

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

II semestre 2017

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

gennaio 2018

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?nome=sentenze_cc) 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 secondo semestre 2018 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, 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, gennaio 2018

INDICE

Concessioni demanio marittimo

Sentenza 23 maggio 2017, n. 157

l'art. 2, comma 1, lettere a), c) e d), della legge della Regione Toscana 9 maggio 2016, n. 31 (Disposizioni urgenti in materia di concessioni demaniali marittime. Abrogazione dell'articolo 32 della l.r. 82/2015) pag. 1

Impiego pubblico

Sentenza 6 giugno 2017, n. 160

art. 8, comma 2, della legge della Regione Liguria 21 giugno 2016, n. 8, recante «Modifiche alla legge regionale 29 dicembre 2015, n. 27 (Legge di stabilità della Regione Liguria per l'anno finanziario 2016) e norme di semplificazione», nella parte in cui inserisce l'art. 8-quater, secondo e terzo periodo, nella legge della Regione Liguria 17 agosto 2006, n. 25 (Disposizioni sull'autonomia del Consiglio regionale Assemblea legislativa della Liguria). “ 10

Contabilità pubblica; coordinamento della finanza pubblica

Sentenza 9 maggio 2017, n. 165

articolo 1, comma 108, ultimo periodo, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016). “ 14

Sanità pubblica, razionalizzazione delle spese del sistema sanitario nazionale

Sentenza 21 marzo 2017, n. 169

Artt. 9 bis; 9 ter, c. 1, lett. a) e b), 2, 3, 4, 5, 8 e 9; 9 quater, c. 1, 2, 4, 5, 6 e 7; e 9 septies, c. 1 e 2, del decreto-legge 19/06/2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 06/08/2015, n. 125. “ 19

Energia

Sentenza 23 maggio 2017, n. 170

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, dell'intero art. 38 del citato d.l. e dei commi 1, 1-bis, 2, 3, 4, 5, 6, 6-bis, 6-ter, 7, 8 e 10 del medesimo art. 38 nonché dell'art. 1, comma 554, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015). “ 48

Patrocinio legale a carico della Regione per la difesa dei cittadini che, vittime di un delitto contro il patrimonio o contro la persona, siano indagati per aver commesso un delitto per eccesso colposo in legittima difesa, ovvero assolti per la sussistenza dell'esimente della legittima difesa

Sentenza 6 giugno 2017, n. 172

legge Regione Liguria 5 luglio 2016, n. 11 (Interventi in favore delle vittime della criminalità) articolo 1, comma 2. “ 78

Tutela dell'ambiente, tutela della concorrenza

Sentenza 6 giugno 2017, n. 173

artt. 1, commi 1 e 2, e 2, della legge della Regione Liguria 23 settembre 2015, n. 17, recante «Modifiche alla legge regionale 24 febbraio 2014, n. 1 (Norme in materia di individuazione degli ambiti ottimali per l'esercizio delle funzioni relative al servizio idrico integrato e alla gestione integrata dei rifiuti)»

pag. 82

Pesca, Caccia

Sentenza 20 giugno 2017, n. 174

artt. 55, 65, 66, commi 1 e 2, 68, comma 1, 69, comma 2, e 71 della legge della Regione Veneto 27 giugno 2016, n. 18 (Disposizioni di riordino e semplificazione normativa in materia di politiche economiche, del turismo, della cultura, del lavoro, dell'agricoltura, della pesca, della caccia e dello sport)

“ 87

Dipendenti regionali; prosecuzione temporanea delle concessioni di esercizio di impianti di derivazione ad uso idroelettrico

Sentenza 4 luglio 2017, n. 175

legge della Regione Lombardia 5 agosto 2015, n. 22 (Assestamento al bilancio 2015/2017 – I provvedimento di variazione con modifiche di leggi regionali) articoli 5, comma 12, e 8, comma 13, lettere s) ed u)

“ 99

Tutela della salute, tutela dell'ambiente, attività produttiva

Sentenza 4 luglio 2017, n. 182

art. 1, comma 1, lettera b), del decreto-legge 9 giugno 2016, n. 98 (Disposizioni urgenti per il completamento della procedura di cessione dei complessi aziendali del Gruppo ILVA) convertito, con modificazioni, dalla legge 1° agosto 2016, n. 151.

“ 104

Professioni sanitarie - piani di rientro e prerogative del commissario ad acta

Sentenza 23 maggio 2017, n. 190

art. 1, comma 1, lettere b) e c) e art. 3 della legge della Regione Calabria 20 aprile 2016, n. 11 (Istituzione dei servizi delle professioni sanitarie infermieristiche, ostetriche, riabilitative, tecnico sanitarie, tecniche della prevenzione e delle professioni sociali - modifiche alla legge regionale 7 agosto 2002, n. 29)

“ 113

Pubblico impiego, ordinamento civile, coordinamento della finanza pubblica

Sentenza 3 luglio 2017, n. 191

art 1, commi 219, 228, 236, 469, secondo periodo, 470, 505, 510, 512, 515, 516, 517, 548, 549, 672, 675 e 676 della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016))

“ 119

Bilancio e contabilità pubblica

Sentenza 20 giugno 2017 n. 192

art. 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)”, tra cui i commi da 524 a 529 e da 531 a 536, i commi 553 e 555, il

comma 568 e dell'art. 11 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); pag. 145

Diritto privato; successioni

Sentenza 21 giugno 2017, n. 193
 articolo 5 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 25 luglio 1978, n. 33, riprodotto dall'articolo 18 del decreto del Presidente della Giunta Provinciale di Bolzano 28 dicembre 1978, n. 32 (Approvazione del testo unificato delle leggi provinciali sull'ordinamento dei masi chiusi) nella parte in cui prevede che, tra i chiamati alla successione nello stesso grado, ai maschi spetta la preferenza nei confronti delle femmine. “ 162

Tutela dell'ambiente

Sentenza 20 giugno 2017, n. 195
 art. 1, comma 363, primo periodo, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)» “ 170

Energia

Sentenza 4 luglio 2017, n. 198
 decreto del Ministro dello sviluppo economico del 25 marzo 2015 (Aggiornamento del disciplinare tipo in attuazione dell'articolo 38 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164) “ 177

Ambiente

Sentenza 11 luglio 2017, n. 212
 articoli 4, comma 4; 7, commi 1, 5 e 7; articoli 8 e 14, commi 1, 3, 5, articoli 15, commi 2, 3, 4, e 16, commi 2 e 4, secondo periodo, della legge n. 132 del 2016. articoli 8, numeri 1), 5), 6), 13), 15), 16), 17), 21); articoli 9, numeri 8), 9) e 10); art. 16; art. 53; art. 54, numero 2); art. 75, art. 79, art. 103, art. 104 e art. 107 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), gli articoli 2 e 4 del decreto legislativo 18 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); 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) e con il principio di leale collaborazione. La Provincia autonoma di Bolzano ha altresì promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 132/2016. “ 181

Tutela dell'ambiente

Sentenza 4 luglio 2017 n. 218
 art. 7, comma 2, in relazione all'allegato C4, punto 7, lettera f), della legge della Regione Veneto 26 marzo 1999, n. 10 (Disciplina dei contenuti e delle procedure di valutazione d'impatto ambientale) “ 200

Armonizzazione dei bilanci pubblici

Sentenza 26 settembre 2017, n. 228

<i>articoli 7 e 32, comma 3, 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)</i>	pag. 206
 Acque pubbliche	
Sentenza 10 ottobre 2017, n. 229	
<i>art. 19 della legge della Regione siciliana 29 settembre 2016, n. 20 (Disposizioni per favorire l'economia. Disposizioni varie), per violazione dell'art. 14, lettera i), del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2).</i>	“ 217
 Tutela della salute; finanza regionale e provinciale	
Sentenza 26 settembre 2017, n. 231	
<i>art. 1, commi 541, 542, 543, 544 e 574, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Legge di stabilità 2016)</i>	“ 224
 Urbanistica, tutela dell'ambiente, protezione civile	
Sentenza 26 settembre 2017, n. 232	
<i>artt. 3, comma 2, lettera f); 11, comma 4; 14 e 16, commi 1 e 3, della legge della Regione siciliana 10 agosto 2016, n. 16 (Recepimento del Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia approvato con decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380)</i>	“ 239
 Pubblico impiego	
Sentenza 10 ottobre 2017, n. 234	
<i>articoli 7, comma 1, e 8, comma 1, della legge della Regione Umbria 17 agosto 2016, n. 10.</i>	“ 255
 Equilibrio del bilancio delle regioni e degli enti locali	
Sentenza 11 ottobre 2017, n. 235	
<i>articolo 3, comma 1, lettera a), della legge 12 agosto 2016, n. 164 (Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali).</i>	“ 258
 Concorso degli enti territoriali alla sostenibilità del debito pubblico complessivo e alla riduzione del debito delle amministrazioni pubbliche	
Sentenza 11 ottobre 2017, n. 237	
<i>articolo 4, comma 1, lettere a), b) e c), della legge 12 agosto 2016, n. 164 (Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali).</i>	“ 264
 Tributi	
Sentenza 24 ottobre 2017, n. 245	
<i>art. 1, comma 4, lett. d); art. 3 comma 1; art. 12, comma 1; art. 1, comma 5; art. 3 comma 3 della legge della Regione autonoma Sardegna 28 ottobre 2016, n. 25, recante «Istituzione dell'Agenzia sarda delle entrate (ASE)» . . .</i>	“ 277
 Turismo, tutela dell'ambiente e del paesaggio, governo del territorio	
Sentenza 10 ottobre 2017, n. 246	
<i>Art. 1, comma 129, della l.r. Campania 4/2011 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della</i>	

<i>Regione Campania “Legge finanziaria regionale 2011”)</i>	pag.	292
<i>Bilancio e contabilità pubblica (bilanci regionali)</i>		
Sentenza 11 ottobre 2017, n. 247		
<i>Art. 1, c. 1°, lett. b) ed e), della legge 12/08/2016, n. 164 (Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243 in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali),</i>	“	298
<i>Equilibrio del bilancio delle regioni e degli enti locali</i>		
Sentenza 11 ottobre 2017, n. 252		
<i>articolo 2, comma 1, lettere a) e c), della legge 12 agosto 2016, n. 164 (Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali)</i>	“	322
<i>Caccia; tutela dell’ambiente</i>		
Sentenza 25 ottobre 2017, n. 260		
<i>articolo 1, commi 1, 2 e 3 della legge della Regione Puglia 2 ottobre 2015, n. 28 (Autorizzazione al prelievo in deroga dello sturnus vulgaris)</i>	“	335
<i>Sistema tributario, ordinamento civile, materie residuali (turismo e commercio)</i>		
Sentenza 8 novembre 2017 n. 261		
<i>intero testo del d.lgs. 25 novembre 2016, n. 219 (Attuazione della delega di cui all’articolo 10 della legge 7 agosto 2015, n. 124, per il riordino delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura), nonché dell’art. 1, comma 1, lettera a), numeri 1) e 3), lettera b), numero 2), punto g), e lettera r), numero 1), punti a) ed i), degli artt. 2 e 3, dell’art. 3, commi 1, lettera f), 4 e 10, dell’art. 4 e dell’art. 4, comma 6, del medesimo decreto</i>	“	339
<i>Finanza pubblica</i>		
Sentenza 5 dicembre 2017 , n. 270		
<i>l’art. 7 del decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e per il finanziamento di esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, dalla legge 1° dicembre 2016, n. 225, e gli artt. 1, commi da 633 a 636, e 2 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)</i>	“	364
<i>Bilancio e contabilità</i>		
Sentenza 7 novembre 2017, n. 274		
<i>Art. 6 della legge della Regione Liguria 2 novembre 2016, n. 26 (Assesamento al bilancio di previsione della Regione Liguria per gli anni finanziari 2016-2018), in riferimento all’art. 81, terzo comma, Costituzione. .</i>	“	375
<i>Elenco delle sentenze di mero rito.</i>	“	391

Sentenza: 23 maggio 2017, n. 157

Materia: Concessioni demanio marittimo

Parametri invocati: artt. 9 e 117, primo e secondo comma, lettere a), e), l) e s), della Costituzione.
Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente Consiglio dei Ministri

Oggetto: l'art. 2, comma 1, lettere a), c) e d), della legge della Regione Toscana 9 maggio 2016, n. 31 (Disposizioni urgenti in materia di concessioni demaniali marittime. Abrogazione dell'articolo 32 della l.r. 82/2015)

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettere c) e d);

- non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera a).

Estensore nota: Beatrice Pieraccioli

Sintesi:

La legge regionale impugnata detta disposizioni destinate ad incidere sulle procedure comparative inerenti il rilascio delle concessioni demaniali con finalità turistico-ricreative per le quali è prevista una durata ricompresa tra i sei e i venti anni a seconda dell'entità e della rilevanza delle opere da realizzare, nonché in ragione dei piani di utilizzazione delle aree demaniali predisposti dalla Regione (articolo 03, comma 4-bis, del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, recante: «Disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime» convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, cui fa esplicito riferimento l'art. 1 della legge regionale in disamina nel perimetrare l'ambito di operatività della relativa disciplina).

Il Governo censura anzitutto la previsione contenuta nel combinato disposto delle lettere c) e d) del comma 1, dell'impugnato art. 2.

Con tali disposizioni, si prevede, alla scadenza naturale del rapporto concessorio, l'acquisizione, da parte dell'ente concedente, del «valore aziendale relativo all'impresa insistente» sull'area demaniale (lettera c).

Al concessionario uscente è riconosciuto un indennizzo pari al novanta per cento del valore aziendale di riferimento, attestato da una perizia redatta da un professionista abilitato, acquisita a cura e spese del concessionario richiedente il rilascio della concessione ultrasessennale; indennizzo che è fatto gravare sul concessionario subentrante, obbligato a pagarlo integralmente, prima dell'eventuale subentro (lettera d).

Il ricorso è fondato.

La disciplina concernente il rilascio delle concessioni su beni demaniali marittimi investe diversi ambiti materiali, attribuiti alla competenza sia statale che regionale (da ultimo, sentenza n. 40 del 2017).

Le competenze amministrative inerenti al rilascio delle concessioni in uso di beni del demanio marittimo risultano conferite alle Regioni in virtù di quanto previsto dall'art. 105, comma 2, lettera l), 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).

Le relative funzioni sono esercitate, di regola, dai Comuni in forza dell'art. 42 del decreto legislativo 30 marzo 1999, n. 96 (Intervento sostitutivo del Governo per la ripartizione di funzioni amministrative tra regioni ed enti locali a norma dell'art. 4, comma 5, della legge 15 marzo 1997, n.

59 e successive modificazioni), rispetto ai quali le Regioni mantengono poteri di indirizzo (con riferimento alle attività di impresa turistico-balneari, si veda il comma 6 dell'art. 11 della legge 15 novembre 2011, n. 217, recante «Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee-legge comunitaria 2010»).

Con il decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85 (Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42) anche la titolarità dei beni demaniali in questione è stata devoluta alle Regioni (artt. 3, comma 1, lettera a e 5, comma 1, lettera a).

Il trasferimento è stato tuttavia condizionato alla emanazione di specifici decreti del Presidente del Consiglio dei ministri volti alla individuazione dei singoli beni e alla conseguente traslazione della relativa proprietà; decreti allo stato non adottati.

E ciò rende ancora attuale la divaricazione tra titolarità dei beni demaniali in oggetto e competenze amministrative inerenti alla gestione degli stessi (si veda la sentenza n. 22 del 2013).

Secondo la costante giurisprudenza della Corte, i criteri e le modalità di affidamento delle concessioni demaniali marittime devono essere stabiliti nell'osservanza dei «principi della libera concorrenza e della libertà di stabilimento, previsti dalla normativa comunitaria e nazionale» (sentenza n. 213 del 2011, da ultimo ribadita dalla citata sentenza n. 40 del 2017); ambiti da ritenersi estranei, in via di principio, alle possibilità di intervento legislativo delle Regioni.

Le disposizioni oggetto di censura disciplinano due profili fondamentali dell'affidamento concessorio in disamina, tra loro strettamente collegati.

Riguardano, da un lato, la fase di cessazione – per intervenuta scadenza del rapporto – delle concessioni in essere, la disciplina delle utilità correlate all'attività di impresa e delle aspettative patrimoniali del concessionario uscente.

Riguardano, dall'altro lato, gli obblighi che dovrà assumere il nuovo concessionario in conseguenza dell'avvenuto subentro.

La disciplina legislativa statale di riferimento, contenuta nel codice della navigazione, in caso di ordinaria definizione del rapporto, non assegna alcun rilievo alle componenti economico-aziendali dell'impresa del concessionario uscente; le stesse realizzazioni non amovibili, se acquisite dal demanio ai sensi dell'art. 49 cod. nav., non comportano oneri destinati a gravare sul nuovo concessionario.

In altre parole, le disposizioni censurate, anche prescindendo dal merito delle scelte normative, introducono evidenti novità nella regolamentazione delle situazioni patrimoniali conseguenti alla cessazione, per scadenza del termine, delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative, differenziando la disciplina della Regione resistente da quella prevista per il resto del territorio nazionale.

Tali considerazioni portano la Corte a ritenere fondata la censura prospettata con riferimento alla citata lettera e), del secondo comma, dell'art. 117 Cost.

Assume, a tale fine, rilievo determinante la previsione del pagamento dell'indennizzo da parte del concessionario subentrante.

La previsione dell'indennizzo di cui al citato art. 2, comma 1, lettera d), subordinando il subentro nella concessione all'adempimento del suindicato obbligo, incide infatti sulle possibilità di accesso al mercato di riferimento e sulla uniforme regolamentazione dello stesso, potendo costituire, per le imprese diverse dal concessionario uscente, un disincentivo alla partecipazione al concorso che porta all'affidamento.

La normativa regionale impugnata viola dunque la competenza esclusiva statale in materia di «tutela della concorrenza», non essendo peraltro qualificabile come pro-concorrenziale (sentenze n. 165 del 2014 e n. 288 del 2010).

Restano assorbite le ulteriori censure proposte nei confronti dell'impugnato art. 2, comma 1, lettere c) e d).

Il Governo ha, inoltre, impugnato il suindicato art. 2, comma 1, lettera a).

La disposizione censurata subordina il rilascio della concessione all'impegno, assunto dall'assegnatario, a «non affidare a terzi le attività oggetto della concessione, fatte salve:

1) la possibilità di affidamento in gestione delle attività secondarie ai sensi dell'articolo 45-bis del regio decreto 30 marzo 1942, n. 327 (Approvazione del testo definitivo del Codice della navigazione);

2) la sopravvenienza di gravi e comprovati motivi di impedimento alla conduzione diretta da parte dell'assegnatario stesso».

In sostanza, escluse le deroghe esplicitate, è impedito al concessionario di dare in affidamento a terzi le attività oggetto della concessione; facoltà che, invece, il codice della navigazione consente, senza limiti di sorta, purché autorizzata dall'ente concedente (art. 45-bis cod. nav.).

La questione non è fondata.

L'esercizio concessorio dei beni demaniali marittimi per finalità turistico-ricreative include un complesso di attività svolte sull'area demaniale, con frequente suddivisione, all'interno di quelle assentite dal titolo, tra una attività principale ed altre secondarie, tipizzate, in via esemplificativa, dal già citato art. 01 del d.l. n. 400 del 1993.

Nel corso del rapporto possono verificarsi casi di sostituzione del concessionario nel godimento delle utilità che si ritraggono dall'area demaniale.

Sostituzioni che possono essere oggetto di una vera e propria successione a titolo particolare (è il caso del subingresso disciplinato dall'art. 46 cod. nav., che prevede una cessione della concessione con integrale surroga del cessionario nella posizione del concessionario cedente); oppure consistere nell'attribuzione a terzi di diritti dal contenuto identico o anche solo parzialmente coincidente con quelli assentiti dal titolo (perché riguardano una o più delle attività accessorie che ineriscono all'area), così da permettere una gestione indiretta ed anche frazionata delle attività correlate alla concessione.

E ciò senza che muti necessariamente la figura soggettiva del concessionario (è il caso dell'affidamento ai sensi del citato art. 45-bis cod. nav.).

In tutti questi casi è comunque imprescindibile la preventiva autorizzazione dell'amministrazione concedente.

La disciplina statale di riferimento, nella parte in cui subordina l'affidamento a terzi (locuzione di contenuto ampio, capace di includere tutte le ipotesi indicate dal ricorrente) alla preventiva autorizzazione della concedente, attrae tali profili della vicenda concessoria nell'ambito del diritto pubblico: la possibilità di affidamento a terzi, prevista in linea di principio, rimane infatti condizionata a valutazioni che restano di esclusiva competenza dell'amministrazione chiamata alla gestione dell'area demaniale.

La legge regionale in questione, del resto, come recita il preambolo, persegue la finalità di impartire linee di indirizzo ai Comuni costieri, quali enti cui l'art. 27 della legge regionale della Toscana 10 dicembre 1998, n. 88 (Attribuzione agli enti locali e disciplina generale delle funzioni amministrative e dei compiti in materia urbanistica e pianificazione territoriale, protezione della natura e dell'ambiente, tutela dell'ambiente dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti, risorse idriche e difesa del suolo, energia e risorse geotermiche, opere pubbliche, viabilità e trasporti conferite alla Regione dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112) affida funzioni amministrative nell'ambito delineato dal citato art. 03, comma 4-bis del d.l. n. 400 del 1993.

In questa cornice, la norma censurata si inserisce a pieno titolo nell'ambito delle già descritte competenze amministrative e di indirizzo ascrivite alle Regioni in materia di demanio marittimo, senza sconfinare nel titolo di competenza esclusiva – l'«ordinamento civile» – evocato a sostegno della censura.

All'amministrazione competente spetta infatti il potere di assentire l'affidamento a terzi, sia dell'attività principale sia di quelle secondarie ed accessorie.

Con la disposizione censurata la Regione ha esercitato, in via generale, le prerogative di sua pertinenza, restringendo a monte le possibilità di gestione indiretta delle iniziative economiche di rilievo principale legate all'area demaniale concessa in uso.

Di qui la non fondatezza della relativa questione.

Concessioni demaniali marittime con finalita' turistico-ricreative - Criteri e condizioni per il rilascio delle concessioni di durata ricompresa tra i sei e i venti anni - Disciplina del subentro in area gia' oggetto di concessione - Determinazione dell'indennizzo e impegno dell'assegnatario a non affidare a terzi le attivita' oggetto di concessione. - Legge della Regione Toscana 9 maggio 2016, n. 31 (Disposizioni urgenti in materia di concessioni demaniali marittime. Abrogazione dell'articolo 32 della l.r. 82/2015), art. 2, comma 1, lettere a), c) e d). - (T-170157) (GU 1^a Serie Speciale - Corte Costituzionale n.28 del 12-7-2017)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettere a), c) e d), della legge della Regione Toscana 9 maggio 2016, n. 31 (Disposizioni urgenti in materia di concessioni demaniali marittime. Abrogazione dell'articolo 32 della l.r. 82/2015), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato l'11 luglio 2016, depositato in cancelleria il 14 luglio 2016 ed iscritto al n. 40 del registro ricorsi 2016.

Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana, nonché l'atto di intervento, fuori termine, della Confesercenti Toscana Nord – Sezione Federazione Italiana Imprese Balneari – FIBA;

udito nell'udienza pubblica del 23 maggio 2017 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

uditi l'avvocato dello Stato Sergio Fiorentino per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Damiano Pallottino per la Regione Toscana.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 2, comma 1, lettere a), c) e d), della legge della Regione Toscana 9 maggio 2016, n. 31 (Disposizioni urgenti in materia di concessioni demaniali marittime.

Abrogazione dell'articolo 32 della l.r. 82/2015) in relazione agli artt. 9 e 117, primo e secondo comma, lettere a), e), l) e s), della Costituzione.

2.– Preliminarmente, deve essere dichiarato inammissibile l'intervento della Confesercenti Toscana Nord – Sezione Federazione Italiana Imprese Balneari – FIBA, per la pregiudiziale e assorbente ragione che è avvenuto con atto depositato il 2 maggio 2017 e quindi oltre il termine stabilito dall'art. 4, comma 4, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale (richiamato per i giudizi principali, dall'art. 23 delle citate norme integrative); termine cui va ascritta natura perentoria, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte (tra le più recenti, sentenze n. 98 del 2017 e n. 242 del 2016).

3.– La legge regionale impugnata detta disposizioni destinate ad incidere sulle procedure comparative inerenti il rilascio delle concessioni demaniali con finalità turistico-ricreative per le quali è prevista una durata ricompresa tra i sei e i venti anni a seconda dell'entità e della rilevanza delle opere da realizzare, nonché in ragione dei piani di utilizzazione delle aree demaniali predisposti dalla Regione (articolo 03, comma 4-bis, del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, recante: «Disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime»

convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, cui fa esplicito riferimento l'art. 1 della legge regionale in disamina nel perimetrare l'ambito di operatività della relativa disciplina).

4.– Il Governo censura anzitutto la previsione contenuta nel combinato disposto delle lettere c) e d) del comma 1, dell'impugnato art. 2.

Con tali disposizioni, da leggere unitariamente per l'inscindibile nesso che le connota, si prevede, alla scadenza naturale del rapporto concessorio, l'acquisizione, da parte dell'ente concedente, del «valore aziendale relativo all'impresa insistente» sull'area demaniale (lettera c).

Al concessionario uscente è riconosciuto un indennizzo pari al novanta per cento del valore aziendale di riferimento, attestato da una perizia redatta da un professionista abilitato, acquisita a cura e spese del concessionario richiedente il rilascio della concessione ultrasessennale; indennizzo che è fatto gravare sul concessionario subentrante, obbligato a pagarlo integralmente, prima dell'eventuale subentro (lettera d).

4.1.– Secondo il ricorrente tali previsioni violerebbero l'art. 12, paragrafo 2 della direttiva del 12 dicembre 2006, n. 2006/123/CE (Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno) che impedisce l'attribuzione di qualsiasi vantaggio al concessionario uscente.

Norma, questa, trasposta nell'ordinamento interno dall'art. 16, comma 4, del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno).

4.2.– In ogni caso, ad avviso del Governo, le disposizioni oggetto di scrutinio non garantirebbero la parità di trattamento e l'uniformità delle condizioni del mercato sull'intero territorio nazionale avuto riguardo alle possibilità di accesso al titolo concessorio: obiettivi, questi, che solo la legge statale può assicurare, nell'esercizio della competenza esclusiva in materia di tutela della concorrenza.

4.3.– Sarebbe, poi, invasa la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, nella parte in cui, con legge regionale, si impone al concessionario subentrante il pagamento del predetto indennizzo.

Si darebbe luogo, in tal modo, ad una deroga all'art. 49 del regio decreto 30 marzo 1972, n. 327 (Codice della navigazione), che limita l'acquisizione alle sole opere non amovibili, sempre che l'amministrazione interessata non preferisca optare per la riduzione in pristino dell'area demaniale, a spese del concessionario uscente.

4.4.– Si dubita, inoltre, della legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera c), della legge regionale impugnata, anche in relazione agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost.

All'ente gestore, ad avviso del Governo, non sarebbe consentito di verificare l'interesse pubblico alla eliminazione delle opere non amovibili, rispetto alle quali l'acquisizione non sarebbe più discrezionale.

Di qui l'addotta diminuzione dei livelli di tutela del paesaggio e la conseguente violazione dei parametri costituzionali evocati.

4.5.– Il ricorso, infine, contiene un mero riferimento nominale all'art. 117, secondo comma, lettera a), Cost., senza che siano svolte specifiche argomentazioni a sostegno della relativa censura.

5.– In ordine alle censure in questione, la Regione convenuta ha rilevato che le disposizioni impugnate devono ricondursi alle materie del turismo e della gestione del demanio marittimo.

La previsione di un indennizzo sarebbe posta a tutela delle aspettative del concessionario uscente in ordine ad una proporzionata remunerazione dei capitali investiti, evitando l'ingiustificato sacrificio del diritto dello stesso e l'arricchimento indebito del gestore subentrante.

Non vi sarebbe, inoltre, contrasto con l'art. 49 cod. nav.: la disposizione regionale non sarebbe infatti lesiva delle prerogative dominicali che lo Stato esercita sul bene demaniale, perché non mette in discussione la possibilità dell'ente concedente di disporre altrimenti delle opere non amovibili.

6.– Per economia di giudizio, e facendo ricorso al proprio potere di decidere l'ordine delle questioni da affrontare, eventualmente dichiarando assorbite le altre (sentenze n. 107 del 2017 e n. 98 del 2013), questa Corte ritiene di dovere esaminare, anzitutto, l'eccezione di lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera e) Cost., relativa alla tutela della concorrenza.

In riferimento al citato parametro, il ricorso deve ritenersi fondato.

6.1.– La disciplina concernente il rilascio delle concessioni su beni demaniali marittimi investe diversi ambiti materiali, attribuiti alla competenza sia statale che regionale (da ultimo, sentenza n. 40 del 2017).

In primo luogo va rimarcato, infatti, che, le competenze amministrative inerenti al rilascio delle concessioni in uso di beni del demanio marittimo risultano conferite alle Regioni in virtù di quanto previsto dall'art. 105, comma 2, lettera l), 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).

Le relative funzioni sono esercitate, di regola, dai Comuni in forza dell'art. 42 del decreto legislativo 30 marzo 1999, n. 96 (Intervento sostitutivo del Governo per la ripartizione di funzioni amministrative tra regioni ed enti locali a norma dell'art. 4, comma 5, della legge 15 marzo 1997, n. 59 e successive modificazioni), rispetto ai quali le Regioni mantengono poteri di indirizzo (con riferimento alle attività di impresa turistico-balneari, si veda il comma 6 dell'art. 11 della legge 15 novembre 2011, n. 217, recante «Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee-legge comunitaria 2010»).

Con il decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85 (Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42) anche la titolarità dei beni demaniali in questione è stata devoluta alle Regioni (artt. 3, comma 1, lettera a e 5, comma 1, lettera a).

Il trasferimento è stato tuttavia condizionato alla emanazione di specifici decreti del Presidente del Consiglio dei ministri volti alla individuazione dei singoli beni e alla conseguente traslazione della relativa proprietà; decreti allo stato non adottati.

E ciò rende ancora attuale la divaricazione tra titolarità dei beni demaniali in oggetto e competenze amministrative inerenti alla gestione degli stessi (si veda la sentenza n. 22 del 2013).

In secondo luogo va ribadito che secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, i criteri e le modalità di affidamento delle concessioni demaniali marittime devono essere stabiliti nell'osservanza dei «principi della libera concorrenza e della libertà di stabilimento, previsti dalla normativa comunitaria e nazionale» (sentenza n. 213 del 2011, da ultimo ribadita dalla citata sentenza n. 40 del 2017); ambiti da ritenersi estranei, in via di principio, alle possibilità di intervento legislativo delle Regioni.

6.2.– Le disposizioni oggetto di censura disciplinano due profili fondamentali dell'affidamento concessorio in disamina, tra loro strettamente collegati.

Riguardano, da un lato, la fase di cessazione – per intervenuta scadenza del rapporto – delle concessioni in essere, la disciplina delle utilità correlate all'attività di impresa e delle aspettative patrimoniali del concessionario uscente.

Riguardano, dall'altro lato, gli obblighi che dovrà assumere il nuovo concessionario in conseguenza dell'avvenuto subentro.

6.3.– La disciplina legislativa statale di riferimento, contenuta nel codice della navigazione, in caso di ordinaria definizione del rapporto, non assegna alcun rilievo alle componenti economico-

aziendali dell'impresa del concessionario uscente; le stesse realizzazioni non amovibili, se acquisite dal demanio ai sensi dell'art. 49 cod. nav., non comportano oneri destinati a gravare sul nuovo concessionario.

In altre parole, le disposizioni censurate, anche prescindendo dal merito delle scelte normative, introducono evidenti novità nella regolamentazione delle situazioni patrimoniali conseguenti alla cessazione, per scadenza del termine, delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative, differenziando la disciplina della Regione resistente da quella prevista per il resto del territorio nazionale.

6.4.– Tali considerazioni portano a ritenere fondata la censura prospettata con riferimento alla citata lettera e), del secondo comma, dell'art. 117 Cost.

6.4.1.– Assume, a tale fine, rilievo determinante la previsione del pagamento dell'indennizzo da parte del concessionario subentrante.

A prescindere dalle giustificazioni addotte dalla Regione a sostegno della scelta normativa in esame, è di chiara evidenza che un siffatto obbligo, cui risulta condizionato il subentro al concessionario uscente, influisce sensibilmente sulle prospettive di acquisizione della concessione, rappresentando una delle componenti del costo dell'affidamento.

La previsione dell'indennizzo di cui al citato art. 2, comma 1, lettera d), subordinando il subentro nella concessione all'adempimento del suindicato obbligo, incide infatti sulle possibilità di accesso al mercato di riferimento e sulla uniforme regolamentazione dello stesso, potendo costituire, per le imprese diverse dal concessionario uscente, un disincentivo alla partecipazione al concorso che porta all'affidamento.

La normativa regionale impugnata viola dunque la competenza esclusiva statale in materia di «tutela della concorrenza», non essendo peraltro qualificabile come pro-concorrenziale (sentenze n. 165 del 2014 e n. 288 del 2010).

6.4.2. – L'inscindibile correlazione dei precetti normativi oggetto delle lettere c) e d) impone di riferire ad entrambe la dichiarazione di illegittimità costituzionale.

6.5.– Restano assorbite le ulteriori censure proposte nei confronti dell'impugnato art. 2, comma 1, lettere c) e d).

7.– Il Governo ha, inoltre, impugnato il suindicato art. 2, comma 1, lettera a).

7.1.– La disposizione censurata subordina il rilascio della concessione all'impegno, assunto dall'assegnatario, a «non affidare a terzi le attività oggetto della concessione, fatte salve: 1) la possibilità di affidamento in gestione delle attività secondarie ai sensi dell'articolo 45-bis del regio decreto 30 marzo 1942, n. 327 (Approvazione del testo definitivo del Codice della navigazione); 2) la sopravvenienza di gravi e comprovati motivi di impedimento alla conduzione diretta da parte dell'assegnatario stesso».

In sostanza, escluse le deroghe esplicitate, è impedito al concessionario di dare in affidamento a terzi le attività oggetto della concessione; facoltà che, invece, il codice della navigazione consente, senza limiti di sorta, purché autorizzata dall'ente concedente (art. 45-bis cod. nav.).

7.2.– Ad avviso del ricorrente, la disciplina dell'affidamento a terzi – unitamente al subingresso nella concessione – discostandosi dal regime derivante degli artt. 45-bis e 46 cod. nav., afferendo all'«ordinamento civile», incide su una materia riservata alla competenza esclusiva dello Stato.

7.3.– La Regione sostiene che la norma in esame non viola l'art. 45-bis cod. nav.; piuttosto, disciplina l'ipotesi dell'affidamento a terzi in coerenza con le indicazioni offerte da quest'ultima

norma, nella parte in cui lascia all'amministrazione competente lo spazio per valutazioni sostanziali a tale modalità di affidamento, anche per prevenire eventuali effetti elusivi dei principi di concorrenza, trasparenza, e non discriminazione.

7.4.– La questione non è fondata.

7.4.1.– L'esercizio concessorio dei beni demaniali marittimi per finalità turistico-ricreative include un complesso di attività svolte sull'area demaniale, con frequente suddivisione, all'interno di quelle assentite dal titolo, tra una attività principale ed altre secondarie, tipizzate, in via esemplificativa, dal già citato art. 01 del d.l. n. 400 del 1993.

Nel corso del rapporto possono verificarsi casi di sostituzione del concessionario nel godimento delle utilità che si ritraggono dall'area demaniale.

Sostituzioni che possono essere oggetto di una vera e propria successione a titolo particolare (è il caso del subingresso disciplinato dall'art. 46 cod. nav., che prevede una cessione della concessione con integrale surroga del concessionario nella posizione del concessionario cedente); oppure consistere nell'attribuzione a terzi di diritti dal contenuto identico o anche solo parzialmente coincidente con quelli assentiti dal titolo (perché riguardano una o più delle attività accessorie che ineriscono all'area), così da permettere una gestione indiretta ed anche frazionata delle attività correlate alla concessione.

E ciò senza che muti necessariamente la figura soggettiva del concessionario (è il caso dell'affidamento ai sensi del citato art. 45-bis cod. nav.).

In tutti questi casi è comunque imprescindibile la preventiva autorizzazione dell'amministrazione concedente.

7.4.2.– La disciplina statale di riferimento, nella parte in cui subordina l'affidamento a terzi (locuzione di contenuto ampio, capace di includere tutte le ipotesi indicate dal ricorrente) alla preventiva autorizzazione della concedente, attrae tali profili della vicenda concessoria nell'ambito del diritto pubblico: la possibilità di affidamento a terzi, prevista in linea di principio, rimane infatti condizionata a valutazioni che restano di esclusiva competenza dell'amministrazione chiamata alla gestione dell'area demaniale.

La legge regionale in questione, del resto, come recita il preambolo, persegue la finalità di impartire linee di indirizzo ai Comuni costieri, quali enti cui l'art. 27 della legge regionale della Toscana 10 dicembre 1998, n. 88 (Attribuzione agli enti locali e disciplina generale delle funzioni amministrative e dei compiti in materia urbanistica e pianificazione territoriale, protezione della natura e dell'ambiente, tutela dell'ambiente dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti, risorse idriche e difesa del suolo, energia e risorse geotermiche, opere pubbliche, viabilità e trasporti conferite alla Regione dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112) affida funzioni amministrative nell'ambito delineato dal citato art. 03, comma 4-bis del d.l. n. 400 del 1993.

In questa cornice, la norma censurata si inserisce a pieno titolo nell'ambito delle già descritte competenze amministrative e di indirizzo ascrisse alle Regioni in materia di demanio marittimo, senza sconfinare nel titolo di competenza esclusiva – l'«ordinamento civile» – evocato a sostegno della censura.

All'amministrazione competente spetta infatti il potere di assentire l'affidamento a terzi, sia dell'attività principale sia di quelle secondarie ed accessorie.

Con la disposizione censurata la Regione ha esercitato, in via generale, le prerogative di sua pertinenza, restringendo a monte le possibilità di gestione indiretta delle iniziative economiche di rilievo principale legate all'area demaniale concessa in uso.

Di qui la non fondatezza della relativa questione.

per questi motivi

1) dichiara inammissibile l'intervento della Confesercenti Toscana Nord – Sezione Federazione Italiana Imprese Balneari – FIBA;

2) dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettere c) e d), della legge della Regione Toscana 9 maggio 2016, n. 31 (Disposizioni urgenti in materia di concessioni demaniali marittime. Abrogazione dell'articolo 32 della l.r. 82/2015);

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera a), della legge regionale n. 31 del 2016, promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), 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 23 maggio 2017.

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

Depositata in Cancelleria il 7 luglio 2017.

Sentenza: 6 giugno 2017, n. 160

Materia: impiego pubblico

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

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 8, comma 2, della legge della Regione Liguria 21 giugno 2016, n. 8, recante «Modifiche alla legge regionale 29 dicembre 2015, n. 27 (Legge di stabilità della Regione Liguria per l'anno finanziario 2016) e norme di semplificazione», nella parte in cui inserisce l'art. 8-quater, secondo e terzo periodo, nella legge della Regione Liguria 17 agosto 2006, n. 25 (Disposizioni sull'autonomia del Consiglio regionale Assemblea legislativa della Liguria).

Esito: 1) illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, della legge della Regione Liguria 21 giugno 2016, n. 8, recante «Modifiche alla legge regionale 29 dicembre 2015, n. 27 (Legge di stabilità della Regione Liguria per l'anno finanziario 2016) e norme di semplificazione», nella parte in cui inserisce l'art. 8-quater, secondo e terzo periodo, nella legge della Regione Liguria 17 agosto 2006, n. 25 (Disposizioni sull'autonomia del Consiglio regionale Assemblea legislativa della Liguria).

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, della legge della Regione Liguria 21 giugno 2016, n. 8, recante «Modifiche alla legge regionale 29 dicembre 2015, n. 27 (Legge di stabilità della Regione Liguria per l'anno finanziario 2016) e norme di semplificazione», che ha inserito l'art. 8-quater nella legge, della stessa Regione, 17 agosto 2006, n. 25 (Disposizioni sull'autonomia del Consiglio regionale Assemblea legislativa della Liguria), nella parte in cui tale disposizione, nel secondo e terzo periodo, rispettivamente, prevede che, qualora la seduta dell'Assemblea consiliare regionale si protragga oltre le ore ventuno, al personale impegnato nell'attività di supporto diretto all'attività consiliare spetti “il trattamento previsto dalla contrattazione collettiva nazionale di lavoro in caso di trasferta”; e che il medesimo trattamento di trasferta venga “riconosciuto al personale autista, anche in caso di missioni inferiori alle otto ore, se il servizio termina dopo le ore ventidue”.

La disposizione è impugnata per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione.

La Corte ritiene la questione fondata.

Richiamandosi al proprio costante orientamento, la Corte ricorda che a seguito della privatizzazione del rapporto di pubblico impiego la disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione è retta dalle disposizioni del codice civile e dalla contrattazione collettiva.

In particolare, dall'art. 2, comma 3, terzo e quarto periodo, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni), emerge il principio per cui il trattamento economico dei dipendenti pubblici è affidato ai contratti collettivi, di tal che la disciplina di detto trattamento e, più in generale, quella del rapporto di impiego pubblico rientra nella materia “ordinamento civile” riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato.

Anche la posizione dei dipendenti regionali è attratta dalla citata disciplina del trattamento economico e giuridico dei dipendenti pubblici, ai sensi dell'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001; per cui anche per il personale delle Regioni il rapporto di impiego è regolato dalla legge dello Stato e, in virtù del rinvio da questa operato, dalla contrattazione collettiva.

La disposizione della Regione Liguria, al di là della anomala sovrapposizione del trattamento di trasferta (che propriamente consiste in una indennità compensativa del disagio materiale e psicofisico che può comportare il raggiungimento della sede di lavoro) al diverso trattamento che spetta al dipendente in caso di protrazione, in sede, dell'orario di lavoro, concerne, comunque, un aspetto della retribuzione; per tale profilo, incide sulla materia "ordinamento civile", riservata alla competenza esclusiva dello Stato.

La Corte conclude che ciò, di per sé, comporta l'illegittimità costituzionale di tale disposizione.

Impiego pubblico - Trattamento di trasferta collegato all'orario di lavoro, riconosciuto al personale impegnato in attività di supporto diretto ai lavori dell'Assemblea legislativa e al personale autista. - Legge della Regione Liguria 21 giugno 2016, n. 8, recante «Modifiche alla legge regionale 29 dicembre 2015, n. 27 (Legge di stabilità della Regione Liguria per l'anno finanziario 2016) e norme di semplificazione», art. 8, comma 2. - (T-170160) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.29 del 19-7-2017)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, della legge della Regione Liguria 21 giugno 2016, n. 8, recante «Modifiche alla legge regionale 29 dicembre 2015, n. 27 (Legge di stabilità della Regione Liguria per l'anno finanziario 2016) e norme di semplificazione», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 12-17 agosto 2016, depositato in cancelleria il 18 agosto 2016 ed iscritto al n. 48 del registro ricorsi 2016.

Udito nell'udienza pubblica del 6 giugno 2017 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

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

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma della Costituzione, il Presidente del Consiglio dei ministri denuncia la normativa – contenuta nel secondo e terzo periodo dell'art. 8-quater della legge della Regione Liguria 17 agosto 2006, n. 25 (Disposizioni sull'autonomia del Consiglio regionale Assemblea legislativa della Liguria) – inserita, in detta legge, dall'art. 8, comma 2, della legge, della stessa Regione, 21 giugno 2016, n. 8, recante «Modifiche alla legge regionale 29 dicembre 2015, n. 27 (Legge di stabilità della Regione Liguria per l'anno finanziario 2016) e norme di semplificazione».

2.– La normativa così censurata testualmente prevede che «se la seduta si protrae oltre le ore ventuno, al personale impegnato nell'attività di supporto diretto ai lavori dell'Assemblea consiliare spetta il trattamento previsto dalla contrattazione collettiva nazionale di lavoro in caso di trasferta».

E che il «medesimo trattamento di trasferta viene riconosciuto al personale autista, anche in caso di missioni inferiori alle otto ore, se il servizio termina dopo le ore ventidue».

3.– Con riferimento all'evocato parametro di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, la questione è fondata.

3.1.– Secondo il costante orientamento di questa Corte, a seguito della privatizzazione del rapporto di pubblico impiego – operata dall'art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421 (Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale), dall'art. 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa), e dai decreti legislativi emanati in attuazione di dette leggi di delega – la disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione è retta dalle disposizioni del codice civile e dalla contrattazione collettiva.

In particolare, dall'art. 2, comma 3, terzo e quarto periodo, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni), emerge il principio per cui il trattamento economico dei dipendenti pubblici è affidato ai contratti collettivi, di tal che la disciplina di detto trattamento e, più in generale, quella del rapporto di impiego pubblico rientra nella materia «ordinamento civile» riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato (sentenze n. 72 del 2017, n. 211 e n. 61 del 2014, n. 286 e n. 225 del 2013, n. 290 e n. 215 del 2012, n. 339 e n. 77 del 2011, n. 332 e n. 151 del 2010).

Anche la posizione dei dipendenti regionali è attratta dalla citata disciplina del trattamento economico e giuridico dei dipendenti pubblici, ai sensi dell'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001; per cui anche per il personale delle Regioni il rapporto di impiego è regolato dalla legge dello Stato e, in virtù del rinvio da questa operato, dalla contrattazione collettiva.

3.2.– La disposizione della Regione Liguria, qui oggetto di scrutinio – al di là della anomala sovrapposizione del trattamento di trasferta (che propriamente consiste in una indennità compensativa del disagio materiale e psicofisico che può comportare il raggiungimento della sede di lavoro) al diverso trattamento che spetta al dipendente in caso di protrazione, in sede, dell'orario di lavoro – concerne, comunque, un aspetto della retribuzione; e, per tale assorbente profilo, incide dunque sulla materia «ordinamento civile», riservata alla competenza esclusiva dello Stato.

E ciò, di per sé, ne comporta l'illegittimità costituzionale.

4.– Resta assorbita l'ulteriore censura di violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, della legge della Regione Liguria 21 giugno 2016, n. 8, recante «Modifiche alla legge regionale 29 dicembre 2015, n. 27 (Legge di stabilità della Regione Liguria per l'anno finanziario 2016) e norme di semplificazione», nella parte in cui inserisce l'art. 8-quater, secondo e terzo periodo, nella legge della Regione Liguria 17 agosto 2006, n. 25 (Disposizioni sull'autonomia del Consiglio regionale Assemblea legislativa della Liguria).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 giugno 2017.

Paolo GROSSI, Presidente

Mario Rosario MORELLI, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'11 luglio 2017.

Sentenza: 9 maggio 2017, n. 165

Materia: contabilità pubblica; coordinamento della finanza pubblica

Parametri invocati: articoli 3, commi primo e secondo, 11, 97, 117, commi primo, terzo e quarto, 118, 119, commi primo e quarto, della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regione Puglia

Oggetto: articolo 1, comma 108, ultimo periodo, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016)

Esito: infondatezza delle questioni sollevate

Estensore nota: Enrico Righi

Sintesi:

Occorre premettere che una disposizione contenuta nel comma 98 dell'articolo 1 della legge 208/2015 (legge di stabilità 2016) accorda un credito di imposta alle imprese delle regioni del sud Italia che acquistino macchinari nei periodi di imposta dal 2016 al 2019.

Il primo periodo del comma 108, non impugnato, del medesimo articolo 1, provvede a dare copertura finanziaria alla minore entrata di cui al comma 98, stabilendo che le risorse provengano in parte da finanziamenti statali e in parte da finanziamenti europei.

Il secondo periodo della disposizione, quello impugnato, disciplina la regolazione contabile delle risorse nel modo che segue:

fino a che non si realizza la concreta disponibilità dei mezzi finanziari, l'erogazione, che in realtà non è altro che una compensazione, trattandosi di un credito di imposta, si realizza mediante anticipazioni a carico del Fondo di rotazione di cui alla legge 16 aprile 1987, n. 183;

il fondo viene successivamente reintegrato, non appena le risorse diventano disponibili, attraverso imputazioni ai capitoli relativi al finanziamento dei programmi europei e nazionali, per le parti corrispondenti (si tratta in pratica delle risorse POR 2014-2020).

Secondo la Regione Puglia, il meccanismo di reintegro del fondo di rotazione sottrarrebbe alla Regione disponibilità utili per altre destinazioni di bilancio, addirittura avrebbe l'effetto di impedire il rimborso di operazioni già finanziate in conformità al POR 2014-2020, con conseguente violazione dell'autonomia finanziaria riconosciuta alla regione dall'articolo 119 della Costituzione.

La Corte inquadra il meccanismo predisposto dalla legge nella nota figura contabile della partita di giro, dunque portatrice di effetti neutri sulla disponibilità regionale.

La procedura si limita a regolare l'anticipazione, temporaneamente a carico del Fondo di rotazione, poi, come già descritto, reintegrato dalle risorse POR.

In siffatte condizioni, appaiono inconferenti le argomentazioni relative ai rimborsi di spese già sostenute sì in conformità al POR, ma per finalità diverse dal riconoscimento del credito di imposta, poiché il Fondo di rotazione attinge all'insieme delle disponibilità di cui alla legge istitutiva, di origine differente da quelle che lo Stato o l'Unione Europea riconoscono alle regioni per altri fini.

Conclusivamente, la Corte dichiara l'infondatezza delle questioni sollevate.

Bilancio e contabilità pubblica - Credito d'imposta riservato alle imprese di talune Regioni in relazione all'acquisizione di beni strumentali - Meccanismi di finanziamento. - Legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», art. 1, comma 108, ultimo periodo. - (T-170165) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.29 del 19-7-2017)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 108, ultimo periodo, 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 Puglia, con ricorso notificato il 29 febbraio-4 marzo 2016, depositato in cancelleria l'8 marzo 2016 ed iscritto al n. 16 del registro ricorsi 2016.

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

udito nell'udienza pubblica del 9 maggio 2017 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi;

uditi l'avvocato 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 Puglia ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 108, ultimo periodo, 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, primo e secondo comma, 11, 97, 117, primo, terzo e quarto comma, 118, e 119, primo e quarto comma, della Costituzione.

1.1.– Riservata a separate pronunce la decisione dell'impugnazione delle altre disposizioni della legge n. 208 del 2015, vengono in esame, in questa sede, le sole questioni relative all'art. 1, comma 108, della medesima legge.

La disposizione impugnata ha un duplice oggetto.

Anzitutto essa regola la copertura della spesa istituita dall'art. 1, comma 98, della legge n. 208 del 2015, che consiste nell'attribuzione di un credito di imposta alle imprese delle Regioni Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Molise, Abruzzo, Sicilia e Sardegna, che abbiano acquisito, negli anni dal 2016 al 2019, macchinari, impianti e attrezzature varie (art. 1, comma 99, della legge n. 208 del 2015) destinati alle strutture produttive.

Tale copertura, stimata in 617 milioni di euro per ciascun anno, è ottenuta, quanto a 367 milioni di euro, mediante una corrispondente riduzione del Fondo per lo sviluppo e la coesione, come da tabella E allegata alla legge n. 208 del 2015, e, quanto ai restanti 250 milioni di euro, relativi alle piccole e medie imprese, «a valere sulle risorse europee e di cofinanziamento nazionale previste nel programma operativo nazionale “Imprese e Competitività 2014/2020” e nei programmi operativi relativi al Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) 2014/2020 delle regioni in cui si applica l'incentivo».

In seguito alla decisione della Commissione europea C (2015) 5854 del 13 agosto 2015 è attivo nella Regione Puglia il programma “POR Puglia FESR-FSE 2014-2020”, che impiega risorse provenienti, in parti uguali, dallo Stato membro e dall'Unione, al fine, tra l'altro, di sostenere la competitività delle piccole e medie imprese locali (Asse prioritario terzo).

La disposizione censurata ha rinvenuto nelle risorse del POR Puglia 2014-2020 il mezzo per far fronte alla spesa conseguente alla concessione del credito di imposta alle piccole e medie imprese pugliesi, naturalmente nei limiti della quota spettante a questa Regione, sul totale dei 250 milioni di euro stanziati complessivamente.

Questa prima e fondamentale parte della disposizione impugnata non è oggetto di censura da parte della Regione Puglia.

Vi è poi una seconda parte dell'art. 1, comma 108, della legge n. 208 del 2015, che si riferisce alle modalità da osservare ai fini della regolazione contabile delle risorse e prevede che i mezzi resi disponibili nell'ambito del POR affluiscono annualmente al bilancio statale per offrire copertura al credito di imposta.

La disposizione inoltre stabilisce che, prima dell'effettivo conseguimento di tali risorse, «alla regolazione contabile delle compensazioni si provvede mediante anticipazioni a carico delle disponibilità del Fondo di rotazione di cui all'articolo 5 della legge 16 aprile 1987, n. 183.

Le risorse così anticipate vengono reintegrate al Fondo, per la parte relativa all'Unione europea, a valere sui successivi accrediti delle corrispondenti risorse dell'Unione europea in favore dei citati programmi operativi e, per la parte di cofinanziamento nazionale, a valere sulle corrispondenti quote di cofinanziamento nazionale riconosciute a seguito delle predette rendicontazioni di spesa».

In tal modo si realizza una partita di giro contabile: il Fondo di rotazione anticipa la copertura per mezzo delle sue risorse, adempiendo alla missione di erogare «la quota di finanziamento a carico del bilancio dello Stato per l'attuazione dei programmi di politica comunitaria», e di concedere «anticipazioni a fronte dei contributi spettanti a carico del bilancio delle Comunità europee» (art. 6 della legge 16 aprile 1987, n. 183, recante «Coordinamento delle politiche riguardanti l'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee ed adeguamento dell'ordinamento interno agli atti normativi comunitari»).

In seguito, attraverso le risorse divenute nel frattempo disponibili, il Fondo ottiene la reintegrazione relativa a quanto anticipato.

È solo questa seconda parte della disposizione che la Regione Puglia ha impugnato nel presente giudizio, limitatamente all'ultimo periodo dell'art. 1, comma 108, della legge n. 208 del 2015, ovvero al meccanismo di reintegrazione del Fondo.

Tale meccanismo opera dopo che l'Unione europea, in seguito alla rendicontazione della spesa e in conformità alla normativa vigente, ha liberato le risorse del POR tratte dal suo bilancio, e dopo che lo Stato ha di conseguenza provveduto allo stesso modo, quanto alla quota di cofinanziamento nazionale.

2.– Una volta delimitato in tal modo l'oggetto delle questioni, senza che esso possa subire allargamenti per effetto delle memorie successivamente depositate dalle parti (da ultimo, sentenze n. 272, n. 202 e n. 145 del 2016), appare evidente che questa Corte non è chiamata a decidere sulla compatibilità con il POR Puglia 2014-2020 dell'operazione realizzata con l'art. 1, comma 98, della legge n. 208 del 2015, e in particolare a valutare la scelta di concedere il credito di imposta per l'acquisizione di beni strumentali attingendo ai fondi del POR.

Il contenuto normativo corrispondente a tale opzione legislativa si rinviene, infatti, nella prima parte dell'art. 1, comma 108, della legge n. 208 del 2015, che la ricorrente ha inteso dichiaratamente escludere dal thema decidendum, limitandosi a impugnare l'ultimo periodo della disposizione.

Ai fini del presente giudizio, si deve perciò dare per acquisito, in quanto non oggetto di censura, che gli oneri conseguenti al riconoscimento del credito di imposta sono coperti, per la parte che qui interessa, attraverso le risorse del POR Puglia 2014-2020, dal quale affluiscono i mezzi finanziari dopo che il Fondo di rotazione li ha anticipati a fini contabili.

3.– Ciò premesso, è necessario passare all'esame delle censure.

La ricorrente sostiene che la reintegrazione delle disponibilità del Fondo di rotazione per mezzo degli accrediti imputabili al POR Puglia 2014-2020 avrebbe l'effetto di "stornare" questi ultimi dalla copertura delle spese che sono già state sostenute dalla Regione per operazioni dichiarate ammissibili nell'ambito del programma.

In base al Regolamento (UE) del 17 dicembre 2013, n. 1303/2013 (Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio), infatti, dopo che un'operazione imputata al POR è stata ritenuta ammissibile e conforme alla normativa, la Regione che l'abbia finanziata in via anticipata presenta il rendiconto della spesa sostenuta e viene rimborsata con le quote provenienti dall'Unione e con quelle di cofinanziamento statale.

La ricorrente afferma che questi rimborsi sarebbero intercettati, per effetto della norma impugnata, e deviati per altra finalità, cioè per reintegrare il Fondo di rotazione delle risorse utilizzate ai fini della copertura contabile del credito di imposta previsto dall'art. 1, comma 98, della legge n. 208 del 2015.

Di conseguenza, la Regione patirebbe un pregiudizio grave e definitivo, perché sarebbe privata di somme che le spettavano a titolo di rimborso per operazioni già finanziate in conformità al POR 2014-2020.

Tale assetto normativo violerebbe il principio del legittimo affidamento (art. 3 Cost.), anche nella sua dimensione europea (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.), sottraendo al bilancio regionale, «con effetti sostanzialmente retroattivi», somme che si erano anticipate nella certezza del rimborso, con ripercussioni sulla sfera di autonomia regionale costituzionalmente garantita (artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost.).

Inoltre la Regione sarebbe obbligata a manovre di bilancio per rinvenire la copertura delle spese già effettuate, con lesione dell'autonomia finanziaria (art. 119, primo comma, Cost.) e ponendo a repentaglio l'erogazione dei servizi essenziali (violazione degli artt. 3, primo e secondo comma, e 97 Cost.).

Sarebbe violato anche l'art. 119, quarto comma, Cost., perché non sarebbero assicurate risorse sufficienti a finanziare le funzioni pubbliche.

4.– Le questioni non sono fondate.

Come si è visto, la ricorrente non ha contestato che gli oneri relativi al credito di imposta debbano essere in parte coperti attraverso le risorse del POR Puglia 2014-2020. Poiché per sostenere questi oneri lo Stato si avvale di anticipazioni a carico del Fondo di rotazione, è chiaro che la Regione Puglia non può lamentare alcuno «storno», perché la norma impugnata dispone che le risorse che affluiscono al POR 2014-2020 siano impiegate per reintegrare il Fondo di rotazione di quanto dallo stesso anticipato.

Del resto, se la dichiarazione di illegittimità costituzionale colpisse il solo ultimo periodo dell'impugnato art. 1, comma 108, della legge n. 208 del 2015, la spesa per il riconoscimento dei crediti d'imposta verrebbe sostenuta definitivamente dal Fondo di rotazione, cessando di trovare la copertura costituzionalmente dovuta.

Quest'ultima, infatti, resa di fatto inoperante la previsione del primo periodo della disposizione impugnata, non potrebbe più fondarsi sulle risorse del POR 2014-2020.

Tali risorse servirebbero invece per sostenere operazioni diverse da quella relativa al credito di imposta, disposte dalla Regione nell'ambito del medesimo programma, e determinerebbero in tal modo un incremento del livello di spesa complessiva, privo di copertura finanziaria.

5.– Ciò chiarito, non è neppure sostenibile che la disposizione impugnata, nel disporre l'anticipazione a carico del Fondo di rotazione, impedisca il rimborso di altre spese sostenute dalla Regione a carico del POR 2014-2020.

Perciò deve escludersi che, per effetto della disposizione contenuta nell'ultimo periodo dell'art.1, comma 108, della legge n. 208 del 2015, la ricorrente sia rimasta frustrata nel suo affidamento su un rimborso tempestivo e abbia avuto la necessità di reperire in bilancio altrove gli strumenti per far fronte alle spese già anticipate, con tutti gli effetti denunciati attraverso i parametri costituzionali sopra ricordati.

Il Fondo di rotazione attinge all'insieme delle «disponibilità» attribuitegli dall'art. 5 della legge n. 183 del 1987, e può pertanto sostenere l'anticipazione contabile per il credito di imposta senza alcuna necessità di stornare a tal fine i rimborsi che l'Unione e lo Stato riconoscono alla Regione per operazioni, diverse dal credito di imposta, comunque eseguite nell'ambito del POR 2014-2020.

Non vi è in definitiva alcuna correlazione tra le disponibilità finanziarie impiegate dal Fondo, in forza della norma impugnata, ai fini dell'anticipazione contabile, e le risorse assegnate e già impiegate dalla Regione per operazioni diverse dal credito di imposta.

Comunque è decisiva la considerazione che le disponibilità finanziarie impiegate dal Fondo per le anticipazioni devono essere reintegrate, sicché l'operazione in questione non potrebbe in alcun modo determinare per la Regione un pregiudizio di carattere definitivo.

Così inquadrata le questioni, è evidente che la disposizione impugnata, con gli ultimi due periodi, si limita a regolare il meccanismo di reperimento a fini contabili delle risorse per il credito di imposta.

In particolare, l'ultimo periodo impugnato chiude la procedura che si avvia con l'impiego delle risorse del Fondo di rotazione e si conclude con la reintegrazione di queste ultime, grazie agli importi che lo Stato e l'Unione pongono a disposizione nell'ambito del POR 2014-2020.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separata pronuncia la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso indicato in epigrafe,

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 108, ultimo periodo, 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. 3, primo e secondo comma, 11, 97, 117, primo, terzo e quarto comma, 118, e 119, primo e quarto comma, della Costituzione, 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
Giorgio LATTANZI, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 12 luglio 2017.

Sentenza: 21 marzo 2017, n. 169

Materia: sanità pubblica, razionalizzazione delle spese del sistema sanitario nazionale

Parametri invocati: articoli 3, 5, 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 della Costituzione e principio di leale collaborazione, dalla Regione Veneto;
articoli 3, 32, 77, 97, 117, secondo e terzo comma, 118 e 119 della Costituzione e principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost dalla Regione Liguria

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Regione Veneto e Regione Liguria

Oggetto: Artt. 9 bis; 9 ter, c. 1, lett. a) e b), 2, 3, 4, 5, 8 e 9; 9 quater, c. 1, 2, 4, 5, 6 e 7; e 9 septies, c. 1 e 2, del decreto-legge 19/06/2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 06/08/2015, n. 125.

Esito:

- inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 9-bis; 9-ter, commi 1, lettere a) e b), 2, 3, 4, 5, 8 e 9; 9-quater, commi 1, 2, 4, 5, 6 e 7; 9-septies, commi 1 e 2, 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, per violazione degli articoli 5, 117, quarto comma, 118 e 119 della Costituzione;

- inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9-septies, commi 1 e 2, del d.l. n. 78 del 2015 in riferimento agli articoli 118 e 119 della Costituzione;

- non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9-septies, commi 1 e 2, del d.l. n. 78 del 2015 in riferimento all'articolo 77 della Costituzione;

- non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9-bis del d.l. n. 78 del 2015 in riferimento al principio di leale collaborazione di cui all'articolo 120 della Costituzione;

- non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9-ter, commi 1, lettere a) e b), 2, 3, 4, 5, 8 e 9 del d.l. n. 78 del 2015, in riferimento agli articoli 3, 32, 97, 117, secondo e terzo comma, nonché al principio di leale collaborazione di cui all'articolo 120 della Costituzione;

- non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9-quater, commi 1, 2, 4, 5 e 6, del d.l. n. 78 del 2015, in riferimento agli articoli 3, 32, 97, 117, secondo e terzo comma, della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione di cui all'articolo 120 della Costituzione.;

- non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9-septies, commi 1 e 2, del d.l. n. 78 del 2015, in riferimento agli articoli 3, 32, 97, 117, secondo e terzo comma, e 119, nonché al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 della Costituzione.

Estensore nota: Carla Paradiso

Sintesi:

La Regione Veneto ha impugnato, tra gli altri, l'art. 9-bis; l'art. 9-ter, commi 1, 2, 3, 4, 5, 8 e 9; l'art. 9-quater, commi 1, 2, 4, 5, 6 e 7; l'art. 9-septies, commi 1 e 2, 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, per violazione degli articoli 3, 5, 32, 117, terzo e quarto comma, 118, 119 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione di cui all'articolo 120 della Costituzione.

La Regione Veneto ha prospettato, in primo luogo, la violazione degli artt. 3, 5 e 32 Cost., specificando che gli articoli 9-bis, 9-ter, 9-quater e 9-septies, del d.l. n. 78 del 2015, introdurrebbero una serie di tagli lineari alla spesa sanitaria, senza alcuna considerazione né dei costi e dei fabbisogni standard, previsti all'articolo 8 della legge n. 42 del 2009 e agli articoli da 25 a 32 del d.lgs. n. 68 del 2011, né dei livelli di spesa delle Regioni virtuose e non terrebbero conto della forte disomogeneità del sistema della sanità regionale italiana, provocando, in tal modo, lo smantellamento del welfare sanitario. Inoltre, sempre secondo la ricorrente, le disposizioni impuginate manterrebbero a carico delle Regioni l'obbligo di garantire i LEA (Livelli essenziali di assistenza) con un finanziamento notevolmente e permanentemente ridotto.

La Regione rileva, poi, che:

a) le norme in tema di rinegoziazione dei contratti sarebbero irragionevoli in quanto interesserebbero in modo indistinto contratti molto differenziati sui territori regionali;

b) la logica del taglio lineare sulla spesa colliderebbe anche con l'art. 32 Cost., mettendo a rischio la garanzia e la qualità dei servizi sanitari di competenza della Regione;

c) il contenuto delle norme, ascrivibile alla materia coordinamento della finanza pubblica, integrerebbe una disciplina di dettaglio incompatibile con la potestà legislativa concorrente intestata alla Regione;

d) infine, la rigidità e la sproporzione dei tagli alla spesa colliderebbero anche con il principio di buon andamento di cui all'art. 97 Cost., il quale impone un adeguato rapporto tra mezzi e finalità perseguite, incompatibile con una logica di riduzioni indefettibili.

La Regione Liguria ha impugnato l'art. 9-septies, commi 1 e 2, 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), come convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125, in riferimento agli artt. 3, 32, 77, 97, 117, secondo e terzo comma, 118, 119 e 120 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione.

