma 1, 21, comma 11, 27, commi 4 e 6, lettera c), 51, commi 4, 5, lettera a), 9, 12 e 18, 57, commi 4 e 5, e 77 della legge della Provincia autonoma di Trento 27 dicembre 2011, n. 18 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Provincia autonoma di Trento - Legge finanziaria provinciale 2012)

Esito:

-illegittimità costituzionale degli artt. 16, comma 1, 27, comma 4, 51, comma 12, 57, commi 4 e 5;
-non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 77;
-inammissibilità, o cessazione della materia del contendere, o estinzione del giudizio, in relazione alle restanti questioni sollevate.

Estensore nota: Cesare Belmonte

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 9, comma 5; 16, comma 1; 17, comma 1; 21, comma 11; 27, comma 4 e comma 6, lettera c); 51, commi 4, 9 e 18; 51, comma 5, lettera a); 51, comma 12; 57, comma 4; 57, comma 5; e 77 della legge della Provincia autonoma di Trento 27 dicembre 2011, n. 18 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Provincia autonoma di Trento – Legge finanziaria provinciale 2012), per violazione degli artt. 3, 9, 97 e 117 della Costituzione e degli artt. 4, 8 e 73 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).

L'art. 9, comma 5, della legge provinciale riduce di tre punti percentuali l'aliquota dell'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore. Ad avviso del ricorrente, questa previsione violerebbe anzitutto l'art. 73, comma 1 bis, del d.p.r. 670/1972, in quanto modificherebbe l'aliquota di un tributo erariale al di fuori dei limiti previsti dal legislatore statale. Si tratterebbe infatti di un tributo istituito con legge dello Stato, la quale lo attribuisce alle Province delle Regioni a statuto ordinario, consentendo alle Province medesime di variare, entro limiti predeterminati, le aliquote dell'imposta; meccanismo questo che non è stato esteso alle Regioni a statuto speciale, né alle Province autonome di Trento e Bolzano. La norma violerebbe anche l'art. 117, secondo comma, lettera e), e terzo comma, Cost., invadendo la competenza statale esclusiva in materia di disciplina del sistema tributario dello Stato e configurando con i principi della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica.

L'art. 21, comma 11, consente alla Giunta provinciale di definire i criteri per l'attribuzione di incarichi a personale di categoria D o con qualifica di direttore, costituendo allo scopo uno specifico fondo. La norma contrasterebbe con i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, che la legislazione provinciale in materia di personale deve rispettare ai sensi dello Statuto speciale; e violerebbe gli artt. 3 e 97 Cost., in quanto derogatoria rispetto alla regola del pubblico concorso.

L'art. 51, comma 4, introduce una nuova causa di esclusione obbligatoria delle imprese partecipanti alle gare pubbliche provinciali, nel caso in cui venga offerto un prezzo nel quale la percentuale di incidenza del costo del personale sia inferiore a quella minima indicata nel bando. Secondo il

ricorrente tale previsione viola l'art. 8, numero 17), del d.p.r. 670/1972 e l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., ponendosi in contrasto con i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con il diritto comunitario, che la legislazione provinciale in materia di lavori pubblici deve rispettare, e in particolare con il principio di concorrenza, quale desumibile dal codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163; codice che reca una enumerazione delle clausole di esclusione costituenti un numero chiuso non suscettibile di ampliamento.

Infine, la disposizione impugnata contrasterebbe con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto invaderebbe la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, posto che limiterebbe la libertà contrattuale delle imprese partecipanti di presentare le proprie offerte, le quali hanno natura di proposta contrattuale.

Ad avviso del ricorrente, i vizi suddetti si trasmetterebbero all'art. 51, commi 9 e 18, dal momento che ambedue i commi rinviano al comma 4 del medesimo articolo.

In relazione alle questioni di legittimità costituzionale delle predette norme, la Corte costituzionale dichiara l'estinzione del giudizio essendo intervenuta la rinuncia all'impugnazione da parte del ricorrente, seguita da rituale accettazione da parte della Regione resistente.

La censura relativa all'art. 51, comma 5, lettera a), a sua volta non è in alcun modo ripresa, né motivata, nel corpo del ricorso medesimo, per cui la medesima è dichiarata manifestamente inammissibile.