Essa ritiene che:

a) le norme impuginate sarebbero eterogenee rispetto al contenuto originario del d.l. n. 78 del 2015 ed il taglio alla spesa sanitaria sarebbe inserito in un maxi-emendamento introdotto dalla legge di conversione, violando in tal modo l'art. 77 Cost.;

b) il taglio colpirebbe il finanziamento dei LEA, pregiudicando la garanzia dei LEP (Livelli essenziali delle prestazioni), di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.;

c) la disciplina dell'art. 9-septies del d.l. n. 78 del 2015 sarebbe in contrasto con l'art. 3 Cost., in considerazione del fatto che la riduzione delle risorse si estenderebbe anche alle annualità successive al 2016, per le quali il livello del finanziamento del servizio sanitario non sarebbe ancora stato fissato;

d) l'art. 9-septies contrasterebbe anche con il principio di buon andamento, in quanto inciderebbe sugli impegni di spesa già assunti dalla Regione Liguria, costringendo l'ente territoriale ad introdurre correttivi per riallineare la programmazione della spesa sanitaria alla riduzione introdotta dalla norma impugnata, per di più con effetto retroattivo e arrecando, conseguentemente, grave pregiudizio alle competenze legislative e amministrative della Regione;

e) l'autonomia legislativa, amministrativa e finanziaria regionale in materia di tutela della salute sarebbe pregiudicata dalla mancata sperimentazione della fase attuativa dei nuovi meccanismi di risparmio.

In primo luogo la Corte dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale relative agli artt. 9-bis; 9-ter, commi 1, lettere a) e b), 2, 3, 4, 5, 8 e 9; 9-quater, commi 1, 2, 4, 5, 6 e 7; 9-septies, commi 1 e 2, promosse dalla Regione Veneto in riferimento agli artt. 5, 117, quarto comma, 118 e 119 Cost., in quanto esse non sviluppano alcuna autonoma argomentazione a sostegno dell'evocazione di tali parametri, limitandosi a richiamarli e svolgendo in proposito riferimenti assolutamente generici (sentenza n. 141 del 2016).

Sono ugualmente inammissibili, secondo la Corte, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9-septies, commi 1 e 2, del d.l. n. 78 del 2015, promosse dalla Regione Liguria in riferimento agli artt. 118 e 119 Cost. e in relazione all'art. 1, comma 398, lettera c), della legge n. 190 del 2014 in quanto la violazione non è motivata.

Ritenendo ammissibili le altre questioni sollevate, la Corte esamina preliminarmente la questione dell'art. 9-septies, commi 1 e 2, del d.l. n. 78 del 2015 proposta dalla Regione Liguria in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost.

Tale questione presenta infatti pregiudizialità logico-giuridica, giacché investe il corretto esercizio della funzione normativa primaria.

Quindi, la sua eventuale fondatezza annullerebbe il contenuto precettivo delle norme impuginate, determinando l'assorbimento delle questioni sollevate in riferimento ad altri parametri costituzionali (sentenze n. 154 del 2015, n. 220 del 2013, n. 162 e n. 80 del 2012, n. 93 del 2011 e n. 293 del 2010).

La Corte dichiara la questione non fondata, richiamando precedenti enunciazioni in cui ha già affermato che la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost. si ravvisa «*in caso di evidente o manifesta mancanza di ogni nesso di interrelazione tra le disposizioni incorporate nella legge di conversione e quelle dell'originario decreto-legge (sentenze n. 32 del 2014 e n. 22 del 2012). Pertanto, la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost. per difetto di omogeneità si manifesta solo quando le disposizioni aggiunte siano totalmente "estranee" o addirittura "intruse", cioè tali da interrompere, in parte qua, ogni correlazione tra il decreto-legge e la legge di conversione*» (sentenza n. 251 del 2014; sentenza n. 145 del 2015). Nel caso in esame non sussiste l'ipotesi di disomogeneità evocata, vista la comune "natura finanziaria" delle disposizioni contenute nell'originario decreto-legge e nella legge di conversione.

Le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 9-bis e 9-ter, commi 1, lettere a) e b), 2, 3, 4, 5, 8 e 9, del d.l. n. 78 del 2015, promosse dalla Regione Veneto in riferimento agli artt. 3, 32, 97, 117, secondo e terzo comma, Cost., nonché al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., non sono fondate.

La Corte non condivide i profili di censura dedotti dalla Regione Veneto, la quale lamenta:

a) la violazione dell'art. 3 Cost. sotto il profilo della ragionevolezza, poiché le disposizioni impuginate consentirebbero soluzioni alternative ove la rinegoziazione con i fornitori non fosse esperibile;

b) l'irragionevolezza dei meccanismi di rinegoziazione, i quali sarebbero privi di riferimenti parametrici necessari per assicurare congruità e corrispettività ai nuovi contratti da proporre agli appaltatori;

c) il contrasto di dette disposizioni con l'art. 117, terzo comma, Cost., giacché, pur essendo ascrivibili al coordinamento della finanza pubblica, presenterebbero natura di norme di dettaglio;

d) il contrasto con l'art. 3 Cost., anche sotto il profilo della proporzionalità, per il carattere di "taglio lineare" che disciplinerebbe in modo indifferenziato realtà contrattuali molto diversificate;

e) l'assenza di un'effettiva intesa tra Regione e Stato in ossequio al principio di leale collaborazione.

La combinazione delle norme impugnate che la ricorrente ritiene un irragionevole percorso di rinegoziazione obbligato è ritenuto dalla Corte né rigido, né tassativo.

Il quadro normativo di cui si contesta la conformità a Costituzione affida al committente pubblico diverse alternative: la riduzione dei prezzi unitari o dei volumi d'acquisto originariamente previsti dal contratto, il recesso, la conferma (realizzando su altri tipi di spese il risparmio complessivamente programmato dalla manovra finanziaria), l'adesione transitoria a più vantaggiose ipotesi contrattuali stipulate da altri committenti, nelle more della procedura concorsuale eventualmente indetta.

Chiaramente tali opzioni devono essere valutate non in modo arbitrario ma secondo i principi di buon andamento ed economicità, attraverso adeguata istruttoria svolta in contraddittorio con l'affidatario del contratto, la cui volontà rimane determinante per l'esito definitivo della procedura di rinegoziazione.

Sottolinea la Corte *«La formulazione delle norme in esame finisce quindi per bilanciare, secondo modalità non implausibili, l'autonomia contrattuale della parte pubblica e della parte privata, l'esigenza di continuità dei servizi sanitari e la salvaguardia degli interessi finanziari del coordinamento della finanza pubblica sottesi alla manovra di riduzione della spesa. Sotto questo profilo, la disciplina impugnata supera il vaglio di costituzionalità poiché disegna un meccanismo idoneo a garantire che le posizioni contrattuali inizialmente concordate tra le parti non siano automaticamente modificate o comunque stravolte dalla sopravvenienza normativa, ma siano circoscritte nel perimetro della normale alea assunta ex contractu, nell'ambito della quale deve essere ricompreso, trattandosi di contratti di durata, anche l'intervento del legislatore»*.

Le disposizioni vanno quindi interpretate nel senso del conferimento di una facoltà al committente, la quale non comporta che le quantità ed i prezzi unitari degli acquisti dei beni e dei servizi futuri risultino necessariamente ridotti in modo automatico e lineare.

La riduzione della spesa va inquadrata in un piano globale di risparmio che obbliga l'ente pubblico ad istruire e motivare la scelta più conveniente tra le diverse opzioni consentite dal legislatore.

La facoltatività della rinegoziazione comporta la non fondatezza della censura di irragionevolezza dei meccanismi attuativi, i quali – secondo le ricorrenti – sarebbero privi di riferimenti parametrici per assicurare congruità e corrispettività ai successivi contratti da proporre agli appaltatori.

Anche in relazione alle censure relative all'art. 9-ter e alla lamentata violazione dell'art. 3 Cost. sotto il profilo della proporzionalità, la Corte ritiene le censure *non fondate* poiché le alternative consentite dalla disposizione impugnata permettono di escludere la rigidità e la sproporzione delle misure introdotte dal legislatore.

Anzi sono proprio l'equilibrio e la proporzionalità i criteri direttivi delle scelte cui è chiamato dalla norma il committente pubblico della sanità.

Ugualmente *infondata* è la questione sollevata per violazione dell'art. 117 in quanto le ricorrenti ritengono la norma impugnata disciplina di dettaglio e per questo incompatibile con la potestà legislativa attribuita allo Stato dal citato art. 117, terzo comma, Cost..

Secondo la Corte, infatti, la disposizione in esame, correttamente interpretata, pone un obiettivo di carattere macroeconomico alla spesa regionale temporalmente limitato, lasciando sufficienti alternative alla Regione per realizzarlo.

Infine, per quel che concerne nello specifico l'art. 9-bis del d.l. n. 78 del 2015 e la pretesa violazione del principio di leale collaborazione che deriverebbe dall'assenza di un'effettiva intesa, è

infondato l'assunto della Regione Veneto, secondo cui il "taglio" al Servizio sanitario nazionale per il 2015 sarebbe stato imposto alle Regioni, altrimenti esposte al rischio di subirlo secondo le determinazioni unilaterali dello Stato, come previsto dall'art. 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014 così come modificato dall'art. 1, comma 398, lettera c), della legge n. 190 del 2014.

La Corte ricorda che *«ha già respinto le impugnative regionali rivolte contro il predetto art. 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014, come modificato, ed il relativo meccanismo (sentenza n. 65 del 2016), esse non possono più venire in considerazione come eventualità idonee a determinare una lesione dei parametri evocati dalla ricorrente, con la conseguenza che l'intesa non può ritenersi frutto di illegittima costrizione.»*

Le questioni di legittimità costituzionale relativa all'art. 9-quater, commi 1, 2, 4, 5 e 6, del d.l. n. 78 del 2015, promosse dalla Regione Veneto in riferimento agli artt. 3, 32, 97, 117, secondo e terzo comma, Cost., nonché al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., non sono fondate nei sensi e nei limiti di seguito precisati dalla Corte.

L'articolo 9-quater stabilisce:

a) che il Ministro della salute con proprio decreto, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, individui le condizioni di erogabilità e le indicazioni di appropriatezza prescrittiva delle prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale;

b) che le prestazioni erogate al di fuori delle condizioni di erogabilità previste dal decreto ministeriale sono a totale carico dell'assistito;

c) che gli enti preposti del Servizio sanitario nazionale curano l'informazione e l'aggiornamento dei medici prescrittori ed effettuano i controlli necessari ad assicurare che la prescrizione delle prestazioni sia conforme alle condizioni e alle indicazioni di cui al decreto ministeriale;

d) che nel caso di un comportamento prescrittivo non conforme alle condizioni e alle indicazioni di cui al decreto ministeriale, l'ente richiede al medico prescrittore le ragioni della mancata osservanza delle predette condizioni ed indicazioni;

e) che nel caso di mancata risposta o di giustificazioni insufficienti, l'ente adotta i provvedimenti di competenza, nei confronti del medico prescrittore, dipendente dal o convenzionato con il Servizio sanitario nazionale;

f) ed infine, che la mancata adozione da parte dell'ente del Servizio sanitario nazionale dei provvedimenti di competenza nei confronti del medico prescrittore comporta la responsabilità del direttore generale.

La ricorrente, secondo la Corte, interpreta le disposizioni impugnate come il conferimento al decreto ministeriale di un potere impositivo nei confronti dei medici finalizzato all'adozione di modelli di cura standardizzati, i quali sarebbero lesivi dell'esercizio della professione medica e riverbererebbero tale effetto sulla cura dei pazienti e sull'autonomia regionale.

La Corte precisa al contrario che le condizioni di erogabilità e le indicazioni di appropriatezza prescrittiva, e la previsione che le prestazioni al di fuori delle condizioni di erogabilità siano messe in carico all'assistito, non vietano certamente al medico le prescrizioni ritenute necessarie nel caso concreto e non pregiudicano quindi la sua prerogativa di operare secondo "scienza e coscienza".

Dette disposizioni rispondono invece ad una finalità di razionalizzazione del SSN, indirizzando il governo della spesa sanitaria e farmaceutica in un contesto di compatibilità economico-finanziaria.

Quanto alle altre disposizioni impugnate, relative all'informazione, al controllo, alle sanzioni e alle responsabilità connesse all'erogazione delle prestazioni, ad esse va attribuito un diverso significato.

Come già altre volte affermato dalla Corte, la previsione legislativa non può precludere al medico la possibilità di valutare, sulla base delle più aggiornate e accreditate conoscenze tecnico-scientifiche, il singolo caso sottoposto alle sue cure, individuando di volta in volta la terapia ritenuta più idonea ad assicurare la tutela della salute del paziente (tra le altre, sentenza n. 151 del 2009).

Alla luce di tale indefettibile principio, l'“appropriatezza prescrittiva” prevista dall'art. 9-quater ed i parametri contenuti nel decreto ministeriale devono essere dunque intesi come un invito al medico prescrittore di rendere trasparente, ragionevole ed informata la consentita facoltà di discostarsi dalle indicazioni del decreto ministeriale.

In tale accezione devono essere intese anche le disposizioni in tema di controlli di conformità alle indicazioni del decreto ministeriale: esse non possono assolutamente conculcare il libero esercizio della professione medica, ma costituiscono un semplice invito a motivare scostamenti rilevanti dai protocolli.

Infatti, è costante orientamento della Corte che *«scelte legislative dirette a limitare o vietare il ricorso a determinate terapie – la cui adozione ricade in linea di principio nell'ambito dell'autonomia e della responsabilità dei medici, tenuti ad operare col consenso informato del paziente e basandosi sullo stato delle conoscenze tecnico-scientifiche a disposizione – non sono ammissibili ove nascano da pure valutazioni di discrezionalità politica, e non prevedano “l'elaborazione di indirizzi fondati sulla verifica dello stato delle conoscenze scientifiche e delle evidenze sperimentali acquisite, tramite istituzioni e organismi – di norma nazionali o sovranazionali – a ciò deputati”, né costituiscano “il risultato di una siffatta verifica”. Si può ora aggiungere che stabilire il confine fra terapie ammesse e terapie non ammesse, sulla base delle acquisizioni scientifiche e sperimentali, è determinazione che investe direttamente e necessariamente i principi fondamentali della materia, collocandosi “all'incrocio fra due diritti fondamentali della persona malata: quello ad essere curato efficacemente, secondo i canoni della scienza e dell'arte medica; e quello ad essere rispettato come persona, e in particolare nella propria integrità fisica e psichica” (sentenza n. 282 del 2002)» (sentenza n. 338 del 2003).*

Alla luce di quanto precede, deve dunque essere esclusa qualsiasi lesione dell'autonomia regionale in relazione all'organizzazione del servizio sanitario ed al suo buon andamento, poiché le norme impugnate, nella predetta accezione, attengono proprio alla cura del buon andamento della sanità complessivamente inteso.

In coerenza con la accezione descritta delle norme, costituzionalmente orientata, va interpretata la formulazione dei commi 5 e 6 dell'art. 9-quater.

Perciò la richiesta di chiarimenti al medico prescrittore e l'eventuale riduzione del trattamento economico accessorio deve essere intesa come rigorosamente riferita, non a mere elaborazioni statistiche sull'andamento generale delle prescrizioni, ma a fattispecie di grave scostamento dalle evidenze scientifiche in materia.

Si tratta, secondo la Corte, di una norma applicativa del principio di vigilanza sull'operato del personale sanitario che, più che innovativa, è sostanzialmente specificativa delle modalità di contrasto nei confronti di alcune prassi gravemente patologiche.

Naturale conseguenza di quanto disposto nelle disposizioni precedenti, è la responsabilità del direttore generale per omessa vigilanza ai sensi dell'art. 9-quater, comma 6.

Dunque l'intero contesto normativo dell'art. 9-quater impugnato dalla Regione Veneto trova nell'esposta interpretazione sistematica la ragione della propria conformità ai parametri costituzionali evocati.

L'ultima censura riguarda l'art. 9-septies, commi 1 e 2, del d.l. n. 78 del 2015 in riferimento agli artt. 3, 32, 97, 117, secondo e terzo comma, Cost., nonché al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost. ed all'art. 5, lettera g), della legge cost. n. 1 del 2012, in relazione all'art. 11 della legge n. 243 del 2012. Le censure delle Regioni Liguria e Veneto sono rivolte avverso la pretesa *definitività* del “taglio lineare” delle risorse.

La Corte ritiene tali censure *non fondate*.

In particolare, la Corte non condivide l'affermazione secondo cui l'assenza di un termine alla vigenza delle misure di contenimento rende le disposizioni impugnate contrarie al principio di autonomia regionale, in quanto indefinitamente protratte nel tempo.

Le ricorrenti deducono tale carattere dalla mancanza di una esplicita previsione di un termine finale, ma – come sostenuto dalla difesa erariale – la manovra di riduzione e razionalizzazione della spesa sanitaria si è svolta su un arco temporale triennale.

È altresì *infondata* la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9-septies, commi 1 e 2, del d.l. n. 78 del 2015, promossa dalla Regione Liguria in relazione al preteso effetto «*sugli impegni di spesa già assunti*» dalla medesima.

Le disposizioni strumentali alla riduzione di cui all'art. 9-septies non comportano alcuna lesione degli impegni già assunti poiché, ritiene la Corte, consentono una pluralità di soluzioni per l'amministrazione interessata alla loro attuazione.

Peraltro, fa notare la Corte, il taglio complessivo delle risorse destinate alle Regioni – di cui, come detto, quello della sanità costituisce una parte – era già disposto dall'art. 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014, così come modificato dall'art. 1, comma 398, lettera c), della legge n. 190 del 2014, entrato in vigore all'inizio dell'esercizio 2015, il quale stabiliva che le Regioni a statuto ordinario avrebbero dovuto comunque contribuire al risanamento della finanza pubblica.

L'ultima censura rivolta da entrambe le Regioni all'art. 9-septies, commi 1 e 2, in riferimento agli artt. 32 e 117, secondo comma, lettera m), Cost., è relativa alla pretesa compressione dei LEA quali prestazioni sanitarie indefettibili, ed è, anch'essa, ritenuta dalla Corte *non fondata*.

In primo luogo, le ricorrenti non presentano elementi probatori in grado di confermare quanto sollevato e, dice la Corte, «*la prova della lesione delle prerogative regionali, dipendente dalla riduzione di risorse destinate ai livelli essenziali delle prestazioni, non può consistere in un'apodittica doglianza, ma deve essere sorretta da elementi obiettivi che, nel caso di specie – per quanto si dirà in prosieguo – non sono stati dedotti in misura idonea (sulla prova della violazione delle attribuzioni regionali, ex multis, sentenze n. 205, n. 151, n. 127 e n. 65 del 2016, n. 89 del 2015, n. 26 del 2014).*»

Premette la Corte, che i livelli essenziali di assistenza (LEA), in quanto appartenenti alla più ampia categoria dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), devono essere determinati dal legislatore statale e garantiti su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.

Dalle disposizioni presenti nella legge 42 del 2009, legge di delega al Governo in materia di federalismo fiscale, si evince tra l'altro, che:

a) le spese per i LEA devono essere quantificate attraverso l'«associazione» tra i costi standard e gli stessi livelli stabiliti dal legislatore statale in modo da determinare, su scala nazionale e regionale, i fabbisogni standard costituzionalmente vincolati ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.;

b) tali fabbisogni devono essere individuati dallo Stato attraverso la «piena collaborazione» con gli enti territoriali; c) l'erogazione delle prestazioni deve essere caratterizzata da efficienza ed appropriatezza su tutto il territorio nazionale.

Sulla puntuale attuazione del regime dei costi e dei fabbisogni standard sanitari che avrebbe dovuto assicurare la precisa delimitazione finanziaria dei LEA rispetto alle altre spese sanitarie, si è verificata (dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 68 del 2011) una lunga fase di transizione, ancora oggi in atto, attraverso l'applicazione di criteri convenzionali di riparto.

Ciò in attesa di acquisire dati analitici idonei a determinare costi e fabbisogni in modo conforme al richiamato art. 8, comma 1, della legge n. 42 del 2009.

In definitiva, esiste una reale situazione di difficoltà che non consente tuttora l'integrale applicazione degli strumenti di finanziamento delle funzioni regionali previste dall'art. 119 Cost..

A tale situazione è collegata l'assenza, nella disposizione in esame, di una previsione circa la doverosa separazione del fabbisogno LEA dagli oneri degli altri servizi sanitari.

La persistenza di tale situazione può causare la violazione degli artt. 32 e 117, secondo comma, lettera m), Cost., nei casi in cui eventuali disposizioni di legge trasferiscano "a cascata", attraverso i diversi livelli di governo territoriale, gli effetti delle riduzioni finanziarie sulle prestazioni sanitarie costituzionalmente necessarie (in tal senso sentenza n. 275 del 2016).

Nel caso in esame, tuttavia, le ricorrenti non hanno dedotto elementi in grado di provare l'effettiva lesione dei suddetti precetti costituzionali.

Nella sentenza, la Corte però non si limita a dichiarare la non fondatezza della questione sollevata, ma in ragione dell'importanza della tutela sanitaria rispetto agli interessi sottesi ai conflitti Stato-Regioni in tema di competenza legislativa, sviluppa ulteriori riflessioni sulla mancata attuazione della normativa legata ai LEA: «*se, al fine di assicurare la garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), alla cui categoria, come detto, appartengono i LEA, "spetta al legislatore predisporre gli strumenti idonei alla realizzazione ed attuazione di esso, affinché la sua affermazione non si traduca in una mera previsione programmatica, ma venga riempita di contenuto concreto e reale [di talché] è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione" (sentenza n. 275 del 2016), non vi è dubbio che le Regioni stesse debbano collaborare all'individuazione di metodologie parametriche in grado di separare il fabbisogno finanziario destinato a spese incompressibili da quello afferente ad altri servizi sanitari suscettibili di un giudizio in termini di sostenibilità finanziaria. Sotto tale profilo, è bene quindi ricordare che la determinazione dei LEA è un obbligo del legislatore statale, ma che la sua proiezione in termini di fabbisogno regionale coinvolge necessariamente le Regioni, per cui la fisiologica dialettica tra questi soggetti deve essere improntata alla leale collaborazione che, nel caso di specie, si colora della doverosa cooperazione per assicurare il migliore servizio alla collettività.*»

E quindi la dialettica tra Stato e Regioni sul finanziamento dei LEA dovrebbe consistere in un leale confronto sui fabbisogni e sui costi che incidono sulla spesa costituzionalmente necessaria, tenendo conto della disciplina e della dimensione della fiscalità territoriale nonché dell'intreccio di competenze statali e regionali in questo delicato ambito materiale.

Ciò al fine di garantire l'effettiva programmabilità e la reale copertura finanziaria dei servizi, la quale – data la natura delle situazioni da tutelare – deve riguardare non solo la quantità ma anche la qualità e la tempistica delle prestazioni costituzionalmente necessarie.

Ne consegue ulteriormente che, ferma restando la discrezionalità politica del legislatore nella determinazione – secondo canoni di ragionevolezza – dei livelli essenziali, una volta che questi siano stati correttamente individuati, non è possibile limitarne concretamente l'erogazione attraverso indifferenziate riduzioni della spesa pubblica.

Infine, e per gli stessi motivi che hanno comportato il rigetto delle precedenti censure, deve ritenersi *non fondata* anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9-septies, commi 1 e 2, del d.l. n. 78 del 2015, promossa dalla Regione Liguria in riferimento al principio di leale collaborazione, per non aver il legislatore statale atteso l'avvio della fase attuativa dei nuovi meccanismi di risparmio e contenimento della spesa sanitaria.

In particolare, va rilevato come la riduzione complessiva delle risorse destinate alla Regione fosse già entrata in vigore con il d.l. n. 66 del 2014, modificato dalla legge n. 190 del 2014, e quindi il principio di leale collaborazione non risulta violato dall'attuativa prescrizione statale.

Disposizioni varie per il contenimento e la razionalizzazione della spesa sanitaria (rinegoziazione dei contratti in essere, recesso o conferma, con conseguente adozione di misure alternative di riduzione della spesa; determinazione, con decreto ministeriale, delle condizioni di erogabilità e delle indicazioni di appropriatezza prescrittiva delle prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale; informazione, controllo, sanzioni e responsabilità mediche connesse all'erogazione delle prestazioni; obbligo per le Regioni o gli enti del Servizio sanitario nazionale di ridefinire i tetti di spesa annui degli erogatori privati accreditati delle prestazioni di specialistica ambulatoriale; riduzione del livello di finanziamento del Servizio sanitario nazionale, a cui concorre lo Stato). - 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, artt. 9-bis; 9-ter, commi 1, lettere a) e b), 2, 3, 4, 5, 8 e 9; 9-quater, commi 1, 2, 4, 5, 6 e 7; e 9-septies, commi 1 e 2. - (T-170169) (GU 1^a Serie Speciale - Corte Costituzionale n.29 del 19-7-2017)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 9-bis; 9-ter, commi 1, lettere a) e b), 2, 3, 4, 5, 8 e 9; 9-quater, commi 1, 2, 4, 5, 6 e 7; e 9-septies, commi 1 e 2, 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, promossi con ricorsi della Regione Veneto e della Regione Liguria, notificati rispettivamente il 12 e il 13 ottobre 2015, depositati in cancelleria il 19 ed il 21 ottobre 2015 e iscritti ai nn. 95 e 97 del registro ricorsi 2015.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 21 marzo 2017 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi gli avvocati Luca Antonini, Andrea Manzi ed Ezio Zanon per la Regione Veneto, Giuseppe Franco Ferrari per la Regione Liguria, e l'avvocato dello Stato Andrea Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con ricorso iscritto al reg. ric. n. 97 del 2015, la Regione Liguria ha impugnato l'art 9-septies, commi 1 e 2, 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), come convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125, in riferimento agli artt. 3, 32, 77, 97, 117, secondo e terzo comma, 118, 119 – anche in relazione all'art. 1, comma 398, lettera c), della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)» – e 120 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione.

Con ricorso iscritto al reg. ric. n. 95 del 2015 la Regione Veneto ha impugnato, tra gli altri, gli artt. 9-bis; 9-ter, commi 1, 2, 3, 4, 5, 8 e 9; 9-quater, commi 1, 2, 4, 5, 6 e 7; 9-septies, commi 1 e 2, del d.l. n. 78 del 2015, in riferimento agli artt. 3, 5, 32, 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost., al principio di leale collaborazione di cui all'art.120 Cost., nonché all'art. 5, lettera g), della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale).

1.1.– Secondo la Regione Liguria il comma 1 dell’art. 9-septies del d.l. n. 78 del 2015 ridurrebbe la spesa sanitaria, a partire dall’esercizio in corso, in una misura fissa (2.352 milioni di euro) e in via definitiva, prevedendo l’applicazione annuale del “taglio” di spesa senza limite di tempo.

La Regione Liguria subirebbe dalla disposizione censurata una riduzione di circa sessantacinque milioni di euro, che non troverebbe corrispondenza nei risparmi presumibilmente conseguibili nel medesimo periodo di applicazione della prescritta riduzione, e ciò lederebbe contestualmente il principio di ragionevolezza, il diritto alla salute degli utenti del servizio sanitario regionale e l’autonomia regionale, conculcata dall’impossibilità di organizzare in modo appropriato detto servizio.

Peraltro, la disciplina impugnata sarebbe attuativa dell’intesa del 2 luglio 2015, alla quale la Regione Liguria non avrebbe partecipato.

Di conseguenza, non avrebbe assunto alcun obbligo applicativo della predetta intesa, raggiunta in sede di Conferenza per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e Bolzano (da ora, anche Conferenza Stato-Regioni).

Le disposizioni impuginate sarebbero poi in contrasto con l’art. 77 Cost. in ragione della loro eterogeneità rispetto al contenuto originario del d.l. n. 78 del 2015.

Sarebbe evidente il «difetto di omogeneità, e quindi di nesso funzionale, tra le disposizioni del decreto-legge e quelle impuginate, introdotte dalla legge di conversione».

Secondo la ricorrente, la ridondanza della violazione dell’art. 77 Cost. sulla propria sfera di attribuzioni costituzionali sarebbe patente, trattandosi di un “maxiemendamento” diretto ad incidere con effetto immediato ed a tempo indeterminato sull’autonomia finanziaria e sulle competenze in materia di tutela della salute e di organizzazione sanitaria della Regione Liguria.

L’art. 9-septies, commi 1 e 2, del d.l. n. 78 del 2015 violerebbe gli artt. 3, 32, 97, 117, secondo e terzo comma, 118, 119, 120 Cost. ed il principio di leale collaborazione anche sotto il profilo della lesione dell’autonomia finanziaria della ricorrente, essendo in contrasto col carattere di temporaneità nella disciplina statale di coordinamento della finanza pubblica e di contenimento della spesa regionale.

Ciò in quanto le disposizioni impuginate introdurrebbero una misura di riduzione del finanziamento del Servizio sanitario nazionale (SSN) senza limite di tempo «a decorrere dal 2015».

Le disposizioni impuginate sarebbero inoltre in contrasto con il principio di ragionevolezza di cui all’art. 3 Cost., in quanto – non presentando un termine finale di applicazione e non avendo i caratteri di una disciplina transitoria – lederebbero in via definitiva e strutturale l’autonomia della Regione.

L’art. 9-septies, commi 1 e 2, del d.l. n. 78 del 2015 comporterebbe altresì la violazione degli artt. 3, 117, 119, 120 Cost. e del principio di leale collaborazione, in relazione alla legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione), al 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) ed al Patto per la salute 2014 - 2016.

Infatti, la legge n. 42 del 2009, in quanto attuativa dell’art. 119 Cost. – in particolare sotto il profilo dell’autonomia finanziaria e della garanzia dei principi di solidarietà e di coesione sociale – in maniera da sostituire gradualmente, per tutti i livelli di governo, il criterio della spesa storica, prevederebbe agli artt. 2, comma 6, e 8, attraverso gli artt. da 25 a 30 del d.lgs. n. 68 del 2011, il criterio fondamentale – per la razionalizzazione ed il contenimento della spesa sanitaria ed il riparto del fondo sanitario nazionale – dei costi e dei fabbisogni standard.

La previsione di un taglio lineare, quale quello disposto dalla disposizione censurata, sarebbe assolutamente irragionevole, in quanto prescinderebbe completamente non soltanto dalla considerazione dell’adeguatezza delle risorse rispetto al conseguimento degli obiettivi prestabiliti, ma anche dalle regole di finanziamento adottate in attuazione dei predetti artt. 117 e 119 Cost.

Inoltre, i livelli essenziali di assistenza (LEA) resterebbero invariati mentre le risorse disponibili per il loro fabbisogno complessivo sarebbero drasticamente diminuite per effetto della dedotta riduzione.

La disciplina contenuta nell'art. 9-septies del d.l. n. 78 del 2015 sarebbe improntata ad una logica che prescinderebbe totalmente dal percorso di convergenza verso i costi ed i fabbisogni standard sanitari, proponendo un modello di mero taglio lineare del finanziamento del SSN.

Ne risulterebbe, sotto gli evocati profili, la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost. e del principio di leale collaborazione.

Il meccanismo legislativo censurato, inoltre, disporrebbe che i risparmi attesi o presunti derivanti dall'applicazione delle disposizioni di cui agli artt. da 9-bis a 9-sexies del medesimo decreto, anziché essere destinati alle Regioni per finalità sanitarie, siano acquisiti al bilancio statale, in evidente violazione del Patto per la salute 2014-2016 e del principio di leale collaborazione.

La ricorrente deduce poi l'illegittimità costituzionale dell'art. 9-septies del d.l. n. 78 del 2015 in riferimento agli artt. 3, 97, 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 della Costituzione e al principio di leale collaborazione.

Incidendo retroattivamente sugli impegni di spesa già assunti dalla Regione Liguria, detta disposizione produrrebbe una irragionevole alterazione della programmazione di spesa già operata e costringerebbe la ricorrente ad introdurre correttivi in corso di anno per tentare di riallineare la programmazione della spesa sanitaria alla riduzione retroattiva del finanziamento statale.

La disposizione censurata produrrebbe una lesione del principio di affidamento delle Regioni e del principio di proporzionalità (artt. 3 e 97 Cost.) ed inciderebbe illegittimamente sulle competenze legislative ed amministrative delle Regioni in materia di sanità (artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost.), compromettendo irragionevolmente l'autonomia finanziaria loro riconosciuta dall'art. 119 Cost.

Infine, la Regione Liguria ha impugnato la medesima disposizione in riferimento all'art. 119 Cost., in relazione all'art. 1, comma 398, lettera c), della legge n. 190 del 2014.

Quest'ultima norma, modificando il comma 6 dell'art. 46 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, stabilisce che, in caso di assenza di 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 2015, i tagli vadano «assegnati ad ambiti di spesa ed attribuiti alle singole regioni e Province autonome di Trento e Bolzano, tenendo anche conto del Pil e della popolazione residente». Il criterio prefigurato dall'art. 1, comma 398, lettera c), della legge n. 190 del 2014 non troverebbe alcuna copertura costituzionale nell'ambito dell'art. 119 Cost.

1.2.– La Regione Veneto premette che gli artt. 9-bis, 9-ter, 9-quater e 9-septies, del d.l. n. 78 del 2015, introdurrebbero una serie di tagli lineari alla spesa sanitaria, senza alcuna considerazione né dei costi e dei fabbisogni standard, di cui all'art. 8 della legge n. 42 del 2009 e agli artt. da 25 a 32 del d.lgs. n. 68 del 2011, né dei livelli di spesa delle Regioni virtuose e non terrebbero conto della forte disomogeneità del sistema della sanità regionale italiana, provocando, in tal modo, lo smantellamento del welfare sanitario.

Inoltre, secondo la ricorrente, le disposizioni impuginate manterrebbero a carico delle Regioni l'obbligo di garantire i LEA con un finanziamento notevolmente e permanentemente ridotto.

Le norme impuginate si porrebbero poi in contrasto anche con l'art. 5, lettera g), della legge cost. n. 1 del 2012 e con l'art. 11 (Concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali) 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), i quali prevedono l'impegno dello Stato ad assicurare i livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali riconosciuti come imprescindibile livello di garanzia dei principi fondamentali di eguaglianza e solidarietà.

Tutto ciò produrrebbe una violazione dell'art. 32 Cost. e ridonderebbe sull'autonomia costituzionale garantita alle Regioni dagli artt. 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost.

La ricorrente sostiene, altresì, che lo Stato, non assumendosi la responsabilità di una riduzione dei livelli essenziali di assistenza a seguito della riduzione delle risorse disponibili, verrebbe meno al corretto esercizio della funzione di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

Anche per la Regione Veneto l'art. 9-bis del d.l. n. 78 del 2015, nel rinviare all'applicazione dei successivi artt. da 9-ter a 9-octies, sancirebbe nei confronti della ricorrente le prescrizioni concordate in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano del 26 febbraio 2015 e del 2 luglio 2015, nell'ambito della quale essa non avrebbe espresso il proprio consenso, al contrario instaurando un contenzioso costituzionale.

L'art. 9-ter del d.l. n. 78 del 2015 sarebbe in contrasto anche con i principi di ragionevolezza e proporzionalità e con il principio di tutela della salute di cui all'art. 32 Cost., nella parte in cui prevede la rinegoziazione dei contratti per l'acquisto dei beni e servizi unitari, al fine di produrre una riduzione di spesa nonché del valore complessivo dei contratti medesimi.

In tal modo, attraverso un taglio lineare delle forniture e delle prestazioni ad esse collegate, verrebbe messa a rischio non solo la garanzia dei servizi sanitari, ma anche l'autonomia della Regione che ne organizza la somministrazione agli utenti, con pregiudizio per la garanzia e la qualità dei servizi sanitari.

Tale norma sarebbe altresì irragionevole, poiché prevederebbe una riduzione indiscriminata anche in quelle Regioni in cui i servizi presentano un elevato livello di efficienza in relazione ai costi sostenuti.

Secondo la ricorrente, tali vizi di costituzionalità ridonderebbero sulle competenze regionali di cui agli artt. 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost., dal momento che inciderebbero sulle attribuzioni regionali in materia di organizzazione sanitaria, anche autonomamente considerate.

Il medesimo art. 9-ter contrasterebbe altresì con il principio di proporzionalità sotto il profilo del rapporto tra mezzi e fini, e con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui agli artt. 3 e 97 Cost., la cui lesione si rifletterebbe sulle competenze costituzionali garantite alla Regione.

Verrebbe inoltre violato il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., dal momento che nessuna forma di intesa sarebbe prevista al riguardo.

Alle censure rivolte ai commi precedentemente richiamati sono collegate quelle rivolte al comma 7 dell'art. 9-quater.

Quest'ultimo, nel prescrivere che «le regioni o gli enti del Servizio sanitario nazionale ridefiniscono i tetti di spesa annui degli erogatori privati accreditati delle prestazioni di specialistica ambulatoriale interessati dall'introduzione delle condizioni e indicazioni di cui al presente articolo e stipulano o rinegoziano i relativi contratti.

Per l'anno 2015 le regioni o gli enti del Servizio sanitario nazionale rideterminano il valore degli stessi contratti in modo da ridurre la spesa per l'assistenza specialistica ambulatoriale complessiva annua da privato accreditato, di almeno l'1 per cento del valore complessivo della relativa spesa consuntivata per l'anno 2014», detterebbe norme di dettaglio nella materia di potestà concorrente «tutela della salute», in tal modo ponendosi in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost.

Inoltre, essendo le condizioni di erogabilità definite con un mero decreto ministeriale – sebbene adottato previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano – «che non trova a monte alcuna definizione di effettivi principi fondamentali» all'interno della norma impugnata, risulterebbe violato l'art. 117, terzo comma, Cost.

Secondo la ricorrente, la norma censurata, stabilendo un obbligo di riduzione della spesa in modo generale ed indiscriminato, senza alcuna istruttoria e senza alcun riferimento a standard di efficienza, contrasterebbe con i principi di ragionevolezza e proporzionalità di cui all'art. 3, e con gli artt. 5, 117, secondo e terzo comma, Cost., quest'ultimo con riguardo al corretto esercizio della funzione statale di coordinamento della finanza pubblica e alla garanzia dei LEA; risulterebbe

lesiva della competenza regionale in materia di tutela della salute; sarebbe in contrasto con gli artt. 118 e 119 Cost. e con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost., la cui violazione ridonderebbe sulle competenze costituzionali garantite alla Regione in materia di organizzazione sanitaria, che risulterebbero indebitamente compromesse. Sarebbe inoltre violato il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., dal momento che nessuna forma di intesa sarebbe prevista al riguardo.

Secondo la ricorrente, l'art. 9-septies, commi 1 e 2, contrasterebbe con l'art. 117, secondo comma, Cost., anche in relazione all'art. 8 della legge n. 42 del 2009 e agli artt. da 25 a 32 del d.lgs. n. 68 del 2011.

La norma, oltre a parificare irragionevolmente realtà operative efficienti e realtà meno efficienti, pregiudicherebbe le competenze regionali anche sotto il profilo della garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP).

La rigidità e la sproporzione dei tagli lineari pregiudicherebbe anche il principio di buon andamento di cui all'art. 97 Cost., poiché verrebbe meno l'adeguato rapporto tra mezzi e finalità impiegate.

Per tale motivo, l'art. 9-septies, commi 1 e 2, del d.l. n. 78 del 2015 contrasterebbe con gli artt. 3, 5, 32, 97 Cost., ridondando in una violazione delle competenze regionali di cui agli articoli 117, secondo, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost., anche autonomamente considerati, e del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.

I commi 1, 2, 4, 5 e 6 dell'art. 9-quater del d.l. n. 78 del 2015 sono stati impugnati in riferimento agli artt. 3, 5, 32, 97, 117, secondo, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost., nonché al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.

Le concatenate censure possono essere così riassunte:

a) l'art. 9-quater, nel prevedere, al comma 1, che con decreto del Ministro della salute, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, siano individuate le condizioni di erogabilità e le indicazioni di appropriatezza prescrittiva delle prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale e nel disporre, al comma 2, che le prestazioni erogate al di fuori delle condizioni di erogabilità previste dal decreto ministeriale di cui al comma 1 siano a totale carico dell'assistito, creerebbe un sistema dirigitico di tipo burocratico lesivo dell'esercizio della professione medica e dell'autonomia organizzativa della Regione;

b) il comma 4 del medesimo articolo, nello stabilire che gli enti del SSN effettuano i controlli necessari ad assicurare che la prescrizione delle prestazioni sia conforme alle condizioni ed alle indicazioni del suddetto decreto ministeriale, ed il successivo comma 5, nel sancire che, in caso di comportamento prescrittivo non conforme alle condizioni ed alle indicazioni di cui al decreto ministeriale, l'ente adotti nei confronti del medico prescrittore una riduzione del trattamento economico accessorio e nei confronti del medico convenzionato con il SSN, una riduzione delle quote variabili dell'accordo collettivo nazionale di lavoro e dell'accordo integrativo regionale, condizionerebbero il libero esercizio della professione medica, pregiudicando il servizio e l'autonomia regionale;

c) il comma 6 dell'art. 9-quater, nel prescrivere che la mancata adozione da parte dell'ente del SSN dei provvedimenti di competenza nei confronti del medico prescrittore comporta la responsabilità del direttore generale ed è valutata ai fini della verifica del rispetto degli obiettivi assegnati al medesimo dalla Regione, aggraverebbe in modo indiretto tale condizionamento.

Da un lato, tali disposizioni istituirebbero un regime gravemente sanzionatorio per i medici del servizio sanitario regionale; dall'altro, assoggetterebbero il personale sanitario ad una condizione di grande incertezza.

In questo contesto, la modalità adottata dalla norma impugnata per risolvere il problema dei costi generati dalla cosiddetta "medicina difensiva" sarebbe gravemente lesiva dei principi di

proporzionalità e ragionevolezza, rimettendo ad un decreto ministeriale la definizione di ciò che risulta appropriato o meno; sostituendo le valutazioni del medico «con la complicata interpretazione di un sistema burocratico generalizzato»; lasciando del tutto esposti i medici del Servizio sanitario regionale alle sanzioni dell'amministrazione regionale o a quelle giurisdizionali.

Ne deriverebbe una grave alterazione del rapporto tra medico e paziente ed il sistema sarebbe esposto al rischio di pregiudicare il diritto costituzionale alla salute, sia in termini di efficacia nei percorsi di cura, sia in termini di condizionamento dell'autonomia organizzativa della Regione e del buon andamento del Servizio sanitario regionale.

1.3.– Si è costituito in entrambi i giudizi il Presidente del Consiglio dei ministri, deducendo l'inammissibilità o comunque l'infondatezza di entrambi i ricorsi.

Quanto alla eccezionale violazione dell'art. 77 Cost., ha evidenziato che nella premessa del d.l. n. 78 del 2015 viene esplicitata «la necessità e urgenza di specificare ed assicurare il contributo alla finanza pubblica da parte degli enti territoriali, come sancito nell'Intesa raggiunta in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano nella riunione del 26 febbraio 2015».

A tale ambito dovrebbe, pertanto, essere ricondotta la normativa in materia, contenuta agli artt. 9-bis e seguenti, di razionalizzazione della spesa sanitaria, seppur ampiamente modificata in sede parlamentare.

Il resistente ha poi affermato che la riduzione delle risorse assegnate alle Regioni per il 2015 sarebbe stata oggetto di intese sancite tra Stato e Regioni nelle Conferenze del 26 febbraio e del 2 luglio 2015.

Non potrebbe assumere rilievo la circostanza che le Regioni Liguria e Veneto non abbiano «approvato le previsioni» contenute nell'intesa, dal momento che essa sarebbe stata raggiunta a seguito di una scelta consapevole e ragionata tra le diverse alternative possibili, specificamente individuate dallo Stato.

Non sarebbe dunque possibile sostenere che le disposizioni impugnate non siano espressione di leale collaborazione da parte dello Stato. Con le intese del 26 febbraio e del 2 luglio 2015, le Regioni avrebbero, infatti, mostrato di accettare e condividere la scelta statale, facendosi carico della necessità di contenere la spesa pubblica, anche mediante la riduzione delle risorse previste, per l'anno 2015, dal Piano per la salute.

Le Regioni avrebbero quindi la possibilità di adottare, in piena autonomia, misure differenziate, non essendo stabiliti dalla norma impugnata strumenti e modalità specifiche per il perseguimento degli obiettivi di contenimento della spesa.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, in relazione all'asserita mancanza di un limite temporale definito di durata della misura restrittiva, ha osservato che la riduzione del livello del finanziamento dello Stato al SSN riguarderebbe soltanto l'esercizio 2015.

Le regole e le modalità volte alla razionalizzazione e riduzione della spesa sanitaria, nonché alla riduzione delle spese degli enti territoriali costituirebbero, secondo l'Avvocatura generale, norme di principio del coordinamento della finanza pubblica, di cui agli artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, Cost.

Infine, secondo la difesa erariale, l'ultimo motivo di ricorso afferente ai tagli alla spesa sanitaria sarebbe in realtà diretto contro l'art. 1, comma 398, lettera c), della legge n. 190 del 2014 – e per questo motivo inammissibile – atteso che il preteso pregiudizio sarebbe già operante nel momento di entrata in vigore della norma formalmente censurata. L'omessa impugnazione della disposizione antecedente non consentirebbe in questa sede di poter proporre questione di legittimità costituzionale, che sarebbe in ogni caso infondata.

Con riguardo all'asserita illegittimità costituzionale dell'art. 9-quater del d.l. n. 78 del 2015, la difesa erariale sostiene che esso attribuirebbe al Ministero della salute il compito di individuare con decreto le condizioni di erogabilità e di appropriatezza delle prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.

Tali condizioni non sarebbero strettamente vincolanti per il medico, il quale potrebbe comunque adottare un comportamento prescrittivo non conforme a quanto previsto dal decreto ministeriale, qualora sussistessero giustificazioni esaurienti e soddisfacenti con riferimento al caso trattato ed alle specifiche esigenze di cura necessarie.

Nel caso in questione, la normativa esaminata darebbe attuazione al principio fondamentale di adottare criteri adeguati a contenere la spesa sanitaria anche sotto il profilo di eventuali prestazioni mediche non necessarie.

Principio che sarebbe rispettato proprio perché fondato sull'art. 119 Cost.

Secondo la difesa erariale le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9-quater, comma 7, del d.l. n. 78 del 2015 sarebbero parimenti infondate.

2.– Stante la connessione esistente tra i predetti ricorsi, i relativi giudizi possono essere riuniti per essere decisi con un'unica pronuncia avente ad oggetto esclusivamente le questioni di legittimità costituzionale delle disposizioni legislative sopra indicate, essendo riservata ad altre decisioni la valutazione delle restanti questioni proposte dalla Regione Veneto con il ricorso n. 95 del 2015.

3.– Occorre preliminarmente esaminare l'eccezione di inammissibilità dei ricorsi sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri, il quale ritiene che la partecipazione delle Regioni ricorrenti alla Conferenza unificata avrebbe determinato una sorta di acquiescenza alle decisioni maturate in quella sede. Indipendentemente dal fatto in contestazione tra le parti – riguardante rispettivamente le modalità di espressione del dissenso (Regione Veneto) e la partecipazione alla Conferenza che ha portato al perfezionamento dell'intesa (Regione Liguria) – l'eccezione non può essere accolta.

È infatti costante orientamento di questa Corte – fermo restando che l'intesa tra Stato e Regioni si è perfezionata in modo corretto, indipendentemente dalle controverse modalità di partecipazione delle ricorrenti – che «l'istituto dell'acquiescenza non è applicabile nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale (ex plurimis, sentenze n. 215 e n. 124 del 2015, n. 139 del 2013, n. 71 del 2012 e n. 187 del 2011)» (sentenza n. 231 del 2016) .

4.– Le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 9-bis; 9-ter, commi 1, lettere a) e b), 2, 3, 4, 5, 8 e 9; 9-quater, commi 1, 2, 4, 5, 6 e 7; 9-septies, commi 1 e 2, promosse dalla Regione Veneto in riferimento agli artt. 5, 117, quarto comma, 118 e 119 Cost., sono inammissibili, in quanto esse non sviluppano alcuna autonoma argomentazione a sostegno dell'evocazione di tali parametri, limitandosi a richiamarli e svolgendo in proposito riferimenti assolutamente generici (in senso analogo, sentenza n. 141 del 2016).

Sono altresì inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9-septies, commi 1 e 2, del d.l. n. 78 del 2015, promosse dalla Regione Liguria in riferimento agli artt. 118 e 119 Cost., in relazione all'art. 1, comma 398, lettera c), della legge n. 190 del 2014. Invero, la violazione del primo parametro non è motivata, mentre l'evocazione dell'art. 1, comma 398, lettera c), della legge n. 190 del 2014, seppur formulata come richiamo a parametro interposto, risulta nella sostanza una censura diretta a tale norma ed, in quanto tale, tardiva.

5.– I ricorsi devono essere esaminati alla stregua delle motivazioni che si richiamano ai parametri della competenza legislativa e di quelle che, invece, fanno riferimento a precetti costituzionali estranei al Titolo V della Costituzione.

Sotto il profilo dell'ammissibilità, lo scrutinio dovrà limitarsi alla prospettata potenzialità lesiva delle disposizioni impugnate sulle prerogative regionali, mentre, ove detta verifica avesse esito positivo, sarà l'esame nel merito delle censure ad accertare l'effettiva violazione del precetto costituzionale invocato dalle ricorrenti.

In ragione dell'interdipendenza delle questioni sollevate in riferimento a parametri interni ed esterni al Titolo V della Costituzione, il riscontro sulla ridondanza delle questioni promosse in riferimento ai secondi impone un esame congiunto delle doglianze delle ricorrenti.

5.1.– Pertanto, è opportuno esaminare prioritariamente l’ammissibilità delle questioni promosse dalle ricorrenti in riferimento ai parametri costituzionali che non afferiscono alle loro competenze legislative e che possono essere vagliate solo in relazione alla prospettata ridondanza.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, le Regioni possono impugnare disposizioni di legge statale facendo valere esclusivamente i profili attinenti al riparto delle competenze, con l’unica eccezione per le questioni che, pur riferite a diversi parametri costituzionali, tuttavia “ridondano” in lesione delle attribuzioni regionali, quando, nel prospettare l’influenza delle asserite violazioni su tale riparto, la ricorrente abbia indicato le specifiche competenze ritenute lese e le ragioni dell’asserito effetto pregiudizievole (ex plurimis, sentenza n. 178 del 2012).

5.2.– Nel presente giudizio la Regione Liguria lamenta la lesione delle proprie prerogative in riferimento agli artt. 3, 32, 77 e 97 Cost., violazione che ridonderebbe in quella degli artt. 117, secondo e terzo comma, 119, primo e quarto comma, e 120 Cost., nonché del principio di leale collaborazione.

Essa ritiene che:

a) le norme impugnite sarebbero eterogenee rispetto al contenuto originario del d.l. n. 78 del 2015 ed il taglio alla spesa sanitaria sarebbe inserito in un maxi-emendamento introdotto dalla legge di conversione;

b) il taglio colpirebbe il finanziamento dei LEA, pregiudicando la garanzia dei LEP, di cui all’art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.;

c) la disciplina dell’art. 9-septies del d.l. n. 78 del 2015 sarebbe in contrasto con l’art. 3 Cost., in considerazione del fatto che la riduzione delle risorse si estenderebbe anche alle annualità successive al 2016, per le quali il livello del finanziamento del servizio sanitario non sarebbe ancora stato fissato;

d) l’art. 9-septies contrasterebbe anche con il principio di buon andamento, in quanto inciderebbe sugli impegni di spesa già assunti dalla Regione Liguria, costringendo l’ente territoriale ad introdurre correttivi per riallineare la programmazione della spesa sanitaria alla riduzione introdotta dalla norma impugnata, per di più con effetto retroattivo e arrecando, conseguentemente, grave pregiudizio alle competenze legislative e amministrative della Regione;

e) l’autonomia legislativa, amministrativa e finanziaria regionale in materia di tutela della salute sarebbe pregiudicata dalla mancata sperimentazione della fase attuativa dei nuovi meccanismi di risparmio.

Alla luce di tale sintetica ricostruzione e a prescindere dall’esame del merito delle doglianze della ricorrente, la pretesa compressione delle sue attribuzioni, come in astratto formulata, risulta correttamente prospettata e deve pertanto essere rigettata l’eccezione d’inammissibilità formulata dal Presidente del Consiglio dei ministri.

5.3.– La Regione Veneto ha prospettato, con riguardo a tutte le disposizioni impugnite, la violazione degli artt. 3, 5 e 32 Cost.

Secondo la ricorrente, le riduzioni del finanziamento del SSN non terrebbero in considerazione il costo dei LEA, la cui determinazione appartiene alla competenza esclusiva dello Stato.

Quest’ultimo non avrebbe neppure provveduto alla loro revisione e quindi – trattandosi di spese incompressibili e necessarie – la mancata considerazione renderebbe assolutamente irragionevole e non proporzionata la misura dei tagli disposti.

La Regione sottolinea, poi, che:

a) le norme in tema di rinegoziazione dei contratti sarebbero irragionevoli in quanto interesserebbero in modo indistinto contratti molto differenziati sui territori regionali;

b) la logica del taglio lineare sulla spesa colliderebbe anche con l'art. 32 Cost., mettendo a rischio la garanzia e la qualità dei servizi sanitari di competenza della Regione;

c) il contenuto delle norme, ascrivibile alla materia coordinamento della finanza pubblica, integrerebbe una disciplina di dettaglio incompatibile con la potestà legislativa concorrente intestata alla Regione;

d) infine, la rigidità e la sproporzione dei tagli alla spesa colliderebbero anche con il principio di buon andamento di cui all'art. 97 Cost., il quale impone un adeguato rapporto tra mezzi e finalità perseguite, incompatibile con una logica di riduzioni indefettibili.

Anche le censure mosse dalla Regione Veneto superano il vaglio di ammissibilità, in quanto collegano eziologicamente le doglianze, formulate in riferimento a parametri estranei al Titolo V della Costituzione, alle pretese lesioni alla propria autonomia.

Tanto premesso, le questioni sollevate dalle ricorrenti possono essere scrutinate nel merito con riferimento contestuale ai parametri riguardanti la competenza legislativa delle stesse e a quelli di cui si afferma la ridondanza sui parametri interni al Titolo V della Costituzione.

6.– Secondo un ordine di pregiudizialità deve essere preliminarmente esaminata la questione dell'art. 9-septies, commi 1 e 2, del d.l. n. 78 del 2015 proposta dalla Regione Liguria in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost.

Tale questione presenta infatti pregiudizialità logico-giuridica, giacché investe il corretto esercizio della funzione normativa primaria. Quindi, la sua eventuale fondatezza eliderebbe in radice il contenuto precettivo delle norme impugnate, determinando l'assorbimento delle questioni sollevate in riferimento ad altri parametri costituzionali (sentenze n. 154 del 2015, n. 220 del 2013, n. 162 e n. 80 del 2012, n. 93 del 2011 e n. 293 del 2010).

6.1.– La questione non è fondata.

È stato già affermato che la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost. si ravvisa «in caso di evidente o manifesta mancanza di ogni nesso di interrelazione tra le disposizioni incorporate nella legge di conversione e quelle dell'originario decreto-legge (sentenze n. 32 del 2014 e n. 22 del 2012).

Pertanto, la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost. per difetto di omogeneità si manifesta solo quando le disposizioni aggiunte siano totalmente «estrane» o addirittura «intruse», cioè tali da interrompere, in parte qua, ogni correlazione tra il decreto-legge e la legge di conversione» (sentenza n. 251 del 2014; in senso conforme, sentenza n. 145 del 2015).

Nel caso in esame non sussiste l'ipotesi di disomogeneità evocata, vista la comune «natura finanziaria» delle disposizioni contenute nell'originario decreto-legge e nella legge di conversione.

La modifica, a seguito del maxi-emendamento, del titolo del decreto-legge (divenuto: «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» a fronte della originaria formulazione «Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali») non lede il parametro evocato sotto il profilo della necessaria omogeneità del contenuto del decreto-legge, costituendo una semplice specificazione dell'oggetto del provvedimento di urgenza. Infatti nella «materia di enti territoriali» (locuzione contenuta nella prima formulazione) rientrano in astratto anche le questioni afferenti alle spese del servizio sanitario nazionale, che – oltretutto – costituiscono parte maggioritaria del bilancio delle Regioni.

Tale assunto è confermato da altri elementi testuali:

a) l'art. 9 del decreto-legge è rubricato «Disposizioni concernenti le regioni e in tema di sanità ed università»;

b) nella premessa del decreto viene esplicitata «la necessità e l'urgenza di specificare ed assicurare il contributo alla finanza pubblica da parte degli enti territoriali, come sancito nell'intesa raggiunta in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano nella riunione del 26 febbraio 2015»;

c) la situazione di indefettibile urgenza risulta obiettivamente dal quadro finanziario dell'originario intervento relativo al concorso della sanità alle misure di contenimento della finanza pubblica, incidenti sull'esercizio finanziario allora in corso.

7.– Le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 9-bis e 9-ter, commi 1, lettere a) e b), 2, 3, 4, 5, 8 e 9, del d.l. n. 78 del 2015, promosse dalla Regione Veneto in riferimento agli artt. 3, 32, 97, 117, secondo e terzo comma, Cost., nonché al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., non sono fondate.

Non possono essere condivisi i profili di censura dedotti dalla Regione Veneto, la quale lamenta:

a) la violazione dell'art. 3 Cost. sotto il profilo della ragionevolezza, poiché le disposizioni impugnate consentirebbero soluzioni alternative ove la rinegoziazione con i fornitori non fosse esperibile;

b) l'irragionevolezza dei meccanismi di rinegoziazione, i quali sarebbero privi di riferimenti parametrici necessari per assicurare congruità e corrispettività ai nuovi contratti da proporre agli appaltatori;

c) il contrasto di dette disposizioni con l'art. 117, terzo comma, Cost., dal momento che, pur essendo ascrivibili al coordinamento della finanza pubblica, presenterebbero natura di norme di dettaglio;

d) il contrasto con l'art. 3 Cost., anche sotto il profilo della proporzionalità, per il carattere di “taglio lineare” che disciplinerebbe in modo indifferenziato realtà contrattuali molto diversificate;

e) l'assenza di un'effettiva intesa tra Regione e Stato in ossequio al principio di leale collaborazione.

7.1.– Quanto alla censura inerente alla irragionevolezza di un percorso di rinegoziazione “obbligato”, tale assunto viene testualmente smentito dalla combinazione delle norme impugnate dalla ricorrente.

Il comma 1 dell'art. 9-ter indica le finalità ed i modi attuativi del contenimento della spesa sanitaria, stabilendo che «tenuto conto della progressiva attuazione del regolamento recante definizione degli standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi all'assistenza ospedaliera di cui all'intesa sancita dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano del 5 agosto 2014, al fine di garantire la realizzazione di ulteriori interventi di razionalizzazione della spesa:

a) per l'acquisto dei beni e servizi di cui alla tabella A allegata al presente decreto, gli enti del Servizio sanitario nazionale sono tenuti a proporre ai fornitori una rinegoziazione dei contratti in essere che abbia l'effetto di ridurre i prezzi unitari di fornitura e/o i volumi di acquisto, rispetto a quelli contenuti nei contratti in essere, e senza che ciò comporti modifica della durata del contratto, al fine di conseguire una riduzione su base annua del 5 per cento del valore complessivo dei contratti in essere;

b) al fine di garantire, in ciascuna regione, il rispetto del tetto di spesa regionale per l'acquisto di dispositivi medici fissato, coerentemente con la composizione pubblico-privata dell'offerta, con accordo in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, da adottare entro il 15 settembre 2015 e da aggiornare con cadenza biennale, fermo restando il tetto di spesa nazionale fissato al 4,4 per cento, gli enti del Servizio sanitario nazionale sono tenuti a proporre ai fornitori di dispositivi medici una rinegoziazione dei contratti in essere che abbia l'effetto di ridurre i prezzi unitari di fornitura e/o i volumi di acquisto, rispetto a quelli contenuti nei contratti in essere, senza che ciò comporti modifica della durata del contratto stesso».

Il comma 2 del medesimo articolo, inoltre, stabilisce che «le disposizioni di cui alla lettera a) del comma 1 si applicano anche ai contratti per acquisti dei beni e servizi di cui alla tabella A allegata al presente decreto, previsti dalle concessioni di lavori pubblici, dalla finanza di progetto, dalla locazione finanziaria di opere pubbliche e dal contratto di disponibilità, di cui, rispettivamente, agli articoli 142 e seguenti, 153, 160-bis e 160-ter del codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163.

In deroga all'articolo 143, comma 8, del predetto decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, la rinegoziazione delle condizioni contrattuali non comporta la revisione del piano economico finanziario dell'opera, fatta salva la possibilità per il concessionario di recedere dal contratto; in tale ipotesi si applica quanto previsto dal comma 4 del presente articolo».

Alla luce delle successive disposizioni, tale percorso di rinegoziazione non è né rigido, né tassativo.

Il comma 2 dell'art. 9-septies stabilisce, infatti, la possibilità di realizzare i risparmi attraverso soluzioni alternative: «le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, al fine di salvaguardare i livelli essenziali di assistenza, possono comunque conseguire l'obiettivo economico-finanziario di cui al comma 1 comma che rinvia – tra l'altro – all'art. 9-ter anche adottando misure alternative, purché assicurino l'equilibrio del bilancio sanitario con il livello del finanziamento ordinario».

Il successivo comma 4 dell'art. 9-ter prevede inoltre la facoltà di recesso reciproco da parte del contraente pubblico e di quello privato, disponendo che «Nell'ipotesi di mancato accordo con i fornitori, nei casi di cui al comma 1, lettere a) e b), entro il termine di trenta giorni dalla trasmissione della proposta in ordine ai prezzi o ai volumi come individuati ai sensi del comma 1, gli enti del Servizio sanitario nazionale hanno diritto di recedere dal contratto, in deroga all'articolo 1671 del codice civile, senza alcun onere a carico degli stessi.

È fatta salva la facoltà del fornitore di recedere dal contratto entro trenta giorni dalla comunicazione della manifestazione di volontà di operare la riduzione, senza alcuna penalità da recesso verso l'amministrazione.

Il recesso è comunicato all'amministrazione e ha effetto decorsi trenta giorni dal ricevimento della relativa comunicazione da parte di quest'ultima».

La norma può essere attuata – secondo quanto di seguito specificato – attraverso una informata istruttoria in tema di prezzi di mercato da parte del committente ed una valutazione in contraddittorio con l'affidatario, circa l'opportunità di mantenere il legame contrattuale; in tale contesto, l'incontro delle rispettive volontà può essere orientato positivamente dal criterio della *reductio ad aequitatem*, qualora ne ricorrano i presupposti.

Infine, il comma 5 dell'art. 9-ter consente un'ulteriore facoltà agli enti del SSN che abbiano risolto il contratto, prevedendo che «nelle more dell'espletamento delle gare indette in sede centralizzata o aziendale, possono, al fine di assicurare comunque la disponibilità dei beni e servizi indispensabili per garantire l'attività gestionale e assistenziale, stipulare nuovi contratti accedendo a convenzioni-quadro, anche di altre regioni, o tramite affidamento diretto a condizioni più convenienti in ampliamento di contratto stipulato, mediante gare di appalto o forniture, da aziende sanitarie della stessa o di altre regioni o da altre stazioni appaltanti regionali per l'acquisto di beni e servizi, previo consenso del nuovo esecutore».

In altre parole, viene consentita un'ulteriore opzione nella fase transitoria che precede il nuovo affidamento concorsuale.

In sostanza, il quadro normativo di cui si contesta la conformità a Costituzione affida al committente pubblico diverse alternative: la riduzione dei prezzi unitari o dei volumi d'acquisto originariamente previsti dal contratto, il recesso, la conferma (realizzando su altri tipi di spese il risparmio complessivamente programmato dalla manovra finanziaria), l'adesione transitoria a più vantaggiose ipotesi contrattuali stipulate da altri committenti, nelle more della procedura concorsuale eventualmente indetta.

È evidente che tali opzioni devono essere valutate non in modo arbitrario ma secondo i principi di buon andamento ed economicità, attraverso adeguata istruttoria (nell'ambito della quale l'eventuale raggiungimento di un nuovo equilibrio può ragionevolmente esigere, sia la ridiscussione di clausole già esistenti, sia l'introduzione di patti ulteriori), svolta in contraddittorio con l'affidatario del contratto, la cui volontà rimane determinante per l'esito definitivo della procedura di rinegoziazione.

In pratica, l'alterazione dell'originario sinallagma non viene automaticamente determinata dalla norma, ma esige un esplicito consenso di entrambe le parti.

Ove tale consenso non venga raggiunto, soccorrono appunto le ipotesi alternative di cui s'è detto del recesso, della nuova gara e della adesione transitoria a contratti più vantaggiosi.

La formulazione delle norme in esame finisce quindi per bilanciare, secondo modalità non implausibili, l'autonomia contrattuale della parte pubblica e della parte privata, l'esigenza di continuità dei servizi sanitari e la salvaguardia degli interessi finanziari del coordinamento della finanza pubblica sottesi alla manovra di riduzione della spesa.

L'operatività della rinegoziazione rimane circoscritta alla sola eventualità che i contraenti raggiungano un nuovo accordo attraverso la ridefinizione in concreto delle loro originarie determinazioni.

In definitiva, l'offerta di modifica ex art. 9-ter rimane comunque condizionata dalla verifica che il sinallagma del contratto originario non sia dalla stessa inciso fino a pregiudicarne la convenienza per l'amministrazione e la remuneratività per l'esecutore.

Sotto questo profilo, la disciplina impugnata supera il vaglio di costituzionalità poiché disegna un meccanismo idoneo a garantire che le posizioni contrattuali inizialmente concordate tra le parti non siano automaticamente modificate o comunque stravolte dalla sopravvenienza normativa, ma siano circoscritte nel perimetro della normale alea assunta ex contractu, nell'ambito della quale deve essere ricompreso, trattandosi di contratti di durata, anche l'intervento del legislatore.

Dunque la disposizione va interpretata nel senso del conferimento di una facoltà al committente, la quale non comporta che le quantità ed i prezzi unitari degli acquisti dei beni e dei servizi futuri risultino necessariamente ridotti in modo automatico e lineare.

La riduzione della spesa va al contrario inquadrata in un piano globale di risparmio che obbliga l'ente pubblico ad istruire e motivare la scelta più conveniente tra le diverse opzioni consentite dal legislatore.

7.2.– Quanto detto a proposito della facoltatività della rinegoziazione comporta la non fondatezza della censura di irragionevolezza dei meccanismi attuativi, i quali – secondo le ricorrenti – sarebbero privi di riferimenti parametrici per assicurare congruità e corrispettività ai successivi contratti da proporre agli appaltatori.

In proposito, il comma 3 dell'art. 9-ter prevede che «ai fini dell'applicazione delle disposizioni di cui alla lettera b) del comma 1, e nelle more dell'individuazione dei prezzi di riferimento da parte dell'Autorità nazionale anticorruzione, il Ministero della salute mette a disposizione delle regioni i prezzi unitari dei dispositivi medici presenti nel nuovo sistema informativo sanitario ai sensi del decreto del Ministro della salute 11 giugno 2010, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 175 del 29 luglio 2010» ed il successivo comma 7 stabilisce che «presso il Ministero della salute è istituito, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica,

l'Osservatorio nazionale sui prezzi dei dispositivi medici allo scopo di supportare e monitorare le stazioni appaltanti e verificare la coerenza dei prezzi a base d'asta rispetto ai prezzi di riferimento definiti dall'Autorità nazionale anticorruzione o ai prezzi unitari disponibili nel flusso consumi del nuovo sistema informativo sanitario».

Oltre ai riferimenti parametrici previsti da tali disposizioni le stazioni committenti ben possono fare riferimento ad ogni indagine di mercato per definire le decisioni più appropriate nella gestione di queste misure di contenimento della spesa, che non possono certamente pregiudicare la qualità e la continuità dei servizi sanitari.

Il riferimento ad elementi parametrici è non solo consentito alle stazioni committenti, ma diventa corredo istruttorio indefettibile per valutare la congruità delle decisioni applicative o alternative della riduzione dei contratti.

7.3.– Le esposte argomentazioni consentono anche di dichiarare non fondata l'ulteriore censura proposta dalla ricorrente, secondo cui quella impugnata sarebbe comunque una disciplina di dettaglio, incompatibile con la potestà legislativa attribuita allo Stato dall'art. 117, terzo comma, Cost.

Infatti, la disposizione in esame, correttamente interpretata, pone un obiettivo di carattere macroeconomico alla spesa regionale temporalmente limitato, lasciando sufficienti alternative alla Regione per realizzarlo.

7.4.– Analoghe considerazioni consentono di dichiarare la non fondatezza della censura argomentata con riguardo alla pretesa violazione del principio di proporzionalità di cui all'art. 3 Cost.

Le alternative consentite dalla disposizione impugnata permettono di escludere la rigidità e la sproporzione delle misure introdotte dal legislatore.

Sono proprio l'equilibrio e la proporzionalità i criteri direttivi delle scelte cui è chiamato dalla norma il committente pubblico della sanità.

7.5.– Infine, per quel che concerne l'art. 9-bis del d.l. n. 78 del 2015 e la pretesa violazione del principio di leale collaborazione che deriverebbe dall'assenza di un'effettiva intesa, è infondato l'assunto della Regione Veneto, secondo cui il "taglio" al SSN per il 2015 sarebbe stato di fatto imposto alle Regioni, altrimenti esposte al rischio di subirlo secondo le determinazioni unilaterali dello Stato, come previsto dall'art. 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014 così come modificato dall'art. 1, comma 398, lettera c), della legge n. 190 del 2014.

Poiché questa Corte ha già respinto le impugnative regionali rivolte contro il predetto art. 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014, come modificato, ed il relativo meccanismo (sentenza n. 65 del 2016), esse non possono più venire in considerazione come eventualità idonee a determinare una lesione dei parametri evocati dalla ricorrente, con la conseguenza che l'intesa non può ritenersi frutto di illegittima costrizione.

8.– Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9-quater, commi 1, 2, 4, 5 e 6, del d.l. n. 78 del 2015, promosse dalla Regione Veneto in riferimento agli artt. 3, 32, 97, 117, secondo e terzo comma, Cost., nonché al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., non sono fondate nei sensi e nei limiti di seguito precisati.

La ricorrente, in sostanza, interpreta le disposizioni impugnate come il conferimento al decreto ministeriale di un potere impositivo nei confronti dei medici finalizzato all'adozione di standardizzati modelli di cura, i quali sarebbero lesivi dell'esercizio della professione medica e riverbererebbero tale effetto sulla cura dei pazienti e sull'autonomia regionale.

In tal senso vengono lette le espressioni che demandano al decreto ministeriale l'individuazione delle condizioni di erogabilità e di appropriatezza prescrittiva delle prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale, quelle che stabiliscono l'effettuazione dei controlli

conformativi alle suddette prescrizioni e quelle che prevedono applicazione di sanzioni e responsabilità.

Sarebbero gravemente lesivi della garanzia del diritto costituzionale alla salute ed invasivi delle competenze regionali:

a) il comma 1, nello stabilire che «con decreto del Ministro della salute, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, siano individuate le condizioni di erogabilità e le indicazioni di appropriatezza prescrittiva delle prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale»;

b) il comma 2, nel prescrivere che «le prestazioni erogate al di fuori delle condizioni di erogabilità previste dal decreto ministeriale di cui al comma 1 sono a totale carico dell'assistito»;

c) il comma 4, nel prescrivere che «gli enti del Servizio sanitario nazionale curano l'informazione e l'aggiornamento dei medici prescrittori ed effettuano i controlli necessari ad assicurare che la prescrizione delle prestazioni sia conforme alle condizioni e alle indicazioni di cui al decreto ministeriale previsto dal comma 1»;

d) i commi 5 e 6, nel prevedere rispettivamente che «in caso di un comportamento prescrittivo non conforme alle condizioni e alle indicazioni di cui al decreto ministeriale previsto dal comma 1, l'ente richiede al medico prescrittore le ragioni della mancata osservanza delle predette condizioni ed indicazioni. In caso di mancata risposta o di giustificazioni insufficienti, l'ente adotta i provvedimenti di competenza, [nei confronti del medico prescrittore dipendente del Servizio sanitario nazionale e nei confronti del medico convenzionato con il Servizio sanitario nazionale]», e che «la mancata adozione da parte dell'ente del Servizio sanitario nazionale dei provvedimenti di competenza nei confronti del medico prescrittore comporta la responsabilità del direttore generale ed è valutata ai fini della verifica del rispetto degli obiettivi assegnati al medesimo dalla regione».

Deve essere innanzitutto precisato che il decreto di cui al citato comma 1, il quale prevede le condizioni di erogabilità e le indicazioni di appropriatezza prescrittiva, ed il successivo comma 2, che pone a carico dell'assistito le prestazioni al di fuori delle condizioni di erogabilità, non vietano certamente al medico le prescrizioni ritenute necessarie nel caso concreto e non pregiudicano quindi la sua prerogativa di operare secondo "scienza e coscienza".

Dette disposizioni rispondono invece ad una finalità di razionalizzazione del SSN, indirizzando il governo della spesa sanitaria e farmaceutica in un contesto di compatibilità economico-finanziaria che non esclude – attraverso un tempestivo e continuo aggiornamento dei prontuari – l'accesso a presidi innovativi ed a farmaci per le malattie rare.

Peraltro, il SSN già conosce peculiari istituti in grado di consentire ai pazienti privi di altre opportunità terapeutiche valide l'uso di farmaci o terapie che, anche in assenza di una sperimentazione clinica completa, potrebbero apportare benefici attraverso una prognosi favorevole al paziente in termini di rapporto rischio/beneficio (così, ad esempio, la legge 10 marzo del 2010, n. 38, recante «Disposizioni per garantire l'accesso alle cure palliative e alla terapia del dolore», ed il decreto del Ministero della sanità 18 maggio 2001, n. 279, recante «Regolamento di istituzione della rete nazionale delle malattie rare e di esenzione dalla partecipazione al costo delle relative prestazioni sanitarie ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera b) del decreto legislativo 29 aprile 1998, n. 124»).

Quanto alle altre disposizioni impugnate, relative all'informazione, al controllo, alle sanzioni e alle responsabilità connesse all'erogazione delle prestazioni, ove fossero assunti nel significato attribuito dalla Regione ricorrente, esse sarebbero certamente contrarie ai parametri costituzionali evocati; tuttavia, tale significato non è l'unico attribuibile al testo normativo, del quale è possibile un'interpretazione conforme al dettato costituzionale (ex plurimis, sentenza n. 279 del 2016).

Peraltro, sullo specifico argomento dei limiti alla discrezionalità legislativa in tema di esercizio dell'arte medica, la giurisprudenza di questa Corte appare assolutamente congruente con l'attribuzione di un diverso significato alle disposizioni impugnate, come appresso specificato.

Così è stato più volte affermato il "carattere personalistico" delle cure sanitarie, sicché la previsione legislativa non può precludere al medico la possibilità di valutare, sulla base delle più aggiornate e accreditate conoscenze tecnico-scientifiche, il singolo caso sottoposto alle sue cure, individuando di volta in volta la terapia ritenuta più idonea ad assicurare la tutela della salute del paziente (in senso conforme, tra le altre, sentenza n. 151 del 2009).

Alla luce di tale indefettibile principio, l'"appropriatezza prescrittiva" prevista dall'art. 9-quater, comma 1, del d.l. n. 78 del 2015 ed i parametri contenuti nel decreto ministeriale devono essere dunque intesi come un invito al medico prescrittore di rendere trasparente, ragionevole ed informata la consentita facoltà di discostarsi dalle indicazioni del decreto ministeriale.

In tale accezione ermeneutica devono essere intese anche le disposizioni in tema di controlli di conformità alle indicazioni del decreto ministeriale: esse non possono assolutamente conculcare il libero esercizio della professione medica, ma costituiscono un semplice invito a motivare scostamenti rilevanti dai protocolli.

È invece assolutamente incompatibile un sindacato politico o meramente finanziario sulle prescrizioni, poiché la discrezionalità legislativa trova il suo limite «nelle acquisizioni scientifiche e sperimentali, che sono in continua evoluzione e sulle quali si fonda l'arte medica: sicché, in materia di pratica terapeutica, la regola di fondo deve essere la autonomia e la responsabilità del medico, che, con il consenso del paziente, opera le necessarie scelte professionali (sentenze n. 338 del 2003 e n. 282 del 2002)» (sentenza n. 151 del 2009).

A tali evidenze scientifiche ed ai richiamati principi giurisprudenziali deve pertanto attenersi la redazione del decreto ministeriale, il quale deve tenere conto – in particolare – della dinamica evolutiva terapeutica e della specificità del paziente, inteso come soggetto titolare di un diritto alla appropriata attribuzione dei presidi diagnostici e terapeutici.

Ciò comporta che la vigilanza e l'eventuale comminazione di sanzioni al medico non possano essere ispirate ad una mera ratio di deterrenza verso il proliferare della spesa sanitaria, ma siano, al contrario, dirette alla tutela del paziente e del servizio, così da intercettare eventuali gravi scostamenti dalla fisiologia della pratica medica, diretti a soddisfare unicamente gli interessi economici dei soggetti coinvolti nell'industria farmaceutica e nella produzione dei servizi sanitari o comunque altri interessi, ulteriori e confliggenti con l'efficace ed efficiente gestione della sanità.

Infatti, è costante orientamento di questa Corte che «scelte legislative dirette a limitare o vietare il ricorso a determinate terapie – la cui adozione ricade in linea di principio nell'ambito dell'autonomia e della responsabilità dei medici, tenuti ad operare col consenso informato del paziente e basandosi sullo stato delle conoscenze tecnico-scientifiche a disposizione – non sono ammissibili ove nascano da pure valutazioni di discrezionalità politica, e non prevedano "l'elaborazione di indirizzi fondati sulla verifica dello stato delle conoscenze scientifiche e delle evidenze sperimentali acquisite, tramite istituzioni e organismi – di norma nazionali o sovranazionali – a ciò deputati", né costituiscano "il risultato di una siffatta verifica".

Si può ora aggiungere che stabilire il confine fra terapie ammesse e terapie non ammesse, sulla base delle acquisizioni scientifiche e sperimentali, è determinazione che investe direttamente e necessariamente i principi fondamentali della materia, collocandosi "all'incrocio fra due diritti fondamentali della persona malata: quello ad essere curato efficacemente, secondo i canoni della scienza e dell'arte medica; e quello ad essere rispettato come persona, e in particolare nella propria integrità fisica e psichica" (sentenza n. 282 del 2002)» (sentenza n. 338 del 2003).

Alla luce di quanto precede, deve dunque essere esclusa qualsiasi lesione dell'autonomia regionale in relazione all'organizzazione del servizio sanitario ed al suo buon andamento, poiché le norme impugnate, nella predetta accezione ermeneutica, attengono proprio alla cura del buon andamento della sanità complessivamente inteso.

Coerente con la prospettiva ermeneutica costituzionalmente orientata è la formulazione dei commi 5 e 6 dell'art. 9-quater.

La richiesta di chiarimenti al medico prescrittore e l'eventuale riduzione del trattamento economico accessorio deve essere intesa come rigorosamente riferita, non a mere elaborazioni statistiche sull'andamento generale delle prescrizioni, ma a fattispecie di grave scostamento dalle evidenze scientifiche in materia.

Si tratta, a ben vedere, di una norma applicativa del principio di vigilanza sull'operato del personale sanitario che, più che innovativa, è sostanzialmente specificativa delle modalità di contrasto nei confronti di alcune prassi gravemente patologiche.

Peraltro, considerato lo stretto legame logico e funzionale tra l'abuso prescrittivo e gli interessi di tutela del paziente e del buon andamento sanitario, nonché la complessa dialettica scientifica che può caratterizzare alcune ipotesi di sospetto abuso, il sindacato in esame implica non solo che all'interessato sia assicurato il diritto a controdedurre rispetto all'addebito contestato, ma anche che egli possa interagire nelle fasi prodromiche all'assunzione della decisione formale, in modo da assicurare in tale sede la piena cognizione dei fatti e degli interessi in gioco.

E ciò da solo spiega che quello istituito dalla norma non è un controllo burocratico bensì un sindacato che deve essere gestito – come esattamente osservato dall'Avvocatura generale dello Stato – secondo le regole deontologiche dell'esercizio della professione medica.

Di quanto argomentato è naturale conseguenza la responsabilità del direttore generale per omessa vigilanza ai sensi dell'art. 9-quater, comma 6.

Dunque l'intero contesto normativo dell'art. 9-quater impugnato dalla Regione Veneto trova nell'esposta interpretazione sistematica la ragione della propria conformità ai parametri costituzionali evocati.

9.– Ferma restando la definizione della pregiudiziale questione di legittimità costituzionale dell'art. 9-septies, commi 1 e 2, del d.l. n. 78 del 2015 proposta dalla Regione Liguria in riferimento all'art. 77 Cost., occorre ora occuparsi delle censure formulate in modo articolato da entrambe le ricorrenti nei confronti della medesima norma in riferimento agli artt. 3, 32, 97, 117, secondo e terzo comma, Cost., nonché al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost. ed all'art. 5, lettera g), della legge cost. n. 1 del 2012, in relazione all'art. 11 della legge n. 243 del 2012.

Va premesso che tali censure possono essere esaminate limitatamente ai profili di riduzione del livello di finanziamento del SSN poiché l'entità assoluta del contributo alla finanza pubblica – di cui quello afferente al SSN è una parte – è stato stabilito da precedenti disposizioni già scrutinate da questa Corte, secondo il costante orientamento per cui l'imposizione dei risparmi di spesa rientra nell'esercizio della funzione di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. (sentenza n. 65 del 2016).

9.1.– Le censure rivolte dalle ricorrenti avverso la pretesa definitività del “taglio lineare” delle risorse non sono fondate.

In particolare, non può essere condivisa l'affermazione secondo cui l'assenza di un termine alla vigenza di dette misure di contenimento rende le disposizioni impugnate contrarie al principio di autonomia regionale, in quanto indefinitamente protratte nel tempo.

Le ricorrenti deducono tale carattere dalla mancanza di una esplicita previsione di un termine finale, ma – come correttamente sostenuto dalla difesa erariale – la manovra inerente a tale riduzione si è svolta secondo un orizzonte triennale nell'ambito del quale sono state poi apportate alcune correzioni.

In tale articolato quadro finanziario l'art. 9-septies, comma 1, del d.l. n. 78 del 2015 richiama espressamente l'art. 1, comma 556, della legge n. 190 del 2014, il quale prevede che «il livello del finanziamento del Servizio sanitario nazionale a cui concorre lo Stato è stabilito in 112.062.000.000 euro per l'anno 2015 e in 115.444.000.000 euro per l'anno 2016, salve eventuali rideterminazioni in attuazione dell'articolo 46, comma 6, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, come modificato dal comma 398 del presente articolo, in attuazione di quanto previsto dall'articolo 1, comma 1, del Patto per la salute».

Peraltro, l'art. 1, comma 568, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», ha rideterminato il livello del finanziamento del SSN e questo è stato ulteriormente modificato dall'art. 1, comma 392, 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).

Il periodo di vigenza della norma impugnata non la rende dunque incompatibile con l'autonomia finanziaria della Regione.

Se la temporaneità della soluzione normativa scelta dal legislatore è coerente con l'esigenza di assicurare nel breve periodo il concorso delle Regioni alla risoluzione di una grave situazione di emergenza economica del Paese, evitando che detta esigenza diventi "tiranna" attraverso una stabilizzazione apodittica dei sacrifici imposti all'ente territoriale e alla collettività amministrata, nondimeno deve essere rinnovato al legislatore l'invito a corredare le iniziative legislative incidenti sull'erogazione delle prestazioni sociali di rango primario con un'appropriata istruttoria finanziaria.

Ciò soprattutto al fine di definire in modo appropriato, anche tenendo conto delle scansioni temporali dei cicli di bilancio e più in generale della situazione economica del Paese, il quadro delle relazioni finanziarie tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali, evitando la sostanziale estensione dell'ambito temporale di precedenti manovre che potrebbe sottrarre al confronto parlamentare la valutazione degli effetti complessivi e sistemici di queste ultime in un periodo più lungo (sentenza n. 154 del 2017).

9.2.– È altresì infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9-septies, commi 1 e 2, del d.l. n. 78 del 2015, promossa dalla Regione Liguria in relazione al preteso effetto «sugli impegni di spesa già assunti» dalla medesima.

Le disposizioni (peraltro non impuginate dalla ricorrente) strumentali alla riduzione di cui all'art. 9-septies non comportano alcuna lesione degli impegni già assunti poiché – come già in precedenza evidenziato – consentono una pluralità di soluzioni per l'amministrazione interessata alla loro attuazione.

È evidente che l'esistenza di impegni giuridicamente vincolanti, preesistenti all'entrata in vigore del d.l. n. 78 del 2015, deve essere presa in considerazione nella scelta delle alternative consentite dal legislatore, salvaguardando l'adempimento di obbligazioni già perfezionate.

Peraltro – come rilevato dall'Avvocatura generale dello Stato – il taglio complessivo delle risorse destinate alle Regioni – di cui, come detto, quello della sanità costituisce una parte – era già disposto dall'art. 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014, così come modificato dall'art. 1, comma 398, lettera c), della legge n. 190 del 2014, entrato in vigore all'inizio dell'esercizio 2015, il quale stabiliva che le Regioni a statuto ordinario avrebbero dovuto comunque contribuire al risanamento della finanza pubblica per 3.452 milioni di euro, da ripartire in sede di Conferenza permanente e che, in caso di assenza di intesa entro il 31 gennaio 2015, si sarebbe applicato «quanto previsto dal secondo periodo, considerando anche le risorse destinate al finanziamento corrente del Servizio sanitario nazionale».

Ne consegue che la Regione Liguria, in quanto destinataria di tale riduzione complessiva, avrebbe dovuto tener conto dell'obiettivo di contenimento previsto da detta legge nell'ambito della gestione degli impegni di spesa.

9.3.– Le censure rivolte da entrambe le Regioni all'art. 9-septies, commi 1 e 2, in riferimento agli artt. 32 e 117, secondo comma, lettera m), Cost., in relazione alla pretesa compressione dei LEA quali prestazioni sanitarie indefettibili, non sono fondate nei sensi e nei limiti di seguito precisati.

9.3.1.– Le ricorrenti non presentano elementi probatori in grado di confermare tale assunto. È costante l'orientamento di questa Corte nel senso che la prova della lesione delle prerogative regionali, dipendente dalla riduzione di risorse destinate ai livelli essenziali delle prestazioni, non può consistere in un'apodittica doglianza, ma deve essere sorretta da elementi obiettivi che, nel caso di specie – per quanto si dirà in prosieguo – non sono stati dedotti in misura idonea (sulla prova

della violazione delle attribuzioni regionali, ex multis, sentenze n. 205, n. 151, n. 127 e n. 65 del 2016, n. 89 del 2015, n. 26 del 2014).

E' stato altresì precisato – in tema di riduzione delle risorse degli enti territoriali per il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica – che il legislatore statale può imporle (ex multis, sentenza n. 36 del 2004) purché la riduzione sia ragionevole e tale da non pregiudicare le funzioni assegnate all'ente territoriale, dal momento che «l'eccessiva riduzione delle risorse e l'incertezza sulla loro definitiva entità non consentono una proficua utilizzazione delle stesse in quanto “[s]olo in presenza di un ragionevole progetto di impiego è possibile realizzare una corretta ripartizione delle risorse e garantire il buon andamento dei servizi con esse finanziati (sentenza n. 188 del 2015)”» (sentenza n. 10 del 2016).

I LEA, in quanto appartenenti alla più ampia categoria dei LEP, devono essere determinati dal legislatore statale e garantiti su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.

L'art. 8, comma 1, della legge n. 42 del 2009, recante «Principi e criteri direttivi sulle modalità di esercizio delle competenze legislative e sui mezzi di finanziamento», dispone in proposito che «al fine di adeguare le regole di finanziamento alla diversa natura delle funzioni spettanti alle regioni, nonché al principio di autonomia di entrata e di spesa fissato dall'articolo 119 della Costituzione, i decreti legislativi di cui all'articolo 2 nel caso di specie il decreto n. 68 del 2011 e le successive modifiche e integrazioni sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) classificazione delle spese relative a materie di competenza esclusiva statale, in relazione alle quali le regioni esercitano competenze amministrative; tali spese sono: 1) spese riconducibili al vincolo dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione; 2) spese non riconducibili al vincolo di cui al numero 1);

b) definizione delle modalità per cui le spese riconducibili alla lettera a), numero 1), sono determinate nel rispetto dei costi standard associati ai livelli essenziali delle prestazioni fissati dalla legge statale in piena collaborazione con le regioni e gli enti locali, da erogare in condizioni di efficienza e di appropriatezza su tutto il territorio nazionale; ».

Da tale norma si evince, tra l'altro, che: a) le spese per i LEA devono essere quantificate attraverso l'“associazione” tra i costi standard e gli stessi livelli stabiliti dal legislatore statale in modo da determinare, su scala nazionale e regionale, i fabbisogni standard costituzionalmente vincolati ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.; b) tali fabbisogni devono essere individuati dallo Stato attraverso la “piena collaborazione” con gli enti territoriali;

c) l'erogazione delle prestazioni deve essere caratterizzata da efficienza ed appropriatezza su tutto il territorio nazionale.

In ordine alla puntuale attuazione del regime dei costi e dei fabbisogni standard sanitari che avrebbe dovuto assicurare la precisa delimitazione finanziaria dei LEA rispetto alle altre spese sanitarie, si è verificata – dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 68 del 2011 – una lunga fase di transizione, ancora oggi in atto, attraverso l'applicazione, d'intesa con le Regioni, di criteri convenzionali di riparto.

Ciò in attesa di acquisire dati analitici idonei a determinare costi e fabbisogni in modo conforme al richiamato art. 8, comma 1, della legge n. 42 del 2009.

In definitiva, non può sottacersi, nella perdurante inattuazione della legge n. 42 del 2009 già lamentata da questa Corte (sentenza n. 273 del 2013), l'esistenza di una situazione di difficoltà che non consente tuttora l'integrale applicazione degli strumenti di finanziamento delle funzioni regionali previste dall'art. 119 Cost.

A tale situazione è eziologicamente collegata l'assenza, nella disposizione in esame, di una previsione circa la doverosa separazione del fabbisogno LEA dagli oneri degli altri servizi sanitari.

Sotto tale profilo neppure la recente adozione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017 (Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui

all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502) è di per sé in grado di supplire a detta carenza. La persistenza di tale situazione può causare la violazione degli artt. 32 e 117, secondo comma, lettera m), Cost., nei casi in cui eventuali disposizioni di legge trasferiscano "a cascata", attraverso i diversi livelli di governo territoriale, gli effetti delle riduzioni finanziarie sulle prestazioni sanitarie costituzionalmente necessarie (in tal senso sentenza n. 275 del 2016).

Nel caso in esame, tuttavia, le ricorrenti non hanno dedotto elementi in grado di provare l'effettiva lesione dei suddetti precetti costituzionali.

Infatti, i molteplici dati finanziari prodotti sono sprovvisti di una coerente proiezione macroeconomica dei costi in termini di fabbisogno regionale, che consenta di dimostrare la ricaduta lesiva della norma impugnata sulla spesa costituzionalmente necessaria.

Le ricorrenti si limitano ad enumerare tali elementi senza illustrare la loro interazione sulle risultanze complessive dei rispettivi bilanci e senza enucleare – come previsto dal richiamato art. 8, comma 1, della legge n. 42 del 2009 – nel monte complessivo della spesa regionale sanitaria, il fabbisogno LEA di cui viene lamentata la compressione da parte della disposizione impugnata.

9.3.2.– Se le precedenti considerazioni sono sufficienti ai fini della declaratoria di infondatezza della questione, sono tuttavia utili alcune riflessioni circa la mancata proiezione precedentemente evidenziata, elemento necessario per dimostrare il pregiudizio causato da norme sproporzionatamente riduttive di risorse destinate all'erogazione di prestazioni sociali di carattere primario.

Infatti, la trasversalità e la primazia della tutela sanitaria rispetto agli interessi sottesi ai conflitti Stato-Regioni in tema di competenza legislativa, impongono una visione teleologica e sinergica della dialettica finanziaria tra questi soggetti, in quanto coinvolgente l'erogazione di prestazioni riconducibili al vincolo di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.

Se, al fine di assicurare la garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), alla cui categoria, come detto, appartengono i LEA, «spetta al legislatore predisporre gli strumenti idonei alla realizzazione ed attuazione di esso, affinché la sua affermazione non si traduca in una mera previsione programmatica, ma venga riempita di contenuto concreto e reale di talché è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione» (sentenza n. 275 del 2016), non vi è dubbio che le Regioni stesse debbano collaborare all'individuazione di metodologie parametriche in grado di separare il fabbisogno finanziario destinato a spese incompressibili da quello afferente ad altri servizi sanitari suscettibili di un giudizio in termini di sostenibilità finanziaria.

Sotto tale profilo, è bene quindi ricordare che la determinazione dei LEA è un obbligo del legislatore statale, ma che la sua proiezione in termini di fabbisogno regionale coinvolge necessariamente le Regioni, per cui la fisiologica dialettica tra questi soggetti deve essere improntata alla leale collaborazione che, nel caso di specie, si colora della doverosa cooperazione per assicurare il migliore servizio alla collettività.

Da ciò consegue che la separazione e l'evidenziazione dei costi dei livelli essenziali di assistenza devono essere simmetricamente attuate, oltre che nel bilancio dello Stato, anche nei bilanci regionali ed in quelli delle aziende erogatrici secondo la direttiva contenuta nel citato art. 8, comma 1, della legge n. 42 del 2009.

In definitiva, la dialettica tra Stato e Regioni sul finanziamento dei LEA dovrebbe consistere in un leale confronto sui fabbisogni e sui costi che incidono sulla spesa costituzionalmente necessaria, tenendo conto della disciplina e della dimensione della fiscalità territoriale nonché dell'intreccio di competenze statali e regionali in questo delicato ambito materiale.

Ciò al fine di garantire l'effettiva programmabilità e la reale copertura finanziaria dei servizi, la quale – data la natura delle situazioni da tutelare – deve riguardare non solo la quantità ma anche la qualità e la tempistica delle prestazioni costituzionalmente necessarie.

Ne consegue ulteriormente che, ferma restando la discrezionalità politica del legislatore nella determinazione – secondo canoni di ragionevolezza – dei livelli essenziali, una volta che

questi siano stati correttamente individuati, non è possibile limitarne concretamente l'erogazione attraverso indifferenziate riduzioni della spesa pubblica.

In tale ipotesi verrebbero in essere situazioni prive di tutela in tutti i casi di mancata erogazione di prestazioni indefettibili in quanto l'effettività del diritto ad ottenerle «non può che derivare dalla certezza delle disponibilità finanziarie per il soddisfacimento del medesimo diritto» (sentenza n. 275 del 2016).

Deve essere infine sottolineato che – in attesa di una piena definizione dei fabbisogni LEA – misure più calibrate e più stabili di quelle fino ad oggi assunte sono utili per la riqualificazione di un servizio fondamentale per la collettività come quello sanitario.

Questa Corte ha affermato che la programmazione e la proporzionalità tra risorse assegnate e funzioni esercitate sono intrinseche componenti del «principio del buon andamento il quale – ancor più alla luce della modifica intervenuta con l'introduzione del nuovo primo comma dell'art. 97 Cost. ad opera della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale) – è strettamente correlato alla coerenza della legge finanziaria», per cui «organizzare e qualificare la gestione dei servizi a rilevanza sociale da rendere alle popolazioni interessate in modo funzionale e proporzionato alla realizzazione degli obiettivi previsti dalla legislazione vigente diventa fondamentale canone e presupposto del buon andamento dell'amministrazione, cui lo stesso legislatore si deve attenere puntualmente» (sentenza n. 10 del 2016).

9.4.– Per gli stessi motivi che hanno comportato il rigetto delle precedenti censure deve ritenersi non fondata anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9-septies, commi 1 e 2, del d.l. n. 78 del 2015, promossa dalla Regione Liguria in riferimento al principio di leale collaborazione, per non aver il legislatore statale atteso l'avvio della fase attuativa dei nuovi meccanismi di risparmio e contenimento della spesa sanitaria.

In particolare, va sottolineato come la riduzione complessiva delle risorse destinate alla Regione fosse già entrata in vigore con il d.l. n. 66 del 2014, modificato dalla legge n. 190 del 2014, e quindi il principio di leale collaborazione non risulta violato dall'attuativa prescrizione statale.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe;
riuniti i giudizi,

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 9-bis; 9-ter, commi 1, lettere a) e b), 2, 3, 4, 5, 8 e 9; 9-quater, commi 1, 2, 4, 5, 6 e 7; 9-septies, commi 1 e 2, 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. 5, 117, quarto comma, 118 e 119 della Costituzione, dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9-septies, commi 1 e 2, del d.l. n. 78 del 2015, come convertito, promosse, in riferimento agli artt. 118 e 119 Cost., nonché in relazione all'art. 1, comma 398, lettera c), della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», dalla Regione Liguria con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9-bis del d.l. n. 78 del 2015, come convertito, promossa in riferimento al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9-ter, commi 1, lettere a) e b), 2, 3, 4, 5, 8 e 9 del d.l. n. 78 del 2015, come convertito, promossa in riferimento agli artt. 3, 32, 97, 117, secondo e terzo comma, Cost. nonché al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9-quater, commi 1, 2, 4, 5 e 6, del d.l. n. 78 del 2015, come convertito, promossa, in riferimento agli artt. 3, 32, 97, 117, secondo e terzo comma, Cost. nonché al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe;

6) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9-septies, commi 1 e 2, del d.l. n. 78 del 2015, come convertito, promossa, in riferimento all'art. 77 Cost., dalla Regione Liguria con il ricorso indicato in epigrafe;

7) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9-septies, commi 1 e 2, del d.l. n. 78 del 2015, come convertito, promosse, in riferimento agli artt. 3, 32, 97, 117, secondo e terzo comma, e 119, nonché al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., dalle Regioni Veneto e Liguria con i ricorsi indicati in epigrafe;

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 marzo 2017.

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

Depositata in Cancelleria il 12 luglio 2017.

Sentenza: 23 maggio 2017 , n. 170

Materia: energia

Parametri invocati: art. 117, terzo e quarto comma, 118, 3, 97, 120, 77 secondo comma

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Regione Abruzzo, Marche, Puglia, Lombardia, Veneto, Campania, Calabria

Oggetto: 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, dell'intero art. 38 del citato d.l. e dei commi 1, 1-bis, 2, 3, 4, 5, 6, 6-bis, 6-ter, 7, 8 e 10 del medesimo art. 38 nonché dell'art. 1, comma 554, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)»

Esito:

1) inammissibilità di svariate censure

2) non fondatezza di svariate censure

3) illegittimità costituzionale dell'art. 38, comma 7, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 , nella parte in cui non prevede un adeguato coinvolgimento delle Regioni nel procedimento finalizzato all'adozione del decreto del Ministero dello sviluppo economico con cui sono stabilite le modalità di conferimento del titolo concessorio unico, nonché le modalità di esercizio delle relative attività;

4) illegittimità costituzionale dell'art. 38, comma 10, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi

Sintesi:

Le regioni Abruzzo, Marche, Puglia, Lombardia, Veneto, Campania, Calabria hanno sollevato due gruppi di censure:

- un primo gruppo di ricorsi riguardano la nuova disciplina delle attività minerarie nel settore degli idrocarburi recata dall'art. 38 del d.l. n. 133 del 2014;

- un secondo gruppo si concentra sulla disposizione che ha sostituito il comma 1-bis del citato articolo, afferente al piano delle aree in cui consentire le attività di prospezione, ricerca e coltivazione degli idrocarburi, nonché di stoccaggio sotterraneo di gas naturale.

La questione di legittimità costituzionale dell'intero art. 38 del d.l. n. 133 del 2014 in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost. non è fondata.

La Corte esamina i tre profili di censura proposti:

a) la mancanza dei presupposti della necessità ed urgenza;

richiamandosi al proprio costante orientamento la Corte ricorda di aver affermato che il proprio sindacato è circoscritto ai casi di "evidente mancanza" dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza richiesti dall'art. 77, secondo comma, Cost. o di "manifesta irragionevolezza o arbitrarietà

della relativa valutazione”. Considerati la notoria situazione di crisi economica sistemica, il tenore delle disposizioni censurate e la ratio che le ispira, consistente nella finalità di valorizzare le risorse energetiche nazionali, consentire il raggiungimento degli obiettivi della strategia energetica, garantire la sicurezza degli approvvigionamenti del Paese e sbloccare gli investimenti privati nel settore, non sono riscontrabili né la mancanza dei presupposti della straordinaria necessità ed urgenza né l’irragionevolezza o l’arbitrarietà della loro valutazione.

Ne consegue l’infondatezza della censura sotto il profilo in considerazione.

b) la non immediata applicabilità della disciplina recata dall’impugnato art. 38, in contrasto con quanto richiesto dall’art. 15, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell’attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri); la Corte ricorda che l’art. 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988 prescrive che “I decreti devono contenere misure di immediata applicazione e il loro contenuto deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo” e che “l’art. 15, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell’attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri) pur non avendo, in sé e per sé, rango costituzionale, e non potendo quindi assurgere a parametro di legittimità in un giudizio davanti alla Corte, costituisce esplicitazione della ratio implicita nel secondo comma dell’art. 77 Cost”.

Tanto premesso, dalla mera lettura delle disposizioni impugnate emergono la loro portata precettiva e la immediata e diretta applicabilità.

Esse, infatti, lungi dal perseguire finalità programmatiche, hanno un contenuto qualificatorio (strategicità, indifferibilità ed urgenza, pubblica utilità attribuita alle attività ed ai relativi titoli abilitativi), regolano il procedimento di adozione di uno strumento di pianificazione delle attività minerarie, allocano quello di valutazione di impatto ambientale (VIA), prevedono le condizioni e le modalità per il rilascio del titolo concessorio unico ed il suo subentro ai titoli minerari precedenti, disciplinano il procedimento di autorizzazione di progetti sperimentali di coltivazione di giacimenti.

Si tratta di disposizioni che, nell’assoluta maggioranza dei casi, non richiedono l’adozione di ulteriore normativa, considerato, peraltro, che “la straordinaria necessità ed urgenza non postula inderogabilmente un’immediata applicazione delle disposizioni normative contenute nel decreto-legge, ma ben può fondarsi sulla necessità di provvedere con urgenza, anche laddove il risultato sia per qualche aspetto necessariamente differito”

Ne consegue che la censura proposta non è fondata neanche sotto questo profilo.

c) il difetto di omogeneità e coerenza delle misure introdotte;

La Corte, richiamando la propria giurisprudenza, ricorda che “il riconoscimento dell’esistenza dei presupposti fattuali, di cui all’art. 77, secondo comma, Cost., si ricollega ad una intrinseca coerenza delle norme contenute in un decreto-legge, o dal punto di vista oggettivo e materiale, o dal punto di vista funzionale e finalistico.

La urgente necessità del provvedere può riguardare una pluralità di norme accomunate dalla natura unitaria delle fattispecie disciplinate, ovvero anche dall’intento di fronteggiare situazioni straordinarie complesse e variegate, che richiedono interventi oggettivamente eterogenei, afferenti quindi a materie diverse, ma indirizzati all’unico scopo di approntare rimedi urgenti a situazioni straordinarie venutesi a determinare”.

Le disposizioni contenute nel censurato art. 38 risultano omogenee per ratio al contenuto dell’intero decreto-legge n. 133 del 2014.

Quest’ultimo, nonostante la diversità dei settori in cui interviene, reca una normativa unitaria sotto il profilo della finalità perseguita, come la Corte ha già avuto modo di affermare: “è bensì vero che il decreto-legge n. 133 del 2014 è riconducibile alla categoria dei “provvedimenti governativi ab origine a contenuto plurimo”, annoverati dalla Corte tra gli “atti che di per sé non sono esenti da problemi rispetto al requisito dell’omogeneità”; nondimeno, le molteplici disposizioni che lo compongono, ancorché eterogenee dal punto di vista materiale, presentano una sostanziale omogeneità di scopo, essendo tutte preordinate all’unitario obiettivo di accelerare e

semplificare la realizzazione e la conclusione di opere infrastrutturali strategiche, nel più ampio quadro della promozione dello sviluppo economico e del rilancio delle attività produttive.

Il decreto-legge in esame, dunque, ancorché articolato e differenziato al proprio interno, appare fornito di una sua intrinseca coerenza”.

D'altra parte, l'art. 38 del d.l. n. 133 del 2014 è effettivamente orientato al perseguimento dell'indicato obiettivo, regolando , con intento semplificativo ed acceleratorio , l'attività amministrativa concessoria nel settore degli idrocarburi (anche) con la finalità di sbloccare gli investimenti privati in tale ambito.

L'articolo, infine, presenta altresì un contenuto omogeneo al suo interno, dal momento che si compone di disposizioni che disciplinano organicamente misure volte alla valorizzazione delle risorse energetiche nazionali.

Dunque la questione promossa non è fondata nemmeno sotto questo profilo.

Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., e con riferimento agli articoli 117, terzo comma, 118 e 120 Cost., non sono fondate.

Quanto al primo profilo, la norma censurata prevede una fattispecie di chiamata in sussidiarietà, cui, secondo il costante orientamento della Corte, lo Stato può ricorrere “al fine di allocare e disciplinare una funzione amministrativa pur quando la materia, secondo un criterio di prevalenza, appartenga alla competenza regionale concorrente, ovvero residuale”, ossia, nel caso in esame, alla materia concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia”.

Secondo la Corte l'accentramento realizzato dalla norma impugnata non risulta sproporzionato bensì coerente col carattere strategico degli interventi cui si rivolge e si giustifica alla luce del ruolo centrale nella politica energetica nazionale già riconosciuto alle attività minerarie nel settore degli idrocarburi.

Quanto al secondo profilo, diversamente da quanto lamentato nel ricorso, e coerentemente con la costante giurisprudenza costituzionale, la chiamata in sussidiarietà realizzata dalla norma censurata richiede l'intesa con la Regione per ogni tipologia di titolo abilitativo all'esercizio delle attività minerarie nel settore degli idrocarburi.

In particolare, quanto ai titoli disciplinati dalla legge n. 9 del 1991, l'intesa con le Regioni interessate è prevista dall'art. 1, comma 7, lettera n), della legge n. 239 del 2004, che la prescrive in generale per “le determinazioni inerenti la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi” sulla terraferma; quanto al titolo concessorio unico, l'intesa per lo svolgimento delle attività minerarie sulla terraferma è esplicitamente prevista dall'art. 38, comma 6, lettera b), del d.l. n. 133 del 2014; infine, per le attività di stoccaggio di gas naturale, l'intesa con la Regione interessata è richiesta dall'art. 3, comma 2, del decreto del Ministero dello sviluppo economico del 21 gennaio 2011.

Con riguardo alle attività minerarie in mare, non si configura alcuna fattispecie di attrazione in sussidiarietà, stante il difetto di competenza regionale in detto ambito.

La Corte dichiara non fondata la censura dell'art. 38, comma 3, del d.l. n. 133 del 2014, che, modificando il punto 7) dell'allegato

II della parte seconda del d.lgs. n. 152 del 2006, in virtù del richiamo operato dall'art. 7, comma 3, del medesimo decreto, sottrarrebbe interamente alla Regione la competenza sui procedimenti di VIA afferenti ai progetti relativi ad attività di prospezione, ricerca e coltivazione degli idrocarburi sulla terraferma.

Ciò in una materia, quella della tutela dell'ambiente, intrinsecamente trasversale, in cui alle Regioni, nell'ambito delle loro competenze, sarebbe consentito di determinare un aumento dei livelli di tutela. In tal modo la norma violerebbe gli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost.

Secondo costante giurisprudenza della Corte, la disciplina in tema di VIA e la relativa procedura vanno ascritte alla materia della “tutela dell'ambiente”, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost..

La VIA “è autonoma, ancorché connessa, rispetto al procedimento amministrativo nell’ambito del quale si colloca”.

Dunque, ove pure siano presenti ambiti materiali di spettanza regionale, deve ritenersi prevalente il citato titolo di legittimazione statale.

All’identificazione della competenza esclusiva del legislatore statale conseguono, da un lato, l’impossibilità di configurare una fattispecie di chiamata in sussidiarietà e, dall’altro, la spettanza allo stesso del potere di allocare le relative funzioni amministrative ai diversi livelli di governo ed anche ad organi centrali ove giustificato alla luce dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, senza che la Regione abbia titolo per concorrere al relativo esercizio.

La Corte rileva che peraltro, la ricorrente, pur evocando l’art. 118 Cost., non contesta affatto che l’allocazione delle funzioni a livello centrale sia adeguata o risponda ad esigenze di esercizio unitario.

Non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 38, comma 4, del d.l. n. 133 del 2014, in riferimento agli artt. 117, secondo, terzo e quarto comma, e 118, primo comma, Cost.; in riferimento all’art. 120 Cost., anche in relazione all’art. 8, comma 1, della legge n. 131 del 2003; in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost.; in riferimento agli artt. 3 e 119 Cost.

La Corte riassume e dichiara infondate le censure come segue:

a) la norma determinerebbe un’avocazione allo Stato di funzioni di attuale titolarità regionale, in riferimento a procedimenti già in corso, correlata al mero decorso del tempo ed in assenza di coinvolgimento della Regione, sebbene si tratti di ambiti materiali in cui essa potrebbe intervenire, eventualmente innalzando il livello di tutela, in violazione degli artt. 117, secondo, terzo e quarto comma, e 118, primo comma, Cost..

Al riguardo vale quanto detto a proposito delle analoghe censure rivolte al comma 3 del medesimo articolo: dall’identificazione della competenza esclusiva del legislatore statale in materia di tutela dell’ambiente (cui ricondurre anche la norma in esame, sempre in tema di VIA) discende, da un lato, l’impossibilità di configurare una fattispecie di chiamata in sussidiarietà, “con conseguente infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale proposte in riferimento ai parametri che la presidiano”, e, dall’altro, la spettanza al legislatore statale del potere di allocare le relative funzioni amministrative ai diversi livelli di governo ed anche presso organi centrali ove giustificato alla luce dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza (della cui violazione le ricorrenti nella fattispecie non si dolgono) senza che la Regione abbia titolo per concorrere al relativo esercizio.

Con specifico riguardo al regime transitorio di trasferimento in sede statale delle procedure di VIA non tempestivamente definite presso le Regioni, si deve altresì rilevare che “la previsione di un termine entro cui il procedimento deve concludersi è espressione di una generale esigenza di speditezza volta a garantire uniformemente su tutto il territorio nazionale il celere svolgimento del procedimento autorizzatorio” e che “deve desumersi da quanto previsto dall’art. 118 Cost. anche la previsione di “eccezionali sostituzioni di un livello ad un altro di governo per il compimento di specifici atti o attività, considerati dalla legge necessari per il perseguimento degli interessi unitari coinvolti, e non compiuti tempestivamente dall’ente competente”.

b) la disposizione violerebbe l’art. 120 Cost., in quanto, da un lato, la sostituzione non avverrebbe ad opera del Governo nel suo complesso ma da parte di una sua componente e non secondo le condizioni previste dall’art. 8, comma 1, della legge n. 131 del 2003 o un modulo collaborativo ispirato ad analoghi criteri, che coinvolga adeguatamente la Regione interessata dall’attivazione del potere sostitutivo e, dall’altro, la sostituzione dello Stato agli enti locali estrometterebbe completamente la Regione nonostante l’art. 120 Cost. legittimi anche il legislatore regionale, nelle materie di propria competenza, a disciplinare un potere sostitutivo in relazione all’esercizio delle funzioni di competenza dei Comuni ai sensi dell’art. 118 Cost.

Secondo la Corte, quando si applichi il principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 Cost., quelle stesse esigenze unitarie che giustificano l'attrazione della funzione amministrativa per sussidiarietà consentono di conservare in capo allo Stato poteri acceleratori da esercitare nei confronti degli organi della Regione che restino inerti.

In breve, la già avvenuta assunzione di una funzione amministrativa in via sussidiaria legittima l'intervento sollecitatorio diretto a vincere l'inerzia regionale.

Nella fattispecie di cui all'art. 120 Cost., invece, l'inerzia della Regione è il presupposto che legittima la sostituzione statale nell'esercizio di una competenza che è e resta propria dell'ente sostituito

Quanto sopra esposto determina anche l'infondatezza dell'altro profilo di censura formulato in riferimento all'art. 120 Cost., che non trova applicazione nella fattispecie in considerazione.

Fermo restando che la fattispecie in esame si colloca al di fuori della portata applicativa dell'art. 120 Cost., la Corte rileva che, alla stregua di quanto già detto, nel caso in considerazione non si verte in un ambito di competenza regionale, ma esclusivo del legislatore statale, il quale, in materia di "tutela dell'ambiente", si riappropria della procedura di VIA, coerentemente con quanto previsto a regime dal precedente comma 3 del medesimo art. 38.

Peraltro, l'attrazione delle funzioni non attinge al livello locale, ma a quello regionale, presso il quale erano allocate prima dell'accentramento; infine, l'avocazione avviene per esigenze unitarie nazionali di sfruttamento delle risorse energetiche.

Infatti, "la valutazione della necessità del conferimento di una funzione amministrativa ad un livello territoriale superiore rispetto a quello comunale deve essere necessariamente effettuata dall'organo legislativo corrispondente almeno al livello territoriale interessato e non certo da un organo legislativo operante ad un livello territoriale inferiore (come sarebbe un Consiglio regionale in relazione ad una funzione da affidare – per l'esercizio unitario – al livello nazionale)".

c) la norma, determinando un irragionevole e notevole aggravio del lavoro della Commissione VIA nazionale, violerebbe gli artt. 3 e 97 Cost., con un'evidente ricaduta sulle competenze regionali ; l'aggravio del lavoro della Commissione VIA nazionale che la norma determinerebbe costituisce un mero inconveniente di fatto, "che secondo la giurisprudenza della Corte non è idoneo ad introdurre il giudizio di legittimità di una norma in quanto non direttamente riferibile alla previsione normativa, ma ricollegabile, invece, "a circostanze contingenti attinenti alla sua concreta applicazione, non involgenti, per ciò, un problema di costituzionalità, le doglianze non sono quindi fondate.

d) l'attribuzione allo Stato dei procedimenti di VIA in corso, lesiva dell'art. 3 Cost., estenderebbe la propria illegittimità alla previsione della spettanza dei relativi oneri di spesa istruttori al bilancio statale, con conseguente violazione dell'art. 119 Cost..

Lo stesso principio di corrispondenza tra la spettanza delle spese istruttorie ed il livello di governo a cui è attribuito il procedimento impone che, a seguito del legittimo trasferimento della procedura di VIA all'amministrazione centrale, gli oneri di spesa istruttori conseguenti siano devoluti al bilancio dello Stato, senza pregiudizio alcuno per l'autonomia finanziaria regionale.

D'altra parte la violazione è prospettata come consequenziale all'illegittima assegnazione allo Stato dei procedimenti pendenti: esclusa quest'ultima per quanto in precedenza esposto, difetta anche la prima.

Ne consegue l'infondatezza della questione proposta.

L'art. 38, comma 5, del d.l. n. 133 del 2014, nella versione originaria prevedeva che "Le attività di ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi di cui alla legge 9 gennaio 1991, n. 9, sono svolte 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, prorogabile due volte per un periodo di tre anni nel caso sia necessario completare le opere di ricerca, 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 trenta anni, prorogabile per una o più volte per un periodo di dieci anni ove siano stati adempiuti gli obblighi derivanti dal decreto di concessione e il giacimento risulti ancora coltivabile, e quella di ripristino finale”.

L’art. 1, comma 240, lettera c), della legge n. 208 del 2015 ha sostituito la disposizione censurata, prevedendo 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”.

La Corte dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 38, comma 5, del d.l. n. 133 del 2014, promossa in riferimento all’art. 3 Cost.

Censure di identico tenore sono state sollevate in relazione all’art. 1, comma 240, lettera c), della legge n. 208 del 2015, che ha sostituito la disposizione oggetto dell’odierna impugnazione.

Può dunque essere ribadito 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 esercitate che l’eventuale difficoltà di specificazione delle aree interessate dal programma generale di lavori sulla base del quale rilasciare il titolo concessorio unico, “il preteso indice di irragionevolezza, costituisce un mero inconveniente di fatto”.

E’ impugnato anche l’art. 38, comma 6, del d.l. n. 133 del 2014, il quale concorre a disciplinare il titolo concessorio unico, stabilendo che: “Il titolo concessorio unico di cui al comma 5 è accordato:

a) a seguito di un procedimento unico svolto nel termine di centottanta giorni tramite apposita conferenza di servizi, nel cui ambito è svolta anche la valutazione ambientale preliminare del programma complessivo dei lavori espressa, entro sessanta giorni, con parere della Commissione tecnica di verifica dell’impatto ambientale VIA/VAS del Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare;

b) con decreto del Ministro dello sviluppo economico, previa intesa con la regione o la provincia autonoma di Trento o di Bolzano territorialmente interessata, per le attività da svolgere in terraferma, sentite la Commissione per gli idrocarburi e le risorse minerarie e le Sezioni territoriali dell’Ufficio nazionale minerario idrocarburi e georisorse;

c) a soggetti che dispongono di capacità tecnica, economica ed organizzativa ed offrono garanzie adeguate alla esecuzione e realizzazione dei programmi presentati e con sede sociale in Italia o in altri Stati membri dell’Unione europea e, a condizioni di reciprocità, a soggetti di altri Paesi.

Il rilascio del titolo concessorio unico ai medesimi soggetti è subordinato alla presentazione di idonee fidejussioni bancarie o assicurative commisurate al valore delle opere di recupero ambientale previste”.

La Corte dichiara **l’infondatezza** della questione promossa verso l’art. 38, comma 6, lettera a), del d.l. n. 133 del 2014 in riferimento agli artt. 3, 97, 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost., in quanto la norma si rivolge alla procedura di VIA, implicitamente confermandone la sottrazione alla sede regionale.

Anche le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 38, comma 6, lettera b), del d.l. n. 133 del 2014, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118, primo comma, Cost., nonché al principio di leale collaborazione di cui all’art. 120 Cost., **non sono fondate**.

Le censure muovono dal presupposto che la norma realizzi una fattispecie di attrazione in sussidiarietà, la quale, per essere legittima, imporrebbe il modulo collaborativo dell'intesa con la Regione.

Tale assunto contrasta con quanto affermato dalla Corte, ossia che, 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.

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.

L'art. 38, comma 7, del d.l. n. 133 del 2014, dispone che "Con disciplinare tipo, adottato con decreto del Ministero dello sviluppo economico, sono stabilite, entro centoottanta giorni dall'entrata in vigore del presente decreto, le modalità di conferimento del titolo concessorio unico di cui al comma 5 dell'articolo 38, nonché le modalità di esercizio delle relative attività ai sensi del presente articolo".

Le censure di incostituzionalità su questo comma sono dichiarate fondate dalla Corte.

Le regioni ricorrenti, muovendo dal presupposto che la norma integri una fattispecie di chiamata in sussidiarietà, lamentano il mancato coinvolgimento regionale attraverso l'intesa nell'adozione del disciplinare, con conseguente violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost.

Il disciplinare tipo – adottato con decreto del Ministro dello sviluppo economico del 25 marzo 2015 (Aggiornamento del disciplinare tipo in attuazione dell'articolo 38 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164) e successivamente abrogato e sostituito dal decreto del Ministero dello sviluppo economico 7 dicembre 2016 (Disciplinare tipo per il rilascio e l'esercizio dei titoli minerari per la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi in terraferma, nel mare territoriale e nella piattaforma continentale) prevede, coerentemente con quanto disposto dalla norma impugnata, le modalità di conferimento del titolo concessorio unico e le modalità di esercizio delle attività in tema di idrocarburi.

Ciò anche con riferimento a quelle sulla terraferma, come chiaramente previsto dall'art. 1 di entrambi i decreti.

Il censurato comma incide dunque sulla materia di competenza concorrente "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", cui ricondurre le attività di prospezione, ricerca e coltivazione degli idrocarburi sulla terraferma. Rimettendo esclusivamente al Ministro dello sviluppo economico l'adozione del disciplinare tipo, realizza una chiamata in sussidiarietà senza alcun coinvolgimento delle Regioni, sebbene la Corte abbia reiteratamente affermato l'esigenza della previsione "di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o, comunque, di adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali".

D'altra parte, scrutinando una fattispecie normativa analoga a quella in considerazione, sempre afferente al settore energetico degli idrocarburi, la Corte ha ravvisato "la parziale illegittimità costituzionale della disposizione censurata, per la mancata previsione di strumenti di leale collaborazione per la parte che si riferisce a materie di competenza legislativa ed amministrativa delle Regioni interessate" .

La Corte pertanto conclude che l'art. 38, comma 7, del d.l. n. 133 del 2014 è costituzionalmente illegittimo, nella parte in cui non prevede un adeguato coinvolgimento delle Regioni nel procedimento finalizzato all'adozione del decreto del Ministro dello sviluppo

economico con cui sono stabilite le modalità di conferimento del titolo concessorio unico, nonché le modalità di esercizio delle relative attività.

La Corte dichiara, **l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento all'art. 38, comma 8, del d.l. n. 133 del 2014**, secondo cui "I commi 5, 6 e 6-bis si applicano, su istanza del titolare o del richiedente, da presentare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, anche ai titoli rilasciati successivamente alla data di entrata in vigore del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e ai procedimenti in corso.

Il comma 4 si applica fatta salva l'opzione, da parte dell'istante, di proseguimento del procedimento di valutazione di impatto ambientale presso la regione, da esercitare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto".

E' sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 10, del d.l. n. 133 del 2014, in riferimento all'art. 3 Cost. il quale dispone che "All'articolo 8 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, dopo il comma 1 sono inseriti i seguenti: "1-bis.

Al fine di tutelare le risorse nazionali di idrocarburi in mare localizzate nel mare continentale e in ambiti posti in prossimità delle aree di altri Paesi rivieraschi oggetto di attività di ricerca e coltivazione di idrocarburi, per assicurare il relativo gettito fiscale allo Stato e al fine di valorizzare e provare in campo l'utilizzo delle migliori tecnologie nello svolgimento dell'attività mineraria, il Ministero dello sviluppo economico, di concerto con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentite le Regioni interessate, può autorizzare, previo espletamento della procedura di valutazione di impatto ambientale che dimostri l'assenza di effetti di subsidenza dell'attività sulla costa, sull'equilibrio dell'ecosistema e sugli insediamenti antropici, per un periodo non superiore a cinque anni, progetti sperimentali di coltivazione di giacimenti.

I progetti sono corredati sia da un'analisi tecnico-scientifica che dimostri l'assenza di effetti di subsidenza dell'attività sulla costa, sull'equilibrio dell'ecosistema e sugli insediamenti antropici e sia dai relativi progetti e programmi dettagliati di monitoraggio e verifica, da condurre sotto il controllo del Ministero dello sviluppo economico e del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

Ove nel corso delle attività di verifica vengano accertati fenomeni di subsidenza sulla costa determinati dall'attività, il programma dei lavori è interrotto e l'autorizzazione alla sperimentazione decade.

Qualora al termine del periodo di validità dell'autorizzazione venga accertato che l'attività è stata condotta senza effetti di subsidenza dell'attività sulla costa, nonché sull'equilibrio dell'ecosistema e sugli insediamenti antropici, il periodo di sperimentazione può essere prorogato per ulteriori cinque anni, applicando le medesime procedure di controllo. 1-ter.

Nel caso di attività di cui al comma 1-bis, ai territori costieri si applica quanto previsto dall'articolo 1, comma 5, della legge n. 239 del 2004 e successive modificazioni. 1-quater. All'articolo 1, comma 5, della legge 23 agosto 2004, n. 239, e successive modificazioni, dopo le parole: 'Le regioni' sono inserite le seguenti: ', gli enti pubblici territoriali'".

La Corte ritiene la questione fondata.

La norma, infatti, a fronte del precedente reiterato divieto di attività minerarie nel Golfo di Venezia fino a quando non sia definitivamente accertata "la non sussistenza di rischi apprezzabili di subsidenza sulle coste" (art. 8, comma 1, del d.l. n. 112 del 2008), prevede la sperimentazione "delle migliori tecnologie nello svolgimento delle attività minerarie" proprio nell'area in questione, quantomeno connotata da un alto grado di rischio ambientale, alla luce della precedente norma, (peraltro ad oggi non abrogata) e la consente fino a quando l'effetto di subsidenza non si sia verificato, prevedendone pertanto l'interruzione quando l'eventuale danno si sia ormai prodotto.

In tal modo essa non bilancia affatto i valori che vengono in rilievo, bensì sacrifica agli interessi energetici e fiscali, desumibili dalle finalità esplicitamente perseguite, quello alla salvaguardia dell'ambiente, ossia proprio il bene che l'impianto normativo intenderebbe maggiormente proteggere.

Di qui la palese irragionevolezza della disposizione e la fondatezza della questione proposta.

La Corte dichiara pertanto l'illegittimità costituzionale dell'art. 38, comma 10, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito;

Misure per la valorizzazione delle risorse energetiche nazionali - Disciplina delle attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi e di stoccaggio sotterraneo di gas naturale (adozione del piano ministeriale delle aree per le attività sulla terraferma; valutazione di impatto ambientale; titolo concessorio unico; progetti sperimentali di coltivazione di giacimenti). - 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; intero art. 38 del citato d.l. e dei commi 1, 1-bis, 2, 3, 4, 5, 6, 6-bis, 6-ter, 7, 8 e 10 del medesimo art. 38. - (T-170170) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.29 del 19-7-2017)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale 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, dell'intero art. 38 del citato d.l. e dei commi 1, 1-bis, 2, 3, 4, 5, 6, 6-bis, 6-ter, 7, 8 e 10 del medesimo art. 38, promossi dalle Regioni Abruzzo, Marche, Puglia, Lombardia, Veneto, Campania e Calabria con ricorsi notificati il 30 dicembre 2014, il 9-14 gennaio 2018 (tre ricorsi), il 9 gennaio 2015, il 12 gennaio 2015 e il 13 gennaio 2015, depositati in cancelleria il 7, il 15 (tre ricorsi), il 16, il 21 (due ricorsi) gennaio 2015, ed iscritti ai nn. 2, 4, 5, 6, 10, 13 e 14 del registro ricorsi 2015; nonché dell'art. 1, comma 554, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», promossi dalle Regioni Campania, Abruzzo, Marche e Puglia, con ricorsi notificati il 27 febbraio-4 marzo (due ricorsi), il 25 febbraio e il 27 febbraio-5 marzo 2015, depositati in cancelleria il 4, il 5 ed il 6 marzo (due ricorsi) 2015 ed iscritti ai nn. 32, 35, 39 e 40 del registro ricorsi 2015.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, nonché gli atti di intervento dell'Associazione italiana per il World Wide Fund for Nature (WWF Italia) Onlus Ong e quello, fuori termine, dell'Associazione "Amici del Parco Archeologico di Pantelleria";

udito nell'udienza pubblica del 23 maggio 2017 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi gli avvocati Francesca Lalli per la Regione Abruzzo, Francesco Saverio Marini per le Regioni Marche e Puglia, Giovanni Guzzetta per la Regione Lombardia, Ezio Zanon, Luca Antonini ed Andrea Manzi per la Regione Veneto, Alba Di Lascio e Beniamino Caravita di Toritto per la Regione Campania, Graziano Pungì per la Regione Calabria e l'avvocato dello Stato Andrea Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con un primo gruppo di ricorsi (rispettivamente iscritti al reg. ric. n. 2, n. 4, n. 5, n. 6, n. 10, n. 13 e n. 14 del 2015) le Regioni Abruzzo, Marche, Puglia, Lombardia, Veneto, Campania e Calabria hanno promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale dell'intero 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'art. 77 della Costituzione; dell'intero art. 38 del citato decreto, in riferimento agli artt. 77, 117, secondo e terzo comma, e 118 Cost.; nonché, specificamente, dei commi 1, 1-bis, 2, 3, 4, 5, 6, 6-bis, 6-ter, 7, 8 e 10, del medesimo art. 38, in riferimento agli artt. 3, 5, 9, 11, 32, 97, 114, 117, primo, secondo, terzo, quarto e quinto comma, 118, 119 e 120 Cost. ed ai principi di ragionevolezza, leale collaborazione e sussidiarietà, nonché in relazione agli artt. 31 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), 8, comma 1, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), 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), e 6, comma 17, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale); all'art. 191 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), alla 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), ed agli artt. 3, paragrafo 2, lettera a), 4, e da 5 a 12, della direttiva 27 giugno 2001, n. 2001/42/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente), 4, paragrafo 6, della direttiva 12 giugno 2013, n. 2013/30/UE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla sicurezza delle operazioni in mare nel settore degli idrocarburi e che modifica la direttiva 2004/35/CE), 1, paragrafo 1, lettera b), e 6, paragrafo 1, della direttiva 16 aprile 2014, n. 2014/52/UE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2011/92/UE concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati).

Con un secondo gruppo di ricorsi (rispettivamente iscritti al reg. ric. n. 32, n. 35, n. 39 e n. 40 del 2015) le Regioni Campania, Abruzzo, Marche e Puglia hanno promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 554, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – (legge di stabilità 2015)», in riferimento agli artt. 117 e 118 Cost., nonché al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

Le censure del primo gruppo di ricorsi – in disparte quelle relative all'intero decreto-legge – riguardano la nuova disciplina delle attività minerarie nel settore degli idrocarburi recata dall'art. 38 del d.l. n. 133 del 2014, mentre le censure contenute nel secondo gruppo si concentrano sulla disposizione che ha sostituito il comma 1-bis del citato articolo, afferente al piano delle aree in cui consentire le attività di prospezione, ricerca e coltivazione degli idrocarburi, nonché di stoccaggio sotterraneo di gas naturale.

2.– I ricorsi vertono sulle medesime disposizioni o su norme strettamente collegate ed avanzano censure in larga misura coincidenti, onde l'opportunità di riunire i giudizi ai fini di una decisione congiunta, riservando a separate pronunce lo scrutinio delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse con gli stessi atti introduttivi.

3.– In via preliminare deve essere dichiarata l’inammissibilità degli interventi spiegati dall’Associazione Italiana per il World Wide Fund for Nature (WWF Italia) Onlus Ong nei giudizi introdotti con il primo gruppo di ricorsi e dall’Associazione “Amici del Parco Archeologico di Pantelleria” nel giudizio promosso dalla Regione Puglia (reg. ric. n. 5 del 2015).

Quest’ultimo intervento è inammissibile in ragione del preliminare ed assorbente profilo relativo alla tardività del deposito, effettuato oltre il termine previsto dagli artt. 4, comma 4, e 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale (sentenza n. 226 del 2003).

Quanto all’intervento del WWF Italia, si deve richiamare la costante giurisprudenza di questa Corte, secondo cui «il giudizio di costituzionalità delle leggi, promosso in via d’azione ai sensi dell’art. 127 Cost. e degli artt. 31 e seguenti della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), si svolge esclusivamente tra soggetti titolari di potestà legislativa e non ammette l’intervento di soggetti che ne siano privi, fermi restando, per costoro, ove ne ricorrano i presupposti, gli altri mezzi di tutela giurisdizionale eventualmente esperibili» (ex plurimis, sentenza n. 110 del 2016).

4.– Ancora in via preliminare, va ribadita in questa sede l’inammissibilità del ricorso presentato dalla Regione Calabria (reg. ric. n. 14 del 2015), già dichiarata in occasione dello scrutinio di altra questione di legittimità costituzionale promossa con il medesimo ricorso in ragione della tardività del deposito della deliberazione della Giunta di ratifica del decreto presidenziale con cui è stata assunta la determinazione all’impugnativa (sentenza n. 110 del 2016).

Nel corso della discussione in udienza la difesa regionale ha sostenuto che il deposito non è potuto intervenire tempestivamente in quanto la Giunta che doveva ratificare il decreto non era stata ancora costituita.

L’argomento, tuttavia, non inficia l’inammissibilità del ricorso.

L’art. 33, comma 8, della legge della Regione Calabria 19 ottobre 2004, n. 25 (Statuto della Regione Calabria), attribuisce al Presidente della Giunta regionale il potere di compiere, nei dieci giorni successivi alla proclamazione, gli atti improrogabili ed urgenti di competenza della Giunta.

Tra di essi rientra, a norma dell’art. 32, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), la deliberazione alle impugnative davanti alla Corte costituzionale, stante anche quanto previsto dall’art. 36, comma 1, lettera l), dello statuto regionale.

Nella fattispecie il decreto presidenziale è intervenuto il 12 gennaio 2015, ben oltre i dieci giorni dalla proclamazione del Presidente della Regione, risalente – secondo quanto si legge nel decreto stesso, prodotto dalla ricorrente – al 9 dicembre 2014.