La disposizione di cui all'art. 16, comma 1, determina la spesa complessiva per il personale appartenente al comparto autonomie locali e al comparto ricerca per gli anni 2012, 2013, 2014 e successivi specificando, però, che in tale spesa non rientrano gli oneri relativi al personale assunto con contratto di diritto privato per la realizzazione di lavori, interventi o attività sulla base di particolari norme di settore. Ad avviso del ricorrente questa esclusione sottrae a limiti predeterminati sia la spesa per personale assunto in base a particolari norme di settore, sia quella relativa ai contrattisti assunti, nella misura massima di 60 unità e mediante concorsi pubblici per titoli ed esami, con contratto a tempo indeterminato, ai sensi dell'art. 63, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento 28 marzo 2009, n. 2 (Legge finanziaria di assestamento 2009).

Inoltre, dalla legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica - art. 9 bis del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini); art. 32, commi 10, 11 e 12, della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Legge di stabilità 2012); art. 1, commi 557 e 557 bis, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Legge finanziaria 2007) - si ricaverebbe che nel limite di spesa per il personale rilevante ai fini del rispetto del patto di stabilità interno vanno comprese tutte le spese di personale, a qualsiasi titolo sostenute. Ne discende che la disposizione impugnata violerebbe, anzitutto, l'art. 117, terzo comma, Cost., nella parte in cui attribuisce alla competenza legislativa concorrente il coordinamento dei bilanci e della finanza pubblica. La disposizione impugnata violerebbe, altresì, l'art. 8, numero 1), del d.p.r. 670/1972, ponendosi in contrasto con i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, che la legislazione provinciale in materia di personale deve rispettare, anche laddove interviene in materia di competenza esclusiva.

Ancorché la norma sia stata successivamente abrogata a decorrere dal 1° gennaio 2013, la stessa ha ricevuto applicazione, seppure limitatamente al 2012, per cui la relativa censura viene esaminata nel merito.

La questione è fondata. L'art. 9, comma 1, del d.l. 78/2010 costituisce un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, vincolante anche per le Regioni a statuto speciale. Dal momento che tale disposizione fissa il livello massimo del trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti delle Regioni e degli enti regionali, ancorandolo a quanto percepito nel 2010, essa produce l'effetto di predeterminare l'entità complessiva degli esborsi a carico delle Regioni a titolo di trattamento economico del personale imponendo un limite generale ad una rilevante voce del bilancio regionale. Un simile vincolo generale di spesa può essere legittimamente imposto con legge dello Stato a tutte le Regioni, comprese quelle ad autonomia differenziata, per ragioni di

coordinamento finanziario, connesse ad obiettivi nazionali, a loro volta condizionati anche dagli obblighi comunitari.

La norma contrasta pertanto con un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica violando pertanto l'art. 117, terzo comma, Cost.

La questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, con cui si stabilisce che per il 2010 si riconoscano al personale del comparto ricerca le progressioni di carriera, comunque denominate, maturate nel corso del 2010, è inammissibile. Il parametro interposto invocato di cui all'art. 9, comma 21, del d.l. 78/2010, contiene il divieto di riconoscere effetti economici alle progressioni di carriera relative agli anni 2011, 2012 e 2013. Pertanto, la norma di principio statale e la disposizione provinciale, si riferiscono ad ambiti temporali diversi. Ne consegue che il parametro interposto invocato è, sotto questo profilo, inconferente.

L'art. 27, comma 4, affida alla Giunta provinciale la funzione di formulare direttive all'Agenzia provinciale per la rappresentanza negoziale (APRAN) per consentire all'Azienda provinciale per i servizi sanitari di concedere un'aspettativa non retribuita e utile a ogni altro fine, per un periodo massimo di novanta giorni ogni biennio, con oneri previdenziali a carico del datore di lavoro e del dipendente versati dall'Azienda medesima, per favorire la partecipazione del proprio personale a progetti di solidarietà internazionale approvati o sostenuti dalla Provincia. Tale disposizione violerebbe, in primo luogo, l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., invadendo la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, posto che solo la legge dello Stato potrebbe mutare o integrare le decisioni assunte in sede contrattazione collettiva in materia di aspettativa; in secondo luogo, l'art. 8, numero 1), dello statuto speciale, per contrasto con i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, che la legislazione provinciale in materia di personale deve rispettare.