Dunque, anche a prescindere dai motivi che hanno determinato il tardivo deposito della deliberazione della Giunta a ratifica dell’originario decreto, il ricorso è comunque inammissibile per difetto di legittimazione processuale attiva in capo al Presidente della Regione.

5.– Sempre in via preliminare, deve essere dichiarata inammissibile la questione di legittimità costituzionale del decreto-legge n. 133 del 2014 nella sua interezza, promossa dalla Regione Lombardia in riferimento all’art. 77 Cost.

Non sussiste, infatti, la necessaria piena corrispondenza, quanto ad oggetto, tra la deliberazione con cui la Giunta regionale si è determinata all’impugnazione – che nella fattispecie non menziona il decreto-legge nella sua interezza – ed il ricorso (ex plurimis, sentenza n. 153 del 2015).

Parimenti inammissibile è la questione di legittimità costituzionale dell’intero art. 38 del d.l. n. 133 del 2014, promossa dalla Regione Abruzzo in riferimento all’art. 77 Cost.

Anche in questo caso difetta la piena corrispondenza tra la deliberazione ad impugnare – che non include l’art. 77 Cost. tra i parametri dei quali si lamenta la violazione ad opera della disposizione censurata – ed il contenuto del ricorso (ex plurimis, sentenza n. 110 del 2016).

6.– La Regione Lombardia impugna l'intero art. 38 del d.l. n. 133 del 2014 sia in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost. – in quanto difetterebbero i requisiti previsti per il ricorso alla decretazione d'urgenza – sia in riferimento agli artt. 117, secondo e terzo comma, e 118 Cost., in quanto l'articolo detterebbe misure di dettaglio in materie di competenza legislativa concorrente.

6.1.– La questione di legittimità costituzionale dell'intero art. 38 del d.l. n. 133 del 2014 in riferimento agli artt. 117, secondo e terzo comma, e 118 Cost. è inammissibile.

Da un lato, l'evocazione degli artt. 117, secondo comma – peraltro contraddetta dall'assunto che l'art. 38 del d.l. n. 133 del 2014 inciderebbe su materie di competenza legislativa concorrente – e 118 Cost. risulta immotivata; dall'altro, la censura proposta in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. è generica, non essendo argomentata in relazione alle singole disposizioni – connotate da varietà contenutistica, seppur astretta da un'omogeneità di fondo, come meglio si dirà nell'immediato prosieguo – di cui l'articolo si compone, e finisce per risultare priva di un'adeguata motivazione, esigenza che si pone in termini particolarmente pregnanti nei giudizi in via principale (ex plurimis, sentenza n. 244 del 2016).

6.2.– La questione di legittimità costituzionale dell'intero art. 38 del d.l. n. 133 del 2014 in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost. non è fondata.

La censura è proposta sotto tre distinti profili:

a) la mancanza dei presupposti della necessità ed urgenza;

b) la non immediata applicabilità della disciplina recata dall'impugnato art. 38, in contrasto con quanto richiesto dall'art. 15, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri);

c) il difetto di omogeneità e coerenza delle misure introdotte.

Quanto al primo profilo, vale a dire la mancanza dei presupposti della straordinaria necessità ed urgenza, occorre ricordare come questa Corte, con orientamento costante, abbia affermato che il proprio sindacato è circoscritto «ai casi di “evidente mancanza” dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza richiesti dall'art. 77, secondo comma, Cost. o di “manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della relativa valutazione” (ex plurimis, sentenze n. 22 del 2012, n. 93 del 2011, n. 355 e n. 83 del 2010; n. 128 del 2008; n. 171 del 2007)» (sentenza n. 10 del 2015; nello stesso senso, sentenza n. 287 del 2016).

Considerati la notoria situazione di crisi economica sistemica, il tenore delle disposizioni censurate e la ratio che le ispira – consistente nella finalità di valorizzare le risorse energetiche nazionali, consentire il raggiungimento degli obiettivi della strategia energetica, garantire la sicurezza degli approvvigionamenti del Paese e sbloccare gli investimenti privati nel settore – non sono riscontrabili né la mancanza dei presupposti della straordinaria necessità ed urgenza né l'irragionevolezza o l'arbitrarietà della loro valutazione.

Ne consegue l'infondatezza della censura sotto il profilo in considerazione.

Quanto alla mancanza del requisito di immediata applicabilità delle disposizioni censurate, occorre ricordare che l'art. 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988 prescrive – con disposizione che rileva anche per l'ulteriore censura relativa al difetto di omogeneità e coerenza dell'impugnato art. 38 – che «I decreti devono contenere misure di immediata applicazione e il loro contenuto deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo» e che «l'art. 15, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri) pur non avendo, in sé e per sé, rango costituzionale, e non potendo quindi assurgere a parametro di legittimità in un giudizio davanti a questa Corte, costituisce esplicitazione della ratio implicita nel secondo comma dell'art. 77 Cost.» (sentenze n. 220 del 2013 e n. 22 del 2012).

Tanto premesso, dalla mera lettura delle disposizioni impugnate emergono la loro portata precettiva e la immediata e diretta applicabilità.

Esse, infatti, lungi dal perseguire finalità programmatiche, hanno un contenuto qualificatorio (strategicità, indifferibilità ed urgenza, pubblica utilità attribuita alle attività ed ai relativi titoli abilitativi), regolano il procedimento di adozione di uno strumento di pianificazione delle attività minerarie, allocano quello di valutazione di impatto ambientale (VIA), prevedono le condizioni e le modalità per il rilascio del titolo concessorio unico ed il suo subentro ai titoli minerari precedenti, disciplinano il procedimento di autorizzazione di progetti sperimentali di coltivazione di giacimenti.

Si tratta di disposizioni che, nell'assoluta maggioranza dei casi, non richiedono l'adozione di ulteriore normativa, considerato, peraltro, che «la straordinaria necessità ed urgenza non postula inderogabilmente un'immediata applicazione delle disposizioni normative contenute nel decreto-legge, ma ben può fondarsi sulla necessità di provvedere con urgenza, anche laddove il risultato sia per qualche aspetto necessariamente differito» (sentenza n. 16 del 2017).

Ne consegue che la censura proposta dalla Regione Lombardia non è fondata neanche sotto questo profilo.

Infine, quanto al dedotto difetto di omogeneità e coerenza della normativa impugnata, secondo la giurisprudenza costituzionale «il riconoscimento dell'esistenza dei presupposti fattuali, di cui all'art. 77, secondo comma, Cost., si ricollega ad una intrinseca coerenza delle norme contenute in un decreto-legge, o dal punto di vista oggettivo e materiale, o dal punto di vista funzionale e finalistico.

La urgente necessità del provvedere può riguardare una pluralità di norme accomunate dalla natura unitaria delle fattispecie disciplinate, ovvero anche dall'intento di fronteggiare situazioni straordinarie complesse e variegate, che richiedono interventi oggettivamente eterogenei, afferenti quindi a materie diverse, ma indirizzati all'unico scopo di approntare rimedi urgenti a situazioni straordinarie venutesi a determinare» (sentenza n. 22 del 2012).

Le disposizioni contenute nel censurato art. 38 risultano omogenee per ratio al contenuto dell'intero decreto-legge n. 133 del 2014.

Quest'ultimo, nonostante la diversità dei settori in cui interviene, reca una normativa unitaria sotto il profilo della finalità perseguita, come questa Corte ha già avuto modo di affermare: «è bensì vero che il decreto-legge n. 133 del 2014 è riconducibile alla categoria dei “provvedimenti governativi ab origine a contenuto plurimo”, annoverati dalla Corte tra gli “atti che di per sé non sono esenti da problemi rispetto al requisito dell'omogeneità” (sent. n. 32 del 2014); nondimeno, le molteplici disposizioni che lo compongono, ancorché eterogenee dal punto di vista materiale, presentano una sostanziale omogeneità di scopo, essendo tutte preordinate all'unitario obiettivo di accelerare e semplificare la realizzazione e la conclusione di opere infrastrutturali strategiche, nel più ampio quadro della promozione dello sviluppo economico e del rilancio delle attività produttive.

Il decreto-legge in esame, dunque, ancorché articolato e differenziato al proprio interno, appare fornito di una sua intrinseca coerenza» (sentenza n. 244 del 2016).

D'altra parte, l'art. 38 del d.l. n. 133 del 2014 è effettivamente orientato al perseguimento dell'indicato obiettivo, regolando – con intento semplificativo ed acceleratorio – l'attività amministrativa concessoria nel settore degli idrocarburi (anche) con la finalità di sbloccare gli investimenti privati in tale ambito.

L'articolo, infine, presenta altresì un contenuto omogeneo al suo interno, dal momento che si compone di disposizioni che disciplinano organicamente misure volte alla valorizzazione delle risorse energetiche nazionali.

Dunque, alla luce delle ragioni che precedono, la questione promossa non è fondata nemmeno sotto il profilo da ultimo considerato.

7.– Le Regioni Abruzzo e Veneto impugnano l'art. 38, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014 che – nella versione originaria – prevedeva che «Al fine di valorizzare le risorse energetiche nazionali e garantire la sicurezza degli approvvigionamenti del Paese, le attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi e quelle di stoccaggio sotterraneo di gas naturale rivestono carattere di interesse strategico e sono di pubblica utilità, urgenti e indifferibili.

I relativi titoli abilitativi comprendono pertanto la dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza dell'opera e l'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio dei beni in essa compresi, conformemente al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, recante il testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità».

In particolare, secondo la Regione Abruzzo, la qualificazione delle citate attività come di interesse strategico e di pubblica utilità, urgenti ed indifferibili sarebbe generica e priva di motivazione idonea ad attribuire tale status a priori ed in via generale ed astratta.

Inoltre, la strategicità non corrisponderebbe al requisito di proporzionalità richiesto per la cosiddetta chiamata in sussidiarietà e determinerebbe l'applicazione alle attività in considerazione di una procedura semplificata ed accelerata di VIA che inibirebbe l'intervento della Regione nell'iter autorizzativo, in contrasto con gli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost.

La Regione Veneto sostiene che la norma realizzerebbe una chiamata in sussidiarietà nella materia di competenza concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», senza al contempo prevedere un'intesa in senso forte con le Regioni, così violando gli artt. 117, terzo comma, 118 e 120 Cost.

La disposizione censurata è stata sostituita dall'art. 1, comma 240, lettera a), della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2016), statuendo che «Le attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi e quelle di stoccaggio sotterraneo di gas naturale sono di pubblica utilità. I relativi titoli abilitativi comprendono pertanto la dichiarazione di pubblica utilità».

Lo ius superveniens, tuttavia, non determina la cessazione della materia del contendere, la quale, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, richiede che la modifica della norma censurata sia satisfattiva delle pretese avanzate con il ricorso e che essa non abbia medio tempore ricevuto applicazione (di recente, sentenza n. 50 del 2017).

Quanto alla prima condizione, la disposizione sopravvenuta, mantenendo l'unilaterale qualificazione di pubblica utilità delle attività ed il relativo effetto declaratorio ad opera dei titoli abilitativi, non soddisfa le ragioni dedotte dalle ricorrenti.

Quanto alla seconda, si deve rilevare che la norma originaria ha natura autoapplicativa, in considerazione del contenuto qualificatorio, e si riferisce a tutti i «titoli abilitativi», dunque anche a quelli precedenti al titolo concessorio unico – come, peraltro, si evince indirettamente anche dall'art. 14 del decreto del Ministero dello sviluppo economico del 25 marzo 2015 (Aggiornamento del disciplinare tipo in attuazione dell'articolo 38 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164), che, nel ribadire il contenuto della norma censurata, richiama anche la normativa afferente ai titoli minerari di cui alla legge del 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) – frattanto eventualmente rilasciati, difettando così certezze in ordine al requisito della mancata applicazione.

7.1.– Tanto premesso, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014, promossa dalla Regione Abruzzo in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., non è fondata.

La norma censurata prevede una fattispecie di chiamata in sussidiarietà, cui, secondo il costante orientamento di questa Corte, «lo Stato può ricorrere “al fine di allocare e disciplinare una funzione amministrativa (sentenza n. 303 del 2003) pur quando la materia, secondo un criterio di prevalenza, appartenga alla competenza regionale concorrente, ovvero residuale” (sentenza n. 278 del 2010)» (sentenza n. 7 del 2016), ossia, nel caso in esame, alla materia concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» (sentenze n. 114 del 2017 e n. 383 del 2005).

Secondo la ricorrente, la norma non corrisponderebbe a quanto da questa Corte affermato in più occasioni: «perché nelle materie di cui all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., una legge statale possa legittimamente attribuire funzioni amministrative a livello centrale ed al tempo stesso

regolarne l'esercizio, è necessario che essa innanzi tutto rispetti i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza nella allocazione delle funzioni amministrative, rispondendo ad esigenze di esercizio unitario di tali funzioni.

È necessario, inoltre, che tale legge detti una disciplina logicamente pertinente, dunque idonea alla regolazione delle suddette funzioni, e che risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tale fine » (ex plurimis, sentenza n. 7 del 2016, punto 2).

Insomma, occorre che «la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata» e «non risulti affetta da irragionevolezza» (sentenza n. 142 del 2016).

In forza di tali principi sono state ritenute illegittime norme che pretendevano di realizzare una chiamata in sussidiarietà «prevedendo una attribuzione generalizzata ed astratta ad un organo statale di un insieme indifferenziato di funzioni, individuate in modo generico e caratterizzate anche da una notevole eterogeneità quanto alla possibile incidenza sulle specifiche attribuzioni di competenza» (sentenze n. 144 del 2014 e n. 232 del 2011) in «assoluta carenza nel contesto dispositivo di una qualsiasi esplicitazione sia dell'esigenza di assicurare l'esercizio unitario perseguito attraverso tali funzioni, sia della congruità, in termini di proporzionalità e ragionevolezza, di detta avocazione rispetto al fine voluto ed ai mezzi predisposti per raggiungerlo, sia della impossibilità che le funzioni amministrative de quibus possano essere adeguatamente svolte agli ordinari livelli inferiori» (sentenze n. 144 del 2014 e n. 232 del 2011).

L'intervento normativo in esame, tuttavia, non è assimilabile a quelli da ultimo descritti.

Esso, infatti, riguarda le sole attività di prospezione, ricerca e coltivazione degli idrocarburi e quelle di stoccaggio sotterraneo di gas naturale e i relativi titoli abilitativi; dunque, un ambito circoscritto, con riferimento al quale l'art. 38, comma 1, esplicita, seppur sinteticamente – «Al fine di garantire la sicurezza degli approvvigionamenti del Paese» – le ragioni di unitarietà e proporzionalità fondanti la chiamata in sussidiarietà.

La menzionata finalità, peraltro, costituisce uno degli «obiettivi generali di politica energetica del Paese, il cui conseguimento è assicurato sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza e leale collaborazione dallo Stato, dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas, dalle regioni e dagli enti locali» (art. 1, comma 3, lettera a, della legge n. 239 del 2004).

A tal fine sono state attribuite allo Stato «le determinazioni inerenti la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi, ivi comprese le funzioni di polizia mineraria, adottate, per la terraferma, di intesa con le regioni interessate» (art. 1, comma 7, lettera n, della legge n. 239 del 2004), tanto da non essere stati trasferiti alle Regioni «i giacimenti petroliferi e di gas e le relative pertinenze nonché i siti di stoccaggio di gas naturale e le relative pertinenze» (art. 3, comma 1, lettera a, del decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85, recante «Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42»).

In tale contesto l'accentramento realizzato dalla norma impugnata non risulta sproporzionato bensì coerente (in tal senso, sentenza n. 142 del 2016) col carattere strategico degli interventi cui si rivolge (sentenza n. 165 del 2011) e si giustifica alla luce del ruolo centrale nella politica energetica nazionale (in tal senso, sentenza n. 313 del 2010) già riconosciuto alle attività minerarie nel settore degli idrocarburi.

Quanto al preteso effetto acceleratorio e semplificatorio sulla procedura di VIA asseritamente ascrivibile alla declaratoria normativa di strategicità, il presupposto interpretativo da cui muove la Regione è erroneo, risultando smentito dall'art. 38, comma 6-bis – aggiunto in sede di conversione – del d.l. n. 133 del 2014, il quale rimanda alle normali «modalità» e «competenze» di cui alla Parte II del d.lgs. n. 152 del 2006, nel cui ambito si collocano gli artt. da 19 a 29 che disciplinano in linea generale l'ordinaria procedura di VIA.

7.2.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014, promossa dalla Regione Veneto in riferimento agli artt. 117, terzo comma, 118 e 120 Cost., non è fondata.

Diversamente da quanto lamentato dalla ricorrente, e coerentemente con la costante giurisprudenza costituzionale (ex plurimis, sentenza n. 7 del 2016), la chiamata in sussidiarietà realizzata dalla norma censurata richiede l'intesa con la Regione per ogni tipologia di titolo abilitativo all'esercizio delle attività minerarie nel settore degli idrocarburi.

In particolare, quanto ai titoli disciplinati dalla legge n. 9 del 1991, l'intesa con le Regioni interessate è prevista dall'art. 1, comma 7, lettera n), della legge n. 239 del 2004, che la prescrive in generale per «le determinazioni inerenti la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi» sulla terraferma; quanto al titolo concessorio unico, l'intesa per lo svolgimento delle attività minerarie sulla terraferma è esplicitamente prevista dall'art. 38, comma 6, lettera b), del d.l. n. 133 del 2014; infine, per le attività di stoccaggio di gas naturale, l'intesa con la Regione interessata è richiesta dall'art. 3, comma 2, del decreto del Ministero dello sviluppo economico del 21 gennaio 2011 (Modalità di conferimento della concessione di stoccaggio di gas naturale in sotterraneo e relativo disciplinare tipo), adottato in attuazione dell'art. 11, comma 1, del decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164 (Attuazione della direttiva n. 98/30/CE recante norme comuni per il mercato interno del gas naturale, a norma dell'articolo 41 della legge 17 maggio 1999, n. 144).

Con riguardo alle attività minerarie in mare, non si configura alcuna fattispecie di attrazione in sussidiarietà, stante il difetto di competenza regionale in detto ambito, come meglio risulterà in prosieguo.

8.– Le Regioni Abruzzo, Marche, Puglia e Lombardia impugnano l'art. 38, comma 1-bis, del d.l. n. 133 del 2014, introdotto in sede di conversione, che originariamente prevedeva che il Ministro dello sviluppo economico, con proprio decreto, sentito il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, predisponesse un piano delle aree in cui consentire le attività minerarie di cui al comma 1 del medesimo art. 38.

La disposizione in questione è stata sostituita dall'art. 1, comma 554, della legge n. 190 del 2014, in virtù del quale, diversamente da quanto precedentemente previsto, il piano delle aree disponibili per le attività minerarie doveva essere adottato, per quelle sulla terraferma, previa intesa con la Conferenza unificata.

In caso di mancato raggiungimento della stessa, la norma disponeva che si provvedesse con le modalità di cui all'art. 1, comma 8-bis, della legge n. 239 del 2004 e che, nelle more dell'adozione del piano, i titoli abilitativi di cui al comma 1 fossero rilasciati sulla base delle norme previgenti.

La nuova versione del menzionato comma 1-bis è stata impugnata dalla Regione Veneto; il citato comma 554 è stato impugnato dalle Regioni Campania, Abruzzo, Marche e Puglia.

L'art. 1, comma 240, lettera b), della legge n. 208 del 2015 ha abrogato l'art. 38, comma 1-bis, del d.l. n. 133 del 2014, come modificato dall'art. 1, comma 554, della legge n. 190 del 2014. Prima dell'abrogazione la norma sul piano delle aree non ha mai trovato applicazione, così come questa Corte ha già avuto modo di affermare (sentenza n. 114 del 2017), mentre il previsto regime transitorio non è stato censurato.

Pertanto, coerentemente a quanto costantemente ritenuto da questa Corte (ex plurimis, sentenza n. 50 del 2017), sussistono le condizioni per dichiarare cessata la materia del contendere limitatamente alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 1-bis, del d.l. n. 133 del 2014 e dell'art. 1, comma 554, della legge n. 190 del 2014.

9.– La Regione Veneto impugna l'art. 38, comma 2, del d.l. n. 133 del 2014, secondo cui, «Qualora le opere di cui al comma 1 comportino variazione degli strumenti urbanistici, il rilascio dell'autorizzazione ha effetto di variante urbanistica».

Prescrivendo l'effetto di variante, la norma non si limiterebbe ad una disciplina di principio nella materia urbanistica, rientrando nella competenza legislativa concorrente, ma recherebbe una normativa di dettaglio, in contrasto con gli artt. 117, terzo comma, 118 e 120 Cost., quest'ultimo espressivo del principio di leale collaborazione.

Dette censure sono inammissibili in riferimento agli artt. 118 e 120 Cost. e non fondate in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

Anche la disposizione censurata realizza una fattispecie di attrazione in sussidiarietà, riconducendo ai titoli abilitativi di cui all'art. 38, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014 l'eventuale effetto di variante urbanistica.

Poiché la chiamata in sussidiarietà consente di regolare la funzione amministrativa in rilievo pur quando la materia appartenga alla competenza regionale concorrente o addirittura residuale, in presenza di tale fattispecie la distinzione tra normativa di principio e normativa di dettaglio è destinata a dissolversi, dovendosi piuttosto valutare la rispondenza della norma, da un lato, ai criteri dell'art. 118 Cost. per allocazione e disciplina e, dall'altro, al principio di leale collaborazione (sentenza n. 6 del 2004).

Da ciò discende che, nell'ambito della chiamata in sussidiarietà, il legislatore ha correttamente disciplinato la funzione anche nel dettaglio.

Quanto all'evocazione degli artt. 118 e 120 Cost., come espressivi del principio di leale collaborazione, essa risulta inammissibile, atteso che la ricorrente non denuncia la mancanza degli estremi per l'attrazione in sussidiarietà, cui tali parametri si riferiscono.

10.– La Regione Veneto impugna altresì l'art. 38, comma 3, del d.l. n. 133 del 2014, che, modificando il punto 7) dell'allegato II della parte seconda del d.lgs. n. 152 del 2006, in virtù del richiamo operato dall'art. 7, comma 3, del medesimo decreto, sottrarrebbe interamente alla Regione la competenza sui procedimenti di VIA afferenti ai progetti relativi ad attività di prospezione, ricerca e coltivazione degli idrocarburi sulla terraferma.

Ciò in una materia, quella della tutela dell'ambiente, intrinsecamente trasversale, in cui alle Regioni, nell'ambito delle loro competenze, sarebbe consentito di determinare un aumento dei livelli di tutela. In tal modo la norma violerebbe gli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost.

La questione non è fondata.

Per costante giurisprudenza di questa Corte la disciplina in tema di VIA e la relativa procedura vanno ascritte alla materia della «tutela dell'ambiente», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. (sentenze n. 114 del 2017, n. 117 del 2015, n. 199 del 2014 e n. 221 del 2010).

La VIA «è autonoma, ancorché connessa, rispetto al procedimento amministrativo nell'ambito del quale si colloca» (sentenza n. 221 del 2010).

Dunque, ove pure siano presenti ambiti materiali di spettanza regionale, deve ritenersi prevalente il citato titolo di legittimazione statale (sentenze n. 93 del 2013 e n. 234 del 2009).

All'identificazione della competenza esclusiva del legislatore statale conseguono, da un lato, l'impossibilità di configurare una fattispecie di chiamata in sussidiarietà (sentenza n. 114 del 2017) e, dall'altro, la spettanza allo stesso del potere di allocare le relative funzioni amministrative ai diversi livelli di governo ed anche ad organi centrali ove giustificato alla luce dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza (sentenze n. 20 del 2012, n. 234 del 2009 e n. 225 del 2009), senza che la Regione abbia titolo per concorrere al relativo esercizio (sentenza n. 278 del 2010).

Peraltro, la ricorrente, pur evocando l'art. 118 Cost., non contesta affatto che l'allocazione delle funzioni a livello centrale sia adeguata o risponda ad esigenze di esercizio unitario.

11.– Le Regioni Abruzzo, Marche, Puglia, Lombardia e Veneto impugnano anche l'art. 38, comma 4, del d.l. n. 133 del 2014, il quale prevede un regime transitorio per l'allocazione delle procedure di VIA, disponendo che «Per i procedimenti di valutazione di impatto ambientale in corso presso le regioni alla data di entrata in vigore del presente decreto, relativi alla prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi, la regione presso la quale è stato avviato il procedimento conclude lo stesso entro il 31 marzo 2015.

Decorso inutilmente tale termine, la regione trasmette la relativa documentazione al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare per i seguiti istruttori di competenza, dandone notizia al Ministero dello sviluppo economico.

I conseguenti oneri di spesa istruttori rimangono a carico delle società proponenti e sono versati all'entrata del bilancio dello Stato per essere successivamente riassegnati al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare».

Le censure dalle ricorrenti possono essere sintetizzate come segue:

a) la norma determinerebbe un'avocazione allo Stato di funzioni di attuale titolarità regionale, in riferimento a procedimenti già in corso, correlata al mero decorso del tempo ed in assenza di coinvolgimento della Regione, sebbene si tratti di ambiti materiali in cui essa potrebbe intervenire, eventualmente innalzando il livello di tutela, in violazione degli artt. 117, secondo, terzo e quarto comma, e 118, primo comma, Cost. (Regioni Abruzzo, Lombardia e Veneto);

b) la disposizione violerebbe l'art. 120 Cost., in quanto, da un lato, la sostituzione non avverrebbe ad opera del Governo nel suo complesso ma da parte di una sua componente e non secondo le condizioni previste dall'art. 8, comma 1, della legge n. 131 del 2003 o un modulo collaborativo ispirato ad analoghi criteri, che coinvolga adeguatamente la Regione interessata dall'attivazione del potere sostitutivo (Regioni Marche, Puglia e Lombardia) e, dall'altro, la sostituzione dello Stato agli enti locali estrometterebbe completamente la Regione nonostante l'art. 120 Cost. legittimi anche il legislatore regionale, nelle materie di propria competenza, a disciplinare un potere sostitutivo in relazione all'esercizio delle funzioni di competenza dei Comuni ai sensi dell'art. 118 Cost. (Regione Lombardia);

c) la norma, determinando un irragionevole e notevole aggravio del lavoro della Commissione VIA nazionale, violerebbe gli artt. 3 e 97 Cost., con un'evidente ricaduta sulle competenze regionali (Regione Veneto);

d) l'attribuzione allo Stato dei procedimenti di VIA in corso, lesiva dell'art. 3 Cost., estenderebbe la propria illegittimità alla previsione della spettanza dei relativi oneri di spesa istruttori al bilancio statale, con conseguente violazione dell'art. 119 Cost. (Regione Lombardia).

11.1.– Preliminarmente si deve rilevare come, con memoria depositata in prossimità dell'udienza, la difesa della Regione Abruzzo abbia rinunciato all'impugnativa dell'art. 38, comma 4, del d.l. n. 133 del 2014. Ciò, tuttavia, non determina la cessazione della materia del contendere, atteso che la deliberazione in tal senso della Giunta regionale non è stata prodotta in tempo utile per poter essere presa in considerazione.

11.2.– Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 4, del d.l. n. 133 del 2014, promosse dalle Regioni Abruzzo, Lombardia e Veneto in riferimento agli artt. 117, secondo, terzo e quarto comma, e 118, primo comma, Cost., non sono fondate.

Al riguardo vale quanto detto a proposito delle analoghe censure rivolte al comma 3 del medesimo articolo: dall'identificazione della competenza esclusiva del legislatore statale in materia di tutela dell'ambiente – cui ricondurre anche la norma in esame, sempre in tema di VIA – discende, da un lato, l'impossibilità di configurare una fattispecie di chiamata in sussidiarietà, «con conseguente infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale proposte in riferimento ai parametri che la presidiano» (sentenza n. 114 del 2017), e, dall'altro, la spettanza al legislatore statale del potere di allocare le relative funzioni amministrative ai diversi livelli di governo ed anche presso organi centrali ove giustificato alla luce dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza – della cui violazione le ricorrenti nella fattispecie non si dolgono – senza che la Regione abbia titolo per concorrere al relativo esercizio.

Con specifico riguardo al regime transitorio di trasferimento in sede statale delle procedure di VIA non tempestivamente definite presso le Regioni, si deve altresì rilevare che «la previsione di un termine entro cui il procedimento deve concludersi è espressione di una generale esigenza di speditezza volta a garantire uniformemente su tutto il territorio nazionale il celere svolgimento del procedimento autorizzatorio (cfr. sentenza n. 336 del 2005)» (sentenza n. 383 del 2005) e che «deve desumersi da quanto previsto dall'art. 118 Cost. anche la previsione di “eccezionali sostituzioni di un livello ad un altro di governo per il compimento di specifici atti o attività, considerati dalla legge necessari per il perseguimento degli interessi unitari coinvolti, e non compiuti tempestivamente dall'ente competente” (sentenza n. 43 del 2004)» (sentenza n. 249 del 2009).

11.3.– Non sono neppure fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 4, del d.l. n. 133 del 2014, promosse dalle Regioni Marche, Puglia e Lombardia in riferimento all'art. 120 Cost., anche in relazione all'art. 8, comma 1, della legge n. 131 del 2003.

Le funzioni e le procedure di VIA afferenti ai progetti relativi ad attività di prospezione, ricerca e coltivazione degli idrocarburi sulla terraferma sono state allocate presso organi centrali – in applicazione dell'art. 118 Cost. – dall'art. 38, comma 3, del d.l. n. 133 del 2014, onde soddisfare le esigenze unitarie che permeano l'intera disciplina dettata da tale articolo nel settore energetico in considerazione.

Alla luce di ciò, l'avocazione delle procedure che non siano state tempestivamente esaurite dalle Regioni dopo la già avvenuta assunzione in via ordinaria delle relative funzioni da parte dello Stato trova il proprio fondamento nell'art. 118 Cost. e non viola l'art. 120 Cost., il quale riguarda la diversa fattispecie di sostituzione statale nell'esercizio di una competenza di spettanza regionale.

Questa Corte ha infatti chiarito che, «quando si applichi il principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 Cost., quelle stesse esigenze unitarie che giustificano l'attrazione della funzione amministrativa per sussidiarietà consentono di conservare in capo allo Stato poteri acceleratori da esercitare nei confronti degli organi della Regione che restino inerti.

In breve, la già avvenuta assunzione di una funzione amministrativa in via sussidiaria legittima l'intervento sollecitatorio diretto a vincere l'inerzia regionale. Nella fattispecie di cui all'art. 120 Cost., invece, l'inerzia della Regione è il presupposto che legittima la sostituzione statale nell'esercizio di una competenza che è e resta propria dell'ente sostituito» (sentenza n. 303 del 2003).

Le considerazioni che precedono determinano l'infondatezza anche dell'altro profilo di censura formulato dalla Regione Lombardia in riferimento all'art. 120 Cost., che non trova applicazione nella fattispecie in considerazione.

Né giova richiamare la giurisprudenza di questa Corte secondo cui «non può farsi discendere dall'art. 120, secondo comma, Cost. una riserva a favore della legge statale di ogni disciplina del potere sostitutivo, dovendosi viceversa riconoscere che “la legge regionale, intervenendo in materie di propria competenza e nel disciplinare, ai sensi dell'art. 117, terzo e quarto comma, e dell'art. 118, primo e secondo comma, Cost., l'esercizio di funzioni amministrative di competenza dei Comuni, preveda anche poteri sostitutivi in capo ad organi regionali, per il compimento di atti o attività obbligatorie, nel caso di inerzia o di inadempimento da parte dell'ente competente, al fine di salvaguardare interessi unitari che sarebbero compromessi dall'inerzia o dall'inadempimento medesimi” (sentenza n. 43 del 2004)» (sentenza n. 249 del 2009).

Fermo restando che la fattispecie in esame si colloca al di fuori della portata applicativa dell'art. 120 Cost., si deve comunque rilevare che, alla stregua di quanto già detto, nel caso in considerazione non si verte in un ambito di competenza regionale, ma esclusivo del legislatore statale, il quale, in materia di «tutela dell'ambiente», si riappropria della procedura di VIA, coerentemente con quanto previsto a regime dal precedente comma 3 del medesimo art. 38.

Peraltro, l'attrazione delle funzioni non attinge al livello locale, ma a quello regionale, presso il quale erano allocate prima dell'accentramento; infine, come detto, l'avocazione avviene per esigenze unitarie nazionali di sfruttamento delle risorse energetiche.

Infatti, «la valutazione della necessità del conferimento di una funzione amministrativa ad un livello territoriale superiore rispetto a quello comunale deve essere necessariamente effettuata dall'organo legislativo corrispondente almeno al livello territoriale interessato e non certo da un organo legislativo operante ad un livello territoriale inferiore (come sarebbe un Consiglio regionale in relazione ad una funzione da affidare – per l'esercizio unitario – al livello nazionale)» (sentenza n. 6 del 2004).

11.4.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 4, del d.l. n. 133 del 2014, promossa dalla Regione Veneto in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., non è fondata.

L'asserito aggravio del lavoro della Commissione VIA nazionale che la norma determinerebbe 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)» (sentenza n. 114 del 2017).

11.5.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 4, del d.l. n. 133 del 2014, promossa dalla Regione Lombardia in riferimento agli artt. 3 e 119 Cost., è in parte inammissibile ed in parte infondata.

La questione proposta in riferimento all'art. 3 Cost. è inammissibile, atteso che il parametro risulta meramente evocato, senza indicazione dei motivi per cui la norma impugnata vi contrasterebbe.

Quanto alla dedotta violazione dell'art. 119 Cost., lo stesso principio – invocato dalla ricorrente – di corrispondenza tra la spettanza delle spese istruttorie ed il livello di governo a cui è attribuito il procedimento impone che, a seguito del legittimo trasferimento della procedura di VIA all'amministrazione centrale, gli oneri di spesa istruttori «conseguenti» siano devoluti al bilancio dello Stato, senza pregiudizio alcuno per l'autonomia finanziaria regionale.

D'altra parte, la stessa Regione prospetta la violazione come consequenziale all'illegittima assegnazione allo Stato dei procedimenti pendenti: esclusa quest'ultima per quanto in precedenza esposto, difetta anche la prima. Ne consegue l'infondatezza della questione proposta.

12.– Le Regioni Abruzzo e Veneto impugnano l'art. 38, comma 5, del d.l. n. 133 del 2014, che – nella versione originaria – prevedeva che «Le attività di ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi di cui alla legge 9 gennaio 1991, n. 9, sono svolte 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, prorogabile due volte per un periodo di tre anni nel caso sia necessario completare le opere di ricerca, 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 trenta anni, prorogabile per una o più volte per un periodo di dieci anni ove siano stati adempiuti gli obblighi derivanti dal decreto di concessione e il giacimento risulti ancora coltivabile, e quella di ripristino finale».

In particolare, secondo la Regione Abruzzo la norma violerebbe l'art. 117, primo comma, Cost. in relazione alla direttiva n. 94/22/CE del 1994, in base alla quale i titoli abilitativi dovrebbero essere necessariamente due – il permesso di ricerca e la concessione di coltivazione – anche per ragioni di tutela del diritto di proprietà.

Ad avviso della Regione Veneto, invece, la norma sarebbe in contrasto con il canone di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. Ciò dal momento che prevederebbe un titolo concessorio unico in luogo dei precedenti due distinti titoli.

In tal modo i poteri concessori verrebbero attribuiti antecedentemente alla scoperta del giacimento ed al programma dei lavori, da predisporre prima dell'attività di ricerca, rendendo difficoltosa la specificazione delle aree interessate.

L'art. 1, comma 240, lettera c), della legge n. 208 del 2015 ha sostituito la disposizione censurata, prevedendo 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».

Anche in questo caso lo *ius superveniens* non determina la cessazione della materia del contendere, la quale, come detto, richiede che la modifica della norma impugnata sia satisfattiva delle pretese avanzate con il ricorso e che essa non sia stata applicata medio tempore.

Quanto alla prima condizione, la disposizione sopravvenuta non soddisfa le ragioni dedotte dalle ricorrenti, atteso che il titolo concessorio unico viene mantenuto con i suoi connotati originari (salvo che per quanto concerne la possibilità di proroga, non riguardata dalle censure regionali), seppur accanto ai precedenti titoli abilitativi.

Quanto alla seconda, si deve rilevare che la norma impugnata può aver ricevuto frattanto applicazione in ragione del dettato del comma 8 del medesimo art. 38, il quale prevede che, su istanza del titolare o del richiedente, il comma 5 possa essere applicato anche ai titoli rilasciati successivamente alla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 152 del 2006 ed ai procedimenti in corso.

12.1.– Tanto premesso, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 5, del d.l. n. 133 del 2014, promossa dalla Regione Abruzzo in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. ed in relazione alla direttiva n. 94/22/CE del 1994, è inammissibile.

La censura, infatti, è del tutto generica, in quanto la ricorrente non indica i parametri interposti che assume violati, limitandosi ad un rinvio all'intero corpo della direttiva comunitaria (sentenza n. 156 del 2016).

12.2.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 5, del d.l. n. 133 del 2014, promossa dalla Regione Veneto in riferimento all'art. 3 Cost., non è fondata.

La medesima Regione ha rivolto censure, peraltro già scrutinate da questa Corte, di identico tenore all'art. 1, comma 240, lettera c), della legge n. 208 del 2015, che ha sostituito la disposizione oggetto dell'odierna impugnazione.

Può dunque essere ribadito 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» (sentenza n. 114 del 2017) e che l'eventuale difficoltà di specificazione delle aree interessate dal programma generale di lavori sulla base del quale rilasciare il titolo concessorio unico, «preteso indice di irragionevolezza, costituisce un mero inconveniente di fatto» (sentenza n. 114 del 2017, già citata).

13.– Le Regioni Abruzzo, Marche, Puglia e Veneto impugnano anche l'art. 38, comma 6, del d.l. n. 133 del 2014, il quale concorre a disciplinare il titolo concessorio unico, stabilendo che: «Il titolo concessorio unico di cui al comma 5 è accordato:

a) a seguito di un procedimento unico svolto nel termine di centottanta giorni tramite apposita conferenza di servizi, nel cui ambito è svolta anche la valutazione ambientale preliminare del programma complessivo dei lavori espressa, entro sessanta giorni, con parere della Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale VIA/VAS del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare;

b) con decreto del Ministro dello sviluppo economico, previa intesa con la regione o la provincia autonoma di Trento o di Bolzano territorialmente interessata, per le attività da svolgere in

terraferma, sentite la Commissione per gli idrocarburi e le risorse minerarie e le Sezioni territoriali dell'Ufficio nazionale minerario idrocarburi e georisorse;

c) a soggetti che dispongono di capacità tecnica, economica ed organizzativa ed offrono garanzie adeguate alla esecuzione e realizzazione dei programmi presentati e con sede sociale in Italia o in altri Stati membri dell'Unione europea e, a condizioni di reciprocità, a soggetti di altri Paesi. Il rilascio del titolo concessorio unico ai medesimi soggetti è subordinato alla presentazione di idonee fideiussioni bancarie o assicurative commisurate al valore delle opere di recupero ambientale previste».

Le censure delle ricorrenti possono essere sintetizzate come segue:

a) l'intero comma 6 violerebbe gli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., non prevedendo un'intesa in senso forte con la Regione, nemmeno in sede di conferenza di servizi, la cui mancanza non risulterebbe foriera di conseguenza giuridica alcuna, e determinando un impiego improprio delle valutazioni ambientali (Regione Abruzzo);

b) la lettera a) del comma 6 confermerebbe l'espropriazione delle competenze regionali in tema di VIA, esponendosi alle medesime censure mosse al precedente comma 4 del medesimo art. 38 in riferimento agli artt. 3, 97, 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost. (Regione Veneto);

c) la disposizione – in particolare la lettera b) del comma 6 – violerebbe gli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118, primo comma, Cost., nonché il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., in quanto non prevederebbe l'intesa con la Regione per il rilascio del titolo concessorio unico relativo alle attività in mare (Regioni Abruzzo, Marche, Puglia e Veneto);

d) la norma comporterebbe altresì la violazione dell'art. 3 Cost., realizzando un'ingiustificata disparità di trattamento rispetto alle attività minerarie sulla terraferma (Regioni Marche e Puglia).

13.1.– La questione di legittimità costituzionale della norma in esame promossa dalla Regione Abruzzo in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost. – indicata sub a) al punto precedente – è inammissibile.

La ricorrente non chiarisce la ragione per cui l'intesa prevista dal comma 6 non sarebbe “forte” e neppure in che modo l'asserita impropria previsione di VIA e valutazione ambientale strategica (VAS) determinerebbe la violazione dei parametri evocati.

Si deve pertanto concludere che «le argomentazioni svolte dalla ricorrente a sostegno dell'impugnazione “non raggiungono quella soglia minima di chiarezza e completezza cui è subordinata l'ammissibilità delle impugnative in via principale (ex plurimis, sentenza n. 312 del 2013)” (sentenza n. 88 del 2014)» (sentenza n. 125 del 2015), con conseguente inammissibilità della questione proposta.

13.2.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 6, lettera a), del d.l. n. 133 del 2014, promossa dalla Regione Veneto in riferimento agli artt. 3, 97, 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost., non è fondata.

Valgono in proposito le stesse osservazioni rivolte alle censure della stessa Regione nei confronti del comma 4 del medesimo art. 38 (precedenti punti 11.2 e 11.4), estese al successivo comma 6, lettera a), in quanto la norma si rivolge alla procedura di VIA, implicitamente confermandone la sottrazione alla sede regionale.

13.3.– Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 6, lettera b), del d.l. n. 133 del 2014, promosse dalle Regioni Abruzzo, Marche, Puglia e Veneto in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118, primo comma, Cost., nonché al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., non sono fondate.

Le censure muovono dal presupposto che la norma realizzi una fattispecie di attrazione in sussidiarietà, la quale, per essere legittima, imporrebbe il modulo collaborativo dell'intesa con la Regione.

Tale assunto contrasta con quanto recentemente affermato da questa Corte, ossia che, «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» (sentenza n. 114 del 2017).

13.4.– Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 6, lettera b), del d.l. n. 133 del 2014, promosse dalle Regioni Marche e Puglia in riferimento all'art. 3 Cost., non sono fondate.

La discriminazione che la norma realizza tra attività minerarie sulla terraferma ed omologhe attività in mare – subordinando solo per le prime il rilascio del titolo concessorio unico all'intesa con la Regione – si giustifica in ragione del rilievo che nel secondo caso, diversamente dall'altro, non sussiste alcuna competenza regionale con riguardo alle attività di prospezione, ricerca e coltivazione degli idrocarburi, onde l'impossibilità di configurare una fattispecie di attrazione in sussidiarietà e la necessità dell'intesa che essa implica.

14.– La Regione Abruzzo impugna, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., i commi 6-bis – secondo cui «I progetti di opere e di interventi relativi alle attività di ricerca e di coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi relativi a un titolo concessorio unico di cui al comma 5 sono sottoposti a valutazione di impatto ambientale nel rispetto della normativa dell'Unione europea.

La valutazione di impatto ambientale è effettuata secondo le modalità e le competenze previste dalla parte seconda del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni» – e 6-ter – secondo cui «Il rilascio di nuove autorizzazioni per la ricerca e per la coltivazione di idrocarburi è vincolato a una verifica sull'esistenza di tutte le garanzie economiche da parte della società richiedente, per coprire i costi di un eventuale incidente durante le attività, commisurati a quelli derivanti dal più grave incidente nei diversi scenari ipotizzati in fase di studio ed analisi dei rischi» – dell'art. 38 del d.l. n. 133 del 2014.

Le norme estrometterebbero dal procedimento volto al rilascio del titolo concessorio unico relativamente alle attività minerarie in mare, oltre che gli enti locali, anche le Regioni, considerate alla stregua di tutte le altre amministrazioni che concorrono al processo decisionale.

La descritta questione di legittimità costituzionale è inammissibile.

Le censure sono rivolte cumulativamente ed indistintamente ai commi in questione, senza che emerga in maniera chiara in che modo si colleghino agli stessi, cosicché non risulta adeguatamente assolto l'onere motivazionale (sentenza n. 244 del 2016).

15.– Le Regioni Abruzzo, Lombardia e Campania impugnano l'art. 38, comma 7, del d.l. n. 133 del 2014, secondo il quale «Con disciplinare tipo, adottato con decreto del Ministero dello sviluppo economico, sono stabilite, entro centoottanta giorni dall'entrata in vigore del presente decreto, le modalità di conferimento del titolo concessorio unico di cui al comma 5, nonché le modalità di esercizio delle relative attività ai sensi del presente articolo».

Le ricorrenti, muovendo dal presupposto che la norma integri una fattispecie di chiamata in sussidiarietà, lamentano il mancato coinvolgimento regionale attraverso l'intesa nell'adozione del disciplinare, con conseguente violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost.

Le questioni sono fondate.

Il disciplinare tipo – adottato con decreto del Ministro dello sviluppo economico del 25 marzo 2015 (Aggiornamento del disciplinare tipo in attuazione dell’articolo 38 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164) e successivamente abrogato e sostituito dal decreto del Ministero dello sviluppo economico 7 dicembre 2016 (Disciplinare tipo per il rilascio e l’esercizio dei titoli minerari per la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi in terraferma, nel mare territoriale e nella piattaforma continentale) – prevede, coerentemente con quanto disposto dalla norma impugnata, le modalità di conferimento del titolo concessorio unico e le modalità di esercizio delle attività in tema di idrocarburi.

Ciò anche con riferimento a quelle sulla terraferma, come chiaramente previsto dall’art. 1 di entrambi i decreti.

Il censurato comma incide dunque sulla materia di competenza concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia», cui ricondurre le attività di prospezione, ricerca e coltivazione degli idrocarburi sulla terraferma.

Rimettendo esclusivamente al Ministro dello sviluppo economico l’adozione del disciplinare tipo, realizza una chiamata in sussidiarietà senza alcun coinvolgimento delle Regioni, sebbene questa Corte abbia reiteratamente affermato l’esigenza della previsione «di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o, comunque, di adeguati meccanismi di cooperazione per l’esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali» (sentenza n. 7 del 2016).

D’altra parte, scrutinando una fattispecie normativa analoga a quella in considerazione, sempre afferente al settore energetico degli idrocarburi, questa Corte ha ravvisato «la parziale illegittimità costituzionale della disposizione censurata, per la mancata previsione di strumenti di leale collaborazione per la parte che si riferisce a materie di competenza legislativa ed amministrativa delle Regioni interessate» (sentenza n. 339 del 2009).

Si deve pertanto concludere che l’art. 38, comma 7, del d.l. n. 133 del 2014 è costituzionalmente illegittimo, nella parte in cui non prevede un adeguato coinvolgimento delle Regioni nel procedimento finalizzato all’adozione del decreto del Ministro dello sviluppo economico con cui sono stabilite le modalità di conferimento del titolo concessorio unico, nonché le modalità di esercizio delle relative attività.

16.– Le Regioni Abruzzo e Veneto impugnano l’art. 38, comma 8, del d.l. n. 133 del 2014, secondo cui «I commi 5, 6 e 6-bis si applicano, su istanza del titolare o del richiedente, da presentare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, anche ai titoli rilasciati successivamente alla data di entrata in vigore del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e ai procedimenti in corso.

Il comma 4 si applica fatta salva l’opzione, da parte dell’istante, di proseguimento del procedimento di valutazione di impatto ambientale presso la regione, da esercitare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto».

In particolare, la Regione Abruzzo estende al comma in considerazione le censure rivolte al precedente comma 4 del medesimo art. 38 – espressamente richiamato dal secondo periodo della disposizione impugnata – deducendone pertanto il contrasto con gli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost.

La Regione Veneto rivolge alla norma le stesse censure formulate con riguardo ai precedenti commi 4, 5 e 6 dell’art. 38 – gli ultimi due richiamati dal primo periodo del comma 8 – in riferimento agli artt. 3, 97, 117, terzo e quarto comma, 118 Cost., nonché al principio di leale collaborazione di cui all’art. 120 Cost., lamentando la violazione dell’art. 3 Cost. sotto un ulteriore profilo, ossia in ragione dell’effetto retroattivo della norma.

16.1.– La questione nei confronti di tale norma, promossa dalla Regione Abruzzo in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., non è fondata.

In merito possono richiamarsi gli argomenti esposti a proposito delle censure rivolte dalla stessa Regione al comma 4 del medesimo art. 38 (precedente punto 11.2), estese al successivo comma 8, secondo periodo, in ragione del richiamo normativo ivi contenuto.

16.2.– Le questioni proposte dalla Regione Veneto in riferimento agli artt. 3, 97, 117, terzo e quarto comma, 118 Cost., nonché al principio di leale collaborazione di cui all’art. 120 Cost., sono in parte inammissibili ed in parte infondate.

La questione proposta in riferimento all’art. 3 Cost. è inammissibile quanto al profilo afferente all’effetto retroattivo della norma, atteso che la dedotta censura non è assistita da adeguata motivazione (sentenza n. 131 del 2016).

Quanto agli ulteriori parametri, la questione non è fondata per le ragioni indicate a proposito delle censure rivolte dalla medesima Regione ai commi 4, 5 e 6 dell’art. 38 (precedenti punti 11.2, 11.4, 12.2 e 13.3), richiamati dalla disposizione censurata.

17.– Le Regioni Abruzzo, Marche, Puglia, Lombardia e Veneto impugnano l’art. 38, comma 10, del d.l. n. 133 del 2014, il quale dispone che «All’articolo 8 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, dopo il comma 1 sono inseriti i seguenti: “1-bis.

Al fine di tutelare le risorse nazionali di idrocarburi in mare localizzate nel mare continentale e in ambiti posti in prossimità delle aree di altri Paesi rivieraschi oggetto di attività di ricerca e coltivazione di idrocarburi, per assicurare il relativo gettito fiscale allo Stato e al fine di valorizzare e provare in campo l’utilizzo delle migliori tecnologie nello svolgimento dell’attività mineraria, il Ministero dello sviluppo economico, di concerto con il Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentite le Regioni interessate, può autorizzare, previo espletamento della procedura di valutazione di impatto ambientale che dimostri l’assenza di effetti di subsidenza dell’attività sulla costa, sull’equilibrio dell’ecosistema e sugli insediamenti antropici, per un periodo non superiore a cinque anni, progetti sperimentali di coltivazione di giacimenti.

I progetti sono corredati sia da un’analisi tecnico-scientifica che dimostri l’assenza di effetti di subsidenza dell’attività sulla costa, sull’equilibrio dell’ecosistema e sugli insediamenti antropici e sia dai relativi progetti e programmi dettagliati di monitoraggio e verifica, da condurre sotto il controllo del Ministero dello sviluppo economico e del Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare.

Ove nel corso delle attività di verifica vengano accertati fenomeni di subsidenza sulla costa determinati dall’attività, il programma dei lavori è interrotto e l’autorizzazione alla sperimentazione decade.

Qualora al termine del periodo di validità dell’autorizzazione venga accertato che l’attività è stata condotta senza effetti di subsidenza dell’attività sulla costa, nonché sull’equilibrio dell’ecosistema e sugli insediamenti antropici, il periodo di sperimentazione può essere prorogato per ulteriori cinque anni, applicando le medesime procedure di controllo. 1-ter.

Nel caso di attività di cui al comma 1-bis, ai territori costieri si applica quanto previsto dall’articolo 1, comma 5, della legge n. 239 del 2004 e successive modificazioni. 1-quater. All’articolo 1, comma 5, della legge 23 agosto 2004, n. 239, e successive modificazioni, dopo le parole: ‘Le regioni’ sono inserite le seguenti: ‘, gli enti pubblici territoriali.’».

La disposizione introduce una deroga al divieto di attività minerarie in mare – altrimenti assentibili alla stregua del generale regime giuridico dei titoli abilitativi – «in ambiti posti in prossimità delle aree di altri Paesi rivieraschi» oggetto di attività analoghe.

Il riferimento alla vicinanza alle sedi di insidenza delle attività minerarie dei Paesi rivieraschi, se esclude che i progetti sperimentali possano riguardare il mare territoriale (in cui il divieto è sancito dall’art. 6, comma 17, del d.lgs. n. 152 del 2006) e, per ragioni geografiche, la maggior parte – se non tutte – le altre aree in cui dette attività sono altrimenti precluse (le acque del Golfo di Napoli, del Golfo di Salerno e delle Isole Egadi, ai sensi dell’art. 4 della legge n. 9 del 1991), induce a ritenere che la norma censurata sia applicabile al Golfo di Venezia, in cui il divieto,

anch'esso previsto dal menzionato art. 4 della legge n. 9 del 1991, è stato successivamente ribadito dall'art. 8, comma 1, 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, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

D'altra parte, la stessa collocazione sistematica del comma 1-bis – introdotto dalla norma censurata nell'ambito del citato art. 8 del d.l. n. 112 del 2008 subito di seguito al comma 1 – corrobora la conclusione che la deroga operi in detta area.

Tanto premesso, le censure rivolte dalle ricorrenti all'art. 38, comma 10, del d.l. n. 133 del 2014 si possono sintetizzare come segue:

a) la norma violerebbe gli artt. 117, secondo, terzo e quarto comma, e 118 Cost., nonché il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., in quanto la fattispecie di chiamata in sussidiarietà da essa integrata esigerebbe l'intesa con le Regioni interessate anziché il mero parere delle stesse (Regioni Abruzzo, Marche, Puglia, Lombardia e Veneto);

b) la norma sarebbe irragionevole, con conseguente violazione dell'art. 3 Cost., in quanto legittimerebbe attività minerarie in un'area in cui, a fronte del rischio di subsidenza sulle coste, l'art. 26, comma 2, della legge 31 luglio 2002, n. 179 (Disposizioni in materia ambientale) – integrando l'art. 4, comma 1, della legge n. 9 del 1991 – le aveva vietate e l'art. 8, comma 1, del d.l. n. 112 del 2008 aveva previsto il divieto fino a quando non fosse stata accertata l'insussistenza di rischi di subsidenza: nonostante l'evidenza del fenomeno della subsidenza, mancherebbe un adeguato bilanciamento degli interessi in gioco, sacrificandosi la tutela dell'ambiente, della salute e dell'integrità del territorio agli altri scopi di natura economica (Regione Veneto);

c) la norma contrasterebbe altresì con gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 191 del TFUE, espressivo del principio di precauzione, in quanto, in presenza di incertezze scientifiche, nel dubbio circa i rischi correlati alle attività minerarie dovrebbero prevalere le esigenze di protezione dell'ambiente sugli interessi economici (Regione Veneto);

d) infine, la norma violerebbe l'art. 119, sesto comma, Cost. – ledendo l'integrità del demanio regionale – e gli artt. 9, 32 e 97 Cost. (Regione Veneto).

17.1.– In via preliminare deve essere dichiarata l'inammissibilità delle censure rivolte all'art. 38, comma 10, del d.l. n. 133 del 2014 dalla Regione Lombardia.

Occorre rammentare che le Regioni «hanno titolo a denunciare soltanto le violazioni che siano in grado di ripercuotere i loro effetti, in via diretta ed immediata, sulle prerogative costituzionali loro riconosciute dalla Costituzione.

Da ciò consegue che è in tale quadro – caratterizzato dalla necessità che l'iniziativa assunta dalle Regioni ricorrenti sia oggettivamente diretta a conseguire l'utilità propria, ovviamente, del tipo di giudizio che, di volta in volta, venga in rilievo – che deve essere valutata la sussistenza dell'interesse ad agire, da postulare soltanto quando esso presenti le caratteristiche della concretezza e dell'attualità, consistendo in quella utilità diretta ed immediata che il soggetto che agisce può ottenere con il provvedimento richiesto al giudice» (sentenze n. 107 del 2009 e n. 216 del 2008).

Poiché (anche) la Regione Lombardia, attraverso l'impugnativa, mira alla sostituzione del parere con l'intesa con la Regione interessata e poiché, trattandosi di progetti sperimentali «nel mare continentale e in ambiti posti in prossimità delle aree di altri Paesi rivieraschi oggetto di attività» minerarie, per la sua collocazione geografica (priva di sbocchi sul mare) la ricorrente non potrebbe mai trovarsi in tale situazione, si deve concludere che essa non può trarre nessuna utilità diretta ed immediata, sul piano sostanziale, da una eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale della contestata disciplina legislativa statale.

Difettano, dunque, le caratteristiche di concretezza ed attualità che devono necessariamente connotare l'interesse ad agire, onde l'inammissibilità della questione promossa dalla Regione Lombardia.

17.2.– Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 10, del d.l. n. 133 del 2014, promosse dalle Regioni Abruzzo, Marche, Puglia e Veneto in riferimento agli artt. 117, secondo, terzo e quarto comma, e 118 Cost., nonché al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., non sono fondate.

Anche in questo caso le censure muovono dal presupposto che la norma realizzi una fattispecie di attrazione in sussidiarietà, la quale, per essere costituzionalmente legittima, imporrebbe il modulo collaborativo dell'intesa con la Regione.

Tuttavia, anche nella fattispecie «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» (sentenza n. 114 del 2017). Di qui l'infondatezza delle questioni proposte.

17.3.– Le censure rivolte dalla Regione Veneto all'art. 38, comma 10, del d.l. n. 133 del 2014 in riferimento agli artt. 9, 32, 97 e 119, sesto comma, Cost. sono inammissibili.

La ricorrente deduce la violazione dei citati parametri senza offrire adeguata motivazione a supporto dell'asserita illegittimità, sostanzialmente limitandosi ad evocarli.

17.4.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 10, del d.l. n. 133 del 2014, promossa dalla Regione Veneto in riferimento all'art. 3 Cost., è fondata.

La norma, infatti, a fronte del precedente reiterato divieto di attività minerarie nel Golfo di Venezia fino a quando non sia definitivamente accertata «la non sussistenza di rischi apprezzabili di subsidenza sulle coste» (art. 8, comma 1, del d.l. n. 112 del 2008), prevede la sperimentazione «delle migliori tecnologie nello svolgimento delle attività minerarie» proprio nell'area in questione – quantomeno connotata da un alto grado di rischio ambientale, alla luce della precedente norma, peraltro ad oggi non abrogata – e la consente fino a quando l'effetto di subsidenza non si sia verificato, prevedendone pertanto l'interruzione quando l'eventuale danno si sia ormai prodotto.

In tal modo essa non bilancia affatto i valori che vengono in rilievo, bensì sacrifica agli interessi energetici e fiscali – desumibili dalle finalità esplicitamente perseguite – quello alla salvaguardia dell'ambiente, ossia proprio il bene che l'impianto normativo intenderebbe maggiormente proteggere.

Di qui la palese irragionevolezza della disposizione e la fondatezza della questione proposta.

17.5.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 10, del d.l. n. 133 del 2014, promossa dalla Regione Veneto in riferimento agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost. ed in relazione all'art. 191 del TFUE, resta assorbita.

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 inammissibili gli interventi dell'Associazione italiana per il World Wide Fund for Nature Onlus Ong (WWF Italia) nei giudizi promossi dalle Regioni Abruzzo, Marche, Puglia,

Lombardia, Veneto, Campania e Calabria rispettivamente con i ricorsi n. 2, n. 4, n. 5, n. 6, n. 10, n. 13 e n. 14 del 2015 e dell'Associazione "Amici del Parco Archeologico di Pantelleria" nel giudizio promosso dalla Regione Puglia con il ricorso n. 5 del 2015;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 38, comma 7, 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, nella parte in cui non prevede un adeguato coinvolgimento delle Regioni nel procedimento finalizzato all'adozione del decreto del Ministero dello sviluppo economico con cui sono stabilite le modalità di conferimento del titolo concessorio unico, nonché le modalità di esercizio delle relative attività;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 38, comma 10, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito;

4) dichiara inammissibile il ricorso n. 14 del 2015, proposto dalla Regione Calabria avverso l'art. 38, commi 1, 4, 5 e 6, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, in riferimento agli artt. 114, 117, terzo, quarto e quinto comma, 118 e 120 della Costituzione, nonché ai principi di leale collaborazione e di sussidiarietà;

5) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, promossa, in riferimento all'art. 77 Cost., dalla Regione Lombardia con il ricorso n. 6 del 2015;

6) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 38 del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, promossa, in riferimento all'art. 77 Cost., dalla Regione Abruzzo con il ricorso n. 2 del 2015;

7) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 38 del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, promossa, in riferimento agli artt. 117, secondo e terzo comma, e 118 Cost., dalla Regione Lombardia con il ricorso n. 6 del 2015;

8) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 38 del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, promossa, in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost., dalla Regione Lombardia con il ricorso n. 6 del 2015;

9) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, promossa, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., dalla Regione Abruzzo con il ricorso n. 2 del 2015;

10) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, promossa, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, 118 e 120 Cost., dalla Regione Veneto con il ricorso n. 10 del 2015;

11) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 1-bis, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito – promosse in riferimento agli artt. 11, 117, primo, secondo e terzo comma, 118 e 120 Cost. ed in relazione agli artt. 3, paragrafo 2, lettera a), 4 e da 5 a 12 della direttiva 27 giugno 2001, n. 2001/42/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente), dalle Regioni Abruzzo, Marche, Puglia, Lombardia e Veneto, rispettivamente con i ricorsi n. 2, n. 4, n. 5, n. 6 e n. 10 del 2015 – nonché dell'art. 1, comma 554, della legge 23

dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015), promosse, in riferimento agli artt. 117 e 118 Cost. ed al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., delle Regioni Campania, Abruzzo, Marche e Puglia rispettivamente con i ricorsi n. 32, n. 35, n. 39 e n. 40 del 2015;

12) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 2, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., dalla Regione Veneto con il ricorso n. 10 del 2015;

13) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 2, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, promossa, in riferimento agli artt. 118 e 120 Cost., dalla Regione Veneto con il ricorso n. 10 del 2015;

14) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 3, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, promossa, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost., dalla Regione Veneto con il ricorso n. 10 del 2015;

15) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 4, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, promosse, in riferimento agli artt. 117, secondo, terzo e quarto comma, e 118, primo comma, Cost., dalle Regioni Abruzzo, Lombardia e Veneto rispettivamente con i ricorsi n. 2, n. 6 e n. 10 del 2015;

16) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 4, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, promosse, in riferimento all'art. 120 Cost., anche in relazione all'art. 8, comma 1, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), dalle Regioni Marche, Puglia e Lombardia rispettivamente con i ricorsi n. 4, n. 5 e n. 6 del 2015;

17) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 4, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, promossa, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., dalla Regione Veneto con il ricorso n. 10 del 2015;

18) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 4, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, promossa, in riferimento all'art. 3 Cost., dalla Regione Lombardia con il ricorso n. 6 del 2015;

19) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 4, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, promossa, in riferimento all'art. 119 Cost., dalla Regione Lombardia con il ricorso n. 6 del 2015;

20) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 5, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, promossa, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. ed in relazione alla 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), dalla Regione Abruzzo con il ricorso n. 2 del 2015;

21) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 5, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, promossa, in riferimento all'art. 3 Cost., dalla Regione Veneto con il ricorso n. 10 del 2015;

22) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 6, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, promossa, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., dalla Regione Abruzzo con il ricorso n. 2 del 2015;

23) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 6, lettera a), del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, promossa, in riferimento agli artt. 3, 97, 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost., dalla Regione Veneto con il ricorso n. 10 del 2015;

24) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6, lettera b), del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, promosse, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118, primo comma, Cost. ed al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., dalle Regioni Abruzzo, Marche, Puglia e Veneto rispettivamente con i ricorsi n. 2, n. 4, n. 5 e n. 10 del 2015;

25) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 6, lettera b), del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, promosse, in riferimento all'art. 3 Cost., dalle Regioni Marche e Puglia rispettivamente con i ricorsi n. 4 e n. 5 del 2015;

26) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, commi 6-bis e 6-ter, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, promossa, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., dalla Regione Abruzzo con il ricorso n. 2 del 2015;

27) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 8, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, promossa, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., dalla Regione Abruzzo con il ricorso n. 2 del 2015;

28) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 8, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, promossa, in riferimento all'art. 3 Cost. sotto il profilo della retroattività, dalla Regione Veneto con il ricorso n. 10 del 2015;

29) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 8, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, promosse, in riferimento agli artt. 3, 97, 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost. ed al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., dalla Regione Veneto con il ricorso n. 10 del 2015.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 maggio 2017.

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

Depositata in Cancelleria il 12 luglio 2017.

Sentenza: 6 giugno 2017, n. 172

Materia: patrocinio legale a carico della Regione per la difesa dei cittadini che, vittime di un delitto contro il patrimonio o contro la persona, siano indagati per aver commesso un delitto per eccesso colposo in legittima difesa, ovvero assolti per la sussistenza dell'esimente della legittima difesa

Parametri invocati: articolo 117 secondo comma lettere l) e h) Cost.

Giudizio: legittimità in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: legge Regione Liguria 5 luglio 2016, n. 11 (Interventi in favore delle vittime della criminalità) articolo 1, comma 2

Esito: fondatezza della questione con riferimento all'articolo 117 secondo comma lettera h) Cost.

Estensore nota: Ilaria Cirelli

Sintesi:

La disposizione impugnata stabilisce il patrocinio a spese della Regione nei procedimenti penali per la difesa dei cittadini che, vittime di un delitto contro il patrimonio o contro la persona, siano indagati per aver commesso un delitto per eccesso colposo in legittima difesa, ovvero siano stati assolti per la sussistenza dell'esimente della legittima difesa.

Si applica ai cittadini nei cui confronti l'azione penale è esercitata a decorrere dall'entrata in vigore della legge.

Secondo il ricorrente, la norma sarebbe lesiva dell'articolo 117, secondo comma, lettere l) e h) Cost., che attribuiscono allo Stato potestà legislativa esclusiva, rispettivamente, in materia di ordinamento penale e di ordine pubblico e sicurezza.

Ciò in quanto, riconoscendo il beneficio economico sempre e comunque a colui che commette un reato al di fuori della scriminante della legittima difesa inciderebbe sull'equilibrio dei rapporti sociali, configurando un intervento potenzialmente criminogeno generante insicurezza.

La Corte giudica la questione fondata per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera h), Cost., che attribuisce allo Stato competenza esclusiva nella materia ordine pubblico e sicurezza.

La questione, argomenta la Corte, verte sulla concessione di un sostegno economico ai cittadini che, vittime di un delitto contro il patrimonio o contro la persona, affrontano un procedimento penale con l'accusa di aver colposamente ecceduto i limiti della legittima difesa.

Tale concessione è manifestazione di un indirizzo regionale in tema di prevenzione dei reati e di contrasto alla criminalità, materia che la costante giurisprudenza costituzionale ha sempre considerato riservata allo Stato.

È, dunque, la ratio ispiratrice della disposizione ad interferire con la materia ordine pubblico e sicurezza.

Attraverso il sostegno economico nel procedimento e nel processo è, infatti, incoraggiato (o non scoraggiato), in ambito regionale, il ricorso *alla ragion fattasi*.

La disposizione in esame non interferisce invece con la materia ordinamento penale poichè non incide su fattispecie penali, non modifica i presupposti per l'applicazione di norme penali, non introduce nuove cause di esenzione dalla responsabilità penale, né produce effetti sanzionatori ulteriori conseguenti alla commissione di un reato.

Sicurezza pubblica - Patrocinio a spese della Regione nei procedimenti penali per la difesa dei cittadini, vittime di un delitto contro il patrimonio o contro la persona, indagati per eccesso colposo di legittima difesa ovvero assolti per la sussistenza dell'esimente. - Legge della Regione Liguria 5 luglio 2016, n. 11 (Interventi in favore delle vittime della criminalità), art. 1, comma 2. - (T-170172) (GU 1^a Serie Speciale - Corte Costituzionale n.29 del 19-7-2017)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge della Regione Liguria 5 luglio 2016, n. 11 (Interventi in favore delle vittime della criminalità), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 9-14 settembre 2016, depositato in cancelleria il 15 settembre 2016 e iscritto al n. 53 del registro ricorsi 2016.

Visto l'atto di costituzione della Regione Liguria;

udito nell'udienza pubblica del 6 giugno 2017 il Giudice relatore Nicolò Zanon;

uditi l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Francesco Saverio Marini per la Regione Liguria.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge Regione Liguria 5 luglio 2016, n. 11 (Interventi in favore delle vittime della criminalità), per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere l) e h), della Costituzione.

La disposizione impugnata stabilisce che «la Regione prevede il patrocinio a proprie spese nei procedimenti penali per la difesa dei cittadini che, vittime di un delitto contro il patrimonio o contro la persona, siano indagati per aver commesso un delitto per eccesso colposo in legittima difesa, ovvero assolti per la sussistenza dell'esimente della legittima difesa».

È inoltre stabilito che tale previsione «si applica ai cittadini nei cui confronti l'azione penale è esercitata a decorrere dall'entrata in vigore della presente legge».

Secondo il ricorrente, la norma regionale si porrebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che attribuisce allo Stato potestà legislativa esclusiva in materia di «ordinamento penale», e con l'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., che a tale potestà assegna la materia «ordine pubblico e sicurezza».

Ciò in quanto, riconoscendo il beneficio economico «sempre e comunque» a colui che commette un fatto di reato in conseguenza di una paventata aggressione, inciderebbe «sull'equilibrio dei rapporti sociali», configurandosi quale intervento di favore nei confronti di chi è autore di una condotta illecita commessa al di fuori della scriminante della legittima difesa e, quindi, sia stato condannato.

Il ricorrente, in particolare, precisa che nella materia «ordine pubblico e sicurezza» rientrerebbero tutte «le misure e le funzioni pubbliche preposte a tutelare i beni fondamentali e ogni altro bene che ha prioritaria importanza per l'ordinamento giuridico statale».

2.– La questione è fondata per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., che attribuisce allo Stato competenza esclusiva nella materia «ordine pubblico e sicurezza».

3.– Va innanzitutto chiarito che non convince l'osservazione della difesa regionale secondo cui la disposizione censurata prevederebbe il beneficio economico soltanto a favore di coloro che risultano assolti nel processo intentato a loro carico.

Il rilievo mira a contrastare l'obiezione del ricorrente, ad avviso del quale la concessione del sostegno economico «sempre e comunque», a favore di chi è accusato di una condotta illecita commessa al di fuori della scriminante della legittima difesa, configurerebbe un intervento potenzialmente criminogeno, generante insicurezza.

Invero, il testo della disposizione impugnata mostra, sotto questo profilo, aspetti di ambiguità.

In principio, la norma parrebbe non ricomprendere i condannati tra i beneficiari del patrocinio, poiché si riferisce espressamente a coloro che sono «indagati» per aver commesso un reato eccedendo colposamente i limiti della legittima difesa, «ovvero assolti» per la sussistenza di tale causa di giustificazione.

L'ultimo periodo della disposizione stabilisce, tuttavia, che «il presente comma si applica ai cittadini nei cui confronti l'azione penale è esercitata a decorrere dall'entrata in vigore della presente legge».

In disparte i dubbi che tale ultimo periodo ingenera circa la stessa concessione del beneficio a coloro il cui procedimento sia archiviato al termine delle indagini preliminari, nulla esclude che l'intero comma venga interpretato ed applicato nel senso che, per i condannati all'esito del processo, sia comunque possibile il rimborso delle spese legali sostenute non già in giudizio – il che è testualmente escluso – ma, appunto, nella fase delle indagini.

E nulla esclude che il regolamento di Giunta, chiamato a definire criteri e modalità di applicazione della legge anche in riferimento al comma impugnato, si orienti in questa direzione.

Pertanto, è plausibile l'interpretazione che della disposizione impugnata offre l'Avvocatura generale dello Stato, lamentandone il potenziale effetto criminogeno.

4.– Nella sentenza n. 81 del 2017, scrutinando su ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri una disposizione legislativa di altra Regione, di tenore analogo, questa Corte ne ha ritenuta l'illegittimità costituzionale, poiché le norme che intervengono sulla disciplina del patrocinio legale nel processo, e quindi sul diritto di difesa, appartengono alla competenza legislativa esclusiva statale in tema di «giurisdizione e norme processuali», ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

In tale sentenza, questa Corte non si è invece pronunciata in merito al contrasto della norma regionale con le competenze esclusive statali previste nella lettera h) e nella medesima lettera l) del citato parametro costituzionale, rispettivamente in materia di «ordine pubblico e sicurezza» e di «ordinamento penale».

5.– Il ricorrente, nel caso in esame, ritiene che la disposizione regionale interferisca con le due materie da ultimo citate e non evoca a parametro l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. in tema di ordinamento processuale, a prescindere da un accenno contenuto nella sola memoria presentata in prossimità dell'udienza, in risposta ad un'osservazione della difesa della Regione Liguria.

La qualificazione materiale operata nella sentenza ricordata, da ribadirsi in questa sede, non impedisce di verificare se la disciplina regionale impugnata invada altresì le competenze statali nelle materie «ordinamento penale» e «ordine pubblico e sicurezza», che l'Avvocatura generale dello Stato, su mandato della Presidenza del Consiglio dei ministri, ritiene illegittimamente incise.

Ritiene questa Corte che, mentre la disposizione in questione non presenta profili di interferenza con la materia «ordinamento penale» (la disposizione non incide su fattispecie penali, non modifica i presupposti per l'applicazione di norme penali, non introduce nuove cause di esenzione dalla responsabilità penale, né produce effetti sanzionatori ulteriori conseguenti alla

commissione di un reato: sentenze n. 19 del 2014, n. 63 del 2012, n. 122 del 2010, n. 259 del 2009, n. 387 del 2008, n. 183 del 2006, n. 172 del 2005 e n. 185 del 2004), essa si ripercuota anche sulla materia «ordine pubblico e sicurezza».

Attraverso regole che incidono sul patrocinio nel processo penale, la norma risulta, infatti, funzionalmente servente rispetto a scelte in tema di sicurezza, per le quali le Regioni non hanno competenza.

Anche a prescindere dalla correttezza dell'interpretazione prospettata dal ricorrente (secondo cui il beneficio verrebbe accordato anche ai condannati), è qui in questione la concessione di un sostegno economico ai cittadini che, vittime di un delitto contro il patrimonio o contro la persona, affrontano un procedimento penale con l'accusa di aver colposamente ecceduto i limiti della legittima difesa.

Tale concessione è manifestazione di un indirizzo regionale in tema di prevenzione dei reati e di contrasto alla criminalità, materia che la costante giurisprudenza di questa Corte ha sempre considerato riservata allo Stato (sentenze n. 63 del 2016, n. 33 del 2015, n. 35 e n. 34 del 2012, n. 325 del 2011, n. 167 e n. 72 del 2010, n. 237 del 2006 e n. 313 del 2003): un indirizzo regionale che necessariamente incide sulla percezione dei consociati circa l'atteggiamento, in questa materia, delle autorità pubbliche.

È, dunque, la ratio ispiratrice della disposizione ad interferire anche con la materia «ordine pubblico e sicurezza». Attraverso il sostegno economico nel procedimento e nel processo è, infatti, incoraggiato (o non scoraggiato), in ambito regionale, il ricorso alla “ragion fattasi”.

In definitiva, le considerazioni appena esposte dimostrano la pertinenza della disposizione anche alla materia «ordine pubblico e sicurezza», e ne comportano l'illegittimità costituzionale.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge della Regione Liguria 5 luglio 2016, n. 11 (Interventi in favore delle vittime della criminalità).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 giugno 2017.

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

Depositata in Cancelleria il 13 luglio 2017.

Sentenza : 6 giugno 2017, n. 173

Materia: tutela dell'ambiente, tutela della concorrenza

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: art. 117, secondo comma, lettere e) e s), della Costituzione

Ricorrenti: Presidente Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 1, commi 1 e 2, e 2, della legge della Regione Liguria 23 settembre 2015, n. 17, recante «Modifiche alla legge regionale 24 febbraio 2014, n. 1 (Norme in materia di individuazione degli ambiti ottimali per l'esercizio delle funzioni relative al servizio idrico integrato e alla gestione integrata dei rifiuti)»

Esito: dichiarazione di illegittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1 e 2, e 2 della l.r. Liguria 17/2015

Estensore nota: Francesca Casalotti

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1 e 2, e 2 della l.r. Liguria 17/2015 contenente modifiche in materia di individuazione degli ambiti ottimali per l'esercizio delle funzioni relative al servizio idrico integrato e alla gestione integrata dei rifiuti)», in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere e) e s), della Costituzione.

L'art. 1, commi 1 e 2, ha modificato l'art. 6 della l.r. Liguria 1/2014, introducendo nel territorio della provincia di Savona un terzo ambito territoriale ottimale (ATO), di dimensione sub-provinciale.

L'art. 2 della stessa legge sostituisce poi la tabella con l'indicazione degli ATO contenuta nell'allegato A della l.r. 1/2014 e modifica l'allegato B, sostituendo l'elenco dei Comuni facenti parte dell'«ATO Centro-Ovest 1» e inserendo l'elenco del Comuni facenti parte del nuovo «ATO Centro-Ovest 3: Provincia di Savona».

Secondo il ricorrente, le disposizioni impugnate eccedono le competenze regionali e violano la competenza legislativa esclusiva dello Stato nelle materie «tutela dell'ambiente» e «tutela della concorrenza», cui sarebbero riconducibili l'art. 147 del d.lgs 152/2006 (Norme in materia ambientale) e l'art. 3-bis del d.l. 138/2011 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148. In particolare, il Presidente del Consiglio dei ministri non contesta il potere della Regione di definire gli ambiti territoriali ottimali, ma censura la fonte e le modalità con cui esso è stato esercitato.

A suo avviso, non sarebbe, infatti, legittimo modificare con legge regionale la dimensione degli ATO, che l'art. 147 del d.lgs. n. 152 del 2006, e l'art. 3-bis del d.l. n. 138 del 2011, riserverebbero alla sfera amministrativa.

La Corte ritiene la questione fondata e riconduce la disciplina degli ambiti territoriali ottimali attraverso i quali viene gestito il servizio idrico integrato alla competenza statale in materia sia di «tutela dell'ambiente» sia di «tutela della concorrenza» (sent. n. 32/2015 e n. 62/2012).

Allo Stato, infatti, spetta la disciplina del regime dei servizi pubblici locali, vuoi per i profili che incidono in maniera diretta sul mercato, vuoi per quelli connessi alla gestione unitaria del servizio (da ultimo, sent. n. 160/2016).

Con particolare riferimento al Servizio idrico integrato, poi, la competenza in materia di tutela della concorrenza consente allo Stato di intervenire per «superare situazioni di

frammentazione e garantire la competitività e l'efficienza» del settore (sent. n. 32/2015 e n. 325/2010).

Secondo la costante giurisprudenza della Corte, la ricerca della dimensione ottimale dell'ATO, all'interno del quale viene erogato il servizio, consente di identificare «l'estensione geografica che meglio permette di contenere i costi della gestione», favorendo l'apertura del mercato in una prospettiva competitiva (sent. n. 160/2016 e sent. n. 134/2013).

La normativa statale stabilisce che «i servizi idrici sono organizzati sulla base degli ambiti territoriali ottimali definiti dalle regioni» le quali, «con delibera», provvedono ad individuare gli enti di governo d'ambito (art. 147, comma 1, del d.lgs. 152/2006).

Alle Regioni è attribuita la facoltà di modificare la dimensione degli ATO, che tuttavia deve essere «di norma non inferiore almeno a quella del territorio provinciale» (art. 3-bis del d.l. n. 138 del 2011).

La deroga delle dimensioni di cui alla legislazione statale è possibile, ma nel rispetto dei criteri stabiliti dalla stessa, costituiti dall'unità del bacino idrografico, dall'unicità e dall'adeguatezza della gestione (comma 2 art. 147) e purché la Regione motivi la scelta «in base a criteri di differenziazione territoriale e socio-economica e in base a principi di proporzionalità, adeguatezza ed efficienza rispetto alle caratteristiche del servizio, anche su proposta dei comuni» (comma 1 art. 3-bis).

Dal dato normativo si evince che la facoltà della Regione di intervenire in materie ascrivibili alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, quali la «tutela della concorrenza» e la «tutela dell'ambiente», implica la possibilità di derogare alla disciplina definita dalla legge statale sulle dimensioni ottimali degli ambiti territoriali, nel rispetto del modulo procedimentale e dei criteri fissati dalla legislazione stessa, motivando la scelta compiuta in modo da garantire la controllabilità della discrezionalità esercitata nelle competenti sedi giurisdizionali.

Le disposizioni impugnate, omettendo ogni riferimento ai criteri necessari per discostarsi dalla norma statale, sono lesive della normativa interposta, arrecando un vulnus alla potestà legislativa esclusiva dello Stato nelle materie di cui all'art. 117, secondo comma, lettere e) e s), Cost.

Inoltre, esse definiscono la dimensione degli ambiti territoriali in deroga alla disciplina statale, nella forma della legge-provvedimento.

Con una previsione di carattere particolare e concreto, infatti, la Regione ha attratto alla sfera legislativa quanto affidato dalla disciplina statale all'autorità amministrativa (sent. n. 114/2017 e n. 214/2016).

La Corte afferma che, pur essendo le leggi-provvedimento compatibili con l'assetto dei poteri riconosciuto dalla Costituzione (ex multis sent. nn. 114/2017, 275/2013 e 270/2010), anche se adottate dalle Regioni (sent. nn. 289/2010, 94/2009 e 241/2008), allo Stato, nelle materie rientranti nella propria competenza legislativa esclusiva, spetta il potere di stabilire la forma e il contenuto della funzione attribuita alla Regione e, in particolare, di vietare che «la funzione amministrativa regionale venga esercitata in via legislativa» (ex multis sent. nn. 20/2012 e 44/2010).

Con conseguente dichiarazione di illegittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1 e 2, e 2 della l.r. Liguria 17/2015.

Ambiente - Individuazione degli ambiti ottimali per l'esercizio delle funzioni relative al servizio idrico integrato e alla gestione integrata dei rifiuti - Istituzione sul territorio della provincia di Savona di un terzo ATO sub-provinciale. - Legge della Regione Liguria 23 settembre 2015, n. 17, recante «Modifiche alla legge regionale 24 febbraio 2014, n. 1 (Norme in materia di individuazione degli ambiti ottimali per l'esercizio delle funzioni relative al servizio idrico integrato e alla gestione integrata dei rifiuti)», artt. 1, commi 1 e 2, e 2. - (T-170173) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.29 del 19-7-2017)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1 e 2, e 2, della legge della Regione Liguria 23 settembre 2015, n. 17, recante «Modifiche alla legge regionale 24 febbraio 2014, n. 1 (Norme in materia di individuazione degli ambiti ottimali per l'esercizio delle funzioni relative al servizio idrico integrato e alla gestione integrata dei rifiuti)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 24-26 novembre 2015, depositato in cancelleria il 26 novembre 2015 e iscritto al n. 101 del registro ricorsi 2015.

Visto l'atto di costituzione, fuori termine, della Regione Liguria;

udito nell'udienza pubblica del 6 giugno 2017 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

udito l'avvocato dello Stato Marco Corsini 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, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1 e 2, e 2 della legge della Regione Liguria 23 settembre 2015, n. 17, recante «Modifiche alla legge regionale 24 febbraio 2014, n. 1 (Norme in materia di individuazione degli ambiti ottimali per l'esercizio delle funzioni relative al servizio idrico integrato e alla gestione integrata dei rifiuti)», in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere e) e s), della Costituzione.

L'impugnato art. 1, commi 1 e 2, ha modificato l'art. 6 della legge regionale n. 1 del 2014, introducendo nel territorio della provincia di Savona un terzo ambito territoriale ottimale (ATO), di dimensione sub-provinciale.

Il censurato art. 2 sostituisce la tabella con l'indicazione degli ATO contenuta nell'allegato A della legge regionale n. 1 del 2014 e modifica l'allegato B di tale legge, sostituendo l'elenco dei Comuni facenti parte dell'«ATO Centro-Ovest 1» e inserendo l'elenco dei Comuni facenti parte del nuovo «ATO Centro-Ovest 3: Provincia di Savona».

2.– Preliminarmente, va dichiarata inammissibile la costituzione della Regione Liguria, avvenuta tardivamente, oltre il termine di cui all'art. 19, comma 3, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

3.– Secondo il ricorrente, le disposizioni impugnate eccedono le competenze regionali e violano la competenza legislativa esclusiva dello Stato nelle materie «tutela dell'ambiente» e «tutela della concorrenza», cui sarebbero riconducibili l'art. 147 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) e l'art. 3-bis del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148.

In particolare, il Presidente del Consiglio dei ministri non contesta il potere della Regione di definire gli ambiti territoriali ottimali, ma censura la fonte e le modalità con cui esso è stato esercitato.

A suo avviso, non sarebbe, infatti, legittimo modificare con legge regionale la dimensione degli ATO, che l'art. 147 del d.lgs. n. 152 del 2006, e l'art. 3-bis del d.l. n. 138 del 2011, riserverebbero alla sfera amministrativa.

4.– La questione è fondata.

4.1.– Questa Corte, in diverse occasioni, ha avuto modo di scrutinare norme di leggi regionali aventi ad oggetto la disciplina degli ambiti territoriali ottimali attraverso i quali viene gestito il servizio idrico integrato. Per costante giurisprudenza costituzionale, si tratta di interventi riconducibili alla competenza statale in materia sia di «tutela dell'ambiente» sia di «tutela della concorrenza» (sentenze n. 32 del 2015, n. 62 del 2012).

Allo Stato, infatti, spetta la disciplina del regime dei servizi pubblici locali, vuoi per i profili che incidono in maniera diretta sul mercato, vuoi per quelli connessi alla gestione unitaria del servizio (da ultimo, sentenza n. 160 del 2016).

Con particolare riferimento al Servizio idrico integrato, poi, la competenza in materia di tutela della concorrenza consente allo Stato di intervenire per «superare situazioni di frammentazione e garantire la competitività e l'efficienza» del settore (sentenze n. 32 del 2015 e n. 325 del 2010).

Questa Corte ha affermato che la ricerca della dimensione ottimale dell'ATO, all'interno del quale viene erogato il servizio, consente di identificare «l'estensione geografica che meglio permette di contenere i costi della gestione», favorendo l'apertura del mercato in una prospettiva competitiva (sentenza n. 160 del 2016 e, in senso conforme, sentenza n. 134 del 2013).

La normativa statale stabilisce che «i servizi idrici sono organizzati sulla base degli ambiti territoriali ottimali definiti dalle regioni» le quali, «con delibera», provvedono ad individuare gli enti di governo d'ambito (art. 147, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006).

Alle Regioni è attribuita la facoltà di modificare la dimensione degli ATO, che tuttavia deve essere «di norma non inferiore almeno a quella del territorio provinciale» (art. 3-bis del d.l. n. 138 del 2011, come convertito in legge).

La deroga delle dimensioni definite dalla legislazione statale è possibile, ma deve rispettare i criteri stabiliti dalla stessa, costituiti dall'unità del bacino idrografico, dall'unicità e dall'adeguatezza della gestione (comma 2 del citato art. 147).

La deroga, inoltre, è consentita purché la Regione motivi la scelta «in base a criteri di differenziazione territoriale e socio-economica e in base a principi di proporzionalità, adeguatezza ed efficienza rispetto alle caratteristiche del servizio, anche su proposta dei comuni» (comma 1 del citato art. 3-bis).

Dal dato normativo si evince che la facoltà della Regione di intervenire in materie ascrivibili alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, quali la «tutela della concorrenza» e la «tutela dell'ambiente», implica la possibilità di derogare alla disciplina definita dalla legge statale sulle dimensioni ottimali degli ambiti territoriali, nel rispetto del modulo procedimentale e dei criteri fissati dalla legislazione stessa, motivando la scelta compiuta in modo da garantire la controllabilità della discrezionalità esercitata nelle competenti sedi giurisdizionali.

Le disposizioni impugnate, omettendo ogni riferimento ai criteri necessari per discostarsi dalla norma statale, sono lesive della normativa interposta, arrecando un vulnus alla potestà legislativa esclusiva dello Stato nelle materie di cui all'art. 117, secondo comma, lettere e) e s), Cost.

Inoltre, esse definiscono la dimensione degli ambiti territoriali in deroga alla disciplina statale, nella forma della legge-provvedimento. Con una previsione di carattere particolare e concreto, infatti, la Regione ha attratto alla sfera legislativa quanto affidato dalla disciplina statale all'autorità amministrativa (sentenze n. 114 del 2017 e n. 214 del 2016).

Questa Corte ha più volte ribadito la compatibilità delle leggi-provvedimento con l'assetto dei poteri riconosciuto dalla Costituzione (ex multis sentenze n. 114 del 2017, n. 275 del 2013 e n. 270 del 2010), anche se adottate dalle Regioni (sentenze n. 289 del 2010, n. 94 del 2009 e n. 241 del 2008); ma ha anche evidenziato che allo Stato, nelle materie rientranti nella propria competenza legislativa esclusiva, spetta il potere di stabilire la forma e il contenuto della funzione attribuita alla Regione e, in particolare, di vietare che «la funzione amministrativa regionale venga esercitata in via legislativa» (ex multis sentenza n. 20 del 2012; nello stesso senso, sentenza n. 44 del 2010).

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

- 1) dichiara inammissibile la costituzione in giudizio della Regione Liguria;
- 2) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1 e 2, e 2 della legge della Regione Liguria 23 settembre 2015, n. 17, recante «Modifiche alla legge regionale 24 febbraio 2014, n. 1 (Norme in materia di individuazione degli ambiti ottimali per l'esercizio delle funzioni relative al servizio idrico integrato e alla gestione integrata dei rifiuti)».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 giugno 2017.

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

Depositata in Cancelleria il 13 luglio 2017.

Sentenza: 20 giugno 2017, n. 174

Materia: Pesca, Caccia

Parametri invocati: artt. 3, 23, 117, primo e secondo comma, lettera s), della Costituzione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente Consiglio dei Ministri

Oggetto: artt. 55, 65, 66, commi 1 e 2, 68, comma 1, 69, comma 2, e 71 della legge della Regione Veneto 27 giugno 2016, n. 18 (Disposizioni di riordino e semplificazione normativa in materia di politiche economiche, del turismo, della cultura, del lavoro, dell'agricoltura, della pesca, della caccia e dello sport)

Esito:

- 1) illegittimità costituzionale dell'art. 55, comma 1;
- 2) illegittimità costituzionale dell'art. 65;
- 3) illegittimità costituzionale dell'art. 66, commi 1 e 2;
- 4) illegittimità costituzionale del comma 3-bis dell'art. 20 della legge della Regione Veneto 9 dicembre 1993, n. 50 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per il prelievo venatorio), inserito dall'art. 69, comma 2, della legge regionale n. 18 del 2016, limitatamente alle parole «e del fucile»;
- 5) illegittimità costituzionale dell'art. 71;
- 6) non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 68, comma 1.

Estensore nota: Beatrice Pieraccioli

Sintesi:

Le norme impugnate, ad eccezione dell'art. 71, modificano alcune disposizioni delle leggi regionali 28 aprile 1998, n. 19 (Norme per la tutela delle risorse idrobiologiche e della fauna ittica e per la disciplina dell'esercizio della pesca nelle acque interne e marittime interne della Regione Veneto), e 9 dicembre 1993, n. 50 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per il prelievo venatorio).

L'impugnato art. 55 deve ritenersi censurato esclusivamente con riferimento al comma 1, che aggiunge il comma 1-ter all'art. 9 della legge regionale n. 19 del 1998 e dispone che la Regione può stabilire, nelle acque non oggetto di concessione, «eventuali oneri ulteriori per i non residenti in Veneto mediante provvedimento della Giunta regionale».

Con riferimento alla censura relativa all'art. 23 Cost., la questione è fondata.

Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, il carattere relativo della riserva di legge prevista dall'art. 23 Cost. permette di ritenere che spetta all'autorità amministrativa un ampio margine nella delimitazione della fattispecie impositiva e, tuttavia, resta ferma la necessità della fonte primaria, che non può essere relegata «sullo sfondo», né essere formulata quale prescrizione normativa «in bianco» (sentenza n. 83 del 2015; nello stesso senso, sentenza n. 69 del 2017).

La norma primaria deve dunque stabilire, anche se non in dettaglio, i contenuti e i modi «dell'azione amministrativa limitativa della sfera generale di libertà dei cittadini» (sentenze n. 83 del 2015 e n. 115 del 2011).

La riserva di legge dell'art. 23 Cost. esige che la norma rechi la fissazione di «sufficienti criteri direttivi di base e linee generali di disciplina della discrezionalità amministrativa» (sentenza n. 350 del 2007 e, nello stesso senso, sentenza n. 105 del 2003) e definisca chiaramente «la concreta entità della prestazione imposta» (ex plurimis, le richiamate sentenze n. 69 del 2017, n. 83 del 2015, n. 115 del 2011).

Tali principi non sono rispettati dalla disposizione regionale in esame, che contiene la sola previsione del potere attribuito alla Giunta regionale di stabilire, con proprio provvedimento, ulteriori oneri per i non residenti in Veneto.

È dunque chiara l'indeterminatezza del contenuto della prestazione, ancora più in considerazione dell'impossibilità di desumere, anche implicitamente, i criteri direttivi che dovrebbero orientare la discrezionalità della Giunta regionale nell'attuazione della disposizione impugnata.

Tale indeterminatezza, anche alla luce dei lavori preparatori, porta a ritenere che si tratti di una fattispecie impositiva. Da qui discende il contrasto della norma in esame con la riserva di legge in materia di prestazioni patrimoniali imposte di cui all'art. 23 Cost.

Le altre disposizioni impugunate modificano o integrano la legge regionale n. 50 del 1993, in materia di caccia.

Il censurato art. 65 inserisce i commi 1-bis, 1-ter, 1-quater e 1-quinquies all'art. 14 della legge regionale n. 50 del 1993.

Il combinato disposto dei commi 1-bis, 1-ter e 1-quinquies del richiamato art. 14 consente, a determinate condizioni indicate dalla disposizione stessa, che la caccia sia esercitata in altra forma rispetto a quella per cui si è previamente optato.

Per questa ragione, secondo il ricorrente, la disposizione impugnata si porrebbe in contrasto con l'art. 12, comma 5, della legge 11 febbraio del 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), che non consente di cumulare le diverse forme di esercizio venatorio, nonché con la disciplina sanzionatoria disposta dagli artt. 31, comma 1, lettera a), e 32, comma 4.

La questione è fondata.

La materia della caccia, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, rientra nella potestà legislativa residuale delle Regioni, tenute nondimeno a rispettare i criteri fissati dalla legge n. 157 del 1992, a salvaguardia dell'ambiente e dell'ecosistema.

Tale legge stabilisce il punto di equilibrio tra «il primario obiettivo dell'adeguata salvaguardia del patrimonio faunistico nazionale» e «l'interesse all'esercizio dell'attività venatoria» (sentenza n. 4 del 2000); conseguentemente, i livelli di tutela da questa fissati non sono derogabili in peius dalla legislazione regionale (da ultimo, sentenze n. 139 e n. 74 del 2017).

L'art. 12 della legge n. 157 del 1992 dispone che la caccia può essere praticata in via esclusiva in una delle forme dalla stessa previste, al fine di preservare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili.

In considerazione di tale ratio della norma statale, la legge regionale può intervenire su detto profilo della disciplina esclusivamente innalzando il livello della tutela (sentenze n. 139 del 2017 e n. 278 del 2012).

La disposizione impugnata, permettendo, sia pure limitatamente, una forma di attività venatoria diversa da quella per cui si è optato in via generale, viola dunque la norma interposta ed è costituzionalmente illegittima.

L'impugnato art. 65 introduce anche il comma 1-quater nell'art. 14 della legge regionale n. 50 del 1993, che consente ai cacciatori, in presenza di dati requisiti, la facoltà di esercitare l'attività venatoria nei confronti della fauna migratoria, per trenta giorni, in tutti gli ambiti territoriali di caccia.

La questione è fondata.

La Corte ha più volte affermato che, con l'art. 14 della legge n. 157 del 1992, il legislatore statale ha inteso circoscrivere il territorio di caccia, determinando, allo stesso tempo, «uno stretto vincolo tra il cacciatore ed il territorio» nel quale è autorizzato l'esercizio dell'attività venatoria.

Tale norma statale mira, inoltre, a valorizzare il ruolo della comunità insediata in quel territorio, chiamata, attraverso gli organi direttivi degli ambiti, «a gestire le risorse faunistiche» (sentenze n. 142 del 2013 e n. 4 del 2000).

La ripartizione in ambiti territoriali di caccia di dimensione ridotta, desumibile dal complessivo quadro normativo, è necessaria al fine di permettere un'attività di controllo da parte dell'amministrazione competente che, ai sensi del richiamato art. 14, comma 3, verifica periodicamente l'adeguatezza del rapporto tra i cacciatori autorizzati e la porzione di territorio interessata.

È in questo contesto che si colloca la norma statale, evocata a parametro interposto, che contempla una richiesta per accedere agli ambiti territoriali di caccia della Regione nei quali il cacciatore non è autorizzato ad esercitare l'attività venatoria.

Nella specie, la disposizione impugnata, stabilendo che l'attività venatoria nei confronti della fauna migratoria può essere svolta in ambiti di caccia diversi da quelli nei quali il soggetto è autorizzato ad accedere, senza prescrivere una richiesta preventiva all'amministrazione competente, non consente agli organi di gestione di avere contezza dei soggetti che effettivamente esercitano l'attività venatoria in quella porzione di territorio e, quindi, si pone in contrasto con la richiamata norma interposta, violando l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Il censurato art. 66, commi 1 e 2, modifica l'art. 18 della legge regionale n. 50 del 1993, sostituendo il comma 1 e introducendo il comma 1-bis. I nuovi commi dispongono che le Province istituiscono le zone destinate all'allenamento e all'addestramento dei cani da caccia anche su fauna selvatica naturale o con l'abbattimento di fauna d'allevamento appartenente alle specie cacciabili (comma 1) e che dette attività possono svolgersi durante tutto l'anno (comma 1-bis).

La questione avente ad oggetto la denunciata lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., da esaminare in linea preliminare, è fondata.

La Corte nello scrutinare norme di leggi regionali che prevedevano l'arco temporale durante il quale svolgere l'addestramento e l'allenamento dei cani da caccia, ha costantemente affermato che gli artt. 10 e 18 della legge n. 157 del 1992 rimettono la definizione di tale arco temporale al piano faunistico-venatorio.

Tali norme statali assicurano, così, le «garanzie procedurali per un giusto equilibrio tra i vari interessi in gioco, da soddisfare anche attraverso l'acquisizione di pareri tecnici», con conseguente divieto per la Regione di ricorrere ad una legge-provvedimento (sentenza n. 139 del 2017; nello stesso senso, sentenza n. 193 del 2013).

La disciplina statale fissa una regola di tutela ambientale, violata dalla disposizione regionale impugnata che è, quindi, costituzionalmente illegittima.

L'impugnato art. 68, comma 1, stabilisce: «al comma 5 dell'articolo 24 della legge regionale 9 dicembre 1993, n. 50 le parole: “di cui ai commi 8, 9, 11 e 12 dell'articolo 21” sono sostituite con le parole: “di cui ai commi 5, 5-bis, 5-ter, 8, 9, 11 e 12 dell'articolo 21”».

L'art. 21 della legge regionale n. 50 del 1993 regola gli ambiti territoriali di caccia, quali strutture associative senza fini di lucro, aventi scopi di programmazione dell'esercizio venatorio e di gestione della fauna selvatica su un territorio delimitato dal piano faunistico-venatorio regionale.

Con la disposizione censurata sono state estese all'art. 24 della legge regionale n. 50 del 1993 anche le norme relative alla composizione dei comitati di gestione, di cui ai commi 5, 5-bis e 5-ter, dell'art. 21.

Nel merito, la questione non è fondata.

La competenza legislativa residuale spettante alle Regioni in materia di caccia deve essere esercitata rispettando i livelli di tutela garantiti dalla legislazione statale fissati dalla legge n. 157 del 1992 (ex plurimis, sentenze n. 2 del 2015, n. 142 del 2013).

Inoltre, questa Corte ha anche affermato che l'art. 14, comma 10, della legge n. 157 del 1992 stabilisce uno standard inderogabile di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, con riferimento alla composizione degli organi direttivi (sentenze n. 124 del 2016, n. 268 del 2010 e n. 165 del 2009).

Secondo tale disposizione, «negli organi direttivi degli ambiti territoriali di caccia deve essere assicurata la presenza paritaria, in misura pari complessivamente al 60 per cento dei componenti, dei rappresentanti di strutture locali delle organizzazioni professionali agricole maggiormente rappresentative a livello nazionale e delle associazioni venatorie nazionali riconosciute, ove presenti in forma organizzata sul territorio.

Il 20 per cento dei componenti è costituito da rappresentanti di associazioni di protezione ambientale presenti nel Consiglio nazionale per l'ambiente e il 20 per cento da rappresentanti degli enti locali».

La disposizione statale mira a preservare la rappresentanza democratica delle categorie, espressione dei diversi interessi sottesi all'attività venatoria.

Il confronto della norma impugnata con quella interposta non evidenzia, tuttavia, il contrasto denunciato dal ricorrente.

La prima di esse, nello stabilire i criteri di composizione del comitato direttivo dei comprensori alpini, ha infatti preservato la rappresentanza delle associazioni agricole, ambientaliste e venatorie, introducendo, quale unico elemento innovativo, la presenza negli stessi anche dei rappresentanti di associazioni venatorie riconosciute a livello regionale, mantenendo i medesimi requisiti richiesti dalla norma interposta quanto a profili organizzativi e istituzionali (art. 21, comma 5-bis, della legge n. 50 del 1993).

Detta previsione riposa, non irragionevolmente, sulla valorizzazione della particolarità dei comprensori alpini, a cui la stessa legge statale riserva peculiari forme di autonomia.

L'art. 11 della legge n. 157 del 1992, nel disciplinare il regime venatorio nella zona delle Alpi, stabilisce infatti che le Regioni interessate, nel rispetto di tale legge, emanano «norme particolari al fine di proteggere la caratteristica fauna e disciplinare l'attività venatoria, tenute presenti le consuetudini e le tradizioni locali».

Il legislatore statale ha dunque stabilito, in riferimento alla zona delle Alpi, una disciplina che permette di tenere conto delle peculiari caratteristiche del territorio e della specificità delle realtà locali e di valorizzare la prossimità dei cacciatori e delle associazioni rappresentative con il territorio.

Il censurato art. 69, comma 2, inserisce il comma 3-bis nell'art. 20 della legge regionale n. 50 del 1993, e dispone che è ammesso «l'uso della barca a motore quale mezzo di trasporto per raggiungere e ritornare dagli appostamenti di caccia.

È altresì ammesso l'uso della barca per il recupero della fauna selvatica ferita o abbattuta.

Il recupero è consentito anche con l'ausilio del cane e del fucile, entro un raggio non superiore ai duecento metri dall'appostamento».

La questione è fondata.

Le sentenze della Corte n. 139 del 2017 e n. 2 del 2015 hanno, infatti, affermato che l'attività di recupero della fauna selvatica con l'utilizzo delle armi costituisce esercizio venatorio ed è perciò soggetta ai limiti e alle garanzie previste dalla legge statale n. 157 del 1992, la quale stabilisce un livello uniforme di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema

La norma regionale in esame, permettendo il recupero della fauna abbattuta o ferita, utilizzando una barca e con l'ausilio del fucile, legittima l'esercizio venatorio mediante l'utilizzo di un natante.

Pertanto, anche alla luce delle sentenze da ultimo richiamate, detta norma, limitatamente alla parte in cui stabilisce che «il recupero è consentito anche con l'ausilio del fucile», si pone in contrasto con lo standard di tutela fissato dall'art. 21, comma 1, lettera i), della legge n. 157 del 1992, il quale prescrive il divieto di cacciare servendosi di natanti, ed è dunque costituzionalmente illegittima.

L'impugnato art. 71, infine, introduce misure per il contenimento del cormorano (*Phalacrocorax carbo*) indicando, altresì, i soggetti abilitati ad attuare i piani di abbattimento.

La questione, in riferimento alla denunciata violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., da esaminare in linea preliminare, è fondata.

La Corte, nello scrutinare disposizioni di leggi regionali che prevedevano deroghe al divieto di cacciare specie protette, con legge-provvedimento anziché con atto amministrativo, le ha ritenute in contrasto con l'art. 19-bis della legge n. 157 del 1992 (sentenza n. 250 del 2008).

In particolare, è stato sottolineato che l'autorizzazione ad abbattere specie protette in deroga, con legge regionale anziché con atto amministrativo, impedisce al Presidente del Consiglio dei ministri di esercitare il potere di annullamento di tali provvedimenti, adottati dalle Regioni, attribuitogli dalla norma statale.

Detto potere, per costante giurisprudenza della Corte, è finalizzato a «garantire una uniforme e adeguata protezione della fauna selvatica su tutto il territorio nazionale» (sentenza n. 250 del 2008).

Di qui la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Il citato art. 71, comma 4, è stato impugnato altresì nella parte in cui amplia l'elenco dei soggetti che possono attuare i piani di abbattimento.

La questione è fondata.

La Corte ha costantemente ritenuto che l'elenco contenuto nella disposizione statale, che identifica i soggetti abilitati all'attività di contenimento delle specie protette, ha carattere tassativo: una sua integrazione, da parte del legislatore regionale, riduce «il livello minimo e uniforme di tutela dell'ambiente» (sentenza n. 139 del 2017; nello stesso senso, ex multis, sentenza n. 107 del 2014).

Disposizioni varie in materia di ambiente (istituzione, in acque non oggetto di concessione, di eventuali oneri ulteriori per i non residenti nella Regione, mediante provvedimento della Giunta regionale) e di caccia (forme di attività venatoria; addestramento dei cani da caccia; comprensori alpini; recupero della selvaggina ferita; piani di abbattimento del cormorano). - Legge della Regione Veneto 27 giugno 2016, n. 18 (Disposizioni di riordino e semplificazione normativa in materia di politiche economiche, del turismo, della cultura, del lavoro, dell'agricoltura, della pesca, della caccia e dello sport), artt. 55, comma 1, 65, 66, commi 1 e 2, 68, comma 1, e 71; legge della Regione Veneto 9 dicembre 1993, n. 50 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per il prelievo venatorio), art. 20, comma 3-bis, inserito dall'art. 69, comma 2, della legge regionale n. 18 del 2016. - (T-170174) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.29 del 19-7-2017)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 55, 65, 66, commi 1 e 2, 68, comma 1, 69, comma 2, e 71, della legge della Regione Veneto 27 giugno 2016, n. 18 (Disposizioni di riordino e semplificazione normativa in materia di politiche economiche, del turismo, della cultura, del lavoro, dell'agricoltura, della pesca, della caccia e dello sport), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 24-29 agosto 2016, depositato in cancelleria il 30 agosto 2016 ed iscritto al n. 52 del registro ricorsi 2016.

Visto l'atto di costituzione della Regione Veneto;

udito nell'udienza pubblica del 20 giugno 2017 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

uditi l'avvocato dello Stato Maria Letizia Guida per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Ezio Zanon per la Regione Veneto.

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. 55, 65, 66, commi 1 e 2, 68, comma 1, 69, comma 2, e 71 della legge della Regione Veneto 27 giugno 2016, n. 18 (Disposizioni di riordino e semplificazione normativa in materia di politiche economiche, del turismo, della cultura, del lavoro, dell’agricoltura, della pesca, della caccia e dello sport), per violazione degli artt. 3, 23, 117, primo e secondo comma, lettera s), della Costituzione.

2.– Le norme impugnate, ad eccezione dell’art. 71, modificano alcune disposizioni delle leggi regionali 28 aprile 1998, n. 19 (Norme per la tutela delle risorse idrobiologiche e della fauna ittica e per la disciplina dell’esercizio della pesca nelle acque interne e marittime interne della Regione Veneto), e 9 dicembre 1993, n. 50 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per il prelievo venatorio).

L’impugnato art. 55 deve ritenersi censurato esclusivamente con riferimento al comma 1, che aggiunge il comma 1-ter all’art. 9 della legge regionale n. 19 del 1998 e dispone che la Regione può stabilire, nelle acque non oggetto di concessione, «eventuali oneri ulteriori per i non residenti in Veneto mediante provvedimento della Giunta regionale».

Secondo il ricorrente, tale disposizione violerebbe: l’art. 23 Cost., poiché non specifica la natura di tali oneri e rimette la determinazione degli stessi ad un provvedimento amministrativo della Giunta regionale; l’art. 3 Cost., poiché, qualora detti oneri costituissero una tassa di concessione, avente natura tributaria, sarebbe attribuito alla Giunta regionale il potere di imporre con provvedimento amministrativo un tributo a carico dei soli cittadini «non residenti in Veneto», in contrasto con il carattere di generalità dell’imposizione fiscale.

3.– Per economia di giudizio deve essere esaminata anzitutto la censura riferita all’art. 23 Cost., spettando a questa Corte di stabilire l’ordine delle questioni, eventualmente dichiarando assorbite le altre (ex multis, sentenza n. 107 del 2017).

3.1.– Con riferimento alla censura relativa all’art. 23 Cost., la questione è fondata.

3.2.– Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, il carattere relativo della riserva di legge prevista dall’art. 23 Cost. permette di ritenere che spetta all’autorità amministrativa un ampio margine nella delimitazione della fattispecie impositiva e, tuttavia, resta ferma la necessità della fonte primaria, che non può essere relegata «sullo sfondo», né essere formulata quale prescrizione normativa «in bianco» (sentenza n. 83 del 2015; nello stesso senso, sentenza n. 69 del 2017).

La norma primaria deve dunque stabilire, anche se non in dettaglio, i contenuti e i modi «dell’azione amministrativa limitativa della sfera generale di libertà dei cittadini» (sentenze n. 83 del 2015 e n. 115 del 2011).

La riserva di legge dell’art. 23 Cost. esige che la norma rechi la fissazione di «sufficienti criteri direttivi di base e linee generali di disciplina della discrezionalità amministrativa» (sentenza n. 350 del 2007 e, nello stesso senso, sentenza n. 105 del 2003) e definisca chiaramente «la concreta entità della prestazione imposta» (ex plurimis, le richiamate sentenze n. 69 del 2017, n. 83 del 2015, n. 115 del 2011).

Tali principi non sono rispettati dalla disposizione regionale in esame, che contiene la sola previsione del potere attribuito alla Giunta regionale di stabilire, con proprio provvedimento, ulteriori oneri per i non residenti in Veneto.

È dunque chiara l’indeterminatezza del contenuto della prestazione, ancora più in considerazione dell’impossibilità di desumere, anche implicitamente, i criteri direttivi che

dovrebbero orientare la discrezionalità della Giunta regionale nell'attuazione della disposizione impugnata.

Tale indeterminatezza, anche alla luce dei lavori preparatori, porta a ritenere che si tratti di una fattispecie impositiva. Da qui discende il contrasto della norma in esame con la riserva di legge in materia di prestazioni patrimoniali imposte di cui all'art. 23 Cost.

4.– Resta assorbita la censura riferita all'art. 3 Cost.

5.– Le altre disposizioni impugnate modificano o integrano la legge regionale n. 50 del 1993, in materia di caccia.

6.– Il censurato art. 65 inserisce i commi 1-bis, 1-ter, 1-quater e 1-quinquies all'art. 14 della legge regionale n. 50 del 1993.

Il combinato disposto dei commi 1-bis, 1-ter e 1-quinquies del richiamato art. 14 consente, a determinate condizioni indicate dalla disposizione stessa, che la caccia sia esercitata in altra forma rispetto a quella per cui si è previamente optato.

Per questa ragione, secondo il ricorrente, la disposizione impugnata si porrebbe in contrasto con l'art. 12, comma 5, della legge 11 febbraio del 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), che non consente di cumulare le diverse forme di esercizio venatorio, nonché con la disciplina sanzionatoria disposta dagli artt. 31, comma 1, lettera a), e 32, comma 4.

6.1.– La questione è fondata.

La materia della caccia, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, rientra nella potestà legislativa residuale delle Regioni, tenute nondimeno a rispettare i criteri fissati dalla legge n. 157 del 1992, a salvaguardia dell'ambiente e dell'ecosistema.

Tale legge stabilisce il punto di equilibrio tra «il primario obiettivo dell'adeguata salvaguardia del patrimonio faunistico nazionale» e «l'interesse all'esercizio dell'attività venatoria» (sentenza n. 4 del 2000); conseguentemente, i livelli di tutela da questa fissati non sono derogabili in peius dalla legislazione regionale (da ultimo, sentenze n. 139 e n. 74 del 2017).

L'art. 12 della legge n. 157 del 1992 dispone che la caccia può essere praticata in via esclusiva in una delle forme dalla stessa previste, al fine di preservare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili.

In considerazione di tale ratio della norma statale, la legge regionale può intervenire su detto profilo della disciplina esclusivamente innalzando il livello della tutela (sentenze n. 139 del 2017 e n. 278 del 2012).

La disposizione impugnata, permettendo, sia pure limitatamente, una forma di attività venatoria diversa da quella per cui si è optato in via generale, viola dunque la norma interposta ed è costituzionalmente illegittima.

6.2.– L'impugnato art. 65 introduce anche il comma 1-quater nell'art. 14 della legge regionale n. 50 del 1993, che consente ai cacciatori, in presenza di dati requisiti, la facoltà di esercitare l'attività venatoria nei confronti della fauna migratoria, per trenta giorni, in tutti gli ambiti territoriali di caccia.

Secondo il ricorrente, la disposizione violerebbe l'art. 14, commi 1 e 5, della legge n. 157 del 1992, in virtù del quale ogni cacciatore, previa domanda all'amministrazione competente, può accedere ad un ambito territoriale di caccia o ad un comprensorio alpino della Regione in cui risiede; egli può, inoltre, accedere ad ambiti diversi soltanto previo consenso degli organi di gestione.

6.3.– La questione è fondata.

Questa Corte ha più volte affermato che, con l'art. 14 della legge n. 157 del 1992, il legislatore statale ha inteso circoscrivere il territorio di caccia, determinando, allo stesso tempo, «uno stretto vincolo tra il cacciatore ed il territorio» nel quale è autorizzato l'esercizio dell'attività venatoria.

Tale norma statale mira, inoltre, a valorizzare il ruolo della comunità insediata in quel territorio, chiamata, attraverso gli organi direttivi degli ambiti, «a gestire le risorse faunistiche» (sentenze n. 142 del 2013 e n. 4 del 2000).

La ripartizione in ambiti territoriali di caccia di dimensione ridotta, desumibile dal complessivo quadro normativo, è necessaria al fine di permettere un'attività di controllo da parte dell'amministrazione competente che, ai sensi del richiamato art. 14, comma 3, verifica periodicamente l'adeguatezza del rapporto tra i cacciatori autorizzati e la porzione di territorio interessata.

È in questo contesto che si colloca la norma statale, evocata a parametro interposto, che contempla una richiesta per accedere agli ambiti territoriali di caccia della Regione nei quali il cacciatore non è autorizzato ad esercitare l'attività venatoria.

Nella specie, la disposizione impugnata, stabilendo che l'attività venatoria nei confronti della fauna migratoria può essere svolta in ambiti di caccia diversi da quelli nei quali il soggetto è autorizzato ad accedere, senza prescrivere una richiesta preventiva all'amministrazione competente, non consente agli organi di gestione di avere contezza dei soggetti che effettivamente esercitano l'attività venatoria in quella porzione di territorio e, quindi, si pone in contrasto con la richiamata norma interposta, violando l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

7.– Il censurato art. 66, commi 1 e 2, modifica l'art. 18 della legge regionale n. 50 del 1993, sostituendo il comma 1 e introducendo il comma 1-bis.

I nuovi commi dispongono che le Province istituiscono le zone destinate all'allenamento e all'addestramento dei cani da caccia anche su fauna selvatica naturale o con l'abbattimento di fauna d'allevamento appartenente alle specie cacciabili (comma 1) e che dette attività possono svolgersi durante tutto l'anno (comma 1-bis).

Secondo il ricorrente la disposizione violerebbe l'art. 117, primo comma, Cost., in riferimento all'art. 18, commi 1, 1-bis e 2, della legge n. 157 del 1992, che definisce i periodi in cui è consentito il prelievo venatorio, in attuazione dell'art. 7 della Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la conservazione degli uccelli selvatici (versione codificata) del 30 novembre 2009, n. 2009/147/CE.

La disposizione impugnata violerebbe, altresì, l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.: in riferimento all'art. 10, comma 1, della legge n. 157 del 1992, che prevede l'obbligo delle Regioni di regolamentare il prelievo venatorio mediante i piani faunistico-venatori e non con atto legislativo; in riferimento al parere dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), che indica il periodo utile all'addestramento dei cani da caccia, sulla base dell'art. 7 della legge n. 157 del 1992, nell'ambito della sua funzione di indirizzo in materia (parere del 22 agosto 2012); in riferimento, infine, all'art. 30, comma 1, lettera a), e all'art. 31, comma 1, lettera a), della legge n. 157 del 1992, incidendo anche sulla normativa sanzionatoria per chi esercita la caccia nei periodi vietati.

7.1.– La questione avente ad oggetto la denunciata lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., da esaminare in linea preliminare, è fondata.

Questa Corte, nello scrutinare norme di leggi regionali che prevedevano l'arco temporale durante il quale svolgere l'addestramento e l'allenamento dei cani da caccia, ha costantemente affermato che gli artt. 10 e 18 della legge n. 157 del 1992 rimettono la definizione di tale arco temporale al piano faunistico-venatorio.

Tali norme statali assicurano, così, le «garanzie procedurali per un giusto equilibrio tra i vari interessi in gioco, da soddisfare anche attraverso l'acquisizione di pareri tecnici», con

conseguente divieto per la Regione di ricorrere ad una legge-provvedimento (sentenza n. 139 del 2017; nello stesso senso, sentenza n. 193 del 2013).

La disciplina statale fissa una regola di tutela ambientale, violata dalla disposizione regionale impugnata che è, quindi, costituzionalmente illegittima.

7.2.– Restano assorbite le ulteriori censure.

8.– L'impugnato art. 68, comma 1, stabilisce: «al comma 5 dell'articolo 24 della legge regionale 9 dicembre 1993, n. 50 le parole: “di cui ai commi 8, 9, 11 e 12 dell'articolo 21” sono sostituite con le parole: “di cui ai commi 5, 5-bis, 5-ter, 8, 9, 11 e 12 dell'articolo 21”».

L'art. 21 della legge regionale n. 50 del 1993 regola gli ambiti territoriali di caccia, quali strutture associative senza fini di lucro, aventi scopi di programmazione dell'esercizio venatorio e di gestione della fauna selvatica su un territorio delimitato dal piano faunistico-venatorio regionale.

Con la disposizione censurata sono state estese all'art. 24 della legge regionale n. 50 del 1993 anche le norme relative alla composizione dei comitati di gestione, di cui ai commi 5, 5-bis e 5-ter, dell'art. 21.

8.1.– Ad avviso del ricorrente, la norma censurata, stabilendo che l'art. 21, comma 5, della legge regionale n. 50 del 1993 si applica anche ai comprensori alpini, comporta che il comitato direttivo degli stessi è nominato dalla Provincia, scegliendo i componenti «tra le tre associazioni riconosciute le più rappresentative a livello nazionale o regionale»; esso è composto da tre rappresentanti designati dalle strutture locali delle associazioni venatorie «riconosciute a livello nazionale o regionale», che vanno ad affiancarsi a tre rappresentanti delle organizzazioni professionali agricole rappresentative a livello nazionale, e da due rappresentanti delle associazioni di protezione ambientale riconosciute a livello nazionale.

Secondo il ricorrente, detta disposizione violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in riferimento all'art. 14, comma 10, della legge n. 157 del 1992, il quale stabilisce che negli organi direttivi degli ambiti territoriali di caccia deve essere assicurata la presenza delle associazioni venatorie riconosciute a livello nazionale, recando un principio rappresentativo che si imporrebbe alla Regione.

8.2.– La preliminare eccezione di inammissibilità proposta dalla Regione Veneto, per erronea individuazione della norma interposta, non è fondata.

La disposizione regionale impugnata estende, infatti, la disciplina sulla rappresentanza nei comitati direttivi degli ambiti territoriali di caccia ai comprensori alpini.

È dunque palese che la norma statale interposta è proprio l'art. 14, comma 10, della legge n. 157 del 1992, che disciplina la rappresentanza dei comitati direttivi degli ambiti territoriali di caccia.

8.3.– Nel merito, la questione non è fondata.

La competenza legislativa residuale spettante alle Regioni in materia di caccia deve essere esercitata rispettando i livelli di tutela garantiti dalla legislazione statale fissati dalla legge n. 157 del 1992 (ex plurimis, sentenze n. 2 del 2015, n. 142 del 2013).

Inoltre, questa Corte ha anche affermato che l'art. 14, comma 10, della legge n. 157 del 1992 stabilisce uno standard inderogabile di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, con riferimento alla composizione degli organi direttivi (sentenze n. 124 del 2016, n. 268 del 2010 e n. 165 del 2009).

Secondo tale disposizione, «negli organi direttivi degli ambiti territoriali di caccia deve essere assicurata la presenza paritaria, in misura pari complessivamente al 60 per cento dei componenti, dei rappresentanti di strutture locali delle organizzazioni professionali agricole maggiormente rappresentative a livello nazionale e delle associazioni venatorie nazionali riconosciute, ove presenti in forma organizzata sul territorio.

Il 20 per cento dei componenti è costituito da rappresentanti di associazioni di protezione ambientale presenti nel Consiglio nazionale per l'ambiente e il 20 per cento da rappresentanti degli enti locali».

La disposizione statale mira a preservare la rappresentanza democratica delle categorie, espressione dei diversi interessi sottesi all'attività venatoria.

Il confronto della norma impugnata con quella interposta non evidenzia, tuttavia, il contrasto denunciato dal ricorrente.

La prima di esse, nello stabilire i criteri di composizione del comitato direttivo dei comprensori alpini, ha infatti preservato la rappresentanza delle associazioni agricole, ambientaliste e venatorie, introducendo, quale unico elemento innovativo, la presenza negli stessi anche dei rappresentanti di associazioni venatorie riconosciute a livello regionale, mantenendo i medesimi requisiti richiesti dalla norma interposta quanto a profili organizzativi e istituzionali (art. 21, comma 5-bis, della legge n. 50 del 1993).

Detta previsione riposa, non irragionevolmente, sulla valorizzazione della particolarità dei comprensori alpini, a cui la stessa legge statale riserva peculiari forme di autonomia.

L'art. 11 della legge n. 157 del 1992, nel disciplinare il regime venatorio nella zona delle Alpi, stabilisce infatti che le Regioni interessate, nel rispetto di tale legge, emanano «norme particolari al fine di proteggere la caratteristica fauna e disciplinare l'attività venatoria, tenute presenti le consuetudini e le tradizioni locali».

Il legislatore statale ha dunque stabilito, in riferimento alla zona delle Alpi, una disciplina che permette di tenere conto delle peculiari caratteristiche del territorio e della specificità delle realtà locali e di valorizzare la prossimità dei cacciatori e delle associazioni rappresentative con il territorio.

Pertanto, la previsione della partecipazione ai comitati direttivi dei comprensori alpini di rappresentanti delle associazioni regionali, da un canto, costituisce attuazione del principio generale fissato dalla legge statale, il quale consente appunto che gli stessi siano oggetto di una regolamentazione specifica.

Dall'altro, valorizza la necessità di una conoscenza specifica di tali territori e delle tradizioni e consuetudini locali, in quanto strumentali rispetto allo scopo di proteggere la fauna e di disciplinare l'attività venatoria, ferma ovviamente la verifica, nella fase applicativa, dell'idoneità delle associazioni regionali ad esprimere democraticamente l'indirizzo dei cacciatori iscritti alle medesime.

9.– Il censurato art. 69, comma 2, inserisce il comma 3-bis nell'art. 20 della legge regionale n. 50 del 1993, e dispone che è ammesso «l'uso della barca a motore quale mezzo di trasporto per raggiungere e ritornare dagli appostamenti di caccia.

È altresì ammesso l'uso della barca per il recupero della fauna selvatica ferita o abbattuta.

Il recupero è consentito anche con l'ausilio del cane e del fucile, entro un raggio non superiore ai duecento metri dall'appostamento».

Secondo il ricorrente, la disposizione viola l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all'art. 12, commi 2 e 3, della legge n. 157 del 1992, in virtù del quale costituisce esercizio venatorio ogni atto diretto all'abbattimento o alla cattura di fauna selvatica mediante l'impiego dei mezzi di cui al successivo art. 13.

La disciplina statale prevede dunque che il recupero dei capi feriti con l'uso delle armi è considerato esercizio venatorio e ad esso sono applicabili i divieti e le garanzie proprie di tale attività; sarebbero quindi applicabili l'art. 21, comma 1, lettera i), della legge n. 157 del 1992, che vieta a chiunque di cacciare sparando da natanti, e l'art. 30, comma 1, lettera i), della legge richiamata, che prevede le relative misure sanzionatorie.

9.1.– La questione è fondata.

9.2.– Preliminarmente, va sottolineato che non è corretta la tesi della resistente, secondo cui non sarebbe possibile equiparare le fattispecie costituite, l'una, dallo sparare da veicoli a motore, natanti o aeromobili; l'altra, dall'uso di tali mezzi per raggiungere e ritornare dagli appostamenti di caccia.

Le sentenze di questa Corte n. 139 del 2017 e n. 2 del 2015 hanno, infatti, affermato che l'attività di recupero della fauna selvatica con l'utilizzo delle armi costituisce esercizio venatorio ed è perciò soggetta ai limiti e alle garanzie previste dalla legge statale n. 157 del 1992, la quale stabilisce un livello uniforme di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema

9.3.– La norma regionale in esame, permettendo il recupero della fauna abbattuta o ferita, utilizzando una barca e con l'ausilio del fucile, legittima l'esercizio venatorio mediante l'utilizzo di un natante.

Pertanto, anche alla luce delle sentenze da ultimo richiamate, detta norma, limitatamente alla parte in cui stabilisce che «il recupero è consentito anche con l'ausilio del fucile», si pone in contrasto con lo standard di tutela fissato dall'art. 21, comma 1, lettera i), della legge n. 157 del 1992, il quale prescrive il divieto di cacciare servendosi di natanti, ed è dunque costituzionalmente illegittima.

10.– L'impugnato art. 71, infine, introduce misure per il contenimento del cormorano (*Phalacrocorax carbo*) indicando, altresì, i soggetti abilitati ad attuare i piani di abbattimento.

Secondo il ricorrente, detta disposizione violerebbe l'art. 117, primo comma, Cost., in riferimento all'art. 9 della direttiva 2009/147/CE, il quale prevede che le deroghe alla medesima direttiva devono menzionare «le condizioni di rischio e le circostanze di tempo e di luogo in cui esse possono essere applicate».

Infine, la norma si porrebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all'art. 19-bis, comma 2, della legge n. 157 del 1992, secondo cui le deroghe possono essere disposte con atto amministrativo e non con atto legislativo delle Regioni e soltanto in assenza di altre soluzioni soddisfacenti, in via eccezionale e per periodi limitati.

10.1.– La questione, in riferimento alla denunciata violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., da esaminare in linea preliminare, è fondata.

Questa Corte, nello scrutinare disposizioni di leggi regionali che prevedevano deroghe al divieto di cacciare specie protette, con legge-provvedimento anziché con atto amministrativo, le ha ritenute in contrasto con l'art. 19-bis della legge n. 157 del 1992 (sentenza n. 250 del 2008).

In particolare, è stato sottolineato che l'autorizzazione ad abbattere specie protette in deroga, con legge regionale anziché con atto amministrativo, impedisce al Presidente del Consiglio dei ministri di esercitare il potere di annullamento di tali provvedimenti, adottati dalle Regioni, attribuitogli dalla norma statale.

Detto potere, per costante giurisprudenza di questa Corte, è finalizzato a «garantire una uniforme e adeguata protezione della fauna selvatica su tutto il territorio nazionale» (sentenza n. 250 del 2008).

Di qui la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

11.– Il citato art. 71, comma 4, è stato impugnato altresì nella parte in cui amplia l'elenco dei soggetti che possono attuare i piani di abbattimento.

Il vulnus all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., ad avviso del ricorrente, si riscontra in riferimento all'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992, che contiene l'elenco dei soggetti che devono attuare il contenimento delle specie protette.

11.1.– La questione è fondata.

Questa Corte ha costantemente ritenuto che l'elenco contenuto nella disposizione statale, che identifica i soggetti abilitati all'attività di contenimento delle specie protette, ha carattere tassativo: una sua integrazione, da parte del legislatore regionale, riduce «il livello minimo e

uniforme di tutela dell'ambiente» (sentenza n. 139 del 2017; nello stesso senso, ex multis, sentenza n. 107 del 2014).

Da ciò discende l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata.

12.– Restano assorbite le ulteriori censure.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 55, comma 1, della legge della Regione Veneto 27 giugno 2016, n. 18 (Disposizioni di riordino e semplificazione normativa in materia di politiche economiche, del turismo, della cultura, del lavoro, dell'agricoltura, della pesca, della caccia e dello sport);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 65 della legge regionale n. 18 del 2016;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 66, commi 1 e 2, della legge regionale n. 18 del 2016;

4) dichiara l'illegittimità costituzionale del comma 3-bis dell'art. 20 della legge della Regione Veneto 9 dicembre 1993, n. 50 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per il prelievo venatorio), inserito dall'art. 69, comma 2, della legge regionale n. 18 del 2016, limitatamente alle parole «e del fucile»;

5) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 71 della legge regionale n. 18 del 2016;

6) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 68, comma 1, della legge regionale n. 18 del 2016, promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 giugno 2017.

Paolo GROSSI, Presidente

Augusto Antonio BARBERA, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 13 luglio 2017.

Sentenza: 4 luglio 2017, n. 175

Materia: dipendenti regionali; prosecuzione temporanea delle concessioni di esercizio di impianti di derivazione ad uso idroelettrico

Parametri invocati: l'articolo 117, secondo comma, lettera e), lettera l), nonché i principi fondamentali in materia di produzione e distribuzione di energia di cui all'articolo 117, terzo comma della Costituzione

Giudizio: legittimità in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: legge della Regione Lombardia 5 agosto 2015, n. 22 (Assestamento al bilancio 2015/2017 – I provvedimento di variazione con modifiche di leggi regionali) articoli 5, comma 12, e 8, comma 13, lettere s) ed u)

Esito:

- fondatezza della questione di cui all'articolo 5, con riferimento all'articolo 117 secondo comma lettera l)

-non fondatezza della questione di cui all'articolo 8 comma 13 lettera s) con riferimento a tutti i parametri evocati

-inammissibilità della questione relativa all'articolo 8 comma 13 lettera u)

Estensore nota: Ilaria Cirelli

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna la legge in oggetto sostenendo che:

- l'articolo 5, comma 12, nella parte in cui prevede che le disposizioni di cui al comma 532, secondo e terzo periodo, dell'articolo 1 della legge 190/2014 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015) si applichino, per l'anno 2015, anche al personale della Regione Lombardia nel rispetto della disciplina del pareggio di bilancio, viola l'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, che attribuisce allo Stato la competenza esclusiva nella materia ordinamento civile;

-l'articolo 8, comma 13, lettera s) che, con il disporre che la Giunta regionale *possa consentire, per le sole concessioni in scadenza, la prosecuzione temporanea, da parte del concessionario uscente, non oltre il 31 dicembre 2017, dell'esercizio degli impianti di grande derivazione ad uso idroelettrico per il tempo strettamente necessario al completamento delle procedure di attribuzione di cui all'art. 12 del d.lgs. 79/1999* viola l'articolo 117, commi primo e secondo, lettera e), Cost., nonché i principi fondamentali in materia di produzione e distribuzione di energia di cui all'articolo 117, terzo comma, Cost., poiché legittimerebbe un organo regionale ad esercitare la potestà discrezionale dello Stato di far proseguire l'efficacia di una concessione oltre la sua originaria scadenza, nonché lo stesso articolo 117, secondo comma, lettera e), Cost., atteso l'uso di tale potere, da parte della Regione Lombardia, sarebbe idoneo ad alterare i principi del libero mercato;

-l'articolo 8, comma 13, lettera u) che, prevedendo che la Giunta regionale possa stabilire, in luogo della corresponsione di tutti o parte dei proventi di cui al comma 5 dell'articolo 53-bis della l.r.26/2003, (Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale.

Norme in materia di gestioni dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche), criteri, modalità e forme di compensazione per lo sviluppo del territorio interessato dalla

concessione, viola l'articolo 117, commi primo e secondo, lettere e) ed s), Cost., nonché i principi fondamentali in materia di produzione e distribuzione di energia di cui all'articolo 117, terzo comma, Cost., poiché la previsione della corresponsione di un canone aggiuntivo si porrebbe in contraddizione con il principio della libera concorrenza, in quanto incide negativamente sui gestori operanti nel territorio della Lombardia rispetto a quelli di altre Regioni.