La questione è fondata. La norma definisce con precisione un nuovo tipo di aspettativa, specificandone la causa, la durata massima, il regime degli oneri previdenziali. Pertanto, il legislatore provinciale ha sconfinato nell'ambito dell'ordinamento civile, riservato alla competenza legislativa esclusiva statale, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost..

L'art. 27, comma 6, lettera c), assoggetta la dirigenza del servizio sanitario provinciale al cosiddetto spoils system, stabilendo che la durata massima degli incarichi non può essere superiore a quella del direttore generale dell'Azienda provinciale per i servizi sanitari. Tale disposizione invaderebbe la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, e violerebbe altresì l'art. 8, numero 1), dello statuto speciale, in quanto contrasterebbe con i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, che la legislazione provinciale in materia di personale deve rispettare.

In ordine alla norma censurata, la Corte dichiara la cessazione della materia del contendere per effetto della sopravvenuta abrogazione della norma.

Con riferimento ai lavori pubblici, l'art. 51, comma 12, subordina l'aggiornamento dei prezzi di progetto al superamento della percentuale di aumento del 2,5 per cento dei medesimi prezzi, quali risultanti dagli elenchi ufficiali, intervenuto tra la data della delibera di contrarre e quella di indizione dell'appalto. Secondo il ricorrente la norma viola, in primo luogo, l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., invadendo la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, posto che la disposizione impugnata limiterebbe l'autonomia negoziale relativamente all'offerta del prezzo della prestazione dedotta in appalto, impedendo alle imprese di tenere conto nelle proprie offerte degli incrementi di costo fino a quando questi non abbiano superato la percentuale del 2,5 per cento; in secondo luogo sarebbe violato l'art. 8, numero 17), dello statuto speciale, giacché la norma contrasterebbe con i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, che la legislazione provinciale in materia di lavori pubblici deve rispettare.

La questione è fondata. La disposizione impugnata si pone in contrasto con la disciplina sull'aggiornamento annuale dei prezzi delle stazioni appaltanti e con il principio di adeguamento continuo dei prezzi posti a base di gara, per come affermati dall'art. 133, comma 8, del d.lgs.163/2006. *La disciplina dell'adeguamento dei prezzi, anche se nella fattispecie in giudizio riguarda la fase pubblicitica delle procedure di appalto, essendo riferita al periodo che intercorre tra la data*

di delibera a contrarre e quella di indizione dell'appalto, in realtà si ripercuote su tutte le fasi successive, comprese quelle della stipulazione del contratto e della sua esecuzione. Pertanto, essa produce un effetto condizionante sull'autonomia negoziale, sia della stazione appaltante, sia delle imprese interessate, dal momento che impedisce a queste ultime di tenere conto degli incrementi di costo fino a quando questi non abbiano superato la percentuale del 2,5 per cento. Per tali motivi, la disposizione impugnata, discostandosi dalle sopra citate previsioni del codice degli appalti in materia di aggiornamento dei prezzi, interferisce con la competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

L'art. 57, comma 4, prevede una sanatoria per le violazioni commesse in materia di smaltimento di rifiuti non pericolosi, consentendo l'autorizzazione a posteriori di attività svolte in carenza o in difformità dal prescritto titolo autorizzativo. Tale disposizione violerebbe, in primo luogo, l'art. 117, primo comma, Cost., per contrasto con la direttiva del 19 novembre 2008, n. 2008/98/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive) e la direttiva del 15 gennaio 2008, n. 2008/1/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla prevenzione e la riduzione dell'inquinamento), le quali impongono che tutte le attività inerenti alla gestione del ciclo dei rifiuti, compreso lo smaltimento, siano soggette ad autorizzazione preventiva; in secondo luogo, l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in quanto invaderebbe la competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, in terzo luogo, l'art. 9 Cost., in quanto configurerebbe una sanatoria sostanzialmente indiscriminata, in contrasto con il principio di tutela dell'ambiente.