La Corte giudica fondata la prima questione di legittimità costituzionale poiché la disposizione di cui all'articolo 5 estende al personale regionale la disciplina (incidente anche sulle modalità di svolgimento dell'orario lavorativo) riferita dalla fonte statale al solo personale non dirigenziale del comune di Milano, e così facendo interviene nell'ordinamento civile che, a seguito della privatizzazione del pubblico impiego, ricomprende la disciplina del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti pubblici tra i quali rientrano i dipendenti regionali.

Per quanto concerne la questione relativa alla disposizione di cui all'articolo 8, comma 13, lettera s), la Corte ricorda come questa sia già stata dichiarata non fondata, in relazione ai medesimi parametri (articolo 117, secondo comma, lettera e), e terzo comma, Cost.) con la sentenza 101/2016. Con tale sentenza si è, in primo luogo, infatti, esclusa la violazione dei principi regolatori della materia, di competenza concorrente, della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, recati dal d.lgs 79/1999.

E ciò perché lo stesso decreto, all'articolo 12, comma 1 e comma 8-bis già disciplina, per le concessioni idroelettriche, analoga ipotesi di prosecuzione dell'attività oggetto di concessione scaduta, *al fine di garantire la continuità della produzione elettrica per i tempi necessari per espletare le procedure di gara.*

La legge regionale si è quindi sostanzialmente attenuta a quanto previsto dal legislatore statale.

Con riguardo alla violazione, da parte della stessa disposizione, dell'articolo 117, secondo comma, lettera e), Cost., la citata sentenza 101/2016 ha rilevato che, che la perseguibilità (temporalmente circoscritta) della gestione di derivazione d'acqua, oggetto di concessione scaduta, consentita dalla norma regionale (in linea, peraltro, con quanto analogamente previsto dal legislatore statale) non reca alcun effettivo vulnus al principio di concorrenza, che resta salvaguardato dalla libera partecipazione a tali procedure.

Infine la Corte argomenta che la disposizione di cui all'articolo 8 comma 13 lettera u) non introduce affatto un canone ma, presupponendolo, disciplina criteri, modalità e forme alternative di corresponsione dello stesso, mediante il ricorso a forme di compensazione *per lo sviluppo del territorio interessato dalla concessione* con la conseguenza che la questione, per la non chiara pertinenza del suo petitum alla disposizione censurata, è inammissibile.

Impiego pubblico - Compensi per prestazioni di lavoro straordinario effettivamente rese oltre i limiti previsti dal CCNL del comparto Regioni e autonomie locali - Applicazione della normativa di cui all'art. 1 della legge n. 190 del 2014 - Energia - Impianti di grandi derivazioni di energia idroelettrica - Possibilità per la Giunta regionale di consentire, per le sole concessioni in scadenza, la prosecuzione temporanea non oltre il 31 dicembre 2017. - Legge della Regione Lombardia 5 agosto 2015, n. 22 (Assestamento al bilancio 2015/2017 - I provvedimento di variazione con modifiche di leggi regionali), artt. 5, comma 12, e 8, comma 13, lettere s) ed u). - (T-170175) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.29 del 19-7-2017)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 5, comma 12, e 8, comma 13, lettere s) ed u), della legge della Regione Lombardia 5 agosto 2015, n. 22 (Assestamento al bilancio 2015/2017 – I provvedimento di variazione con modifiche di leggi regionali), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 9-12 ottobre 2015, depositato in cancelleria il 13 ottobre 2015 ed iscritto al n. 93 del registro ricorsi 2015.

Visto l'atto di costituzione della Regione Lombardia;

udito nella udienza pubblica del 4 luglio 2017 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

uditi l'avvocato dello Stato Maria Gabriella Mangia per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Piera Pujatti per la Regione Lombardia.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Viene impugnata, dal Presidente del Consiglio dei ministri, la legge della Regione Lombardia 5 agosto 2015, n. 22 (Assestamento al bilancio 2015/2017 – Il provvedimento di variazione con modifiche di leggi regionali), in relazione alla quale l'Avvocatura generale dello Stato, che rappresenta e difende il ricorrente, propone le seguenti tre distinte questioni:

a) se l'art. 5, comma 12, di detta legge regionale – nella parte in cui prevede che le disposizioni di cui al comma 532, secondo e terzo periodo, 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)» si applichino, per l'anno 2015, anche al personale della Regione Lombardia nel rispetto della disciplina del pareggio di bilancio, così come prevista dai commi 460 e seguenti dello stesso art. 1 della legge n. 190 del 2014 – violi l'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, per lesione della competenza esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile»;

b) se il successivo art. 8, comma 13, lettera s), della legge regionale in esame – con il disporre che la Giunta regionale possa «consentire, per le sole concessioni in scadenza, la prosecuzione temporanea, da parte del concessionario uscente, non oltre il 31 dicembre 2017, dell'esercizio degli impianti di grande derivazione ad uso idroelettrico per il tempo strettamente necessario al completamento delle procedure di attribuzione di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 79 del 1999 [decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica)» – violi l'art. 117, commi primo e secondo, lettera e), Cost., nonché i principi fondamentali in materia di produzione e distribuzione di energia di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., poiché legittimerebbe un organo regionale ad esercitare la potestà discrezionale, appartenente allo Stato, di far proseguire l'efficacia di una concessione oltre la sua originaria scadenza, nonché lo stesso art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., posto che l'uso di tale potere, da parte della Regione Lombardia, sarebbe idoneo ad alterare i principi del libero mercato, ponendosi in contrasto con il medesimo d.lgs. n. 79 del 1999, attuativo, peraltro, delle norme comunitarie dettate in materia;

c) se lo stesso art. 8, comma 13, lettera u) – con il prevedere che, al fine di concorrere al finanziamento di misure e interventi di miglioramento ambientale, la Giunta regionale possa stabilire, in luogo della corresponsione di tutti o parte dei proventi di cui al comma 5 dell'art. 53-bis della legge regionale 12 dicembre 2003, n. 26 (Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale.

Norme in materia di gestioni dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche), criteri, modalità e forme di compensazione per lo sviluppo del territorio interessato dalla concessione – violi, a sua volta, l'art. 117, commi primo e secondo, lettere e) ed s), Cost., nonché i principi fondamentali in materia di produzione e distribuzione di energia di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., poiché la previsione dell'imposizione della corresponsione di un canone aggiuntivo si porrebbe, illegittimamente, in contraddizione con il principio, di derivazione comunitaria, della

libera concorrenza, in quanto incidente negativamente sui gestori operanti nel territorio della Lombardia rispetto a quelli di altre Regioni.

2.– Preliminarmente va rilevato che il riferimento all'art. 120 della Costituzione, in epigrafe e nella richiesta finale del presente ricorso, non trova corrispondenza, nel corpo dell'atto, in nessuna censura, in termini di sua violazione da parte di alcune delle disposizioni impugnate, per cui detto parametro deve considerarsi estraneo al *thema decidendum*.

3.– La prima questione – ammissibile, poiché, contrariamente a quanto eccepito dalla resistente Regione, la denuncia di invasione del titolo di competenza statale è adeguatamente argomentata in ricorso – è anche fondata.

Secondo, infatti, la costante giurisprudenza di questa Corte, a seguito della privatizzazione del pubblico impiego, la disciplina del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti pubblici – tra i quali, ai sensi dell'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), sono ricompresi anche i dipendenti delle Regioni – compete unicamente al legislatore statale, rientrando nella materia «ordinamento civile» (ex multis, sentenze n. 72 del 2017; n. 257 del 2016; n. 180 del 2015; nn. 269, 211 e 17 del 2014).

La disposizione censurata – estendendo al personale della Regione Lombardia la disciplina (incidente anche sulle modalità di svolgimento dell'orario lavorativo) riferita da fonte statale (legge n. 190 del 2014, art. 1, comma 532) solo al personale non dirigenziale del comune di Milano impiegato nelle attività per la realizzazione e lo svolgimento di EXPO – effettivamente incide, quindi, sulla materia «ordinamento civile», di competenza esclusiva dello Stato, e va, per tale assorbente profilo, incontro a declaratoria di illegittimità costituzionale.

4.– La seconda questione – avente ad oggetto la disposizione di cui all'art. 8, comma 13, lettera s), della legge regionale impugnata – è già stata dichiarata non fondata, in relazione ai medesimi parametri qui evocati (art. 117, secondo comma, lettera e), e terzo comma, Cost.) con la sentenza di questa Corte n. 101 del 2016.

In detta sentenza si è, in primo luogo, infatti, esclusa l'asserita violazione dei principi regolatori della materia, di competenza concorrente, «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», recati dal decreto legislativo n. 79 del 1999.

E ciò sul rilievo che il suddetto decreto legislativo, al comma 1 del suo art. 12, già, infatti, prevede che, per le concessioni idroelettriche scadenti entro il 31 dicembre 2017, la gara di evidenza pubblica per la nuova concessione possa essere differita ed indetta «entro due anni dalla data di entrata in vigore dell'emanando decreto del Ministero dell'ambiente di cui al comma 2»; e, al successivo comma 8-bis dello stesso art. 12, testualmente prevede che «Qualora alla data di scadenza di una concessione non sia ancora concluso il procedimento per l'individuazione del nuovo concessionario, il concessionario uscente proseguirà la gestione della derivazione, fino al subentro dell'aggiudicatario della gara, alle stesse condizioni stabilite dalle normative e dal disciplinare di concessione vigenti».

Per cui è evidente che la Regione – disciplinando analoga ipotesi di prosecuzione dell'attività oggetto di concessione scaduta, «al fine di garantire la continuità della produzione elettrica» per i «tempi necessari per espletare le procedure di gara» ed assumendo la medesima data del 31 dicembre 2017 prevista dal legislatore statale, oltretutto al solo più riduttivo scopo di fissare il termine ultimo utile ai fini della proseguibilità delle gestioni antecedentemente scadute – non ha per alcun profilo deviato dal binario fissato dal legislatore statale, al quale si è invece sostanzialmente attenuta.

Mentre, con riguardo alla denunciata violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., la stessa sentenza n. 101 del 2016 ha rilevato che, se è pur vero che la disciplina della procedura ad evidenza pubblica relativa alla tempistica delle gare ed al contenuto dei bandi, nonché all'onerosità delle concessioni messe a gara nel settore idroelettrico, rientra nella materia della

«tutela della concorrenza», di competenza legislativa esclusiva statale, in quanto volta, appunto, a garantire e promuovere la concorrenza in modo uniforme sull'intero territorio statale, vero è anche, però, che la (temporalmente circoscritta) perseguibilità della gestione di derivazione d'acqua oggetto di concessione scaduta – quale consentita dalla norma regionale impugnata (in linea, peraltro, con quanto analogamente previsto dal legislatore statale), in funzione della non interruzione del servizio idrico, nel caso e per il tempo di protrazione delle procedure di gara indette per il conferimento della nuova concessione – non reca alcun effettivo vulnus al principio di «concorrenza», che resta salvaguardato dalla libera partecipazione a tali procedure.

Nessun rilievo si rinviene nell'odierno ricorso che contrasti le riferite argomentazioni, né alcun altro motivo ivi è esposto diverso da quelli già valutati dalla citata sentenza n. 101 del 2016.

Da qui la manifesta infondatezza della (seconda) questione in esame.

5.– Con la terza questione, il ricorrente testualmente lamenta che l'imposizione di un canone aggiuntivo «contraddic[a] in maniera illegittima il principio, di derivazione comunitaria, della libera concorrenza, in quanto incide negativamente sui gestori operanti nel territorio della Lombardia rispetto a quelli di altre Regioni».

Senonché, come rilevato dalla resistente, il denunciato art. 8, comma 13, lettera u), della citata legge regionale n. 22 del 2015 non introduce, esso, il canone aggiuntivo (invero già posto a carico del concessionario uscente, per il «periodo di prosecuzione temporanea» della concessione, dal non impugnato comma 5 dell'art. 53-bis della legge della Regione Lombardia n. 26 del 2003), ma, presupponendolo, disciplina criteri, modalità e forme alternative di corresponsione di quel canone, mediante il ricorso a forme di compensazione «per lo sviluppo del territorio interessato dalla concessione».

Con la conseguenza che la questione così formulata, per la non chiara pertinenza del suo petitum alla disposizione censurata, non supera il vaglio di ammissibilità.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 12, della legge della Regione Lombardia 5 agosto 2015, n. 22 (Assestamento al bilancio 2015/2017 – I provvedimento di variazione con modifiche di leggi regionali);

2) dichiara manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 13, lettera s), della legge della Regione Lombardia n. 22 del 2015, promossa, in riferimento all'art. 117, commi primo, secondo, lettera e), e terzo, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso in epigrafe;

3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 13, lettera u), della legge della Regione Lombardia n. 22 del 2015, proposta, in riferimento all'art. 117, commi primo, secondo, lettere e) ed s), e terzo della Costituzione, con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 luglio 2017.

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

Depositata in Cancelleria il 13 luglio 2017.

Sentenza: 4 luglio 2017, n. 182

Materia: tutela della salute, tutela dell'ambiente, attività produttiva

Parametri invocati: artt. 3, 117, terzo e quarto comma, e 118, primo e secondo comma, della Costituzione nonché il principio di leale collaborazione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regione Puglia

Oggetto: art. 1, comma 1, lettera b), del decreto-legge 9 giugno 2016, n. 98 (Disposizioni urgenti per il completamento della procedura di cessione dei complessi aziendali del Gruppo ILVA) convertito, con modificazioni, dalla legge 1° agosto 2016, n. 151.

Esito: infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

Secondo la Regione Puglia la disposizione impugnata, nel disciplinare la procedura per la modifica o l'integrazione del «Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria», adottato con d.P.C.m. 14 marzo 2014, in attuazione dell'art. 1, comma 1, del decreto-legge 4 giugno 2013, n. 61 (Nuove disposizioni urgenti a tutela dell'ambiente, della salute e del lavoro nell'esercizio delle imprese di interesse strategico) avrebbe escluso il suo coinvolgimento.

Differentemente da quanto avvenuto per l'approvazione del suddetto Piano, nella cui procedura era prevista l'acquisizione del parere, ancorché non vincolante, della Regione, nella nuova procedura di modifica o integrazione allo stesso non si fa riferimento ad alcun parere, neanche nella sua forma più tenue.

Tale mancato coinvolgimento determinerebbe la violazione degli artt. 117, terzo e quarto comma, Cost., per lesione della competenza concorrente in materia di «tutela della salute» e della competenza regionale in materia di «attività produttiva», 118, primo e secondo comma, Cost., per lesione del principio di sussidiarietà, nonché del principio di leale collaborazione.

Inoltre, la mancata previsione del coinvolgimento della Regione Puglia determinerebbe, inoltre, secondo la ricorrente, una irragionevole discriminazione tra la procedura per la modifica o la integrazione del Piano concernente lo stabilimento ILVA di Taranto e quella prevista, ai sensi dell'art. 1, comma 7, del d.l. n. 61 del 2013, per tutti gli altri Piani.

Una discriminazione la cui irragionevolezza ridonderebbe sulla violazione delle stesse competenze regionali.

La Corte ritiene non fondate, nel merito, le questioni aventi a oggetto l'art. 1, comma 1, lettera b), del d.l. n. 98 del 2016.

Essa effettua una preliminare ricostruzione del contesto riguardante lo stabilimento ILVA di Taranto, al fine di una corretta collocazione delle disposizioni impuginate negli appropriati ambiti materiali ai sensi dell'art. 117 Cost.

Il decreto-legge n. 98 del 2016 costituisce l'ultimo tassello di una successione normativa che, sin dal 2012, ha interessato lo stabilimento ILVA di Taranto.

Qualificata «stabilimento di interesse strategico nazionale» (art. 3, comma 1, del decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207, recante «Disposizioni urgenti a tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale», convertito con modificazioni dalla legge 24 dicembre 2012, n. 231), l'azienda ILVA è stata sottoposta a procedure che hanno permesso la prosecuzione della sua attività produttiva, pur se

essa «abbia comportato e comporti oggettivamente pericoli gravi e rilevanti per l'integrità dell'ambiente e della salute a causa della inosservanza reiterata della autorizzazione integrata ambientale» (art. 1, comma 1, del d.l. n. 61 del 2013): prima è stata sottoposta alla vigilanza di un Garante (art. 3, commi 4 e 6, del d.l. n. 207 del 2012); poi, a quella di un Commissario straordinario (art. 1 del d.l. n. 61 del 2013), al fine di consentire la continuità aziendale e al contempo assicurare l'esecuzione degli interventi necessari per il rispetto dell'autorizzazione integrata ambientale (AIA)

Contestualmente al commissario straordinario, è stato nominato – dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentiti i Ministri della salute e dello sviluppo economico – un comitato di tre esperti (art. 1, comma 5, del d.l. n. 61 del 2013), incaricato di predisporre e proporre al Ministro il piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria che prevede le azioni e i tempi necessari per garantire il rispetto delle prescrizioni di legge e dell'AIA.

Il Piano è stato approvato con d.P.C.m. del 14 marzo 2014, secondo la procedura prevista dal comma 7 dell'art. 1 dello stesso d.l. n. 61 del 2013. In virtù del decreto-legge 5 gennaio 2015, n. 1 (Disposizioni urgenti per l'esercizio di imprese di interesse strategico nazionale in crisi e per lo sviluppo della città e dell'area di Taranto), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 marzo 2015, n. 20, lo stabilimento di Taranto è stato assoggettato alla procedura di amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi.

Solo nel 2016 si è dato avvio al procedimento di aggiudicazione ai fini della cessione a terzi dei complessi aziendali del gruppo ILVA, con il d.l. n. 191 del 2015 e con il d.l. n. 98 del 2016, il cui art. 1, comma 1, lettera b), è oggetto della questione di legittimità costituzionale in esame.

Per la Corte, dalla ricostruita successione normativa, risulta evidente che gli interventi legislativi riguardanti lo stabilimento ILVA di Taranto, seppur diversi nel loro contenuto, sono accomunati dalla medesima ratio, quella di realizzare un ragionevole bilanciamento tra una pluralità di interessi costituzionalmente rilevanti: da un lato, l'interesse nazionale alla prosecuzione dell'attività di uno stabilimento avente natura strategica e al mantenimento dei livelli occupazionali; dall'altro, l'interesse a che l'attività produttiva prosegua nel rispetto dell'ambiente circostante e della salute degli individui.

Questa pluralità di beni e interessi costituzionali coinvolti era già stata rilevata dalla Corte con riferimento al decreto-legge n. 207 del 2012, la cui ratio è stata individuata «nella realizzazione di un ragionevole bilanciamento tra diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione, in particolare alla salute (art. 32 Cost.), da cui deriva il diritto all'ambiente salubre, e al lavoro (art. 4 Cost.), da cui deriva l'interesse costituzionalmente rilevante al mantenimento dei livelli occupazionali ed il dovere delle istituzioni pubbliche di spiegare ogni sforzo in tal senso» (sentenza n. 85 del 2013).

La disciplina ora censurata, riguardante una situazione grave ed eccezionale, si inserisce in questa cornice costituzionale che impone alle istituzioni di tenere in considerazione l'esigenza di garantire la continuità produttiva di ILVA, scongiurando una crisi occupazionale «senza tuttavia sottovalutare la grave compromissione della salubrità dell'ambiente, e quindi della salute delle popolazioni presenti nelle zone limitrofe» (sentenza n. 85 del 2013).

Al fine di accelerare il procedimento di trasferimento a terzi delle attività aziendali del gruppo ILVA in amministrazione straordinaria, la disposizione censurata, modificando il precedente d.l. n. 191 del 2015, ha introdotto un nuovo e più articolato procedimento di aggiudicazione, idoneo ad assicurare «priorità alla valutazione dei profili ambientali delle offerte» (come risulta dal preambolo al decreto stesso).

La nuova disciplina distingue la fase della valutazione degli interventi di modifica o integrazione al Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria da quella della loro autorizzazione, prevedendo, in particolare, che i primi debbano essere valutati da un comitato di esperti, prima che sia individuato l'aggiudicatario (art. 1, comma 8, del d.l. n. 191 del 2015, nella versione introdotta dal d.l. n. 98 del 2016).

La fase di autorizzazione dei nuovi interventi è, invece, successiva all'individuazione dell'aggiudicatario: quest'ultimo, infatti, «in qualità di individuato gestore, può presentare apposita domanda di autorizzazione dei nuovi interventi e di modifica del Piano delle misure e delle attività

di tutela ambientale e sanitaria, sulla base dello schema di Piano accluso alla propria offerta vincolante definitiva» (art. 1, comma 8.1, del d.l. n. 191 del 2015, nella versione introdotta dal d.l. n. 98 del 2016).

La Regione Puglia lamenta il fatto che le modifiche o le integrazioni al Piano possano avvenire senza che sia sentita la Regione interessata, neppure nella forma tenue del parere non vincolante. Invero, la disciplina vigente consente alla Regione di esprimersi sulle variazioni del Piano ambientale in vari momenti della procedura e secondo diverse modalità.

Anzitutto, la nuova procedura di individuazione dell'aggiudicatario prevede, come si è detto, che la valutazione sulle richieste di modifica o integrazione al Piano proposte dagli offerenti sia affidata a un comitato di esperti, il quale «si avvale della struttura commissariale di ILVA, del Sistema nazionale delle agenzie ambientali e può avvalersi delle altre amministrazioni interessate» (art. 1, comma 8.2, del d.l. n. 191 del 2015, nella versione introdotta dal d.l. n. 98 del 2016).

Inoltre, la domanda di autorizzazione presentata dall'aggiudicatario «è resa disponibile per la consultazione del pubblico sul sito del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare per un periodo di trenta giorni, ai fini dell'acquisizione di eventuali osservazioni» e di tale disponibilità è dato «tempestivo avviso mediante pubblicazione su due quotidiani a diffusione nazionale e almeno due quotidiani a diffusione regionale» (art. 1, comma 8.1, già citato).

Tale forma di partecipazione è aperta, ovviamente, a un'ampia platea di soggetti e in questa sede anche la Regione, portatrice di un interesse qualificato in tale ambito, è messa in grado di esprimere le proprie autorevoli osservazioni.

Sugli esiti della consultazione è effettuata poi, dal medesimo comitato di esperti, un'istruttoria, «predisponendo una relazione di sintesi delle osservazioni ricevute» (art. 1, comma 8.1).

Le modifiche o le integrazioni «devono in ogni caso assicurare standard di tutela ambientale coerenti con le previsioni del Piano approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 14 marzo 2014» (art. 1, comma 8.1), che era stato adottato previo parere della Regione.

Infine, è prevista l'istituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, di «un coordinamento tra la Regione Puglia, i Ministeri competenti e i comuni interessati con lo scopo di facilitare lo scambio di informazioni tra dette amministrazioni in relazione all'attuazione del Piano, ivi comprese le eventuali modifiche o integrazioni» (art. 1, comma 8.2-bis, introdotto in sede di conversione del d.l. n. 98 del 2016).

Anche la fase di attuazione, dunque, è configurata come un'attività dinamica, e non meramente esecutiva, nel cui ambito la voce della Regione ha modo di essere debitamente tenuta in considerazione.

Il procedimento, che culmina con l'approvazione di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri avente valore di autorizzazione ambientale integrata, presenta dunque varie forme di partecipazione, le quali, nel loro insieme, non possono considerarsi meno efficaci rispetto al parere non vincolante richiesto dalla ricorrente e che la stessa non esita a definire come "tenue" forma di leale collaborazione.

La procedura introdotta con l'art. 1, comma 1, lettera b), del d.l. n. 98 del 2016 risponde a esigenze di accelerazione, rese doverose dalla peculiarità e dalla gravità della situazione creatasi a Taranto e concretizzatesi nell'anticipazione della fase della valutazione delle eventuali modifiche o integrazioni al Piano del 14 marzo 2014 al momento della selezione dei soggetti offerenti.

Ma, al contempo, predispone diversi strumenti di coinvolgimento della Regione interessata, nel rispetto del principio di leale collaborazione il quale, secondo un orientamento costante della giurisprudenza costituzionale, può esprimersi a livelli e con strumenti «diversi in relazione al tipo di interessi coinvolti e alla natura e all'intensità delle esigenze unitarie che devono essere soddisfatte» (sentenza n. 62 del 2005).

Per le medesime argomentazioni la Corte ha ritenuto non fondata la questione sollevata in riferimento all'art. 3 Cost.

La Regione Puglia ritiene che la nuova procedura, operando non in termini generali e astratti per la modifica o le integrazioni di tutti i Piani delle misure e delle attività di cui all'art. 1 del d.l. n.

61 del 2013, bensì per il solo Piano approvato con d.P.C.m. 14 marzo 2014 e riguardante uno specifico stabilimento industriale (l'impianto siderurgico ILVA di Taranto), introdurrebbe una discriminazione irragionevole e che tale irragionevolezza ridonderebbe sulla violazione delle competenze regionali.

La Corte ha più volte affermato che le leggi provvedimento – cui la disciplina censurata può ascriversi – non sono di per sé incompatibili con l'assetto costituzionale ma devono soggiacere «ad un rigoroso scrutinio di legittimità costituzionale per il pericolo di disparità di trattamento insito in previsioni di tipo particolare e derogatorio» (ex plurimis, sentenze n. 85 del 2013 e n. 20 del 2012; nello stesso senso, sentenza n. 270 del 2010).

La loro legittimità costituzionale va “valutata in relazione al loro specifico contenuto” (sentenze n. 137 del 2009, n. 267 del 2007 e n. 492 del 1995) e devono risultare i criteri che ispirano le scelte con esse realizzate, nonché le relative modalità di attuazione (sentenza n. 137 del 2009)», attraverso l'individuazione «degli interessi oggetto di tutela e della ratio della norma desumibili dalla norma stessa, anche in via interpretativa, in base agli ordinari strumenti ermeneutici» (sentenza n. 270 del 2010).

La natura di azienda di interesse strategico nazionale; le ricadute delle vicende che hanno riguardato lo stabilimento ILVA di Taranto sul piano occupazionale, ambientale, sanitario ed economico; la necessità di perfezionare le procedure di trasferimento a terzi delle attività aziendali del gruppo ILVA in amministrazione straordinaria e di armonizzare la tempistica delle misure di tutela ambientale con l'autorizzazione all'esercizio d'impresa sono tutti elementi che denotano la necessità di intervenire urgentemente in questioni di pubblica utilità, con misure ad hoc, come del resto già era avvenuto nel passato e come ritenuto dalla Corte con la sentenza n. 85 del 2013.

Alla luce di tali considerazioni, la nuova procedura di modifica e integrazione del Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria, approvato con d.P.C.m. del 14 marzo 2014, non appare priva di giustificazione sul piano costituzionale né, tanto meno, irragionevolmente discriminatoria.

Industria - Completamento della procedura di cessione dei complessi aziendali del Gruppo ILVA - Modifiche o integrazioni al Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria. - Decreto-legge 9 giugno 2016, n. 98 (Disposizioni urgenti per il completamento della procedura di cessione dei complessi aziendali del Gruppo ILVA) - convertito, con modificazioni, dalla legge 1° agosto 2016, n. 151 - art. 1, comma 1, lett. b). - (T-170182) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.29 del 19-7-2017)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lett. b) del decreto-legge 9 giugno 2016, n. 98 (Disposizioni urgenti per il completamento della procedura di cessione dei complessi aziendali del Gruppo ILVA), convertito, con modificazioni, dalla legge 1° agosto 2016, n. 151, promosso dalla Regione Puglia, con ricorso notificato il 4-5 ottobre 2016, depositato in cancelleria il 7 ottobre 2016 ed iscritto al n. 61 del registro ricorsi 2016.

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

udito nella udienza pubblica del 4 luglio 2017 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi l'avvocato Francesco Saverio Marini per la Regione Puglia e l'avvocato dello Stato Andrea Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con ricorso depositato il 7 ottobre 2016 e iscritto al n. 61 del registro ricorsi 2016, la Regione Puglia ha promosso, ai sensi dell'art. 127 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera b), del decreto-legge 9 giugno 2016, n. 98 (Disposizioni urgenti per il completamento della procedura di cessione dei complessi aziendali del Gruppo ILVA), convertito, con modificazioni, dalla legge 1° agosto 2016, n. 151, per violazione degli artt. 3, 117, terzo e quarto comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., nonché del principio di leale collaborazione.

1.1.– Secondo la ricorrente, la disposizione impugnata, nel disciplinare la procedura per la modifica o l'integrazione del «Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria», adottato con d.P.C.m. 14 marzo 2014, in attuazione dell'art. 1, comma 1, del decreto-legge 4 giugno 2013, n. 61 (Nuove disposizioni urgenti a tutela dell'ambiente, della salute e del lavoro nell'esercizio delle imprese di interesse strategico), avrebbe escluso il coinvolgimento della Regione interessata.

Differentemente da quanto avvenuto per l'approvazione del suddetto Piano, nella cui procedura era prevista l'acquisizione del parere, ancorché non vincolante, della Regione (comma 7 dell'art. 1 del d.l. n. 61 del 2013), nella nuova procedura di modifica o integrazione allo stesso non si fa riferimento ad alcun parere, neanche nella sua forma più tenue.

Tale mancato coinvolgimento determinerebbe la violazione degli artt. 117, terzo e quarto comma, Cost., per lesione della competenza concorrente in materia di «tutela della salute» e della competenza regionale in materia di «attività produttiva», 118, primo e secondo comma, Cost., per lesione del principio di sussidiarietà, nonché del principio di leale collaborazione.

1.2.– La mancata previsione del coinvolgimento della Regione Puglia determinerebbe, inoltre, secondo la ricorrente, una irragionevole discriminazione tra la procedura per la modifica o la integrazione del Piano concernente lo stabilimento ILVA di Taranto e quella prevista, ai sensi dell'art. 1, comma 7, del d.l. n. 61 del 2013, per tutti gli altri Piani.

Una discriminazione la cui irragionevolezza ridonderebbe sulla violazione delle stesse competenze regionali.

2.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, costituitosi in giudizio, avanza due eccezioni di inammissibilità, che devono essere preliminarmente valutate.

2.1.– Con una prima eccezione, l'Avvocatura generale dello Stato rileva che il ricorso si configura come un aggiramento dei limiti temporali di cui all'art. 127 Cost., poiché la lesione lamentata dalla Regione ricorrente si sarebbe generata a opera non della disposizione ora censurata, bensì dell'art. 1, comma 8, del decreto-legge 4 dicembre 2015, n. 191 (Disposizioni urgenti per la cessione a terzi dei complessi aziendali del Gruppo ILVA), convertito, con modificazioni, dalla legge 1° febbraio 2016, n. 13: quest'ultimo, infatti, nel disporre le procedure di modifica o integrazione del Piano adottato con d.P.C.m. 14 marzo 2014, richiama i soli commi 5 e 9 dell'art. 1, del d.l. n. 61 del 2013, ove compatibili, escludendo dunque esplicitamente il comma 7 che prevedeva il previo parere non vincolante della Regione in vista della approvazione del piano stesso.

L'eccezione non può essere accolta, giacché l'istituto dell'acquiescenza non è applicabile nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale (da ultimo, sentenza n. 231 del 2016). Se è vero che la lesione lamentata dalla Regione ricorrente poteva essere riferita già al precedente d.l. n. 191 del 2015, il cui art. 1, comma 8, non faceva riferimento alcuno alla acquisizione del parere della Regione interessata, la mancata impugnazione a suo tempo di tale disposizione non rileva ai fini dell'ammissibilità del presente giudizio, poiché la disposizione censurata – che peraltro presenta contenuti di novità rispetto alla disposizione modificata – ha comunque l'effetto di reiterare la lesione da cui deriva l'interesse a ricorrere della Regione.

2.2.– Con la seconda eccezione, l’Avvocatura generale dello Stato rileva che la disciplina censurata non interferisce né con la materia concorrente della «tutela della salute», né con la competenza in materia di “attività produttive”, ma interessa esclusivamente quella della «tutela dell’ambiente e dell’ecosistema», attribuita alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Tale eccezione riguarda il problema della individuazione della materia nel cui ambito ricondurre la disposizione censurata.

Un profilo che attiene non alla fase della ammissibilità della questione, bensì a quella del merito. Pertanto, anche questa seconda eccezione di inammissibilità deve essere respinta.

3.– Nel merito, le questioni aventi a oggetto l’art. 1, comma 1, lettera b), del d.l. n. 98 del 2016 non sono fondate.

3.1.– È necessario procedere a una preliminare ricostruzione del contesto riguardante lo stabilimento ILVA di Taranto, anche al fine di una corretta collocazione delle disposizioni impugnate negli appropriati ambiti materiali ai sensi dell’art. 117 Cost.

Il decreto-legge n. 98 del 2016 costituisce l’ultimo tassello di una successione normativa che, sin dal 2012, ha interessato lo stabilimento ILVA di Taranto.

Qualificata «stabilimento di interesse strategico nazionale» (art. 3, comma 1, del decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207, recante «Disposizioni urgenti a tutela della salute, dell’ambiente e dei livelli di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale», convertito con modificazioni dalla legge 24 dicembre 2012, n. 231), l’azienda ILVA è stata sottoposta a procedure che hanno permesso la prosecuzione della sua attività produttiva, pur se essa «abbia comportato e comporti oggettivamente pericoli gravi e rilevanti per l’integrità dell’ambiente e della salute a causa della inosservanza reiterata della autorizzazione integrata ambientale» (art. 1, comma 1, del d.l. n. 61 del 2013): prima è stata sottoposta alla vigilanza di un Garante (art. 3, commi 4 e 6, del d.l. n. 207 del 2012); poi, a quella di un Commissario straordinario (art. 1 del d.l. n. 61 del 2013), al fine di consentire la continuità aziendale e al contempo assicurare l’esecuzione degli interventi necessari per il rispetto dell’autorizzazione integrata ambientale (AIA).

Contestualmente al commissario straordinario, è stato nominato – dal Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentiti i Ministri della salute e dello sviluppo economico – un comitato di tre esperti (art. 1, comma 5, del d.l. n. 61 del 2013), incaricato di predisporre e proporre al Ministro il piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria che prevede le azioni e i tempi necessari per garantire il rispetto delle prescrizioni di legge e dell’AIA.

Il Piano è stato approvato con d.P.C.m. del 14 marzo 2014, secondo la procedura prevista dal comma 7 dell’art. 1 dello stesso d.l. n. 61 del 2013.

In virtù del decreto-legge 5 gennaio 2015, n. 1 (Disposizioni urgenti per l’esercizio di imprese di interesse strategico nazionale in crisi e per lo sviluppo della città e dell’area di Taranto), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 marzo 2015, n. 20, lo stabilimento di Taranto è stato assoggettato alla procedura di amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi. Solo nel 2016 si è dato avvio al procedimento di aggiudicazione ai fini della cessione a terzi dei complessi aziendali del gruppo ILVA, con il d.l. n. 191 del 2015 e con il d.l. n. 98 del 2016, il cui art. 1, comma 1, lettera b), è oggetto della attuale questione di legittimità costituzionale.

3.2.– Come si evince dalla ricostruita successione normativa, gli interventi legislativi riguardanti lo stabilimento ILVA di Taranto, seppur diversi nel loro contenuto, sono accomunati da una medesima ratio, quella di realizzare un ragionevole bilanciamento tra una pluralità di interessi costituzionalmente rilevanti: da un lato, l’interesse nazionale alla prosecuzione dell’attività di uno stabilimento avente natura strategica e al mantenimento dei livelli occupazionali; dall’altro, l’interesse a che l’attività produttiva prosegua nel rispetto dell’ambiente circostante e della salute degli individui.

Questa pluralità di beni e interessi costituzionali coinvolti era già stata rilevata da questa Corte con riferimento al decreto-legge n. 207 del 2012, la cui ratio è stata individuata «nella

realizzazione di un ragionevole bilanciamento tra diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione, in particolare alla salute (art. 32 Cost.), da cui deriva il diritto all'ambiente salubre, e al lavoro (art. 4 Cost.), da cui deriva l'interesse costituzionalmente rilevante al mantenimento dei livelli occupazionali ed il dovere delle istituzioni pubbliche di spiegare ogni sforzo in tal senso» (sentenza n. 85 del 2013).

4.– La disciplina ora censurata, riguardante una situazione grave ed eccezionale, si inserisce in questa cornice costituzionale che impone alle istituzioni di tenere in considerazione l'esigenza di garantire la continuità produttiva di ILVA, scongiurando una crisi occupazionale, «senza tuttavia sottovalutare la grave compromissione della salubrità dell'ambiente, e quindi della salute delle popolazioni presenti nelle zone limitrofe» (sentenza n. 85 del 2013).

Al fine di accelerare il procedimento di trasferimento a terzi delle attività aziendali del gruppo ILVA in amministrazione straordinaria, la disposizione censurata, modificando il precedente d.l. n. 191 del 2015, ha introdotto un nuovo e più articolato procedimento di aggiudicazione, idoneo ad assicurare «priorità alla valutazione dei profili ambientali delle offerte» (come risulta dal preambolo al decreto stesso).

La nuova disciplina distingue la fase della valutazione degli interventi di modifica o integrazione al Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria da quella della loro autorizzazione, prevedendo, in particolare, che i primi debbano essere valutati da un comitato di esperti, prima che sia individuato l'aggiudicatario (art. 1, comma 8, del d.l. n. 191 del 2015, nella versione introdotta dal d.l. n. 98 del 2016).

La fase di autorizzazione dei nuovi interventi è, invece, successiva all'individuazione dell'aggiudicatario: quest'ultimo, infatti, «in qualità di individuato gestore, può presentare apposita domanda di autorizzazione dei nuovi interventi e di modifica del Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria, sulla base dello schema di Piano accluso alla propria offerta vincolante definitiva» (art. 1, comma 8.1, del d.l. n. 191 del 2015, nella versione introdotta dal d.l. n. 98 del 2016).

5.– La Regione Puglia lamenta il fatto che le modifiche o le integrazioni al Piano possano avvenire senza che sia sentita la Regione interessata, neppure nella forma tenue del parere non vincolante. Invero, la disciplina vigente consente alla Regione di esprimersi sulle variazioni del Piano ambientale, in vari momenti della procedura e secondo diverse modalità.

Anzitutto, la nuova procedura di individuazione dell'aggiudicatario prevede, come si è detto, che la valutazione sulle richieste di modifica o integrazione al Piano proposte dagli offerenti sia affidata a un comitato di esperti, il quale «si avvale della struttura commissariale di ILVA, del Sistema nazionale delle agenzie ambientali e può avvalersi delle altre amministrazioni interessate» (art. 1, comma 8.2, del d.l. n. 191 del 2015, nella versione introdotta dal d.l. n. 98 del 2016).

Inoltre, la domanda di autorizzazione presentata dall'aggiudicatario «è resa disponibile per la consultazione del pubblico sul sito del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare per un periodo di trenta giorni, ai fini dell'acquisizione di eventuali osservazioni» e di tale disponibilità è dato «tempestivo avviso mediante pubblicazione su due quotidiani a diffusione nazionale e almeno due quotidiani a diffusione regionale» (art. 1, comma 8.1, già citato).

Tale forma di partecipazione è aperta, ovviamente, a un'ampia platea di soggetti e in questa sede anche la Regione, portatrice di un interesse qualificato in tale ambito, è messa in grado di esprimere le proprie autorevoli osservazioni.

Sugli esiti della consultazione è effettuata poi, dal medesimo comitato di esperti, un'istruttoria, «predisponendo una relazione di sintesi delle osservazioni ricevute» (art. 1, comma 8.1).

Le modifiche o le integrazioni «devono in ogni caso assicurare standard di tutela ambientale coerenti con le previsioni del Piano approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 14 marzo 2014» (art. 1, comma 8.1), che era stato adottato previo parere della Regione.

Infine, è prevista l'istituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, di «un coordinamento tra la regione Puglia, i Ministeri competenti e i comuni interessati con lo scopo di facilitare lo scambio di informazioni tra dette amministrazioni in relazione all'attuazione del Piano, ivi comprese le eventuali modifiche o integrazioni» (art. 1, comma 8.2-bis, introdotto in sede di conversione del d.l. n. 98 del 2016).

Anche la fase di attuazione, dunque, è configurata come un'attività dinamica, e non meramente esecutiva, nel cui ambito la voce della Regione ha modo di essere debitamente tenuta in considerazione.

Il procedimento, che culmina con l'approvazione di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri avente valore di autorizzazione ambientale integrata, presenta dunque varie forme di partecipazione, le quali, nel loro insieme, non possono considerarsi meno efficaci rispetto al parere non vincolante richiesto dalla ricorrente e che la stessa non esita a definire come “tenue” forma di leale collaborazione.

La procedura introdotta con l'art. 1, comma 1, lettera b), del d.l. n. 98 del 2016 risponde a esigenze di accelerazione, rese doverose dalla peculiarità e dalla gravità della situazione creatasi a Taranto e concretizzatesi nell'anticipazione della fase della valutazione delle eventuali modifiche o integrazioni al Piano del 14 marzo 2014 al momento della selezione dei soggetti offerenti.

Ma, al contempo, predispose diversi strumenti di coinvolgimento della Regione interessata, nel rispetto del principio di leale collaborazione il quale, secondo un orientamento costante della giurisprudenza costituzionale, può esprimersi a livelli e con strumenti «diversi in relazione al tipo di interessi coinvolti e alla natura e all'intensità delle esigenze unitarie che devono essere soddisfatte» (sentenza n. 62 del 2005).

6.– Gli stessi percorsi argomentativi appena delineati inducono a ritenere altresì non fondata la questione sollevata in riferimento all'art. 3 Cost.

La Regione Puglia lamenta che la nuova procedura, operando non in termini generali e astratti per la modifica o le integrazioni di tutti i Piani delle misure e delle attività di cui all'art. 1 del d.l. n. 61 del 2013, bensì per il solo Piano approvato con d.P.C.m. 14 marzo 2014 e riguardante uno specifico stabilimento industriale (l'impianto siderurgico ILVA di Taranto), introdurrebbe una discriminazione irragionevole e che tale irragionevolezza ridonderebbe sulla violazione delle competenze regionali.

Come la giurisprudenza di questa Corte ha già evidenziato, le leggi provvedimento – cui la disciplina censurata può ascrivere – non sono di per sé incompatibili con l'assetto costituzionale, ma devono soggiacere «ad un rigoroso scrutinio di legittimità costituzionale per il pericolo di disparità di trattamento insito in previsioni di tipo particolare e derogatorio» (ex plurimis, sentenze n. 85 del 2013 e n. 20 del 2012; nello stesso senso, sentenza n. 270 del 2010).

La loro legittimità costituzionale va «“valutata in relazione al loro specifico contenuto”» (sentenze n. 137 del 2009, n. 267 del 2007 e n. 492 del 1995) e devono risultare i criteri che ispirano le scelte con esse realizzate, nonché le relative modalità di attuazione (sentenza n. 137 del 2009)», attraverso l'individuazione «“degli interessi oggetto di tutela e della ratio della norma desumibili dalla norma stessa, anche in via interpretativa, in base agli ordinari strumenti ermeneutici»» (sentenza n. 270 del 2010).

La natura di azienda di interesse strategico nazionale; le ricadute delle vicende che hanno riguardato lo stabilimento ILVA di Taranto sul piano occupazionale, ambientale, sanitario ed economico; la necessità di perfezionare le procedure di trasferimento a terzi delle attività aziendali del gruppo ILVA in amministrazione straordinaria e di armonizzare la tempistica delle misure di tutela ambientale con l'autorizzazione all'esercizio d'impresa sono tutti elementi che denotano la necessità di intervenire urgentemente in questioni di pubblica utilità, con misure ad hoc, come del resto già era avvenuto nel passato e come ritenuto da questa Corte con la sentenza n. 85 del 2013.

Alla luce di tali considerazioni, la nuova procedura di modifica e integrazione del Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria, approvato con d.P.C.m. del 14 marzo

2014, non appare priva di giustificazione sul piano costituzionale né, tanto meno, irragionevolmente discriminatoria.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera b), del decreto-legge 9 giugno 2016, n. 98 (Disposizioni urgenti per il completamento della procedura di cessione dei complessi aziendali del Gruppo ILVA), convertito, con modificazioni, dalla legge 1° agosto 2016, n. 151, promossa, in riferimento agli artt. 3, 117, terzo e quarto comma, e 118, primo e secondo comma, della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione, dalla Regione Puglia con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 luglio 2017.

Paolo GROSSI, Presidente
Marta CARTABIA, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 13 luglio 2017.

Sentenza: 23 maggio 2017, n. 190

Materia: professioni sanitarie - piani di rientro e prerogative del commissario ad acta

Parametri invocati: artt. 117, terzo comma, e 120, secondo comma Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 1, comma 1, lettere b) e c) e art. 3 della legge della Regione Calabria 20 aprile 2016, n. 11 (Istituzione dei servizi delle professioni sanitarie infermieristiche, ostetriche, riabilitative, tecnico sanitarie, tecniche della prevenzione e delle professioni sociali - modifiche alla legge regionale 7 agosto 2002, n. 29)

Esito:

-illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettere b) e c), della l.r. Calabria 11/2016

-illegittimità costituzionale in via consequenziale dell'art. 1, comma 1, lettera d), della l.r. Calabria 11/2016 limitatamente all'inciso “, definendone gli aspetti organizzativi, gestionali e dirigenziali”;

- infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della l.r. Calabria 11/2016

Estensore: Cesare Belmonte

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 1, comma 1, lettere b) e c), della legge della Regione Calabria 20 aprile 2016, n. 11 (Istituzione dei servizi delle professioni sanitarie infermieristiche, ostetriche, riabilitative, tecnico sanitarie, tecniche della prevenzione e delle professioni sociali - modifiche alla legge regionale 7 agosto 2002, n. 29).

Secondo il ricorrente, le disposizioni impugunate, nell'istituire il Servizio delle professioni sanitarie (SPS) in tutte le aziende sanitarie provinciali, ospedaliere, universitarie e presso il dipartimento

Tutela della salute della Regione Calabria (lettera b), e il Servizio sociale professionale (SSP) in tutte le aziende sanitarie provinciali, ospedaliere, universitarie e presso il dipartimento

Tutela della Salute della Regione Calabria (lettera c), interferirebbero con le funzioni demandate al commissario ad acta, sovrapponendosi alle previsioni del piano di rientro e alle azioni di governance di cui al programma operativo 2013-2015, approvato con decreto del commissario ad acta; in tal modo violando l'art. 120, secondo comma, della Costituzione.

Le disposizioni, inoltre, violerebbero l'art. 117, terzo comma, Cost., perché contrasterebbero con i principi fondamentali della legislazione statale sanciti dall'art. 2, commi 80 e 95, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (legge finanziaria 2010), secondo cui gli interventi previsti nell'accordo Stato-Regioni e nel piano di rientro sono vincolanti per la regione, la quale è obbligata a rimuovere i provvedimenti, anche legislativi, che siano di ostacolo alla loro attuazione e a non adottarne di nuovi.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha poi impugnato per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 3 della l.r. Calabria 11/2016 che innalza da sei a dodici mesi, rinnovabili, la durata del mandato dei commissari straordinari, di nomina regionale, presso le aziende sanitarie e ospedaliere.

Il prolungamento della durata di queste gestioni straordinarie determinerebbe la loro equiparazione alla gestione ordinaria, violando il principio fondamentale posto dall'art. 3 bis, comma 3, del decreto legislativo 30 ottobre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia

sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), che stabilisce determinati requisiti per la nomina a direttore generale delle aziende sanitarie.

Ad avviso della Consulta la questione di costituzionalità dell'art. 1, comma 1, lettere b) e c), della l.r. Calabria 11/2016 è **fondata**.

Secondo la costante giurisprudenza costituzionale costituisce un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica quanto stabilito dall'art. 2, commi 80 e 95, della l. 191/2009, 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 (legge finanziaria 2005), finalizzati al contenimento della spesa sanitaria e al ripianamento dei debiti.

La stessa giurisprudenza ha anche costantemente affermato che in caso di 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.

A tale scopo il Governo può nominare un commissario ad acta, le cui funzioni, come definite nel mandato conferitogli e come specificate dai programmi operativi previsti dall'art. 2, comma 88, della l. 191/2009, pur avendo carattere amministrativo e non legislativo *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.*

Nel caso di specie **l'interferenza sussiste**, poiché le disposizioni impugnate istituiscono in via legislativa il Servizio delle professioni sanitarie (SPS) e il Servizio sociale professionale (SSP) presso tutte le aziende sanitarie e ospedaliere, mentre il decreto commissariale adottato nell'esercizio dei poteri di riassetto delle reti ospedaliere e di assistenza territoriale rimette - in conformità al dettato dell'art. 7 della legge 10 agosto 2000, n. 251, recante la disciplina delle professioni sanitarie infermieristiche, tecniche della riabilitazione, della prevenzione nonché della professione ostetrica - l'istituzione anche di tali strutture operative **ad atti aziendali**, di competenza dei dirigenti generali, **soggetti all'approvazione del commissario medesimo**.

Inoltre, **interferisce** con le funzioni commissariali anche la non impugnata lettera d) del comma 1 dell'art. 1, nella parte in cui demanda a un regolamento di Giunta la definizione degli "aspetti organizzativi, gestionali e dirigenziali" relativi ai menzionati servizi.

La norma è in rapporto di stretta connessione e inscindibilità funzionale con quella che prevede la loro istituzione, ed è pertanto dichiarata **costituzionalmente illegittima in via consequenziale**.

Non è fondata invece la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della stessa l.r. Calabria 11/2016, che innalza da sei a dodici mesi, rinnovabili, la durata del mandato dei commissari straordinari, di nomina regionale, presso le aziende sanitarie e ospedaliere.

La durata del mandato commissariale, pur prolungato ad un anno, **non è infatti equiparabile** a quella del direttore generale, che va da tre a cinque anni (art. 3 bis, comma 8, del d.lgs. 502/1992 e art. 2 del decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171, in materia di dirigenza sanitaria).

Il prolungamento non mira a rendere ordinaria la gestione commissariale, ma solo a consentire *che essa abbia - secondo la non irragionevole valutazione del legislatore regionale - una durata adeguata alla delicatezza e alla complessità dell'incarico*.

Sanita' pubblica - Istituzione del Servizio delle professioni sanitarie e del Servizio sociale professionale - Ampliamento della durata in carica del Commissario straordinario. - Legge della Regione Calabria 20 aprile 2016, n. 11 (Istituzione dei servizi delle professioni sanitarie infermieristiche, ostetriche, riabilitative, tecnico sanitarie, tecniche della prevenzione e delle professioni sociali - modifiche alla legge regionale 7 agosto 2002, n. 29), artt. 1, comma 1, lettere b), c) e d), e 3. - (T-170190) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.29 del 19-7-2017)

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, lettere b) e c), e 3 della legge della Regione Calabria 20 aprile 2016, n. 11 (Istituzione dei servizi delle professioni sanitarie infermieristiche, ostetriche, riabilitative, tecnico sanitarie, tecniche della prevenzione e delle professioni sociali – modifiche alla legge regionale 7 agosto 2002, n. 29), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 20-22 giugno 2016, depositato in cancelleria il 28 giugno 2016 ed iscritto al n. 37 del registro ricorsi 2016.

Visto l'atto di costituzione, fuori termine, della Regione Calabria;

udito nell'udienza pubblica del 23 maggio 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 ha impugnato l'art. 1, comma 1, lettere b) e c), della legge della Regione Calabria 20 aprile 2016, n. 11 (Istituzione dei servizi delle professioni sanitarie infermieristiche, ostetriche, riabilitative, tecnico sanitarie, tecniche della prevenzione e delle professioni sociali – modifiche alla legge regionale 7 agosto 2002, n. 29).

Secondo il ricorrente, le disposizioni impuginate, nell'istituire il Servizio delle professioni sanitarie (SPS) in tutte le aziende sanitarie provinciali, ospedaliere, universitarie e presso il dipartimento

Tutela della salute della Regione Calabria (lettera b), e il Servizio sociale professionale (SSP) in tutte le aziende sanitarie provinciali, ospedaliere, universitarie e presso il dipartimento Tutela della Salute della Regione Calabria (lettera c), violerebbero, in primo luogo, l'art. 120, secondo comma, della Costituzione, perché interferirebbero con le funzioni demandate al commissario ad acta, sovrapponendosi alle previsioni del piano di rientro e «alle azioni di governance di cui al programma operativo» 2013-2015 (approvato con decreto del commissario ad acta n. 14 del 2 aprile 2015), e disattendendo quanto disposto dal decreto commissariale n. 130 del 16 dicembre 2015.

Le disposizioni, inoltre, violerebbero l'art. 117, terzo comma, Cost., perché contrasterebbero con i principi fondamentali della legislazione statale diretti alla tutela della salute e al contenimento della spesa pubblica in materia sanitaria di cui all'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), secondo cui gli interventi previsti nell'accordo Stato-Regioni e nel piano di rientro sono vincolanti per la Regione, che è obbligata a rimuovere i provvedimenti, anche legislativi, che siano di ostacolo alla loro attuazione e a non adottarne di nuovi.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha poi impugnato l'art. 3 della legge della Regione Calabria n. 11 del 2016, perché, nell'innalzare da sei a dodici mesi (rinnovabili) la durata del mandato dei commissari straordinari, di nomina regionale, presso le Aziende sanitarie e ospedaliere, violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., con riferimento al parametro interposto dell'art. 3-bis, comma 3, del decreto legislativo 30 ottobre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), espressione di un principio fondamentale nella materia sanitaria.

2.– In via preliminare, va rilevata la tardività della costituzione della Regione Calabria, avvenuta il 9 settembre 2016.

Ai sensi dell'art. 19, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, «la parte convenuta può costituirsi in cancelleria entro il termine perentorio di 30 giorni dalla scadenza del termine stabilito per il deposito del ricorso»; ai sensi dell'art. 31, quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), il deposito del ricorso deve avvenire entro 10 giorni dalla notificazione.

Nel caso di specie, il ricorso è stato notificato il 22 giugno 2016 e quindi il termine stabilito per il suo deposito era il 3 luglio 2016 e – non applicandosi ai giudizi costituzionali l'istituto della sospensione feriale dei termini processuali (sentenze n. 332, n. 310 e n. 46 del 2011) – il termine ultimo per la costituzione della Regione Calabria era il 2 agosto 2016.

3.– Ancora 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”» (sentenza n. 14 del 2017).

4.– La questione di costituzionalità dell'art. 1, comma 1, lettere b) e c), della legge della Regione Calabria n. 11 del 2016 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)» (sentenze n. 14 del 2017 e 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)» (sentenze n. 14 del 2017 e n. 227 del 2015).

Nel caso di specie l'interferenza sussiste, poiché le disposizioni impugnate istituiscono in via legislativa il Servizio delle professioni sanitarie (SPS) e il Servizio sociale professionale (SSP) presso tutte le aziende sanitarie e ospedaliere, mentre il decreto commissariale n. 130 del 2015 – adottato nell'esercizio dei poteri di riassetto delle reti ospedaliere e di assistenza territoriale conferiti con il mandato del 20 marzo 2015 – rimette (in conformità all'art. 7 della legge 10 agosto 2000, n. 251, recante «Disciplina delle professioni sanitarie infermieristiche, tecniche della riabilitazione, della prevenzione nonché della professione ostetrica») l'istituzione (anche) di tali

strutture operative ad atti aziendali, di competenza dei dirigenti generali, soggetti all'approvazione del commissario medesimo.

5.– Rileva inoltre questa Corte che interferisce con le funzioni commissariali anche la non impugnata lettera d) del comma 1 dell'art. 1, nella parte in cui demanda a un regolamento di Giunta la definizione degli «aspetti organizzativi, gestionali e dirigenziali» relativi ai menzionati servizi.

La norma è infatti in rapporto di stretta connessione e inscindibilità funzionale con quella che prevede la loro istituzione: ad essa va pertanto estesa, in via consequenziale, la dichiarazione di illegittimità costituzionale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale).

6.– Non è fondata, invece, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Calabria n. 11 del 2016, che innalza da sei a dodici mesi (rinnovabili) la durata del mandato dei commissari straordinari, di nomina regionale, presso le aziende sanitarie e ospedaliere.

L'assunto del ricorrente è che il prolungamento della durata di queste gestioni straordinarie (previste dagli artt. 3, comma 8, e 20, comma 3, della legge della Regione Calabria 7 agosto 2002, n. 29, recante «Approvazione disposizioni normative collegate alla legge finanziaria regionale relative al Settore Sanità») determinerebbe la loro equiparazione alla gestione ordinaria, in violazione dell'art. 3-bis, comma 3, del d.lgs. n. 502 del 1992, che pone determinati requisiti per la nomina a direttore generale delle aziende sanitarie.

L'assunto non può essere condiviso.

La durata del mandato commissariale, pur prolungato ad un anno, non è infatti equiparabile a quella del direttore generale, che va da tre a cinque anni (in questo senso non solo il d.P.C.m. 31 maggio 2001, n. 319, ma anche e soprattutto l'art. 3-bis, comma 8, del decreto legislativo n. 502 del 1992 e l'art. 2 del decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171, recante «Attuazione della delega di cui all'articolo 11, comma 1, lettera p, della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di dirigenza sanitaria»).

Il prolungamento non è, all'evidenza, finalizzato a rendere ordinaria la gestione commissariale, ma solo a consentire che essa abbia – secondo la non irragionevole valutazione del legislatore regionale – una durata adeguata alla delicatezza e alla complessità dell'incarico.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettere b) e c), della legge della Regione Calabria 20 aprile 2016, n. 11 (Istituzione dei servizi delle professioni sanitarie infermieristiche, ostetriche, riabilitative, tecnico sanitarie, tecniche della prevenzione e delle professioni sociali – modifiche alla legge regionale 7 agosto 2002, n. 29);

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. 1, comma 1, lettera d), della legge della Regione Calabria n. 11 del 2016, limitatamente all'inciso «, definendone gli aspetti organizzativi, gestionali e dirigenziali»;

3)

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Calabria 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 23 maggio 2017.

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

Depositata in Cancelleria il 14 luglio 2017.

Sentenza: 3 luglio 2017 , n. 191

Materia: pubblico impiego, ordinamento civile, coordinamento della finanza pubblica

Parametri invocati: articoli 3, 5, 97, 117, terzo e quarto comma, 118, 119 e 120 della Costituzione, e, per le province autonome, in combinato disposto con l'articolo 10 della legge costituzionale n. 3/2001, in tema di "tutela della salute" e "organizzazione", l'art. 116 e il principio di leale collaborazione, gli articoli 8, numero 1), 9, numero 10), 16, 79, 80, 81, 99, 100 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) e delle relative norme di attuazione in materia di sanità, di finanza pubblica, regionale e provinciale.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Provincia autonoma di Bolzano; Provincia autonoma di Trento, Regione Veneto

Oggetto: art 1, commi 219, 228, 236, 469, secondo periodo, 470, 505, 510, 512, 515, 516, 517, 548, 549, 672, 675 e 676 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) illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 219, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», nella parte in cui si applica anche alle amministrazioni delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano;

2) non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 228, della legge n. 208 del 2015, promosse, in riferimento agli artt. 3, 97, 117, terzo e quarto comma, 118 e 119, della Costituzione, dalla Regione Veneto;

3) non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 236, della legge n. 208 del 2015, promosse, in riferimento agli artt. 8, numero 1), 16 e 79 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 alla norme di attuazione; all'art. 117, quarto comma, Cost., «in combinazione con l'articolo 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001», dalla Provincia autonoma di Bolzano, in riferimento agli artt. 8, numero 1) e 79, quarto comma, del d.P.R. n. 670 del 1972, all'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, agli artt. 3, 97 e 117, quarto comma, Cost., «in combinazione con l'art. 10 legge cost. n. 3 del 2001», dalla Provincia autonoma di Trento;

4) non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 505 e 510, della legge n. 208 del 2015, promosse, in riferimento agli artt. 8, numero 1), 16 e 79 del d.P.R. n. 670 del 1972, al d.lgs. n. 266 del 1992, e all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., dalla Provincia autonoma di Bolzano, e, in riferimento agli artt. 8, numero 1), e 79, quarto comma, del d.P.R. n. 670 del 1972, all'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, e all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., «in quanto maggiormente favorevoli», dalla Provincia autonoma di Trento;

5) non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 512 (nel testo antecedente alle modifiche apportate dall'art. 1, comma 419, lettera a, 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»), 515 (nel testo antecedente e in quello successivo alle modifiche apportate dall'art. 1, comma 419, lettera c, della legge n. 232 del 2016), 516 e 517, della legge n. 208 del 2015, promosse, in riferimento agli artt. 8, numero 1), 16, 79, 99 e 100 del d.P.R. n. 670 del 1972, all'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, al d.P.R. 15 luglio 1988, n. 574, recante «Norme

di attuazione dello Statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di uso della lingua tedesca e della lingua ladina nei rapporti con la pubblica amministrazione e nei procedimenti giudiziari», agli artt. 116, 117, quarto comma, e 119 Cost., dalla Provincia autonoma di Bolzano, e, in riferimento agli artt. 8, numero 1), e 79, quarto comma, del d.P.R. n. 670 del 1972, all'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, e agli artt. 117, quarto comma, e 119, primo comma, Cost., dalla Provincia autonoma di Trento;

6) non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 548 e 549, della legge n. 208 del 2015, promosse, in riferimento agli artt. 9, numero 10), 16, 79, 80, 81, 99 e 100 del d.P.R. n. 670 del 1972, all'art. 34, comma 3, della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), al 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), al d.lgs. n. 266 del 1992, al d.P.R. n. 574 del 1988, al d.P.R. 26 gennaio 1980, n. 197, recante «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 decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 1975, n. 474», all'art. 2 del d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474, recante «Norme di attuazione dello statuto per la regione Trentino-Alto Adige in materia di igiene e sanità», e agli artt. 116, 117, terzo comma, e 119 Cost., dalla Provincia autonoma di Bolzano, e, in riferimento agli artt. 9, numero 10), e 79, quarto comma, del d.P.R. n. 670 del 1972, all'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992 e all'art. 117, terzo comma, Cost., «in combinazione con l'art. 10 legge cost. n. 3 del 2001», dalla Provincia autonoma di Trento;

7) non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 469, secondo periodo, della legge n. 208 del 2015, promosse, in riferimento agli artt. 8, numero 1), 16, 79, secondo e quarto comma, e 104 del d.P.R. n. 670 del 1972, all'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992 e all'art. 117, quarto comma, Cost., dalla Provincia autonoma di Bolzano, e, in riferimento agli artt. 8, numero 1), 79, secondo e quarto comma, e 104 del d.P.R. n. 670 del 1972, all'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992 e all'art. 117, quarto comma, Cost., «in combinazione con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001», dalla Provincia autonoma di Trento;

8) non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 470, della legge n. 208 del 2015, promosse, in riferimento agli artt. 8, numero 1), 9, numero 10), 16, 79, secondo e quarto comma, 80, 81 e 104 del d.P.R. n. 670 del 1972, all'art. 34, comma 3, della legge n. 724 del 1994, al d.lgs. n. 268 del 1992, all'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, al d.P.R. n. 197 del 1980, all'art. 2 del d.P.R. n. 474 del 1975 e all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., «in combinazione con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001», dalla Provincia autonoma di Bolzano, e, in riferimento agli artt. 8, numero 1), 9, numero 10), 79, secondo e quarto comma, e 104 del d.P.R. n. 670 del 1972, all'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992 e all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., «in combinazione con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001», dalla Provincia autonoma di Trento;

9) non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 672, della legge n. 208 del 2015, trasferita sull'art. 11, comma 6, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica), nella formulazione antecedente alle modifiche apportate dall'art. 7, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 100 (Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, recante testo unico in materia di società a partecipazione pubblica), promosse, in riferimento agli artt. 8, numero 1), 16, e 79 del d.P.R. n. 670 del 1972, all'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992 e all'art. 117, quarto comma, Cost., dalla Provincia autonoma di Bolzano e, in riferimento agli artt. 8, numero 1), e 79, quarto comma, del d.P.R. n. 670 del 1972, all'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992 e all'art. 117, quarto comma, Cost., «in combinazione con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001», dalla Provincia autonoma di Trento;

10) non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 675 e 676, della legge n. 208 del 2015, nel testo abrogato dall'art. 43, comma 4, del decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97 (Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della

corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), estese all'art. 15-bis del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 (Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni), introdotto dall'art. 14, comma 2, del d.lgs. n. 97 del 2016, promosse, in riferimento agli artt. 8, numero 1), 16, e 79 del d.P.R. n. 670 del 1972, all'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992 e all'art. 117, quarto comma, Cost., dalla Provincia autonoma di Bolzano e, in riferimento agli artt. 8, numero 1), e 79, quarto comma, del d.P.R. n. 670 del 1972, all'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992 e all'art. 117, quarto comma, Cost., «in combinazione con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001», dalla Provincia autonoma di Trento.

Estensore nota: Carla Paradiso

Sintesi:

La disposizione impugnata prevista dall'articolo 1, comma 219 della legge n. 208 del 2015, applicabile anche alle amministrazioni regionali, prevedeva che fossero resi indisponibili i posti dirigenziali di prima e di seconda fascia delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. 165/2001, «come rideterminati in applicazione dell'articolo 2 del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, e successive modificazioni, vacanti alla data del 15 ottobre 2015, tenendo comunque conto del numero dei dirigenti in servizio senza incarico o con incarico di studio e del personale dirigenziale in posizione di comando, distacco, fuori ruolo o aspettativa».

La stessa disponeva, inoltre, che alla data della sua entrata in vigore – 1 gennaio 2016 – vi fosse la cessazione di diritto, con risoluzione dei relativi contratti, degli incarichi conferiti dopo il 15 ottobre 2015 e prima dell'entrata in vigore della legge (1 gennaio 2016) a copertura dei posti dirigenziali resi indisponibili.

Le Province autonome di Trento e Bolzano pur ritenendo che la normativa oggetto del ricorso non si applichi nei loro confronti per effetto della clausola di salvaguardia prevista dall'articolo 1, comma 992, della legge 208/2015 lamentano che la previsione impugnata limiti arbitrariamente la facoltà di reclutare i dirigenti, con lesione delle competenze normative provinciali in materia di «ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto» (art. 8, numero 1, dello statuto di autonomia), o della competenza residuale in materia di organizzazione amministrativa, attribuita dall'art. 117, quarto comma, Cost., ove il precetto costituzionale accordi un'autonomia più ampia.

La legislazione statale detterebbe norme «di carattere preciso e specifico», in violazione dell'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, che non consente l'immediata applicazione delle norme emanate dal legislatore statale.

Quanto alla cessazione di diritto degli incarichi dirigenziali, la Provincia autonoma di Trento ravvisa anche il contrasto con il principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.) e di buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.).

La cessazione di diritto, comminata dalla norma, precluderebbe in maniera irragionevole alla pubblica amministrazione provinciale la possibilità di valutare autonomamente l'efficienza del personale reclutato.

La Regione Veneto censura tale disciplina per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Essa, difatti, non potrebbe essere annoverata tra gli interventi statali rivolti al coordinamento della finanza pubblica, poiché non produce effetti di sorta sui saldi di finanza pubblica, e presenta un carattere *«puntuale ed esaustivo, che non lascia alcuno spazio aperto all'autonomia regionale, perché definisce uno specifico arco temporale di applicazione, precise categorie dirigenziali incluse ed escluse, puntuali conseguenze sui rapporti già in essere»*, in contrasto con le caratteristiche dei principi di coordinamento della finanza pubblica.

Sarebbe violato anche l'art. 117, quarto comma, Cost., poiché la disposizione impugnata inciderebbe indebitamente sulla materia "ordinamento e organizzazione amministrativa", di competenza residuale delle Regioni, comprensiva della disciplina dei profili pubblicistico-organizzativi.

La Regione ricorrente deduce anche la violazione degli artt. 5 e 120 Cost., espressivi del principio di leale collaborazione, argomentando che la disciplina impugnata, pur determinando un'interferenza con le competenze regionali, «*evidentemente non risolvibile con il mero criterio della prevalenza del legislatore statale*», non prevede alcuna forma di "raccordo" con le Regioni.

Tale mancanza di raccordo determinerebbe anche un contrasto con gli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 della Costituzione.

La normativa in esame contrasterebbe altresì con gli artt. 3 e 97 Cost., nella parte in cui prevede la risoluzione di diritto del contratto per i dirigenti assunti dopo il 15 ottobre 2015 e prima dell'entrata in vigore della legge n. 208 del 2015, in violazione del legittimo affidamento riposto dai dirigenti, tutelato dall'art. 3 Cost., e del buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.). Il contrasto con i parametri estranei al riparto delle competenze tra Stato e Regioni si rifletterebbe sull'autonomia organizzativa della Regione e perciò ridonderebbe «*in una lesione delle competenze regionali di cui agli artt. 117, III e IV comma, e 118 Cost.*».

Sebbene la norma in questione sia stata abrogata dall'art 25 comma 4, del decreto legislativo 25 maggio 2017 n.75, la Corte rileva che la stessa ha avuto applicazione per un arco temporale rilevante dal 1° gennaio 2016 fino a giugno 2017.

La Corte, pertanto, afferma che la questione di legittimità è fondata in riferimento all'art 117, quarto comma, Cost. in quanto i profili pubblico organizzativi dell'impiego pubblico regionale «*rientrano nell'ordinamento e organizzazione amministrativa regionale, e quindi appartengono alla competenza legislativa residuale della Regione*», entro cui si collocano anche le procedure concorsuali pubblicistiche per l'accesso al ruolo, (così come a tutto il pubblico impiego: sentenze n. 149/2012, n. 310/2011 e n. 324/2010) il conferimento degli incarichi (sentenza n. 105/2013) e la durata degli stessi. In tale contesto, dunque, il legislatore statale può intervenire solo per fissare principi generali a garanzia del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione (sentenza n. 105 del 2013).

La Corte evidenzia come la disciplina in esame racchiude previsioni quanto mai dettagliate e penetranti anche in merito alla cessazione ope legis degli incarichi e alla risoluzione dei contratti e incide direttamente sul conferimento e sulla durata degli incarichi dirigenziali, aspetti devoluti alla competenza regionale residuale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa. «*La norma impugnata, circoscritta a un periodo transitorio e legata all'attuazione della riforma della pubblica amministrazione, non rappresenta espressione della competenza statale a fissare i principi generali a garanzia del buon andamento e dell'imparzialità della pubblica amministrazione. Deve essere, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 219, della legge n. 208 del 2015, nella parte in cui si applica anche alle amministrazioni delle Regioni e delle Province autonome.*»

La Regione Veneto ha impugnato anche l'articolo 1, comma 228, ultimo periodo, della legge n. 208 del 2015, nella parte in cui «*blocca, per il biennio 2017-2018, la possibilità per le Regioni e gli enti locali "virtuosi" di procedere ad assunzioni a tempo indeterminato prescindendo dal limite del 25% del personale cessato nell'anno precedente*».

Secondo la Regione ricorrente la disciplina censurata confliggerebbe con il principio di ragionevolezza, di proporzionalità, di congruenza e con il buon andamento della pubblica amministrazione (artt. 3 e 97 Cost.) e imporrebbe una misura ispirata ad un arbitrario automatismo, non giustificata dall'esigenza di riassorbire il personale riallocato degli enti di area vasta. Sarebbero violati anche gli articoli 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost., sul presupposto che l'intervento normativo in discussione limiti l'autonomia organizzativa di una Regione "virtuosa".

La questione non è fondata. La norma impugnata si inserisce in un contesto di misure volte a limitare la spesa relativa al personale degli enti territoriali. Per ragioni di coordinamento finanziario ben può il legislatore statale imporre in via transitoria agli enti autonomi vincoli alle politiche di

bilancio, atti a contenere il tasso di crescita della spesa corrente rispetto agli anni precedenti (sentenza n. 36/2004).

Come traspare anche dai dati contabili acquisiti nel corso dei lavori parlamentari, la norma impugnata incide su un aggregato rilevante della spesa corrente, che si identifica nella spesa per il personale, voce di importanza strategica, nelle sue molteplici componenti, per l'attuazione del patto di stabilità interno (sentenza n. 169/2007).

La disciplina prefigurata dal legislatore reca principi di coordinamento della finanza pubblica, nel rispetto dei requisiti che la giurisprudenza della Corte ha individuato per escludere l'illegittimità delle misure limitative dell'autonomia regionale (sentenza n. 218/2015).

Quanto al paventato trattamento deterioro degli enti "virtuosi", la Corte ha osservato che il carattere generale degli interventi di riordino impone una disciplina uniforme e che questa disciplina, di per sé priva di intenti premiali o punitivi, non può essere diversamente calibrata in ragione di presunte specificità territoriali (sentenze n. 176 e n. 159 del 2016).

Riguardo alle altre questioni sollevate dalle Province autonome di Trento e di Bolzano, prima di procedere, la Corte precisa che la clausola di salvaguardia enunciata dall'art 1, comma 992, della citata legge n. 208 del 2015 ha una portata generale ed impone il rispetto delle prerogative statutarie, sia sostanziali che procedurali, degli enti dotati di autonomia speciale.

La Corte ricorda di aver già chiarito in precedenza, che le autonomie speciali, nonostante siano titolari di autonomia finanziaria, devono comunque assicurare il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, al fine di garantire la sostenibilità del sistema nel quale esse stesse sono incluse. Con riguardo alle Province autonome di Trento e di Bolzano sono le stesse norme di attuazione, in particolare l'art 2 del d.lgs. n. 266 del 1992 a porre a carico degli enti autonomi un generale obbligo di adeguamento a *«principi e norme costituenti limiti indicati dagli articoli 4 e 5 dello statuto speciale e recati da atto legislativo dello Stato il cui mancato rispetto costituisce vizio di legittimità costituzionale delle disposizioni legislative regionali o provinciali»*.

La norma così formulata, quindi, obbliga gli enti in questione a conformarsi ai medesimi vincoli o nell'esercizio di proprie competenze legislative (art 2 d.lgs. n. 266 del 1992, richiamato dall'art 79, quarto comma, del d.P.R. n. 670 del 1972) o secondo modalità procedurali dominate dal principio consensualistico.

Relativamente alla disposizione impugnata prevista dall'articolo 1 comma 236 della legge 208 del 2015 in virtù del quale, a decorrere dal 1° gennaio 2016, le risorse destinate al trattamento accessorio del personale, anche dirigenziale, delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, non avrebbero potuto superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2015 e avrebbero dovuto subire una automatica riduzione, in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio, tenendo conto del personale che avrebbe potuto essere reclutato alla stregua della normativa vigente, la Corte esclude la cessazione della materia del contendere a seguito dell'abrogazione della norma in questione ed afferma l'infondatezza della questione di legittimità sollevata con riferimento agli articoli 8, n. 1 e 16 dello statuto di autonomia, articolo 3 della legge costituzionale n. 3/2001 ed articoli 3 e 97 della Costituzione, in quanto la materia, avente ad oggetto i limiti ai trattamenti accessori, è riconducibile ai principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica.

La Corte esclude l'immediata applicabilità alle Province autonome della norma in questione stante la piena operatività della clausola di salvaguardia per effetto dell'assenza di disposizioni specificatamente indirizzate alle Province autonome ed afferma la sussistenza dell'obbligo di adeguamento delle Province, nei limiti e con le modalità tracciate dalla normativa statutarie e attuativa dello statuto (materia inerente la competenza concorrente delle autonomie speciali sent. n. 61 del 2014).

Con riguardo all'articolo 1 commi 505, 510, 512, 515, 516, 517, 518, 548 e 549 della legge 208 del 2015, finalizzato alla razionalizzazione ed alla trasparenza degli acquisti delle amministrazioni pubbliche, la Corte afferma che le questioni di legittimità per violazione della competenza legislativa primaria ex articolo 8, n. 1 e della potestà amministrativa (Provincia di Bolzano) ex articolo 16 dello statuto, nonché dell'articolo 117, quarto comma, Cost. non sono

fondate ritenendo corretta la premessa a sostegno dei ricorsi secondo cui le norme denunciate non si applicano per effetto della clausola di salvaguardia.

La Corte, richiama la propria giurisprudenza consolidata chiarendo che la disciplina della razionalizzazione e della centralizzazione degli acquisti, pur diversamente modulata nel volgere degli anni, non supera «*i limiti di un principio di coordinamento adottato entro l'ambito della discrezionalità del legislatore statale*» e finalizzato al contenimento della spesa (sentenza n. 417/2005 e sentenza n. 162/2007).

Tale disciplina, difatti, incide «*sulla spesa pubblica ai fini del conseguimento di obiettivi di risparmio*» (sentenza n. 124/2015) e, nel perseguire obiettivi di trasparenza e di riduzione dei costi, lascia inalterato «*il profilo dell'esercizio proprio delle funzioni spettanti a ciascuna amministrazione coinvolta*» (sentenza n. 152/2015).

La Corte esclude, pertanto, l'immediata applicabilità alle Province autonome delle norme in questione ed afferma la permanenza in capo alle ricorrenti dell'obbligo di adeguamento della normativa provinciale ai principi fondamentali dettati dalla legge statale.

Con riguardo alla lamentata violazione del principio di parità linguistica (articoli 99 e 100 dello statuto di autonomia e delle relative norme di attuazione d.P.R. 574 del 1988) formulata dalla Provincia di Bolzano relativamente all'articolo 1, commi 512, 515, 516, 517, 548 e 549, della legge n. 208/2015, la Corte ha ritenuto non fondata la censura in quanto le finalità di razionalizzazione e trasparenza, sottese alla disciplina impugnata, che il legislatore provinciale è chiamato a precisare e a definire secondo le modalità previste dall'articolo 2 del d.lgs. 266 del 1992, conducono ad escludere la violazione di tale principio. Le norme impugnate, infatti, non ostacolano l'acquisto di beni e servizi adoperando le lingue tedesca e ladina.

In merito alle censure proposte all'articolo 1, commi 469, secondo periodo, e 470, della legge n. 208/2015, circa l'unilaterale decisione da parte dell'esecutivo, in violazione del principio pattizio che presiede all'individuazione delle modalità con cui le Province autonome concorrono al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, di fissare i criteri di determinazione degli oneri per i rinnovi contrattuali per il triennio 2016-2018, nonché quelli derivanti dalla corresponsione dei miglioramenti economici al personale di cui all'articolo 3, comma 2, d.lgs. 165/2001, la Corte afferma l'infondatezza delle questioni di legittimità.

La Corte osserva, infatti, che ai sensi dell'articolo 48 comma 2 del d.lgs. 165 del 2001 è il Governo a definire le risorse relative agli incrementi retributivi per il rinnovo dei contratti collettivi nazionali delle amministrazioni regionali, locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale nel rispetto dei vincoli di bilancio, del patto di stabilità e di analoghi strumenti di contenimento della spesa pubblica, previa consultazione con le rispettive rappresentanze istituzionali del sistema delle autonomie.

In tale contesto si inserisce la disposizione impugnata che affida ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri la fissazione dei criteri per la determinazione degli oneri per i rinnovi contrattuali, con riguardo alle amministrazioni diverse da quelle statali e al personale convenzionato con il Servizio sanitario nazionale.

In questo caso, precisa la Corte, l'operatività della clausola di salvaguardia si impone per tutelare le prerogative di autonomia delle Province ricorrenti.

Gli oneri per i rinnovi contrattuali, infatti, gravano sui bilanci delle Province e la fissazione dei relativi criteri di determinazione incide unilateralmente sulla loro autonomia finanziaria in contrasto con le procedure pattizie previste dallo statuto per la modifica delle modalità con le quali le Province autonome concorrono al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica.

Negli ambiti coinvolti dalle norme censurate, l'autonomia finanziaria si raccorda alla potestà legislativa primaria che compete alle Province autonome in materia di organizzazione degli uffici e del personale (art. 8, n. 1, dello statuto) e alla competenza concorrente in materia di tutela della salute (art. 117, terzo comma, Cost.).

Le norme impugnate, pertanto, non sono di per sé applicabili alle Province autonome e devono essere recepite mediante le procedure consensuali delineate dalla normativa statutaria e di attuazione statutaria.

Relativamente alla questione di legittimità dell'articolo 1, commi 672, 675 e 676, modificati nelle more del giudizio, la Corte precisa in via preliminare che, quanto al comma 672, la questione è trasferita al testo modificato mentre con riferimento ai commi 675 e 676 lo scrutinio è esteso alla nuova formulazione.

Il comma 672, in sintesi, è finalizzato all'individuazione dei limiti massimi cui far riferimento per la determinazione dei compensi di amministratori, dirigenti e dipendenti di società direttamente o indirettamente controllate da amministrazioni dello Stato e dalle altre amministrazioni pubbliche; i commi 675 e 676 impongono alle società a controllo pubblico e alle società in regime di amministrazione straordinaria l'onere di pubblicare i dati riguardanti l'atto di conferimento dell'incarico, l'oggetto della prestazione, la ragione dell'incarico e la durata, comminando sanzioni in caso di mancata pubblicazione.

Sulle censure formulate dalle Province autonome relative alla violazione della loro autonomia organizzativa, la Corte afferma l'infondatezza delle stesse in quanto tale autonomia si esplica nella scelta dei disparati modelli previsti per lo svolgimento delle finalità istituzionali.

Una volta scelto un modello societario si è anche scelto di rispettarne lo statuto che, pur contraddistinto da «*rilevanti profili di matrice pubblicistica*», è «*riconducibile, in termini generali, al modello societario privatistico*» prefigurato dal codice civile (sentenza n. 229/2013).

La Corte precisa, infatti, che la disciplina dei compensi di amministratori, dirigenti e dipendenti, la puntuale regolamentazione del conferimento e della pubblicità degli incarichi di consulenza, di collaborazione e degli incarichi professionali, le previsioni sul pagamento dei relativi compensi, attengono alla materia dell'ordinamento civile, di competenza esclusiva del legislatore statale.

Le norme impugnate riguardano pertanto aspetti eminentemente privatistici, connessi al rapporto negoziale che si instaura tra le società a controllo pubblico e un'ampia platea di soggetti, e, per tali profili, si ravvisa l'esigenza di apprestare una disciplina uniforme a livello nazionale. La pertinenza delle norme impugnate alla materia dell'ordinamento civile non è peraltro esclusa dalla peculiarità della regolamentazione rispetto alle previsioni codicistiche.

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni varie per il contenimento della spesa in materia di impiego pubblico (dirigenza; trattamento accessorio; assunzioni a tempo indeterminato; oneri per i rinnovi contrattuali) - Obbligo per le amministrazioni pubbliche di approvvigionamento esclusivamente tramite Consip S.p.A. o i soggetti aggregatori - Limite ai compensi massimi di amministratori, dirigenti e dipendenti delle società a controllo pubblico - Obbligo di pubblicazione di informazioni concernenti il conferimento degli incarichi e dei compensi - Obbligo, per le amministrazioni pubbliche, di approvazione, comunicazione e pubblicazione del programma biennale degli acquisti di beni e di servizi di importo unitario stimato superiore a 1 milione di euro - Responsabilità amministrativa e disciplinare dei dirigenti in caso di inosservanza. - 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 219, 228, 236, 469, secondo periodo, 470, 505, 510, 512, 515, 516, 517, 548, 549, 672, 675 e 676. - (T-170191) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.29 del 19-7-2017)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 219, 228, 236, 469, secondo periodo, 470, 505, 510, 512, 515, 516, 517, 548, 549, 672, 675 e 676, 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, dalla Regione Veneto e dalla Provincia autonoma di Trento con ricorsi rispettivamente notificati il 26 febbraio-7 marzo, il 26-29 febbraio e il 29 febbraio 2016, depositati in cancelleria il 4, l'8 e il 10 marzo 2016 ed iscritti rispettivamente ai numeri 10, 17 e 20 del registro ricorsi 2016;

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 10 maggio 2017 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi gli avvocati Renate von Guggenberg per la Provincia autonoma di Bolzano, 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 Andrea Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– La Provincia autonoma di Bolzano, con ricorso iscritto al n. 10 del registro ricorsi 2016, ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 219, 236, 469, secondo periodo, 470, 505, 510, 512, 515, 516, 517, 548, 549, 672, 675 e 676 della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», ritenendo violati gli artt. 8, numero 1), 9, numero 10), 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) e le relative norme di attuazione (art. 2 del d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474, recante «Norme di attuazione dello statuto per la regione Trentino-Alto Adige in materia di igiene e sanità» e d.P.R. 26 gennaio 1980, n. 197, recante «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 decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 1975, n. 474»); gli artt. 79, 80 e 81 dello statuto di autonomia e le relative norme di attuazione (artt. 2 e 4 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, recante «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»; artt. 17, 18 e 19 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», e art. 34, comma 3, della legge 23 dicembre 1994, n. 724, recante «Misure di razionalizzazione della finanza pubblica»); gli artt. 99 e 100 dello statuto e le relative norme di attuazione (d.P.R. 15 luglio 1988, n. 574, recante «Norme di attuazione dello Statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di uso della lingua tedesca e della lingua ladina nei rapporti con la pubblica amministrazione e nei procedimenti giudiziari»); l'art. 117, terzo e quarto comma, della Costituzione, «in combinato disposto con l'articolo 10 della legge costituzionale n. 3/2001», in tema di «tutela della salute» e «organizzazione»; gli artt. 116 e 119 Cost. e il principio di leale collaborazione, «anche in relazione all'articolo 120 della Costituzione».

2.– La Provincia autonoma di Trento, con il ricorso iscritto al n. 20 del registro ricorsi 2016, ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale delle medesime disposizioni della legge di stabilità 2016, per contrasto con gli artt. 8, numero 1), 9, numero 10), 79 e 104 del d.P.R. n. 670 del 1972, con gli artt. 2 e 4 del d.lgs. n. 266 del 1992 e, se norma più favorevole, con l'art. 117, terzo e quarto comma, Cost. (in combinazione con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante «Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione»), con l'art. 119 Cost. e con gli artt. 3 e 97 Cost.

3.– La Regione Veneto, con ricorso iscritto al n. 17 del registro ricorsi 2016, ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 219 e 228, della legge n. 208 del 2015, prospettando la violazione degli artt. 3, 5, 97, 117, terzo e quarto comma, 118, 119 e 120 Cost..

4.– Deve essere riservata a separate pronunce la decisione sull'impugnazione di altre disposizioni della legge n. 208 del 2015.

4.1.– I giudizi, così delimitati, devono essere riuniti, in ragione della loro connessione oggettiva, per essere trattati congiuntamente e decisi con un'unica pronuncia.

5.– Occorre, in primo luogo, esaminare le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 219, della legge n. 208 del 2015, impugnato dalla Regione Veneto e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano.

5.1.– L'art. 1, comma 219, della legge n. 208 del 2015, applicabile anche alle amministrazioni regionali, statuiva che fossero resi indisponibili i posti dirigenziali di prima e di seconda fascia delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), «come rideterminati in applicazione dell'articolo 2 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, e successive modificazioni, vacanti alla data del 15 ottobre 2015, tenendo comunque conto del numero dei dirigenti in servizio senza incarico o con incarico di studio e del personale dirigenziale in posizione di comando, distacco, fuori ruolo o aspettativa».

Lo stesso art. 1, comma 219, disponeva che – alla data della sua entrata in vigore (1° gennaio 2016) – vi fosse la cessazione di diritto, con risoluzione dei relativi contratti, degli incarichi conferiti dopo il 15 ottobre 2015 e prima dell'entrata in vigore della legge (1° gennaio 2016) a copertura dei posti dirigenziali resi indisponibili.

5.2.– La Regione Veneto censura tale disciplina per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Essa, difatti, non potrebbe essere annoverata tra gli interventi statali rivolti al coordinamento della finanza pubblica, poiché non produce effetti di sorta sui saldi di finanza pubblica, e presenta un carattere «puntuale ed esaustivo, che non lascia alcuno spazio aperto alla autonomia regionale, perché definisce uno specifico temporale di applicazione, precise categorie dirigenziali incluse ed escluse, puntuali conseguenze sui rapporti già in essere», in contrasto con le caratteristiche dei principi di coordinamento della finanza pubblica.

Sarebbe violato anche l'art. 117, quarto comma, Cost. La disposizione impugnata inciderebbe indebitamente sulla materia “ordinamento e organizzazione amministrativa”, di competenza residuale delle Regioni, comprensiva della disciplina dei profili pubblicistico-organizzativi.

La Regione ricorrente deduce anche la violazione degli artt. 5 e 120 Cost., espressivi del principio di leale collaborazione, argomentando che la disciplina impugnata, pur determinando un'interferenza con le competenze regionali, «evidentemente non risolvibile con il mero criterio della prevalenza del legislatore statale», non prevede alcuna forma di “raccordo” con le Regioni.

Tale mancanza di raccordo determinerebbe anche un contrasto con gli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost.

La normativa in esame contrasterebbe altresì con gli artt. 3 e 97 Cost., nella parte in cui prevede la risoluzione di diritto del contratto per i dirigenti assunti dopo il 15 ottobre 2015 e prima dell'entrata in vigore della legge n. 208 del 2015, in violazione del legittimo affidamento riposto dai dirigenti, tutelato dall'art. 3 Cost., e del buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.). Il contrasto con i parametri estranei al riparto delle competenze tra Stato e Regioni si rifletterebbe sull'autonomia organizzativa della Regione e perciò ridonderebbe «in una lesione delle competenze regionali di cui agli artt. 117, III e IV comma, e 118 Cost.».

Anche le Province autonome di Trento e di Bolzano hanno formulato censure nei confronti della medesima disposizione, pur muovendo dal presupposto che la normativa in esame non si applichi nei loro confronti, per effetto della clausola di salvaguardia di cui all'art. 1, comma 992, della legge n. 208 del 2015.

Le Province autonome ricorrenti assumono che, ad ogni modo, la previsione impugnata limiti arbitrariamente la facoltà di reclutare i dirigenti, con lesione delle competenze normative provinciali in materia di «ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto» (art. 8, numero 1, dello statuto di autonomia), o della competenza residuale in materia di organizzazione amministrativa, attribuita dall'art. 117, quarto comma, Cost., ove il precetto costituzionale accordi un'autonomia più ampia.

La legislazione statale detterebbe norme «di carattere preciso e specifico», in violazione dell'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, che non consente l'immediata applicazione delle norme emanate dal legislatore statale.

Quanto alla cessazione di diritto degli incarichi dirigenziali, la Provincia autonoma di Trento ravvisa anche il contrasto con il principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.) e di buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.). La cessazione di diritto comminata dalla norma precluderebbe in maniera irragionevole alla pubblica amministrazione provinciale la possibilità di valutare autonomamente l'efficienza del personale reclutato.

5.3.– E' utile evidenziare, preliminarmente, che l'art. 1, comma 219, della legge n. 208 del 2015, è stato abrogato dall'art. 25, comma 4, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, recante «Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera a), e 2, lettere b), c), d) ed e) e 17, comma 1, lettere a), c), e), f), g), h), l) m), n), o), q), r), s) e z), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche».

La nuova disciplina è entrata in vigore a decorrere dal 22 giugno 2017, alla stregua delle regole generali enunciate dall'art. 73, terzo comma, Cost.

Occorre verificare se, alla stregua di tale sopravvenienza normativa, possa dirsi cessata la materia del contendere. Per giurisprudenza costante 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)» (sentenza n. 59 del 2017, punto 3.1. del Considerato in diritto).

Nel caso di specie, la norma abrogata ha avuto applicazione per un arco temporale rilevante, dal 1° gennaio 2016, data di entrata in vigore della legge di stabilità 2016, fino al 21 giugno 2017. Tale circostanza, di per sé, esclude la cessazione della materia del contendere.

5.4.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 219, della legge n. 208 del 2015 è fondata, in riferimento all'art. 117, quarto comma, Cost.

La norma impugnata era destinata a operare nelle more dell'adozione dei decreti legislativi attuativi degli artt. 8, 11 e 17 della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), riguardanti, rispettivamente, la «Riorganizzazione dell'amministrazione dello Stato», la «Dirigenza pubblica», il «Riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche», e nelle more «dell'attuazione dei commi 422, 423, 424 e 425 dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190, e successive modificazioni», relativi al processo di riordino degli enti di area vasta e di ricollocazione del personale.

La previsione restrittiva faceva salvi solo «i casi per i quali, alla data del 15 ottobre 2015, sia stato avviato il procedimento per il conferimento dell'incarico e, anche dopo la data di entrata in vigore della presente legge, quelli concernenti i posti dirigenziali in enti pubblici nazionali o strutture organizzative istituiti dopo il 31 dicembre 2011, i posti dirigenziali specificamente previsti dalla legge o appartenenti a strutture organizzative oggetto di riordino negli anni 2014 e 2015 con riduzione del numero dei posti e, comunque, gli incarichi conferiti a dirigenti assunti per concorso pubblico bandito prima della data di entrata in vigore della presente legge o da espletare a norma del comma 216, oppure in applicazione delle procedure di mobilità previste dalla legge».

In ogni altra ipotesi, le amministrazioni pubbliche avrebbero potuto conferire incarichi dirigenziali «solo nel rispetto del numero complessivo dei posti resi indisponibili».

Questa Corte è costante nell'affermare che i profili pubblicistico-organizzativi dell'impiego pubblico regionale «rientrano nell'ordinamento e organizzazione amministrativa regionale, e quindi appartengono alla competenza legislativa residuale della Regione» (sentenza n. 149 del 2012, punto 4.2. del Considerato in diritto; nello stesso senso, sentenza n. 63 del 2012, punto 3.1. del Considerato in diritto), di cui all'art. 117, quarto comma, Cost.

Nel disciplinare l'indisponibilità dei posti dirigenziali di prima e di seconda fascia, vacanti alla data del 15 ottobre 2015, e la cessazione di diritto degli incarichi dirigenziali conferiti tra il 15 ottobre 2015 e il 1° gennaio 2016, la norma impugnata è riconducibile alla competenza residuale ex art. 117, quarto comma, Cost. in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa regionale, «entro cui si collocano le procedure concorsuali pubblicistiche per l'accesso al ruolo (così come a tutto il pubblico impiego: sentenze n. 310 del 2011 e n. 324 del 2010), il conferimento degli incarichi (sentenza n. 105 del 2013) e la durata degli stessi.

Questa Corte ha ritenuto tali aspetti inerenti ai profili pubblicistico-organizzativi della dirigenza pubblica, così come di tutto il lavoro pubblico (fra le tante, sentenza n. 149 del 2012).

Il legislatore statale interviene in questi casi solo per fissare principi generali a garanzia del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione (sentenza n. 105 del 2013)» (sentenza n. 251 del 2016, punto 4.2.1. del Considerato in diritto).

La disciplina in esame racchiude previsioni quanto mai dettagliate e penetranti anche in merito alla cessazione ope legis degli incarichi e alla risoluzione dei contratti e incide direttamente sul conferimento e sulla durata degli incarichi dirigenziali, aspetti devoluti alla competenza regionale residuale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa.

La norma impugnata, circoscritta a un periodo transitorio e legata all'attuazione della riforma della pubblica amministrazione, non rappresenta espressione della competenza statale a fissare i principi generali a garanzia del buon andamento e dell'imparzialità della pubblica amministrazione.

5.5.– Deve essere, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 219, della legge n. 208 del 2015, nella parte in cui si applica anche alle amministrazioni delle Regioni e delle Province autonome.

5.6.– Restano assorbite le ulteriori censure formulate dalla Regione Veneto e dalle Province autonome ricorrenti nei confronti della medesima disposizione.

6.– La Regione Veneto ha impugnato anche l'art. 1, comma 228, ultimo periodo, della legge n. 208 del 2015, nella parte in cui «blocca, per il biennio 2017-2018, la possibilità per le Regioni e gli enti locali “virtuosi” di procedere ad assunzioni a tempo indeterminato prescindendo dal limite del 25% del personale cessato nell'anno precedente».

6.1.– Ad avviso della Regione ricorrente la disciplina censurata confliggerebbe con il principio di ragionevolezza, di proporzionalità, di congruenza e con il buon andamento della pubblica amministrazione (artt. 3 e 97 Cost.) e imporrebbe una misura ispirata ad un arbitrario automatismo, non giustificata dall'esigenza di riassorbire il personale riallocato degli enti di area vasta.

Sarebbero violati anche gli artt. 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost., sul presupposto che l'intervento normativo in discussione limiti l'autonomia organizzativa di una Regione “virtuosa”, in misura non giustificata dall'esigenza di riassorbire il personale riallocato degli enti di area vasta e senza tener conto della situazione dell'ente pubblico dal punto di vista della dotazione di personale. Si delineerebbe in tal modo un automatismo illegittimo, «non proporzionato e incongruente sotto il profilo della connessione razionale e della necessità».

6.2.– Si deve rilevare, in via preliminare, che le modificazioni apportate dall’art. 16, comma 1-bis, del decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113 (Misure finanziarie urgenti per gli enti territoriali e il territorio), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2016, n. 160; dall’art. 1, comma 479, lettera d), 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); e dall’art. 22, commi 2 e 3, 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), convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96, sono intervenute su altre previsioni del citato art. 1, comma 228, e non hanno inciso sullo specifico precetto impugnato dalla Regione ricorrente.

6.3.– La questione non è fondata.

6.3.1.– La norma impugnata si inserisce in un contesto di misure volte a limitare la spesa relativa al personale degli enti territoriali.

L’art. 3, comma 5-quater, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l’efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, prevede che le Regioni e gli enti locali sottoposti al patto di stabilità interno, quando l’incidenza della spesa relativa al personale sulla spesa corrente sia pari o inferiore al 20 per cento, possano procedere ad assunzioni a tempo indeterminato, a decorrere dal 1° gennaio 2014, «nel limite dell’80 per cento della spesa relativa al personale di ruolo cessato dal servizio nell’anno precedente e nel limite del 100 per cento a decorrere dall’anno 2015», fermi restando i «vincoli generali sulla spesa di personale».

L’ultimo periodo dell’impugnato art. 1, comma 228, sospende tale facoltà per gli anni 2017 e 2018 e rende così generale l’applicazione della regola enunciata dal primo periodo del medesimo comma, che consente alle amministrazioni assoggettate al patto di stabilità interno di procedere alle assunzioni a tempo indeterminato di personale di qualifica non dirigenziale per gli anni 2016, 2017 e 2018 «nel limite di un contingente di personale corrispondente, per ciascuno dei predetti anni, ad una spesa pari al 25 per cento di quella relativa al medesimo personale cessato nell’anno precedente».

6.3.2.– Per ragioni di coordinamento finanziario ben può il legislatore statale imporre in via transitoria agli enti autonomi vincoli alle politiche di bilancio, atti a contenere il tasso di crescita della spesa corrente rispetto agli anni precedenti (sentenza n. 36 del 2004).

Come traspare anche dai dati contabili acquisiti nel corso dei lavori parlamentari, la norma impugnata incide su un aggregato rilevante della spesa corrente, che si identifica nella spesa per il personale, voce di importanza strategica, nelle sue molteplici componenti, per l’attuazione del patto di stabilità interno (sentenza n. 169 del 2007).

La disciplina prefigurata dal legislatore reca principi di coordinamento della finanza pubblica, nel rispetto dei requisiti che la giurisprudenza di questa Corte ha individuato per escludere l’illegittimità delle misure limitative dell’autonomia regionale (sentenza n. 218 del 2015).

Essa, invero, non prevede in modo esaustivo strumenti e modalità di perseguimento degli obiettivi, comunque rimessi all’apprezzamento delle Regioni, e presenta un carattere transitorio e delimitato nel tempo, circoscritto al biennio 2017-2018, periodo in cui si ripristina la vigenza della regola generale e si sospende l’applicazione di una disciplina derogatoria più flessibile, legata a situazioni di modesta incidenza della spesa del personale rispetto alla spesa corrente.

Quanto al paventato trattamento peggiore degli enti “virtuosi”, questa Corte ha osservato che il carattere generale degli interventi di riordino impone una disciplina uniforme e che questa disciplina, di per sé priva di intenti premiali o punitivi, non può essere diversamente calibrata in ragione di presunte specificità territoriali (sentenze n. 176 e n. 159 del 2016).

7.– Lo scrutinio delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale, promosse dalle Province autonome di Trento e di Bolzano, impone di verificare preliminarmente l'operatività della clausola di salvaguardia, enunciata dall'art. 1, comma 992, della citata legge n. 208 del 2015 con la seguente formulazione: «Le disposizioni della presente 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, anche con riferimento alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3».

7.1.– Posta a presidio delle prerogative regionali e provinciali statutarie e di attuazione statutaria, tale clausola, come più volte ribadito da questa Corte (fra le tante, sentenze n. 23 del 2014 e n. 241 del 2012), riveste la funzione di limite per l'applicazione delle disposizioni della legge statale in cui ciascuna clausola è inserita e implica che le disposizioni della legge statale non siano applicabili nei confronti degli enti a statuto speciale, se in contrasto con gli statuti e le relative norme di attuazione.

L'art. 1, comma 992, della legge n. 208 del 2015, introdotto nel corso dell'esame al Senato al precipuo scopo di tutelare le autonomie speciali (emendamento 50.0.14), non contempla una mera formula di stile, priva di significato normativo, ma ha la precisa funzione di rendere applicabili le disposizioni della medesima legge agli enti ad autonomia differenziata, a condizione che tali disposizioni non siano lesive delle prerogative regionali e provinciali.

L'operatività delle clausole di salvaguardia deve essere esclusa nei particolari casi in cui singole norme di legge, in virtù di una previsione espressa, siano direttamente e immediatamente applicabili agli enti ad autonomia speciale (fra le tante, sentenza n. 40 del 2016).

Si deve dunque verificare, con riguardo alle singole disposizioni impugnate, se esse si rivolgano espressamente anche agli enti dotati di autonomia speciale, con l'effetto di neutralizzare la portata della clausola generale.

7.2.– La non applicabilità delle disposizioni di legge statale lesive delle prerogative delle autonomie speciali assume una declinazione diversa a seconda che il contrasto si risolva nell'invasione di una sfera di competenza dell'ente autonomo, al di fuori dei casi di intreccio con competenze statali.

Con riguardo alle Province autonome di Trento e di Bolzano, sono le stesse norme di attuazione, e in particolare l'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, a porre a carico degli enti autonomi un generale obbligo di adeguamento a «principi e norme costituenti limiti indicati dagli artt. 4 e 5 dello statuto speciale e recati da atto legislativo dello Stato», il cui mancato rispetto costituisce vizio di legittimità costituzionale delle disposizioni legislative regionali o provinciali.

Un peculiare obbligo di adeguamento si è delineato con riguardo alle misure di contenimento della spesa pubblica, definite dalle leggi di stabilità in vista del perseguimento degli obiettivi di coordinamento della finanza pubblica, anche alla luce dei vincoli derivanti dall'adesione all'Unione europea.

Infatti, questa Corte ha più volte riconosciuto che le autonomie speciali, nonostante siano titolari di autonomia finanziaria, devono comunque assicurare il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, al fine di garantire la sostenibilità del sistema nel quale esse stesse sono incluse (fra le tante, sentenza n. 19 del 2015).

La tutela dell'unità economica della Repubblica assume a tale riguardo rilievo preponderante e si affianca all'obbligo di prevenire squilibri di bilancio, con specifico riferimento all'andamento dei conti pubblici degli enti a ordinamento particolare (fra le tante, sentenza n. 39 del 2014).

Una clausola di salvaguardia di portata generale, come quella racchiusa nella legge di stabilità 2016, impone comunque il rispetto delle prerogative statutarie, sia sostanziali sia procedurali, degli enti dotati di autonomia speciale.

In definitiva, sia nell'imporre, in termini generali, il rispetto dello statuto e delle norme di attuazione statutaria, sia nell'imporre modalità procedurali specifiche previste dagli statuti e dalle relative norme di attuazione, essa obbliga gli enti in questione a conformarsi ai medesimi vincoli, o nell'esercizio di proprie competenze legislative (art. 2 d.lgs. n. 266 del 1992, richiamato dall'art. 79,

quarto comma, del d.P.R. n. 670 del 1972) o secondo modalità procedurali dominate dal principio consensualistico.

7.3.– Così definita la portata della clausola di salvaguardia, si deve ora esaminare se le singole disposizioni impugnate siano compatibili con gli statuti speciali e con le relative norme di attuazione e, quindi, se siano applicabili alle Province autonome ricorrenti.

8.– Le Province autonome di Trento e di Bolzano hanno impugnato l'art. 1, comma 236, della legge n. 208 del 2015, in virtù del quale, a decorrere dal 1° gennaio 2016, le risorse destinate al trattamento accessorio del personale, anche dirigenziale, delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001 non avrebbero potuto superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2015 e avrebbero dovuto subire una automatica riduzione, in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio, tenendo conto del personale che avrebbe potuto essere reclutato alla stregua della normativa vigente.

8.1.– Tali previsioni sono censurate per violazione della potestà legislativa primaria che compete alla Provincia in materia di ordinamento degli uffici provinciali e del personale (art. 8, numero 1, dello statuto di autonomia), nonché della relativa potestà amministrativa (art. 16 dello statuto, evocato dalla sola Provincia autonoma di Bolzano).

Le Province autonome ricorrenti denunciano, ove si configuri come norma più favorevole alla stregua dell'art. 3 della l. cost. n. 3 del 2001, anche la violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost., che attribuisce alle Regioni e alle Province autonome la competenza residuale in materia di organizzazione amministrativa.

La Provincia di Trento deduce, inoltre, la violazione del principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.) e di buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.), poiché sarebbe inibita la facoltà della pubblica amministrazione di richiedere lavoro straordinario, retribuito proprio con il trattamento accessorio così limitato, e, dal canto suo, il lavoratore che ha prestato lavoro straordinario sarebbe costretto a rinunciare alla retribuzione maturata.

Secondo le Province ricorrenti, le misure sottoposte allo scrutinio di questa Corte non potrebbero essere ricondotte, per il carattere di minuto dettaglio che le contraddistingue, ai principi di coordinamento della finanza pubblica, principi che le Province autonome sono chiamate ad attuare nel rispetto della normativa statutaria (art. 79, quarto comma, del d.P.R. n. 670 del 1972) e di attuazione statutaria (art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992).

8.2.– Si deve dar conto, in via preliminare, dell'abrogazione dell'art. 1, comma 236, della legge n. 208 del 2015, per effetto dell'art. 23, comma 2, secondo periodo, del d.lgs. n. 75 del 2017, in vigore dal 22 giugno 2017.

L'abrogazione retroagisce al 1° gennaio 2017 e si inserisce in un'articolata regolamentazione del salario accessorio delle amministrazioni pubbliche, volta a garantirne la «progressiva armonizzazione» (art. 23, comma 1, del d.lgs. n. 75 del 2017).

Dall'abrogazione dell'art. 1, comma 236, non consegue la cessazione della materia del contendere, poiché la norma impugnata dalle Province autonome ricorrenti ha prodotto i suoi effetti per un arco temporale rilevante, dal 1° gennaio 2016 al 31 dicembre 2016.

8.3.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 236, della legge n. 208 del 2015 non è fondata.

8.3.1.– Le Province autonome ricorrenti muovono dalla premessa, in sé condivisibile, che tale disposizione non sia direttamente applicabile, in forza della clausola di salvaguardia sancita dall'art. 1, comma 992, della legge n. 208 del 2015, e hanno promosso questione di legittimità costituzionale in via meramente gradata.

Si deve rilevare, anzitutto, che la clausola di salvaguardia non è contraddetta, nella sua portata precettiva, da disposizioni che si indirizzano specificamente alle Province autonome, senza essere mediate dal richiamo generale al novero delle amministrazioni pubbliche.

È necessario verificare se le disposizioni impugnate incidano su materie inerenti a sfere di competenza provinciale.

Quanto all'identificazione della materia, occorre richiamare la giurisprudenza di questa Corte, che ha ricondotto i limiti ai trattamenti accessori ai principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 61 del 2014), attribuiti alla competenza concorrente. Le limitazioni in esame investono un settore rilevante della spesa per il personale e, in particolare, la componente che riguarda una delle due grandi parti in cui si suddivide il trattamento economico del personale pubblico (sentenza n. 215 del 2012).

Anche gli elementi istruttori acquisiti nel corso dell'approvazione della legge di stabilità avvalorano tale conclusione e attestano la considerevole entità del risparmio che, per l'anno 2016, discende dall'applicazione della misura.

8.3.2.– I principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, applicabili anche alle autonomie speciali (sentenza n. 156 del 2015), devono essere resi operativi secondo le modalità prescritte dalla normativa statutaria e di attuazione dello statuto. Le disposizioni statali, nei casi in cui non sono direttamente applicabili, si rivolgono alle Province autonome «mediatamente» e si pongono come fonte di un «vincolo comportamentale» (sentenza n. 141 del 2015).

L'obbligo di adeguamento è sancito dall'art. 79, quarto comma, dello statuto, che prescrive alle Province autonome di provvedere alle finalità di coordinamento della finanza pubblica contenute in specifiche disposizioni legislative dello Stato, adeguando la propria legislazione ai sensi dell'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992 e adottando, a tale scopo, autonome misure di razionalizzazione e contenimento della spesa.

In forza della clausola di salvaguardia di cui al citato art. 1, comma 992, deve essere dunque esclusa l'immediata applicazione delle disposizioni statali e si deve affermare che sussiste un obbligo di adeguamento della Provincia, nei limiti e con le modalità tracciate dalla normativa statutaria e attuativa dello statuto.

9.– Possono essere esaminate congiuntamente le censure proposte dalle Province autonome di Trento e di Bolzano con riguardo all'art. 1, commi 505, 510, 515, 516, 517, 518, 548 e 549, della legge n. 208 del 2015, in quanto unitaria è la finalità che ispira le norme impuginate, orientate, a vario titolo, alla razionalizzazione e alla trasparenza degli acquisti delle amministrazioni pubbliche, e analoghe le censure proposte.

9.1.– Le Province autonome di Trento e di Bolzano censurano l'art. 1, commi 505 e 510, della legge n. 208 del 2015.

9.1.1.– In vista di esigenze di trasparenza, efficienza e funzionalità dell'amministrazione, l'art. 1, comma 505, obbligava le amministrazioni pubbliche ad approvare, entro il mese di ottobre di ciascun anno, «il programma biennale e suoi aggiornamenti annuali degli acquisti di beni e di servizi di importo unitario stimato superiore a 1 milione di euro».

La violazione di tali prescrizioni, fonte di «responsabilità amministrativa e disciplinare dei dirigenti», implicava che fosse negato il finanziamento per le acquisizioni «non comprese nel programma e nei suoi aggiornamenti».

In forza dell'art. 1, comma 510, della legge n. 208 del 2015, le amministrazioni pubbliche, tenute ad approvvigionarsi attraverso le convenzioni «stipulate da Consip Spa», possono procedere ad acquisti autonomi quando il bene o il servizio oggetto di convenzione non sia idoneo al soddisfacimento dello specifico fabbisogno dell'amministrazione per difetto di caratteristiche essenziali. La deroga deve essere concessa con autorizzazione specificamente motivata dell'organo di vertice amministrativo, trasmessa alla Corte dei conti.

9.1.2.– Le parti ricorrenti osservano che tali previsioni, estremamente dettagliate e direttamente applicabili con riguardo agli oneri di comunicazione e di pubblicazione, alla responsabilità dei dirigenti, all’eccezionalità delle deroghe, comprimono l’autonomia organizzativa delle Province autonome, con conseguente violazione della competenza legislativa primaria in tema di personale ed uffici (art. 8, numero 1, dello statuto) e – per la Provincia di Bolzano – anche dell’art. 16 dello statuto.

Sarebbe lesa la competenza residuale in materia di organizzazione amministrativa, riconosciuta dall’art. 117, quarto comma, Cost., invocato in base alla “clausola di maggior favore”.

Le norme impugnate travalicherebbero i limiti prescritti dall’art. 79, quarto comma, dello statuto e dall’art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, inconciliabili con la diretta applicazione della normativa statale che pone principi di coordinamento della finanza pubblica.

La Provincia autonoma di Trento individua uno specifico profilo di illegittimità costituzionale (per violazione dell’art. 8, numero 1, dello statuto, o dell’art. 117, quarto comma, Cost., ove norma in concreto più favorevole) nella puntuale individuazione dell’organo dell’amministrazione provinciale chiamato ad esercitare il potere di autorizzazione.

9.2.– Le Province autonome di Trento e di Bolzano sospettano di illegittimità costituzionale anche l’art. 1, commi 512, 515, 516 e 517, della legge n. 208 del 2015, in tema di acquisti di beni e di servizi informatici e di connettività.

Tali disposizioni stabiliscono che le amministrazioni pubbliche e le società inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione sono obbligate ad approvvigionarsi «esclusivamente tramite Consip SpA o i soggetti aggregatori» (art. 1, comma 512, della legge n. 208 del 2015, nella versione originaria), in vista di un obiettivo di risparmio di spesa annuale, «da raggiungere alla fine del triennio 2016-2018, pari al 50 per cento della spesa annuale media per la gestione corrente del solo settore informatico, relativa al triennio 2013-2015» (art. 1, comma 515, della medesima legge, anche con ulteriori specificazioni in merito al risparmio pianificato).

Gli obblighi imposti alle amministrazioni pubbliche e alle società inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione possono essere derogati soltanto «a seguito di apposita autorizzazione motivata dell’organo di vertice amministrativo, qualora il bene o il servizio non sia disponibile o idoneo al soddisfacimento dello specifico fabbisogno dell’amministrazione ovvero in casi di necessità ed urgenza comunque funzionali ad assicurare la continuità della gestione amministrativa» (art. 1, comma 516, della legge n. 208 del 2015). È prescritta altresì la comunicazione «all’Autorità nazionale anticorruzione e all’Agid».

L’inosservanza delle disposizioni indicate «rileva ai fini della responsabilità disciplinare e per danno erariale» (art. 1, comma 517, della legge n. 208 del 2015).

9.2.1.– Le Province autonome ricorrenti lamentano la lesione della competenza ad attuare il principio di «organizzazione razionale e non atomistica degli acquisti» e denunciano la violazione della competenza legislativa primaria della Provincia in materia di organizzazione degli uffici (art. 8, numero 1, dello statuto speciale), violazione che, secondo la Provincia autonoma di Bolzano, determinerebbe il contrasto anche con l’art. 16 dello statuto, relativo alla potestà amministrativa delle Province autonome.

Le norme impugnate sarebbero lesive della competenza residuale in tema di organizzazione amministrativa (art. 117, quarto comma, Cost., sempre che il precetto costituzionale sia più favorevole) e dell’autonomia finanziaria della Provincia dal lato della spesa, tutelata dall’art. 119, primo comma, Cost. e, a dire della Provincia autonoma di Bolzano, dal precetto generale dell’art. 116 Cost. La Provincia, che impiega risorse proprie, non potrebbe essere spogliata del potere di valutare la convenienza degli acquisti.

Anche a volere collocare la norma tra i principi di coordinamento della finanza pubblica, si coglierebbe il carattere lesivo della normativa impugnata, poiché tali principi dovrebbero essere attuati dalle Province autonome nel quadro tracciato dall’art. 79, quarto comma, dello statuto.

La Provincia autonoma di Trento formula una specifica censura nei confronti dell'art. 1, comma 516, ritenendo pregiudicata la propria autonomia organizzativa. La norma individuerebbe in modo vincolante l'organo dell'amministrazione provinciale deputato a concedere l'autorizzazione alla deroga.

9.3.– Le Province autonome di Trento e di Bolzano censurano anche l'art. 1, commi 548 e 549, della legge n. 208 del 2015.

9.3.1.– L'art. 1, comma 548, obbliga gli enti del Servizio sanitario nazionale ad approvvigionarsi, «relativamente alle categorie merceologiche del settore sanitario», avvalendosi, in via esclusiva, delle centrali regionali di committenza di riferimento o della Consip spa.

Ove le centrali di committenza non siano disponibili o non siano operative, gli enti del Servizio sanitario nazionale sono tenuti ad approvvigionarsi attraverso le «centrali di committenza iscritte nell'elenco dei soggetti aggregatori, di cui all'articolo 9, comma 1, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89» (art. 1, comma 549, della legge n. 208 del 2015).

La violazione degli adempimenti previsti dall'art. 1, comma 549, «costituisce illecito disciplinare ed è causa di responsabilità per danno erariale».

9.3.2.– Le Province autonome ricorrenti censurano questa «stringente norma di dettaglio – connotata peraltro dall'automatica applicazione» (ric. Trento), per la lesione della competenza di carattere concorrente della Provincia in materia di sanità (art. 9, numero 10, dello statuto speciale), e – ad avviso della Provincia di Bolzano – della potestà amministrativa attribuita dall'art. 16 dello statuto.

Le Province autonome denunciano l'invasione della competenza concorrente in materia di «tutela della salute», invocando l'art. 117, terzo comma, Cost. in base alla «clausola di maggior favore» dell'art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001.

Anche a volere annoverare le norme impugnate tra i principi di coordinamento della finanza pubblica, non si attenuerebbe il contrasto con i parametri statutari, poiché l'attuazione di tali principi dovrebbe essere rispettosa dell'autonomia provinciale e delle modalità procedurali previste dall'art. 79, quarto comma, dello statuto e dall'art. 2 del d.lgs n. 266 del 1992.

Peraltro, le Province ricorrenti godrebbero di una peculiare autonomia in materia sanitaria. Esse finanzierebbero la sanità con risorse proprie, senza alcuna partecipazione al Fondo sanitario nazionale.

La Provincia autonoma di Bolzano, per avvalorare la propria autonomia, che ritiene tutelata in termini generali dagli artt. 116 e 119 Cost., richiama anche gli artt. 80 e 81 dello statuto, il d.lgs. n. 268 del 1992, l'art. 34, comma 3, della legge n. 724 del 1994. Tra le norme di attuazione dello statuto, rilevanti in materia di igiene e sanità, la Provincia autonoma di Bolzano evoca anche l'art. 2 del d.P.R. n. 474 del 1975 e il d.P.R. n. 197 del 1980 (si veda pagina 4 del ricorso introduttivo).

9.4.– Tutti i dubbi di legittimità costituzionale, prospettati dalle Province autonome nei confronti delle predette norme in tema di razionalizzazione degli acquisti nel settore delle pubbliche amministrazioni, sono proposti nell'eventualità che si ritenga di escludere l'operatività della clausola di salvaguardia.

9.5.– Si devono ora evidenziare le sopravvenienze che hanno interessato la complessa disciplina fin qui tratteggiata.

9.5.1.– A decorrere dal 20 maggio 2017, l'art. 1, comma 505, della legge n. 208 del 2015 è stato abrogato dall'art. 217, comma 1, lettera ss-bis), del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), lettera inserita dall'art. 129, comma 1, lettera n), del decreto legislativo 19 aprile 2017, n. 56 (Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50).

Le esigenze di trasparenza e di programmazione degli acquisti rilevanti sono oggi tutelate dall'art. 21 del d.lgs. n. 50 del 2016, che vincola le amministrazioni aggiudicatrici a predisporre un programma biennale di acquisti di beni e di servizi di importo unitario stimato superiore a quarantamila euro.

La norma impugnata, che ha imposto obblighi con cadenza annuale e biennale, è rimasta in vigore dal 1° gennaio 2016 al 19 maggio 2017 e ha avuto applicazione per un periodo significativo.

Non può ritenersi, pertanto, cessata la materia del contendere.

9.5.2.– L'art. 1, comma 419, lettera a), 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), sopravvenuto alla proposizione dei ricorsi, ha modificato l'art. 1, comma 512, della legge n. 208 del 2015.

L'obbligo delle amministrazioni pubbliche e delle società inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, originariamente configurato come obbligo di approvvigionarsi «esclusivamente tramite Consip SpA o i soggetti aggregatori», si delinea oggi come obbligo di approvvigionarsi «esclusivamente tramite gli strumenti di acquisto e di negoziazione di Consip Spa o dei soggetti aggregatori».

Lo ius superveniens non determina la cessazione della materia del contendere, poiché – a prescindere dalla controversa portata satisfattiva dell'intervento attuato con la legge n. 232 del 2016 – la norma modificata ha avuto applicazione per un apprezzabile arco temporale (dal 1° gennaio 2016 al 31 dicembre 2016).

Lo scrutinio di legittimità costituzionale verte dunque sul testo originario dell'art. 1, comma 512, della legge n. 208 del 2015 e non può essere esteso alla nuova formulazione della disposizione impugnata, che presenta un diverso contenuto precettivo.

9.5.3.– L'art. 1, comma 419, lettera c), della legge n. 232 del 2016, in vigore dal 1° gennaio 2017, ha modificato l'art. 1, comma 515, della legge n. 208 del 2015, inserendo un riferimento alle acquisizioni di particolare rilevanza strategica di cui all'art. 1, comma 514-bis, introdotto dall'art. 1, comma 419, lettera b) della legge n. 232 del 2016.

Tale innovazione, dettata dall'esigenza di coordinare l'art. 1, comma 515, con la disciplina delle acquisizioni di particolare rilevanza strategica introdotta con la medesima legge n. 232 del 2016, non solo non determina alcuna cessazione della materia del contendere, poiché la norma modificata ha prodotto effetti dal 1° gennaio 2016 al 31 dicembre 2016, ma impone di estendere la questione di legittimità costituzionale al nuovo testo della norma impugnata. Il contenuto precettivo della norma vigente non è stato alterato in misura sostanziale, cosicché risultano immutate le ragioni del paventato contrasto con i parametri statutari e costituzionali.

9.6.– Le questioni non sono fondate.

9.6.1.– E' corretta la premessa, che sorregge i ricorsi delle Province autonome, secondo cui le norme denunciate non si applicano per effetto della clausola di salvaguardia.

Esse non contengono un riferimento testuale ed espresso alle Province autonome, idoneo a vanificare la portata precettiva della clausola di salvaguardia. Le norme sottoposte al vaglio di questa Corte si limitano a menzionare, in linea generale, le amministrazioni pubbliche (art. 1, commi 505, 510, 512, 515, 516 e 517) e gli enti del Servizio sanitario nazionale (art. 1, commi 548 e 549).

9.6.2.– Ciò posto, occorre identificare a quale materia ineriscano le disposizioni censurate, per verificare in quali termini la clausola di salvaguardia sia qui chiamata a tutelare le autonomie speciali.

Questa Corte, sin dalla sentenza n. 36 del 2004 (punto 7. del Considerato in diritto), ha affermato che la disciplina della razionalizzazione e della centralizzazione degli acquisti, pur

diversamente modulata nel volgere degli anni, non supera «i limiti di un principio di coordinamento adottato entro l'ambito della discrezionalità del legislatore statale» e finalizzato al contenimento della spesa (nello stesso senso, sentenza n. 417 del 2005 e, con particolare riguardo alla spesa sanitaria, sentenza n. 162 del 2007).

Tale disciplina, difatti, incide «sulla spesa pubblica ai fini del conseguimento di obiettivi di risparmio» (sentenza n. 124 del 2015, punto 3.2. del Considerato in diritto) e, nel perseguire obiettivi di trasparenza e di riduzione dei costi, lascia inalterato «il profilo dell'esercizio proprio delle funzioni spettanti a ciascuna amministrazione coinvolta» (sentenza n. 152 del 2015, punto 2.2. del Considerato in diritto).

L'inquadramento del programma biennale degli acquisti e dell'obbligo di acquisto centralizzato per i beni e i servizi informatici e di connettività e per il settore sanitario si desume anche dalla relazione tecnica che, per le previsioni della legge di stabilità per il 2016, quantifica apprezzabili risparmi complessivi.

I programmi biennali di acquisto di beni di grande rilievo riguardano una parte ragguardevole della spesa della pubblica amministrazione.

Quanto ai beni e servizi informatici e della connettività, essi attengono a un settore di importanza strategica.

Di importanza cruciale si rivela anche la spesa sanitaria, sulla quale interviene l'art. 1, commi 548 e 549, della legge n. 208 del 2015.

Da tali dati emerge che la disciplina censurata, nell'indicare obiettivi di ampio respiro e nell'apprestare misure di carattere generale, incide su un aggregato rilevante della spesa corrente.

Essa ricade, pertanto, in una materia riconducibile a una sfera di competenza provinciale. Si deve dunque escludere l'immediata applicabilità alle Province autonome delle norme che recano principi di coordinamento della finanza pubblica.

La clausola di salvaguardia esplica la sua funzione di limite all'applicazione delle norme statali, che si verifichi secondo modalità inconciliabili con le garanzie procedurali che presidiano l'autonomia delle Province ricorrenti.

In capo alle Province ricorrenti permane un obbligo di adeguamento della normativa provinciale ai principi fondamentali dettati dalla legge statale.

In tale ambito, difatti, operano le prescrizioni dell'art. 79, quarto comma, secondo periodo, dello statuto, che contemperano la cogenza dei principi di coordinamento della finanza pubblica con il necessario margine di apprezzamento riservato alle autonomie speciali, anche in ragione dell'interferenza della disciplina degli acquisti nel settore pubblico con la potestà legislativa in materia di organizzazione degli uffici (art. 8, numero 1, dello statuto) e di "tutela della salute" (art. 117, terzo comma, Cost.), per quel che concerne specificamente l'art. 1, commi 548 e 549.

Le Province autonome, tenute all'osservanza delle misure di contenimento della spesa, provvedono alle «finalità di coordinamento della finanza pubblica contenute in specifiche disposizioni legislative dello Stato» e, in tale ottica, secondo la procedura sancita dall'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, adeguano la legislazione ai principi che costituiscono limiti ai sensi degli artt. 4 o 5 dello statuto, «adottando, conseguentemente, autonome misure di razionalizzazione e contenimento della spesa».

Non si può non sottolineare che la stessa Avvocatura generale dello Stato, nel passare in rassegna l'art. 1, commi 505, 510, 512, 515, 516 e 517, evidenzia che, «anche in relazione alle disposizioni in oggetto, appare corretto riconoscere l'operatività della clausola di salvaguardia» (si veda pagina 19 dell'atto di costituzione nel giudizio introdotto con il ricorso n. 10 del 2016 e pagina 23 dell'atto di costituzione nel giudizio introdotto con il ricorso n. 20 del 2016).

10.– La Provincia autonoma di Bolzano prospetta, per l'art. 1, commi 512, 515, 516, 517, 548 e 549, della legge n. 208 del 2015, la violazione degli artt. 99 e 100 dello statuto di autonomia e delle relative norme di attuazione (d.P.R. n. 574 del 1988), osservando che «in provincia di Bolzano deve in ogni caso essere garantito il diritto all'uso della propria madrelingua, e ciò vale anche nell'ambito dell'acquisto di beni e servizi».

10.1.– Tali censure non sono fondate.

Le finalità di razionalizzazione e trasparenza, sottese alla disciplina impugnata, che il legislatore provinciale è chiamato a precisare e a definire secondo le modalità previste dall'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, conducono ad escludere la violazione del principio di parità linguistica. Infatti, le norme impuginate non ostacolano affatto l'acquisto di beni e servizi adoperando le lingue tedesca e ladina.

11.– Le Province autonome di Trento e di Bolzano hanno promosso questioni di legittimità costituzionale anche dell'art. 1, commi 469, secondo periodo, e 470, della legge n. 208 del 2015.

11.1.– Le norme impuginate, per il personale dipendente da amministrazioni, istituzioni ed enti pubblici diversi dall'amministrazione statale (art. 1, comma 469, secondo periodo, della legge n. 208 del 2015) e per il personale convenzionato con il Servizio sanitario nazionale (art. 1, comma 470, della medesima legge), demandano a un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, «su proposta del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze», la fissazione dei criteri di determinazione degli «oneri per i rinnovi contrattuali per il triennio 2016-2018, nonché quelli derivanti dalla corresponsione dei miglioramenti economici al personale di cui all'articolo 3, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165» (art. 1, comma 469, primo periodo).

Tali oneri sono destinati a gravare sui «rispettivi bilanci» delle amministrazioni ai sensi dell'art. 48, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001.

11.2.– Le Province autonome ricorrenti lamentano che l'unilaterale decisione dell'esecutivo contravvenga al principio pattizio, che presiede all'individuazione delle modalità con cui le Province autonome concorrono al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica (art. 79, secondo comma, dello statuto, che rinvia alla procedura del successivo art. 104).

La Provincia autonoma di Trento puntualizza che, anche a volere qualificare la misura in esame come principio di coordinamento della finanza pubblica, sarebbero violate le prescrizioni dell'art. 79, quarto comma, dello statuto di autonomia, in ordine all'inapplicabilità, nei confronti della Provincia autonoma, delle disposizioni statali che prevedono «obblighi, oneri, [...] o concorsi comunque denominati».

Le Province autonome dovrebbero adeguare la propria legislazione ai principi dettati dalle leggi dello Stato, nelle forme delineate dall'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992. Nel caso di specie, la fonte statale, peraltro di rango secondario, interverrebbe in maniera unilaterale in un ambito riservato alla competenza della Provincia autonoma.

Per la parte in cui la norma impugnata non sia dettata da ragioni di coordinamento della finanza pubblica, viene in rilievo la competenza primaria della Provincia in materia di organizzazione di personale (art. 8, numero 1, dello statuto), che sarebbe violata da disposizioni «autoapplicative».

Secondo la Provincia autonoma di Bolzano, le norme impuginate violerebbero anche l'art. 16 dello statuto, in tema di potestà amministrativa delle Province autonome.

La Provincia autonoma di Trento invoca, ove sia in concreto più favorevole, la competenza residuale in materia di organizzazione degli uffici (art. 117, quarto comma, Cost.).

Quanto all'art. 1, comma 470, che estende le previsioni citate al settore della sanità, la Provincia autonoma di Trento, oltre alle enunciate ragioni di contrasto con i parametri costituzionali e statutari, denuncia la violazione dell'art. 9, numero 10), dello statuto, che attribuisce alle Province autonome la competenza concorrente in materia di “sanità”, o dell'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di “tutela della salute”, invocato in base alla “clausola di maggior favore”.

Nelle materie di competenza concorrente, il legislatore statale dovrebbe limitarsi a porre i principi fondamentali.

Le ricorrenti muovono dalla premessa che la normativa non si applichi alle autonomie speciali, in virtù della clausola di salvaguardia di cui all'art. 1, comma 992, della legge n. 208 del

2015, e promuovono in via di mero subordine le questioni di legittimità costituzionale per violazione delle prerogative statutarie.

11.3.– Le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 1, commi 469, secondo periodo, e 470, della legge n. 208 del 2015 non sono fondate.

11.3.1.– L’art. 48, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001 prevede che, per le Regioni, per le amministrazioni del Servizio sanitario nazionale, per gli enti locali, oltre che «per le università italiane, gli enti pubblici non economici e gli enti e le istituzioni di ricerca», gli oneri derivanti dalla contrattazione collettiva siano a carico dei rispettivi bilanci.

Quanto alle risorse per gli incrementi retributivi per il rinnovo dei contratti collettivi nazionali delle amministrazioni regionali, locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, è il Governo a definirle, «nel rispetto dei vincoli di bilancio, del patto di stabilità e di analoghi strumenti di contenimento della spesa, previa consultazione con le rispettive rappresentanze istituzionali del sistema delle autonomie».

In tale orizzonte si iscrive la disposizione impugnata, che affida a un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri la fissazione dei criteri per la determinazione degli oneri per i rinnovi contrattuali, con riguardo alle amministrazioni diverse da quelle statali e al personale convenzionato con il Servizio sanitario nazionale.

11.3.2.– Anche in questo caso opera la clausola di salvaguardia di cui al citato art. 1, comma 992.

Le norme impugnate menzionano «amministrazioni, istituzioni ed enti pubblici diversi dall’amministrazione statale» e il «personale convenzionato con il Servizio sanitario nazionale» e non racchiudono un riferimento testuale e specifico alle Province autonome, incompatibile con la predetta clausola di salvaguardia (sentenze n. 40 del 2016 e n. 156 del 2015) e con il suo ruolo di limite per l’applicazione della normativa statale che contrasti con lo statuto di autonomia e con le relative norme di attuazione.

Nel caso di specie, l’operatività della clausola di salvaguardia si impone per tutelare le prerogative di autonomia delle Province ricorrenti.

11.3.3.– La partecipazione delle Province autonome al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica è ispirata al principio dell’accordo, consacrato dagli artt. 79 e 104 dello statuto di autonomia (sentenza n. 28 del 2016).

Gli oneri per i rinnovi contrattuali gravano sul bilancio delle Province ricorrenti e la fissazione dei relativi criteri di determinazione incide unilateralmente sulla loro autonomia finanziaria, in contrasto con le procedure pattizie previste dallo statuto per la modifica delle modalità con le quali le Province autonome concorrono al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica.

Negli àmbiti coinvolti dalle norme censurate, l’autonomia finanziaria si raccorda alla potestà legislativa primaria che compete alle Province autonome in materia di organizzazione degli uffici e del personale (art. 8, numero 1, dello statuto) e alla competenza concorrente in materia di “tutela della salute”, fondata sull’art. 117, terzo comma, Cost. (sentenza n. 371 del 2008).

Le norme impugnate, pertanto, non sono di per sé applicabili alle Province autonome e devono essere recepite mediante le procedure consensuali delineate dalla normativa statutaria e di attuazione statutaria.

12.– Le Province autonome di Trento e di Bolzano hanno inoltre impugnato l’art. 1, commi 672, 675 e 676, della legge n. 208 del 2015.