La questione è fondata. In tema di autorizzazione allo smaltimento dei rifiuti, la legislazione statale stabilisce, nell'art. 208, comma 13, del d.lgs. 152/2006, a prescindere dall'applicazione di norme sanzionatorie, quali siano le conseguenze dell'infrazione in caso di inosservanza delle prescrizioni dell'autorizzazione. La suddetta disposizione del codice dell'ambiente prevede, infatti, che in tali casi l'autorità competente proceda, a seconda della gravità dell'infrazione, alla diffida, con eventuale sospensione dell'autorizzazione, o alla revoca dell'autorizzazione. Trattandosi di una disciplina che è adottata dallo Stato nell'esercizio di una sua competenza legislativa esclusiva, quella in materia ambientale, il legislatore regionale non può introdurre deroghe, né dettare una diversa disciplina.

L'art. 57, comma 5, prevede, per il settore dello smaltimento delle terre e rocce da scavo, una sanatoria per le violazioni commesse in materia di smaltimento di rifiuti non pericolosi, consentendo l'autorizzazione a posteriori di attività svolte in carenza del prescritto titolo. La disposizione impugnata violerebbe in primo luogo, l'art. 117, primo comma, Cost., in quanto contrasterebbe con la normativa comunitaria testé citata, la quale impone che tutte le attività inerenti alla gestione del ciclo dei rifiuti, compreso lo smaltimento, siano soggette ad autorizzazione preventiva; in secondo luogo, l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., invadendo la competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

La questione è fondata per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

La disciplina dello smaltimento delle terre e rocce da scavo attiene alla materia della tutela dell'ambiente, affidata in via esclusiva alle competenze dello Stato. In particolare, il legislatore statale, con gli artt. 266, comma 7, e 184 bis del codice dell'ambiente ha previsto che siano appositi decreti ministeriali a fissare la disciplina per la semplificazione amministrativa dell'utilizzazione dei materiali da scavo e a individuare i criteri in base ai quali alcune sostanze o oggetti siano considerati sottoprodotti, anziché rifiuti. Trattandosi di una disciplina che è adottata dallo Stato nell'esercizio di una sua competenza legislativa esclusiva, quella in materia ambientale, *il legislatore regionale non può sovrapporsi in alcun modo.*

L'art. 77 consente che l'incarico di direttore dell'Istituto cimbri di Luserna sia affidato anche a un soggetto privo dei requisiti per la nomina a dirigente, purché in possesso di professionalità e attitudine alla direzione. Tale disposizione violerebbe, in primo luogo, l'art. 8, numero 1), dello statuto speciale in quanto contrasterebbe con i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, che la legislazione provinciale in materia di personale deve rispettare; in secondo luogo, gli artt. 3 e

97 Cost., sotto i profili della ragionevolezza e della buona organizzazione dell'amministrazione, in quanto la mera richiesta di professionalità e attitudine alla direzione non sarebbe idonea a perseguire la finalità di assicurare all'Istituto una direzione efficiente, in assenza di una qualificazione professionale adeguata da parte di chi è preposto a funzioni dirigenziali. La questione prospettata con riferimento all'art. 8, numero 1), dello statuto speciale è inammissibile, perché i parametri interposti invocati non risultano conferenti.

La questione non è fondata in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost.

I cimbri costituiscono una piccola minoranza linguistica germanofona, concentrata per lo più nel comune di Luserna. L'Istituto cimbro, che ha appunto sede a Luserna, ha lo scopo di promuovere le conoscenze della cultura e delle tradizioni di tale minoranza storica. Tenendo conto delle difficoltà di reclutamento che si possono incontrare all'interno di una ristrettissima cerchia di persone come è quella costituita dalla minoranza cimbra, la disposizione impugnata consente di non applicare i requisiti stabiliti dalla legge provinciale sugli incarichi dirigenziali all'evidente scopo di permettere che a capo di tale istituto possa essere posta una persona che conosca la lingua cimbra e la cultura di tale popolazione. La disposizione è dunque giustificata dal principio della tutela delle minoranze linguistiche garantito sia dall'art. 6 Cost., sia dallo statuto di autonomia speciale.