12.1.– L’art. 1, comma 672, della legge n. 208 del 2015, nel testo vigente al momento della proposizione dei ricorsi, demandava a un decreto del Ministro dell’economia e delle finanze, «da emanare entro il 30 aprile 2016, sentita la Conferenza unificata per il profili di competenza, previo

parere delle Commissioni parlamentari competenti», la definizione di «indicatori dimensionali quantitativi e qualitativi al fine di individuare fino a cinque fasce» per la classificazione delle società «direttamente o indirettamente controllate da amministrazioni dello Stato e dalle altre amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni».

Dall'ambito applicativo della norma erano escluse le «società emittenti strumenti finanziari quotati nei mercati regolamentati e loro controllate».

A tali fasce di classificazione delle società era commisurato «il limite dei compensi massimi al quale i consigli di amministrazione di dette società devono fare riferimento, secondo criteri oggettivi e trasparenti, per la determinazione del trattamento economico annuo onnicomprensivo da corrispondere agli amministratori, ai dirigenti e ai dipendenti», entro il limite insuperabile di «euro 240.000 annui al lordo dei contributi previdenziali e assistenziali e degli oneri fiscali a carico del beneficiario».

L'art. 1, comma 675, della legge n. 208 del 2015 impone alle società a controllo pubblico e alle società in regime di amministrazione straordinaria, con esclusione delle società emittenti strumenti finanziari quotati nei mercati regolamentati e loro controllate, di pubblicare, entro trenta giorni dal conferimento «di incarichi di collaborazione, di consulenza o di incarichi professionali, inclusi quelli arbitrari, e per i due anni successivi alla loro cessazione», i dati riguardanti l'atto di conferimento dell'incarico, «l'oggetto della prestazione, la ragione dell'incarico e la durata», il curriculum vitae, «i compensi, comunque denominati, relativi al rapporto di consulenza o di collaborazione, nonché agli incarichi professionali, inclusi quelli arbitrari», «il tipo di procedura seguita per la selezione del contraente e il numero di partecipanti alla procedura».

L'art. 1, comma 676, della legge n. 208 del 2015 subordina alla pubblicazione delle informazioni descritte il pagamento del compenso e, in caso di omessa o di parziale pubblicazione, commina al soggetto responsabile della pubblicazione e al soggetto che ha effettuato il pagamento «una sanzione pari alla somma corrisposta».

12.2.– Le Province autonome ricorrenti censurano le norme indicate, argomentando che si configurano come norme «di estremo dettaglio», lesive della competenza delle Province autonome in tema di ordinamento degli uffici e del personale (art. 8, numero 1, dello statuto) e, per la Provincia autonoma di Bolzano, dell'art. 16 dello statuto in tema di potestà amministrativa delle Province nelle materie e nei limiti in cui spetta la potestà legislativa.

Sarebbe comunque lesa la competenza residuale attribuita alle Regioni in tema di organizzazione amministrativa dall'art. 117, quarto comma, Cost., ove il precetto costituzionale delinea una sfera di autonomia più ampia.

Tali norme, estese ad amministratori, dirigenti e dipendenti, conferirebbero al Ministero dell'economia e delle finanze un potere normativo sulle Province autonome, sprovvisto di fondamento costituzionale, e lederebbero l'autonomia organizzativa degli enti ad autonomia speciale.

Quand'anche fossero qualificabili come principi di coordinamento della finanza pubblica, esse incorrerebbero nella violazione dell'art. 79, quarto comma, dello statuto di autonomia, e dell'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, che non prevede la diretta applicazione alla Provincia di quelle disposizioni che stabiliscono oneri e obblighi e l'intervento di una fonte statale di rango secondario, come avviene nel caso di specie (decreto del Ministro dell'economia e delle finanze).

12.3.– Occorre evidenziare, preliminarmente, che le norme impugnate sono state abrogate successivamente alla proposizione dei ricorsi.

Quanto all'art. 1, comma 672, della legge n. 208 del 2015, è stato abrogato dall'art. 28, comma 1, lettera v), del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica). All'abrogazione fa riscontro la riproduzione della norma ad opera dell'art. 11, comma 6, del d.lgs. n. 175 del 2016, che non contempla più l'esonero prima previsto

dalla norma abrogata per le società emittenti strumenti finanziari quotati nei mercati regolamentati e loro controllate.

L'art. 1, commi 675 e 676, della legge n. 208 del 2015, abrogato dall'art. 43, comma 4, del decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97 (Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), è stato integralmente trasfuso nell'art. 15-bis del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 (Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni), introdotto dall'art. 14, comma 2, del d.lgs. n. 97 del 2016.

Lo scrutinio di legittimità costituzionale deve essere, con riguardo al comma 672, trasferito e, con riguardo ai commi 675 e 676, esteso, pertanto, alla nuova formulazione, che riproduce, senza alterazioni sostanziali, il contenuto precettivo delle norme impugnate.

Si deve, da ultimo, rilevare che non determinano cessazione della materia del contendere le modifiche apportate dall'art. 7, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 100 (Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, recante testo unico in materia di società a partecipazione pubblica), sebbene la norma originariamente impugnata non abbia ricevuto applicazione, in assenza dell'adozione del decreto ministeriale.

La disposizione sopravvenuta, infatti, nella parte in cui subordina al raggiungimento dell'intesa (e non più al mero parere) in Conferenza unificata l'adozione del decreto ministeriale, non si rivela soddisfacente delle censure proposte dalle ricorrenti. Essa, tuttavia, non legittima il trasferimento della questione, dal momento che il procedimento ivi previsto non consente di imputare alla disciplina da essa recata l'attitudine lesiva prospettata nel ricorso.

12.4.– Le questioni non sono fondate.

L'autonomia organizzativa, che le Province autonome reputano compromessa, si esplica nella scelta dei disparati modelli previsti per lo svolgimento delle finalità istituzionali. Una volta che le Province autonome abbiano scelto un modello societario, hanno anche scelto di rispettarne lo statuto che, pur contraddistinto da «rilevanti profili di matrice pubblicistica», è «riconducibile, in termini generali, al modello societario privatistico» prefigurato dal codice civile (sentenza n. 229 del 2013, punto 10.3. del Considerato in diritto).

La disciplina dei compensi di amministratori, dirigenti e dipendenti, la puntuale regolamentazione del conferimento e della pubblicità degli incarichi di consulenza, di collaborazione e degli incarichi professionali, le previsioni sul pagamento dei relativi compensi, attengono alla materia dell'«ordinamento civile», di competenza esclusiva del legislatore statale. Le norme impugnate riguardano aspetti eminentemente privatistici, connessi al rapporto negoziale che si instaura tra le società a controllo pubblico e un'ampia platea di soggetti, e, per tali profili, si ravvisa l'esigenza di apprestare una disciplina uniforme a livello nazionale.

La pertinenza delle norme impugnate alla materia dell'«ordinamento civile» non è esclusa dalla peculiarità della regolamentazione rispetto alle previsioni codicistiche (sentenza n. 229 del 2013, anche per ulteriori richiami alla giurisprudenza di questa Corte).

L'inerenza di tale disciplina a una materia di competenza esclusiva statale esclude la fondatezza delle censure di illegittimità costituzionale prospettate dalle ricorrenti con riferimento alla lesione della propria sfera di autonomia.

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 l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 219, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», nella parte in cui si applica anche alle amministrazioni delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 228, della legge n. 208 del 2015, promosse, in riferimento agli artt. 3, 97, 117, terzo e quarto comma, 118 e 119, della Costituzione, dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 236, della legge n. 208 del 2015, promosse, in riferimento agli artt. 8, numero 1), 16 e 79 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), all'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) e all'art. 117, quarto comma, Cost., «in combinazione con l'articolo 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001», dalla Provincia autonoma di Bolzano, con il ricorso n. 10 del 2016, e, in riferimento agli artt. 8, numero 1) e 79, quarto comma, del d.P.R. n. 670 del 1972, all'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, agli artt. 3, 97 e 117, quarto comma, Cost., «in combinazione con l'art. 10 legge cost. n. 3 del 2001», dalla Provincia autonoma di Trento, con il ricorso n. 20 del 2016;

4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 505 e 510, della legge n. 208 del 2015, promosse, in riferimento agli artt. 8, numero 1), 16 e 79 del d.P.R. n. 670 del 1972, al d.lgs. n. 266 del 1992, e all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., dalla Provincia autonoma di Bolzano, e, in riferimento agli artt. 8, numero 1), e 79, quarto comma, del d.P.R. n. 670 del 1972, all'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, e all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., «in quanto maggiormente favorevoli», dalla Provincia autonoma di Trento, con i ricorsi indicati in epigrafe;

5) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 512 (nel testo antecedente alle modifiche apportate dall'art. 1, comma 419, lettera a, 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»), 515 (nel testo antecedente e in quello successivo alle modifiche apportate dall'art. 1, comma 419, lettera c, della legge n. 232 del 2016), 516 e 517, della legge n. 208 del 2015, promosse, in riferimento agli artt. 8, numero 1), 16, 79, 99 e 100 del d.P.R. n. 670 del 1972, all'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, al d.P.R. 15 luglio 1988, n. 574, recante «Norme di attuazione dello Statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di uso della lingua tedesca e della lingua ladina nei rapporti con la pubblica amministrazione e nei procedimenti giudiziari», agli artt. 116, 117, quarto comma, e 119 Cost., dalla Provincia autonoma di Bolzano, e, in riferimento agli artt. 8, numero 1), e 79, quarto comma, del d.P.R. n. 670 del 1972, all'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, e agli artt. 117, quarto comma, e 119, primo comma, Cost., dalla Provincia autonoma di Trento, con i ricorsi indicati in epigrafe;

6) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 548 e 549, della legge n. 208 del 2015, promosse, in riferimento agli artt. 9, numero 10), 16, 79, 80, 81, 99 e 100 del d.P.R. n. 670 del 1972, all'art. 34, comma 3, della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), al 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), al d.lgs. n. 266 del 1992, al d.P.R. n. 574 del 1988, al d.P.R. 26 gennaio 1980, n. 197, recante «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 decreto del

Presidente della Repubblica 28 marzo 1975, n. 474», all'art. 2 del d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474, recante «Norme di attuazione dello statuto per la regione Trentino-Alto Adige in materia di igiene e sanità», e agli artt. 116, 117, terzo comma, e 119 Cost., dalla Provincia autonoma di Bolzano, e, in riferimento agli artt. 9, numero 10), e 79, quarto comma, del d.P.R. n. 670 del 1972, all'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992 e all'art. 117, terzo comma, Cost., «in combinazione con l'art. 10 legge cost. n. 3 del 2001», dalla Provincia autonoma di Trento, con i ricorsi indicati in epigrafe;

7) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 469, secondo periodo, della legge n. 208 del 2015, promosse, in riferimento agli artt. 8, numero 1), 16, 79, secondo e quarto comma, e 104 del d.P.R. n. 670 del 1972, all'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992 e all'art. 117, quarto comma, Cost., dalla Provincia autonoma di Bolzano, e, in riferimento agli artt. 8, numero 1), 79, secondo e quarto comma, e 104 del d.P.R. n. 670 del 1972, all'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992 e all'art. 117, quarto comma, Cost., «in combinazione con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001», dalla Provincia autonoma di Trento, con i ricorsi indicati in epigrafe;

8) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 470, della legge n. 208 del 2015, promosse, in riferimento agli artt. 8, numero 1), 9, numero 10), 16, 79, secondo e quarto comma, 80, 81 e 104 del d.P.R. n. 670 del 1972, all'art. 34, comma 3, della legge n. 724 del 1994, al d.lgs. n. 268 del 1992, all'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, al d.P.R. n. 197 del 1980, all'art. 2 del d.P.R. n. 474 del 1975 e all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., «in combinazione con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001», dalla Provincia autonoma di Bolzano, e, in riferimento agli artt. 8, numero 1), 9, numero 10), 79, secondo e quarto comma, e 104 del d.P.R. n. 670 del 1972, all'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992 e all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., «in combinazione con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001», dalla Provincia autonoma di Trento, con i ricorsi indicati in epigrafe;

9) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 672, della legge n. 208 del 2015, trasferita sull'art. 11, comma 6, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica), nella formulazione antecedente alle modifiche apportate dall'art. 7, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 100 (Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, recante testo unico in materia di società a partecipazione pubblica), promosse, in riferimento agli artt. 8, numero 1), 16, e 79 del d.P.R. n. 670 del 1972, all'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992 e all'art. 117, quarto comma, Cost., dalla Provincia autonoma di Bolzano e, in riferimento agli artt. 8, numero 1), e 79, quarto comma, del d.P.R. n. 670 del 1972, all'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992 e all'art. 117, quarto comma, Cost., «in combinazione con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001», dalla Provincia autonoma di Trento, con i ricorsi indicati in epigrafe;

10) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 675 e 676, della legge n. 208 del 2015, nel testo abrogato dall'art. 43, comma 4, del decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97 (Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), estese all'art. 15-bis del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 (Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni), introdotto dall'art. 14, comma 2, del d.lgs. n. 97 del 2016, promosse, in riferimento agli artt. 8, numero 1), 16, e 79 del d.P.R. n. 670 del 1972, all'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992 e all'art. 117, quarto comma, Cost., dalla Provincia autonoma di Bolzano e, in riferimento agli artt. 8, numero 1), e 79, quarto comma, del d.P.R. n. 670 del 1972, all'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992 e all'art. 117, quarto comma, Cost., «in combinazione con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001», dalla Provincia autonoma di Trento, con i ricorsi indicati in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 luglio 2017.

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

Depositata in Cancelleria il 14 luglio 2017.

Sentenza: 20 giugno 2017 n. 192

Materia: Bilancio e contabilità pubblica

Parametri invocati: articoli 3, 32, 97, 117, terzo e quarto comma, 118, 119 e 123 della Costituzione, nonché il principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 Costituzione. Art. 5, comma 1, lettera g), della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale),

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regione Veneto

Oggetto: art. 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)”, tra cui i commi da 524 a 529 e da 531 a 536, i commi 553 e 555, il comma 568 e dell’art. 11 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);

Esito:

-illegittimità costituzionale dell’art. 1, commi 526 e 536, della legge 208/2015, nella parte in cui prevedono che i decreti ministeriali contemplati siano emanati “sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano”, anziché d’intesa con la stessa Conferenza;

-illegittimità costituzionale dell’art. 1, commi 524, 525 e 529, della legge 208/2015, nella parte in cui prevedono che i provvedimenti contemplati siano adottati dalla Giunta regionale;

-inammissibili o non fondate tutte le altre questioni

Estensore nota: Domenico Ferraro

Sintesi:

La Regione Veneto ha impugnato diverse parti dell’art. 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208, “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)”, tra cui i commi da 524 a 529 e da 531 a 536, per violazione degli articoli 3, 32, 97, 117, terzo e quarto comma, 118, 119 e 123 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Costituzione. I commi 553 e 555, per violazione degli articoli 3, 32, 97, 117, secondo, terzo e quarto comma, 118, 119 Cost., del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., nonché dell’art. 5, comma 1, lettera g), della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), e dell’art. 11 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); il comma 568, per violazione degli artt. 3, 32, 97, 117, terzo e quarto comma, 118, 119 Cost., del principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 Cost., nonché dell’art. 5, comma 1, lettera g), della legge cost. n. 1 del 2012 e dell’art. 11 della legge n. 243 del 2012.

I commi da 524 a 529 e da 531 a 536 della legge 208/2015 introducono nell’ordinamento l’istituto dei piani di rientro per le singole aziende sanitarie che si trovino in determinate condizioni.

Nella versione originaria, vigente al momento del ricorso, le disposizioni in esame riguardano, in prima battuta, le aziende ospedaliere, le aziende ospedaliero-universitarie, gli istituti

di ricovero e cura a carattere scientifico pubblici e tutti gli altri enti pubblici che eseguono prestazioni di ricovero e cura (tranne le aziende sanitarie locali e i presidi da esse gestiti).

Ogni anno le Regioni (attraverso le Giunte) individuano, tra questi enti, quelli per i quali ricorre uno scostamento tra costi e ricavi superiore al 10 per cento o a 10 milioni di euro, oppure il mancato rispetto dei parametri relativi a volumi, qualità ed esiti delle cure (comma 524).

Un decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome (di seguito, Conferenza Stato-Regioni), definisce la metodologia per la determinazione dello scostamento tra costi e ricavi, i parametri relativi a volumi, qualità ed esiti delle cure, nonché le linee guida per la redazione dei piani di rientro (comma 526).

Gli enti sanitari così individuati propongono entro 90 giorni, e le Regioni approvano (con provvedimento della Giunta) entro 30 giorni, un piano di rientro di durata non superiore a tre anni, che definisca le misure per il raggiungimento dell'equilibrio, il miglioramento della qualità delle cure o l'adeguamento dell'offerta (commi 528 e 529).

I piani sono vincolanti per gli enti interessati e possono comportare variazioni di atti già adottati dagli stessi enti, compresi gli atti di programmazione e pianificazione aziendale (comma 532).

Ai sensi del comma 533, la Regione verifica trimestralmente l'adozione e la realizzazione delle misure previste nel piano e, in caso di esito positivo, può anticipare all'ente una quota parte delle risorse appositamente iscritte nel bilancio della Gestione sanitaria accentrata (che la Regione, se non aveva già scelto di farlo, è obbligata a istituire, ai sensi del comma 531), mentre, in caso di esito negativo, deve adottare misure per la riconduzione in equilibrio della gestione.

La Regione verifica altresì alla fine di ciascun esercizio, e rende pubblici, i risultati dei singoli enti raffrontati agli obiettivi del piano di rientro (ancora comma 533).

Il comma 525 detta norme transitorie, in materia di termini e dati utilizzabili, volte a consentire l'applicazione di questa disciplina già nell'anno 2016.

Il comma 535 prevede che, dal 2017, la stessa disciplina si applichi alle aziende sanitarie locali e ai presidi da esse gestiti (nonché ad altri enti pubblici che erogano prestazioni di ricovero e cura, individuati da leggi regionali) i quali presentino un significativo scostamento tra costi e ricoveri o il mancato rispetto dei parametri relativi a volumi, qualità ed esiti: criteri, dati rilevanti, modalità di calcolo e parametri di riferimento a tal fine sono definiti con un ulteriore decreto emanato dal Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato-Regioni (comma 536, primo periodo).

La Regione Veneto solleva tre ordini di questioni, differenti sia per l'oggetto, sia per i parametri evocati. Venendo ora alle singole censure, i commi da 524 a 529 e da 531 a 536, nell'insieme, in quanto si applicano anche alle Regioni non soggette a piano di rientro, violerebbero gli articoli 3, 32 e 97 della Costituzione per difetto di proporzionalità e gli articoli 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost., in quanto non sarebbe legittimo lo scopo perseguito, per l'assenza dei presupposti che in passato hanno giustificato l'imposizione dei piani di rientro alle Regioni.

Non sussisterebbe alcuna connessione razionale, o necessità, rispetto a obiettivi di efficienza della spesa. Difetterebbero i requisiti costituzionalmente necessari per le norme statali di coordinamento della finanza pubblica e, in particolare, l'attitudine di esse a porre un limite complessivo alla spesa delle Regioni, lasciando a queste ultime libertà di allocazione fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa.

I commi 526 e 536 violerebbero il principio di leale collaborazione, di cui agli articoli 5 e 120 Cost., nella parte in cui prevedono che i decreti ministeriali di attuazione sono adottati sentita la Conferenza Stato-Regioni, anziché previa intesa in seno alla stessa.

I commi 524, 525 e 529 violerebbero gli articoli 117, quarto comma, e 123 Cost., nella parte in cui prevedono che un provvedimento della Giunta regionale individui gli enti da sottoporre a piani di rientro e approvi i piani stessi, in quanto l'individuazione dell'organo titolare di una determinata funzione amministrativa rientrerebbe nella normativa di dettaglio attinente all'organizzazione interna della Regione.

Le questioni sollevate in relazione agli artt. 3, 32 e 97 Cost., sull'art. 1, commi da 524 a 529 e da 531 a 536, della legge n. 208 del 2015 sono inammissibili per insufficienza e genericità della motivazione.

La Corte ricorda alcune vicende normative, riguardanti le norme in questione, intervenute dopo il ricorso. Le norme sono state modificate dall'art. 1, commi 390 e 391, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale).

Nel merito, occorre considerare congiuntamente le censure aventi ad oggetto l'art. 1, commi da 524 a 529 e da 531 a 536. Sono fondate le questioni aventi ad oggetto l'art. 1, commi 526 e 536, nella parte in cui prevedono che i decreti ministeriali lì contemplati siano emanati "sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano", anziché d'intesa con la stessa Conferenza. Viceversa, non sono fondate le questioni sollevate in relazione alle ulteriori parti dei commi da 524 a 529 e da 531 a 536.

La Corte ricorda che nella materia "tutela della salute", la legislazione dello Stato deve esprimersi attraverso norme di principio, sicché sono censurabili le norme statali che non lasciano "alcuno spazio di intervento alla Regione non solo per un'ipotetica legiferazione ulteriore, ma persino per una normazione secondaria di mera esecuzione", e ricorda la sentenza 207/2010.

Tuttavia, in questa stessa materia ha anche trovato applicazione il canone generale, secondo cui è vincolante per le Regioni ogni previsione che, sebbene a contenuto specifico e dettagliato, per la finalità perseguita si pone in rapporto di coesistenzialità e necessaria integrazione con le norme-principio che connotano il settore, ed in tal senso le sentenze 108/2010, 79/2012 e 201/2013.

In secondo luogo, con riferimento all'equilibrio tra costi e ricavi dell'attività sanitaria, viene in rilievo la competenza legislativa dello Stato in materia di principi fondamentali per il "coordinamento della finanza pubblica".

I vincoli di coordinamento finanziario imposti dallo Stato possono considerarsi rispettosi dell'autonomia regionale quando stabiliscono un limite complessivo che lasci agli enti stessi una sufficiente libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa, sempre purché conforme a canoni di ragionevolezza e proporzionalità.

Nondimeno, la competenza statale può comprendere anche l'esercizio di poteri puntuali, necessari perché la finalità che essa persegue venga concretamente realizzata, anche con misure di ordine amministrativo, specie nell'ambito della regolazione tecnica e la Corte ricorda, in proposito, le sentenze 376/2003, 159/2008, 57/2010, 112/2011, 229/2011.

Inoltre, laddove considerano "volumi, qualità ed esiti delle cure", le norme in questione sono riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni, di competenza statale (art. 117, secondo comma, lettera *m*).

La Corte ricorda la sentenza 134/2006 dove è stato ribadito che questa competenza si riferisce alla determinazione degli standard strutturali e qualitativi di prestazioni che, concernendo il soddisfacimento di diritti civili e sociali, devono essere garantiti, con carattere di generalità, a tutti gli aventi diritto.

Ricorda inoltre il carattere trasversale delle stesse e che è idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore statale deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di determinate prestazioni, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle.

A tal proposito la Corte chiama a conferma le sentenze 164, 203 e 207 del 2012, la 111/2014 ed anche la 125/2015.

La competenza statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., in linea di massima, concerne la fissazione del livello strutturale e qualitativo delle prestazioni.

Dunque, la deroga alla competenza legislativa delle Regioni, in favore di quella dello Stato, è ammessa nei limiti necessari ad evitare che, in parti del territorio nazionale, gli utenti debbano assoggettarsi ad un regime di assistenza sanitaria inferiore, per quantità e qualità, a quello ritenuto intangibile dallo Stato.

Le censure investono anche i commi 527 e 536 dell'art. 1 della l. 208/2015, i quali (il comma 536, in particolare, al secondo periodo), saldandosi al resto della normativa qui in esame, prevedono che siano apportati i "necessari aggiornamenti" ai modelli per la contabilità delle strutture sanitarie, al fine di dare evidenza a determinati dati, in coerenza con quanto previsto dall'art. 4, commi 8 e 9, e dall'art. 8-*sexies* del d.lgs. n. 502 del 1992.

Viene dunque in rilievo la competenza esclusiva statale in materia di "armonizzazione contabile", art. 117, secondo comma, lettera *e*, Costituzione che è connotata da un peculiare carattere polifunzionale, che risulta del tutto coerente con la rilevata pluralità degli interessi e delle competenze coinvolte, ed esprime particolari esigenze di omogeneità nei confronti di tutte le Regioni. Richiama in proposito le sentenze 184/2016, 6 ed 80 del 2017.

Dunque, per la Corte, la normativa in esame tesse in una trama unitaria competenze statali e regionali eterogenee.

Da un lato abbiamo norme di principio, e, dall'altro, previsioni e poteri strumentali.

In presenza di un intreccio così fitto e complesso, la Corte ritiene che debbano ritenersi fondate le sole censure rivolte specificamente nei confronti dei commi 526 e 536, nella parte in cui stabiliscono che i decreti ministeriali ivi previsti siano adottati "sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano", anziché previa intesa con la stessa Conferenza.

In questi casi, il legislatore statale deve predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento e garanzia delle Regioni, tra i quali può ritenersi sicuramente congruo quello dell'intesa in seno alla Conferenza Stato-Regioni.

La Corte ritiene inoltre fondate le censure, per violazione degli artt. 117, quarto comma (in relazione alla materia dell'organizzazione amministrativa regionale) e 123 Cost., rivolte nei confronti dei commi 524, 525 e 529, in quanto fanno riferimento alla Giunta regionale come organo competente a individuare gli enti da sottoporre a piani di rientro e ad approvare i piani stessi.

La Corte ha ripetutamente affermato che sono costituzionalmente illegittime le norme statali che indichino specificamente l'organo regionale titolare di una funzione amministrativa, trattandosi di normativa attinente all'organizzazione interna della Regione e richiama a sostegno le sentenze 387/2007, 95/2008, 22 e 293 del 2012.

I commi censurati devono pertanto dichiararsi costituzionalmente illegittimi, nella parte in cui stabiliscono che i provvedimenti previsti siano adottati dalla Giunta regionale.

Troverà applicazione, di conseguenza, la ripartizione di competenze stabilita autonomamente da ciascuna Regione tra i propri organi, in base alle proprie norme statutarie e legislative.

La Corte dichiara invece non fondate le questioni aventi ad oggetto l'art. 1, commi 553 e 555, della legge n. 208 del 2015. Sono inoltre inammissibili o non fondate le altre questioni sottoposte all'attenzione della Corte.

Piani di rientro dal disavanzo di singole aziende sanitarie - Individuazione degli enti inefficienti, adozione e attuazione dei relativi piani di rientro con provvedimento della Giunta - Aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza sanitaria - Rideterminazione del concorso dello Stato al fabbisogno sanitario nazionale standard. - 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 da 524 a 529, da 531 a 536, 553, 555 e 568. - (T-170192) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.29 del 19-7-2017)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi da 524 a 529, da 531 a 536, 553, 555 e 568, 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 Veneto, con ricorso notificato il 29 febbraio 2016, depositato in cancelleria l'8 marzo 2016 ed iscritto al n. 17 del registro ricorsi 2016.

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

udito nell'udienza pubblica del 20 giugno 2017 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi gli avvocati Luca Antonini e Andrea Manzi per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Andrea Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– La Regione Veneto ha impugnato diverse parti dell'art. 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», tra cui i commi da 524 a 529 e da 531 a 536, per violazione degli artt. 3, 32, 97, 117, terzo e quarto comma, 118, 119 e 123 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.; i commi 553 e 555, per violazione degli artt. 3, 32, 97, 117, secondo, terzo e quarto comma, 118, 119 Cost., del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., nonché dell'art. 5, comma 1, lettera g), della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), e dell'art. 11 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); il comma 568, per violazione degli artt. 3, 32, 97, 117, terzo e quarto comma, 118, 119 Cost., del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., nonché dell'art. 5, comma 1, lettera g), della legge cost. n. 1 del 2012 e dell'art. 11 della legge n. 243 del 2012.

1.1.– Preliminarmente, riservate a separate trattazioni le questioni promosse in riferimento ad altri commi della legge n. 208 del 2015, occorre rilevare la tardività della memoria depositata dalla ricorrente il 31 maggio 2017.

Il termine previsto nell'art. 10 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale (sia nella versione originaria, sia in quella attualmente in vigore, approvata il 7 ottobre 2008) è posto a presidio non solo del contraddittorio, ma anche dell'ordinato lavoro della Corte. Pertanto, esso ha carattere perentorio e non è nella disponibilità delle parti, come è comprovato dal controllo che sul suo rispetto viene svolto, d'ufficio, dalla Cancelleria (art. 10, comma 2, delle norme integrative vigenti).

2.– I commi da 524 a 529 e da 531 a 536 della legge n. 208 del 2015 introducono nell'ordinamento l'istituto dei piani di rientro per le singole aziende sanitarie che si trovino in determinate condizioni.

Nella versione originaria, vigente al momento del ricorso, le disposizioni in esame riguardano, in prima battuta, le aziende ospedaliere, le aziende ospedaliero-universitarie, gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico pubblici e tutti gli altri enti pubblici che eseguono prestazioni di ricovero e cura (tranne le aziende sanitarie locali e i presidi da esse gestiti): ogni anno le Regioni (attraverso le Giunte) individuano, tra questi enti, quelli per i quali ricorre uno scostamento tra costi e ricavi superiore al 10 per cento o a 10 milioni di euro, oppure il mancato rispetto dei parametri relativi a volumi, qualità ed esiti delle cure (comma 524).

Un decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province

autonome (di seguito, Conferenza Stato-Regioni), definisce la metodologia per la determinazione dello scostamento tra costi e ricavi, i parametri relativi a volumi, qualità ed esiti delle cure, nonché le linee guida per la redazione dei piani di rientro (comma 526).

Gli enti sanitari così individuati propongono entro 90 giorni, e le Regioni approvano (con provvedimento della Giunta) entro 30 giorni, un piano di rientro di durata non superiore a tre anni, che definisca le misure per il raggiungimento dell'equilibrio, il miglioramento della qualità delle cure o l'adeguamento dell'offerta (commi 528 e 529).

I piani sono vincolanti per gli enti interessati e possono comportare variazioni di atti già adottati dagli stessi enti, compresi gli atti di programmazione e pianificazione aziendale (comma 532).

Ai sensi del comma 533, la Regione verifica trimestralmente l'adozione e la realizzazione delle misure previste nel piano e, in caso di esito positivo, può anticipare all'ente una quota parte delle risorse appositamente iscritte nel bilancio della Gestione sanitaria accentrata (che la Regione, se non aveva già scelto di farlo, è obbligata a istituire, ai sensi del comma 531), mentre, in caso di esito negativo, deve adottare misure per la riconduzione in equilibrio della gestione.

La Regione verifica altresì alla fine di ciascun esercizio, e rende pubblici, i risultati dei singoli enti raffrontati agli obiettivi del piano di rientro (ancora comma 533).

I contratti dei direttori generali, anche in essere, prevedono la decadenza automatica se i direttori generali non adempiono all'obbligo di presentare il piano di rientro, oppure se ha esito negativo la verifica annuale (comma 534).

Il comma 525 detta norme transitorie, in materia di termini e dati utilizzabili, volte a consentire l'applicazione di questa disciplina già nell'anno 2016.

Il comma 535 prevede che, dal 2017, la stessa disciplina si applichi alle aziende sanitarie locali e ai presidi da esse gestiti (nonché ad altri enti pubblici che erogano prestazioni di ricovero e cura, individuati da leggi regionali) i quali presentino un significativo scostamento tra costi e ricoveri o il mancato rispetto dei parametri relativi a volumi, qualità ed esiti: criteri, dati rilevanti, modalità di calcolo e parametri di riferimento a tal fine sono definiti con un ulteriore decreto emanato dal Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato-Regioni (comma 536, primo periodo).

È altresì previsto (comma 527) un aggiornamento degli schemi di bilancio (di cui all'art. 34 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») e dei modelli di rilevazione dei costi dei presidi gestiti direttamente dalle Aziende sanitarie locali (comma 536, secondo periodo) per dare evidenza ai risultati di gestione rilevanti ai fini della normativa in questione.

A ciò si provvede con ulteriori decreti emanati dal Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

3.– Avverso queste disposizioni, la Regione Veneto solleva tre ordini di questioni, differenti sia per l'oggetto, sia per i parametri evocati.

3.1.– Prima di esaminare le singole questioni, tuttavia, occorre rilevare come, nel formularle, la ricorrente – terminata l'esposizione dei motivi di censura – evochi in modo cumulativo una pluralità di norme costituzionali, senza motivare esplicitamente le ragioni di asserito contrasto tra le disposizioni impugnate e ciascuno dei singoli parametri (sentenze n. 244 del 2016 e n. 251 del 2015), alcuni dei quali dotati di particolare ampiezza espressiva (sentenza n. 239 del 2016).

Uno stile siffatto, al contempo pletorico e contratto nell'evocazione dei parametri, richiede a questa Corte di ricostruire analiticamente gli esatti lineamenti giuridici di ciascuna delle questioni promosse. Nondimeno, poiché in questo caso tali lineamenti sono comunque evincibili, nei termini esposti di seguito, questa modalità espositiva, seppure non del tutto perspicua, non causa di per sé l'inammissibilità delle questioni.

3.2.– Venendo ora alle singole censure, i commi da 524 a 529 e da 531 a 536, nell’insieme, in quanto si applicano anche alle Regioni non soggette a piano di rientro, violerebbero gli artt. 3, 32 e 97 della Costituzione per difetto di proporzionalità – con ridondanza sulle attribuzioni regionali in materia sanitaria – e gli artt. 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost., in quanto non sarebbe legittimo lo scopo perseguito, per l’assenza dei presupposti che in passato hanno giustificato l’imposizione dei piani di rientro alle Regioni; non sussisterebbe alcuna connessione razionale, o necessità, rispetto a obiettivi di efficienza della spesa; difetterebbero i requisiti costituzionalmente necessari per le norme statali di coordinamento della finanza pubblica e, in particolare, l’attitudine di esse a porre un limite complessivo alla spesa delle Regioni, lasciando a queste ultime libertà di allocazione fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa.

3.3.– I commi 526 e 536 violerebbero il principio di leale collaborazione, di cui agli artt. 5 e 120 Cost., nella parte in cui prevedono che i decreti ministeriali di attuazione sono adottati sentita la Conferenza Stato-Regioni, anziché previa intesa in seno alla stessa.

3.4.– I commi 524, 525 e 529 violerebbero gli artt. 117, quarto comma, e 123 Cost., nella parte in cui prevedono che un provvedimento della Giunta regionale individui gli enti da sottoporre a piani di rientro e approvi i piani stessi, in quanto l’individuazione dell’organo titolare di una determinata funzione amministrativa rientrerebbe nella normativa di dettaglio attinente all’organizzazione interna della Regione.

4.– Le questioni sollevate in relazione agli artt. 3, 32 e 97 Cost., sull’art. 1, commi da 524 a 529 e da 531 a 536, della legge n. 208 del 2015 sono inammissibili per insufficienza e genericità della motivazione.

La Regione non adduce argomenti sufficienti a illustrare perché gli eventuali processi di riorganizzazione (oltre che imposti alla Regione, e non da questa autonomamente determinati) sarebbero altresì irrazionali o tali da compromettere il buon andamento dei servizi sanitari e la loro capacità di tutelare la salute.

Non bastano, allo scopo, né il riferimento ai risultati già raggiunti dal Servizio sanitario regionale nel complesso, che non escludono di per sé la persistenza di margini di ulteriore miglioramento dell’efficienza; né deduzioni del tutto aneddotiche ed esplorative su singole strutture, che la stessa ricorrente ignora se e come potrebbero essere interessate, in futuro, da riorganizzazioni.

Sotto questo profilo, il ricorso si presenta lacunoso e generico: dunque, carente di quelle argomentazioni sul merito delle censure, le quali sono necessarie, nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale, in termini ancora più stringenti che nei giudizi in via incidentale (fra le tante, vedi sentenze n. 273 del 2016, n. 233, n. 218, n. 153 e n. 142 del 2015), a maggior ragione quando si denunci la violazione di parametri costituzionali estranei al Titolo V della Parte seconda della Costituzione, della quale occorre che la parte ricorrente dimostri, e questa Corte verifichi, la ridondanza sulle attribuzioni regionali.

5.– Prima di esaminare nel merito le altre censure, occorre illustrare alcune vicende normative, riguardanti le norme in questione, intervenute dopo il ricorso.

5.1.– Le norme sono state modificate dall’art. 1, commi 390 e 391, 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).

Il comma 390, «[a] fine di migliorare le performance e di perseguire l’efficienza dei fattori produttivi e dell’allocazione delle risorse delle aziende ospedaliere, delle aziende ospedaliere universitarie, degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico pubblici o degli altri enti pubblici che erogano prestazioni di ricovero e cura», ha sostituito, nell’art. 1, comma 524, lettera a), della legge n. 208 del 2015, alle parole «pari o superiore al 10 per cento dei suddetti ricavi, o, in valore

assoluto, pari ad almeno 10 milioni di euro», le parole «pari o superiore al 7 per cento dei suddetti ricavi, o, in valore assoluto, pari ad almeno 7 milioni di euro».

Il comma 391 ha previsto che «[l]e disposizioni di cui ai commi da 524 a 536 dell'articolo 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208, si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano, che provvedono al finanziamento del servizio sanitario esclusivamente con risorse dei propri bilanci, compatibilmente con le disposizioni dei rispettivi statuti e delle conseguenti norme di attuazione».

Nessuna di queste modifiche incide sull'oggetto del giudizio.

In particolare, è da escludere, in conformità a principi pacifici (sentenze n. 141, n. 65 e n. 40 del 2016, nonché n. 239 del 2015), che l'esame di questa Corte possa essere esteso al comma 524, lettera a), della legge n. 208 del 2015 nel testo modificato dall'art. 1, comma 390, della legge n. 232 del 2006, in quanto il citato art. 1, comma 390, è stato oggetto di specifica impugnazione da parte della stessa Regione Veneto con distinto ricorso (r.r. n. 19 del 2017).

5.2.– Inoltre, è stato emanato dal Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, il decreto in data 21 giugno 2016, recante «Piani di cui all'articolo 1, comma 528, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, per le aziende ospedaliere (AO), le aziende ospedaliere universitarie (AOU), gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico pubblici (IRCCS) o gli altri enti pubblici», previo parere favorevole della Conferenza Stato-Regioni in data 21 aprile 2016. Come risulta dalle premesse del parere, in precedenza erano state diramate altre versioni dello schema di decreto ministeriale, oggetto di richieste di modifica da parte delle Regioni.

Il decreto, articolato in tre parti, stabilisce le metodologie per individuare i costi e i ricavi di ciascuna azienda ospedaliera (anche universitaria) o IRCCS, al fine di verificare l'esistenza di uno scostamento rilevante, ai sensi dell'art. 1, comma 524, lettera a), della legge n. 208 del 2015; determina gli ambiti e i parametri per la valutazione di volumi, esiti e qualità delle cure, ai sensi della lettera b) dello stesso comma 524; definisce le linee guida per l'elaborazione dei piani di rientro per ciascuna delle due situazioni.

6.– Nel merito, occorre considerare congiuntamente le censure aventi ad oggetto l'art. 1, commi da 524 a 529 e da 531 a 536.

Sono fondate le questioni aventi ad oggetto l'art. 1, commi 526 e 536, nella parte in cui prevedono che i decreti ministeriali ivi contemplati siano emanati «sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano», anziché d'intesa con la stessa Conferenza.

Viceversa, non sono fondate le questioni sollevate in relazione alle ulteriori parti dei commi da 524 a 529 e da 531 a 536.

La normativa in questione si pone al crocevia di una pluralità di competenze, ciascuna, a sua volta, connotata da autonomi profili di complessità.

6.1.– Viene in rilievo, anzitutto, l'organizzazione sanitaria come componente fondamentale della «tutela della salute» (sentenza n. 54 del 2015), in quanto la relativa normativa traccia la cornice funzionale ed operativa che garantisce la qualità e l'adeguatezza delle prestazioni erogate (sentenza n. 207 del 2010).

In particolare, questa Corte (sentenza n. 124 del 2015) ha già ricondotto ai principi fondamentali in materia di «tutela della salute», tra l'altro, l'art. 8-sexies 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), il quale dispone in merito al finanziamento delle strutture che erogano assistenza ospedaliera e ambulatoriale a carico del Servizio sanitario nazionale, secondo un ammontare determinato in base alle funzioni assistenziali e alle attività svolte.

Al citato art. 8-sexies la normativa in questione fa riferimento sia letteralmente, in più punti, sia teleologicamente, come è comprovato, del resto, dal d.m. 21 giugno 2016.

In questa materia, la legislazione dello Stato deve esprimersi attraverso norme di principio, sicché sono censurabili le norme statali che non lasciano «alcuno spazio di intervento alla Regione non solo per un'ipotetica legiferazione ulteriore, ma persino per una normazione secondaria di mera esecuzione» (sentenza n. 207 del 2010).

Tuttavia, in questa stessa materia ha anche trovato applicazione il canone generale, secondo cui è vincolante per le Regioni ogni previsione che, sebbene a contenuto specifico e dettagliato, per la finalità perseguita si pone in rapporto di coesistenzialità e necessaria integrazione con le norme-principio che connotano il settore (sentenze n. 301 del 2013, n. 79 del 2012 e n. 108 del 2010).

6.2.– In secondo luogo, con precipuo riferimento all'equilibrio tra costi e ricavi dell'attività sanitaria, viene in rilievo la competenza legislativa dello Stato in materia di principi fondamentali per il «coordinamento della finanza pubblica».

In più occasioni, misure riguardanti la spesa sanitaria e la sua razionalizzazione sono state ricondotte all'ambito del «coordinamento della finanza pubblica» (ad esempio, sentenza n. 183 del 2016), singolarmente individuata o unitamente alla materia della «tutela della salute» (ad esempio, sentenze n. 125 del 2015 e n. 289 del 2010).

Ciò è stato riassuntivamente ricordato ancora di recente (nella sentenza n. 203 del 2016) ed è confermato dalla costante giurisprudenza in materia di piani di rientro per le Regioni in disavanzo (ad esempio, sentenze n. 266 del 2016 e n. 278 del 2014), benché, come correttamente rilevato dalla parte ricorrente, sussistano differenze significative tra quei piani di rientro e quelli oggi in esame.

La pertinenza del «coordinamento della finanza pubblica» non è esclusa dal rilievo che il meccanismo complessivamente delineato dalle norme in questione ha come obiettivo principale non tanto il contenimento della spesa di per sé, ma piuttosto l'incremento della sua efficienza, definita e valutata secondo parametri uniformi, con riguardo alle singole strutture.

Infatti, la materia del «coordinamento della finanza pubblica» non è limitata alle norme aventi lo scopo di limitare la spesa pubblica, ma comprende anche quelle aventi la funzione di orientarla verso una complessiva maggiore efficienza (sentenza n. 272 del 2015): obiettivo che può legittimamente essere perseguito anche stabilendo indirizzi di razionalizzazione rivolti ai singoli enti sanitari, non soltanto ai sistemi regionali nel complesso.

I vincoli di coordinamento finanziario imposti dallo Stato possono considerarsi rispettosi dell'autonomia regionale quando stabiliscono un limite complessivo che lasci agli enti stessi una sufficiente libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa, sempre purché conforme a canoni di ragionevolezza e proporzionalità (fra le molte, sentenze n. 64 del 2016, n. 250 del 2015, n. 22 del 2014).

Nondimeno, la competenza statale può comprendere anche l'esercizio di poteri puntuali, necessari perché la finalità che essa persegue venga concretamente realizzata, anche con misure di ordine amministrativo, specie nell'ambito della regolazione tecnica (sentenze n. 229 e n. 112 del 2011, n. 57 del 2010, n. 190 e n. 159 del 2008, n. 376 del 2003).

Conviene aggiungere che proprio alle due competenze sin qui considerate («tutela della salute» e «coordinamento della finanza pubblica») sono state ricondotte norme dello Stato che prevedevano la decadenza degli organi amministrativi di vertice di aziende e amministrazioni sanitarie (sentenze n. 124 del 2015 e n. 219 del 2013), in particolare come conseguenza di gravi inadempienze regionali.

6.3.– Inoltre, laddove considerano «volumi, qualità ed esiti delle cure», le norme in questione sono riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni, di competenza statale (art. 117, secondo comma, lettera m).

Le norme impugnate, infatti, contengono un riferimento implicito, ma trasparente, a quanto previsto a tale riguardo dal decreto ministeriale 2 aprile 2015, n. 70 (Regolamento recante definizione degli standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi all'assistenza ospedaliera), adottato a norma dell'art. 1, comma 169, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria

2005), che questa Corte, con la sentenza n. 134 del 2006, ha già ricollegato alla competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.

Il collegamento con gli standard dell'assistenza ospedaliera è ancor più evidente dalla lettura del d.m. 21 giugno 2016: in particolare dell'allegato tecnico b), che definisce la metodologia per l'individuazione degli ambiti assistenziali e la definizione dei parametri di riferimento relativi a volumi, qualità ed esiti delle cure.

Anche dopo la sentenza n. 134 del 2006, si è ribadito che questa competenza si riferisce alla determinazione degli standard strutturali e qualitativi di prestazioni che, concernendo il soddisfacimento di diritti civili e sociali, devono essere garantiti, con carattere di generalità, a tutti gli aventi diritto; e che essa, avendo carattere trasversale, è idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore statale deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di determinate prestazioni, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle (sentenze n. 125 del 2015, n. 111 del 2014, n. 207, n. 203 e n. 164 del 2012).

La competenza statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., in linea di massima, concerne la fissazione del livello strutturale e qualitativo delle prestazioni; solo in circostanze eccezionali, segnatamente quando ricorrano imperiose necessità sociali, può spingersi oltre, ad esempio legittimando l'erogazione di provvidenze ai cittadini o la gestione di sovvenzioni direttamente da parte dello Stato (sentenze n. 273 e n. 62 del 2013, n. 203 del 2012, n. 121 e n. 10 del 2010).

Dunque, la deroga alla competenza legislativa delle Regioni, in favore di quella dello Stato, è ammessa nei limiti necessari ad evitare che, in parti del territorio nazionale, gli utenti debbano assoggettarsi ad un regime di assistenza sanitaria inferiore, per quantità e qualità, a quello ritenuto intangibile dallo Stato (sentenza n. 125 del 2015).

In questa prospettiva, le norme oggi in esame prevedono la fissazione di parametri relativi a volumi, esiti e qualità delle cure e ne prescrivono il monitoraggio, intervenendo poi a imporre e disciplinare gli interventi necessari qualora, in determinate strutture, si registrassero scostamenti significativi.

6.4.– Infine, le censure investono anche i commi 527 e 536 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015, i quali (il comma 536, in particolare, al secondo periodo), saldandosi al resto della normativa qui in esame, prevedono che siano apportati i «necessari aggiornamenti» ai modelli per la contabilità delle strutture sanitarie, al fine di dare evidenza a determinati dati, in coerenza con quanto previsto dall'art. 4, commi 8 e 9, e dall'art. 8-sexies del d.lgs. n. 502 del 1992.

Viene dunque in rilievo la competenza esclusiva statale in materia di «armonizzazione contabile» (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.): essa è connotata da un peculiare carattere polifunzionale, che risulta del tutto coerente con la rilevata pluralità degli interessi e delle competenze coinvolte, ed esprime particolari esigenze di omogeneità nei confronti di tutte le Regioni (sentenze n. 80 e n. 6 del 2017, n. 184 del 2016).

6.5.– In conclusione, la normativa in questione tesse in una trama unitaria competenze statali e regionali eterogenee; norme di principio, da un lato, e, dall'altro, previsioni e poteri strumentali; la determinazione di standard di assistenza e la disciplina degli interventi per i casi in cui gli standard siano sensibilmente disattesi; valutazioni politiche e profili tecnici.

In presenza di un intreccio così fitto e complesso, devono ritenersi fondate le sole censure rivolte specificamente nei confronti dei commi 526 e 536, nella parte in cui stabiliscono che i decreti ministeriali ivi previsti siano adottati «sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano», anziché previa intesa con la stessa Conferenza.

Infatti, in questi casi, il legislatore statale deve predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento e garanzia delle Regioni, tra i quali – tenuto conto anche della tipologia delle

funzioni in esame – può ritenersi sicuramente congruo quello dell'intesa in seno alla Conferenza Stato-Regioni (da ultimo, sentenze n. 251, n. 21, n. 7 e n. 1 del 2016).

7.– Sono altresì fondate le censure, per violazione degli artt. 117, quarto comma (in relazione alla materia dell'organizzazione amministrativa regionale) e 123 Cost., rivolte nei confronti dei commi 524, 525 e 529, in quanto fanno riferimento alla Giunta regionale come organo competente a individuare gli enti da sottoporre a piani di rientro e ad approvare i piani stessi.

Questa Corte ha ripetutamente affermato che sono costituzionalmente illegittime le norme statali che indichino specificamente l'organo regionale titolare di una funzione amministrativa, trattandosi di normativa attinente all'organizzazione interna della Regione (sentenze n. 293 e n. 22 del 2012, n. 95 del 2008 e n. 387 del 2007).

Né si ravvisano (per la verità, nemmeno sono allegare dall'Avvocatura generale dello Stato) ragioni specifiche che giustifichino la decisione del legislatore statale di selezionare l'organo regionale deputato a provvedere all'adempimento degli obblighi che lo Stato pone a carico della Regione.

I censurati commi devono pertanto dichiararsi costituzionalmente illegittimi, nella parte in cui stabiliscono che i provvedimenti ivi previsti siano adottati dalla Giunta regionale; troverà applicazione, di conseguenza, la ripartizione di competenze stabilita autonomamente da ciascuna Regione tra i propri organi, in base alle proprie norme statutarie e legislative.

8.– Non sono fondate le questioni aventi ad oggetto l'art. 1, commi 553 e 555, della legge n. 208 del 2015.

8.1.– Le disposizioni censurate rientrano nelle previsioni che l'art. 1 della legge n. 208 del 2015 dedica all'aggiornamento del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 29 novembre 2001 (Definizione dei livelli essenziali di assistenza).

8.2.– In attuazione dell'art. 1, comma 3, del Patto per la salute 2010-2014 («Intesa, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano concernente il nuovo Patto per la salute per gli anni 2014-2016», sancita dalla Conferenza Stato-Regioni nella seduta del 10 luglio 2014) e nel rispetto dei vincoli finanziari posti nella precedente manovra finanziaria e nelle relative intese attuative, il censurato comma 553 prevede l'aggiornamento dei livelli essenziali dell'assistenza sanitaria «in misura non superiore a 800 milioni di euro annui».

Ai sensi del comma 555, pure censurato, per l'anno 2016 un importo di 800 milioni di euro è «finalizzato» all'attuazione del comma 553, «a valere sulla quota indistinta del fabbisogno sanitario standard nazionale, di cui all'articolo 26 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68»; l'erogazione di questa quota è condizionata all'adozione del provvedimento di aggiornamento dei livelli essenziali.

La relazione tecnica all'originario disegno di legge (XVII Legislatura, A.S. n. 2111) esplicita (pag. 161) che la funzione di questo meccanismo è di «rendere stringente» l'esigenza di aggiornamento.

Nello stesso art. 1 della legge n. 208 del 2015, il comma 554 disciplina la procedura per l'aggiornamento dei livelli essenziali dell'assistenza sanitaria, richiedendo, tra l'altro, una previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni; mentre i commi 556 e seguenti dettano norme ulteriori sui futuri aggiornamenti.

In applicazione dei predetti commi 553 e 554, è stato, in effetti, adottato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017 (Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502), previa intesa «sancita dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano nella seduta del 7 settembre 2016».

8.3.– Avverso i censurati commi 553 e 555, la ricorrente deduce due ordini di censure.

8.3.1.– In primo luogo, sarebbero violati gli artt. 3, 32 e 97 Cost. per irragionevolezza e difetto di istruttoria e proporzionalità – con ridondanza sulle competenze legislative, amministrative e finanziaria regionali – nonché gli artt. 117, secondo, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost., e il principio di leale collaborazione, di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

Tali violazioni sono denunciate sotto i seguenti profili: innanzitutto, sarebbe mancata una preventiva intesa, in contrasto con quanto previsto all'art. 10, comma 7, dell'intesa sul richiamato Patto per la salute 2014-2016; in secondo luogo, il valore di 800 milioni di euro sarebbe inferiore a quello, pari a 900 milioni di euro, dichiarato congruo dal Ministro della salute in un'audizione parlamentare in data 2 ottobre 2015; infine, l'importo sarebbe sottostimato, dovendo valere sulla quota indistinta del finanziamento sanitario statale, anch'essa contestualmente ridotta senza seguire le procedure di concertazione previste nel Patto per la salute 2014-2016 in caso di variazione degli importi finanziari programmati.

In estrema sintesi, si contesta la mancanza di una previa intesa tra Stato e Regioni sul predetto limite di 800 milioni di euro, nonché la congruità di esso: l'imposizione di un limite finanziario al confronto sull'aggiornamento dei livelli essenziali, e alle determinazioni conseguenti, influirebbe non solo sulle attribuzioni regionali, ma anche sulla sostenibilità dei servizi sanitari.

8.3.1.1.– In merito alla denunciata violazione del principio di leale collaborazione, occorre anzitutto osservare che tale principio non si impone nel procedimento mediante il quale il Parlamento, attraverso le due Camere, approva le leggi (fra le molte, sentenze n. 280, n. 251 e n. 65 del 2016, n. 63 del 2013, n. 79 del 2011).

Inoltre, la fissazione, da parte del censurato art. 1, comma 553, della legge n. 208 del 2015, del detto limite, nel momento in cui si dà impulso con apposite previsioni all'aggiornamento dei livelli essenziali, non è incompatibile con la logica di leale collaborazione tra Stato e Regioni, che, a norma della stessa legge n. 208 del 2015, presiede alla procedura di aggiornamento, conformemente a un indirizzo già presente nella legislazione e più volte riscontrato dalla giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 98 del 2007 e n. 134 del 2006, nonché, *mutatis mutandis*, sentenza n. 297 del 2012).

Infatti, il principio di leale collaborazione, per la sua elasticità, consente di aver riguardo alle peculiarità delle singole situazioni, sicché il confronto tra Stato e Regioni è suscettibile di essere organizzato in modi diversi, per forme e intensità (sentenze n. 83 del 2016, n. 50 del 2005, n. 308 del 2003). Il limite finanziario massimo globale all'aggiornamento dei livelli essenziali pone senz'altro un parametro di riferimento per le scelte entro cui può svilupparsi la dialettica tra Stato e Regioni; ma è ben lungi dall'esaurire tale dialettica, per la quale restano spazi estremamente ampi, pure sui profili economici e finanziari.

Per quanto riguarda specificamente gli obblighi di cooperazione che si assumono derivare dal Patto per la salute 2014-2016, è inconferente il riferimento all'art. 10, comma 7, del Patto, riguardante l'aggiornamento del monitoraggio sull'assistenza sanitaria, non dei livelli essenziali.

Qualora poi il riferimento fosse da intendere al più pertinente art. 1, comma 3 (anch'esso menzionato nelle argomentazioni di parte ricorrente), si dovrebbe rilevare che il requisito dell'intesa ai fini dell'aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, ivi previsto, ha riscontro nell'art. 1, comma 554, della legge n. 208 del 2015, come già rilevato; per di più, anche il citato art. 1, comma 3, fa salvo il «rispetto degli equilibri programmati della finanza pubblica».

8.3.1.2.– Destituite di fondamento sono altresì le ulteriori questioni, con le quali la parte ricorrente afferma l'incongruità del valore di 800 milioni di euro, anche in collegamento con il complessivo concorso dello Stato al fabbisogno sanitario nazionale standard.

La ricorrente ritiene che sarebbe stato adeguato il diverso valore di 900 milioni di euro, cui aveva fatto riferimento il Ministro della salute in un'audizione parlamentare, non molti giorni prima della presentazione del disegno di legge poi promulgato come legge n. 208 del 2015. Tuttavia

questo riferimento non è sufficiente ad attestare la fondatezza della doglianza: mettere in luce la richiamata contraddizione tra le dichiarazioni del Ministro e le successive determinazioni del Governo non equivale affatto, di per sé, a provare l'incongruità del minore dei due importi.

Del tutto frammentario e inconcludente, invece, è il riferimento alle stime che la sola Regione autonoma siciliana ha effettuato in merito al costo di una delle prestazioni incluse nell'aggiornamento.

Dunque, la ricorrente non ha assolto all'onere di provare l'oggettiva impossibilità di esercitare le proprie funzioni in materia, segnatamente attraverso dati quantitativi concreti, riguardanti, tra l'altro, i diversi importi in ipotesi necessari (da ultimo, tra le molte, sentenze n. 205, n. 151, n. 127, n. 65, n. 29 del 2016).

La conclusione di infondatezza si impone a maggior ragione in quanto la stessa legge n. 208 del 2015 ha predisposto un articolato meccanismo (art. 1, commi 556 e seguenti) per la valutazione sistematica e continuativa degli stessi livelli essenziali, che dovrebbe altresì facilitarne, qualora occorresse, l'aggiornamento, finalizzato anche alla corretta determinazione dei fabbisogni regionali.

8.3.2.– In secondo luogo, i medesimi commi 553 e 555 violerebbero altresì l'art. 5, comma 1, lettera g), della legge cost. n. 1 del 2012 e l'art. 11 della legge n. 243 del 2012, in quanto non sono stati attivati i meccanismi, ivi previsti, che rafforzano il concorso finanziario dello Stato per la garanzia dei livelli essenziali, con riguardo alle fasi avverse del ciclo economico.

8.3.2.1.– La questione è inammissibile.

Anche dopo le modifiche apportate al citato art. 11 dall'art. 3 della legge 12 agosto 2016, n. 164 (Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali), peraltro anch'esse già contestate dinanzi a questa Corte, incombe sullo Stato, ai sensi dell'art. 5, comma 1, lettera g), della legge cost. n. 1 del 2012, il dovere di stabilire le modalità del proprio concorso, nelle fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi di eventi eccezionali, al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali, anche con modalità diverse e aggiuntive rispetto a quelle di cui all'art. 119, quinto comma, Cost.

Tuttavia, la ricorrente non spiega né per quale motivo, e in base a quali presupposti fattuali, lo Stato avrebbe dovuto attivare, in suo favore, il meccanismo descritto (sentenza n. 154 del 2017); né perché, in attesa dell'attuazione di tale meccanismo, dovrebbe rimanere addirittura paralizzato l'aggiornamento dei livelli essenziali dell'assistenza sanitaria (più volte tentato dopo il 2001, senza successo), il quale oltretutto serve anche per orientare le scelte di bilancio delle stesse Regioni, in presenza di interventi statali di coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 141 del 2016).

9.– Anche l'art. 1, comma 568, della legge n. 208 del 2015, il quale fissa in 111 miliardi di euro per l'anno 2016 il concorso dello Stato al fabbisogno sanitario nazionale standard, è oggetto di due ordini di censure.

9.1.– Secondo la ricorrente, pure il comma 568 violerebbe l'art. 5, comma 1, lettera g), della legge cost. n. 1 del 2012 e l'art. 11 della legge n. 243 del 2012, in quanto, come già dedotto a proposito dei commi 553 e 555, non sono stati ancora attivati i meccanismi, previsti nei parametri evocati, che rafforzano il concorso finanziario dello Stato alla garanzia dei livelli essenziali durante le fasi avverse del ciclo economico.

9.1.1.– La questione è inammissibile per ragioni analoghe a quelle esposte, appena sopra, a proposito delle censure similari rivolte ai commi 553 e 555.

Infatti, la ricorrente non spiega perché lo Stato avrebbe dovuto attivare in suo favore il meccanismo previsto nelle disposizioni evocate come parametro; né perché la determinazione periodica del concorso dello Stato al fabbisogno sanitario nazionale standard dovrebbe risultare interdotta, in attesa della realizzazione di alcuni elementi dell'architettura dei rapporti finanziari con

le Regioni, anch'essi orientati a garantire l'effettività dei livelli essenziali delle prestazioni stabiliti a norma dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.

9.2.– Sarebbero violati anche gli artt. 3, 32 e 97 Cost., per difetto di ragionevolezza e proporzionalità, con ridondanza sulle competenze regionali di cui agli artt. 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost., nonché direttamente i citati parametri relativi al riparto delle competenze fra Stato e Regioni, e altresì il principio di leale collaborazione, di cui agli artt. 5 e 120 Cost., sotto più profili: l'anzidetta riduzione sarebbe permanente e lineare; essa sarebbe avvenuta in assenza di una previa intesa, in contrasto con quanto previsto all'art. 30, comma 2, dell'intesa sul Patto per la salute 2014-2016, e senza il coinvolgimento della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 5 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione); sarebbe, infine, sganciata da qualsiasi considerazione dei costi standard o dei livelli di efficienza delle singole Regioni, carente di adeguata istruttoria e, contraddittoriamente, contemporanea a un incremento delle esigenze di servizio, causato dall'aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza.

9.2.1.– Nemmeno tali questioni sono fondate.

9.2.2.– La determinazione del concorso dello Stato al fabbisogno sanitario nazionale standard deve necessariamente avere carattere globale e, dato il dinamico evolversi delle molteplici esigenze da contemperare, non può fare a meno di collegarsi a un determinato orizzonte temporale di programmazione finanziaria: a ciò fa riferimento lo stesso art. 26, comma 1, 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), quando stabilisce che il fabbisogno sanitario nazionale standard è determinato «in coerenza con il quadro macroeconomico complessivo e nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica e degli obblighi assunti dall'Italia in sede comunitaria».

9.2.3.– Per quanto riguarda l'anno 2016, correttamente la Regione Veneto deduce che la misura del concorso era stata fissata dall'art. 1, comma 1, del Patto per la salute 2014-2016 in 115.444 milioni di euro, «salvo eventuali modifiche che si rendessero necessarie in relazione al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica e a variazioni del quadro macroeconomico, nel qual caso si rimanda a quanto previsto nell'articolo 30 comma 2».

Quest'ultima disposizione, a propria volta, prevedeva: «in caso di modifiche normative sostanziali e/o degli importi di cui all'articolo 1, ove necessarie in relazione al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica e a variazioni del quadro macroeconomico, la presente Intesa dovrà essere altresì oggetto di revisione».

In effetti, all'importo di 115.444 milioni di euro fa riferimento anche l'art. 1, comma 556, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», il quale però fa salve eventuali rideterminazioni in conseguenza di quanto previsto al precedente comma 398, in virtù del quale il contributo delle Regioni agli obiettivi di finanza pubblica è stato incrementato di 3.452 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2015 al 2018, con rinvio a decisioni in sede di auto-coordinamento da recepire con intesa.

L'intesa richiesta da questa disposizione è stata sancita il 26 febbraio 2015 e, tra l'altro, ha previsto che le risorse destinate al finanziamento del fabbisogno sanitario fossero ridotte di 2.000 milioni di euro, con riferimento alla quota di pertinenza delle Regioni ordinarie, e di 2.352 milioni di euro, includendo anche le autonomie speciali.

Con successiva intesa del 2 luglio 2015 sono state individuate le specifiche misure di razionalizzazione necessarie allo scopo. Tenuto conto altresì che l'art. 1, comma 167, della legge n. 190 del 2014 aveva incrementato il finanziamento statale del fabbisogno sanitario di 5 milioni annui (per lo screening neonatale di patologie ereditarie), l'intesa del 2 luglio 2015, al punto «G», numero

1), prefigurava i seguenti livelli di finanziamento statale: 109.715 milioni di euro per il 2015; 113.097 milioni di euro per il 2016.

Alle misure previste nelle due intese del 2015 hanno dato attuazione gli articoli da 9-bis a 9-octies, introdotti nel 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) dalla legge di conversione 6 agosto 2015, n. 125.

In particolare, l'art. 9-septies riduceva «il livello del finanziamento del Servizio sanitario nazionale a cui concorre lo Stato, come stabilito dall'articolo 1, comma 556, della legge 23 dicembre 2014, n. 190», dell'importo di 2.352 milioni di euro, con disposizione destinata a valere (anche) per il 2016 (si veda, al riguardo, la sentenza n. 169 del 2017).

Riassumendo, in punto di fatto è vero che la misura del concorso statale autorizzato dalla norma censurata, per l'anno 2016, è inferiore a quella prevista in precedenza, in una sequenza di atti normativi e convenzionali tra loro concatenati, gli ultimi dei quali non sono di molto anteriori alla presentazione del disegno di legge poi approvato come legge n. 208 del 2015.

In punto di diritto, tuttavia, ciò non comporta di per sé un vizio di legittimità costituzionale.

Nessun accordo può condizionare l'esercizio della funzione legislativa (fra le molte, sentenze n. 205 del 2016, n. 79 del 2011 e n. 437 del 2001), né, come già osservato, il principio di leale collaborazione si impone nel procedimento legislativo parlamentare.

È ben vero che, in base al già citato art. 26, comma 1, del d.lgs. n. 68 del 2011, il fabbisogno sanitario nazionale standard è determinato «tramite intesa», ma questo principio legislativo non vincola in modo assoluto e inderogabile le leggi successivamente approvate dalle due Camere.

D'altra parte, la determinazione del concorso statale al fabbisogno sanitario nazionale standard lascia ampio spazio, a valle, alle singole Regioni per disciplinare, programmare e organizzare i servizi sanitari.

Perciò, non ha rilievo il mancato coinvolgimento della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 141 del 2016): a fronte di misure statali di coordinamento finanziario che incidono sull'autonomia delle Regioni, è necessario, ma anche sufficiente, contemperare le ragioni dell'esercizio unitario delle competenze statali e la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle autonomie, assicurando il pieno coinvolgimento di queste ultime (vedi anche sentenza n. 65 del 2016); e ciò può avvenire anche riconoscendo loro poteri di determinazione in ordine alla modulazione delle necessarie riduzioni nei diversi ambiti di spesa.

9.2.4.— Pure le censure regionali che riguardano l'asserita inadeguatezza del concorso statale alla spesa sanitaria non sono fondate: anche a questo proposito, la ricorrente non ha provato adeguatamente l'oggettiva impossibilità di esercitare le proprie funzioni in materia, né ha argomentato quale sarebbe stato il diverso importo allo scopo necessario, limitandosi a rinviare ai precedenti atti normativi e convenzionali, dei quali si è già detto.

Nondimeno, occorre confermare che la garanzia di servizi effettivi, che corrispondono a diritti costituzionali, richiede certezza delle disponibilità finanziarie, nel quadro dei compositi rapporti tra gli enti coinvolti (sentenza n. 275 del 2016).

Anche la tutela del diritto alla salute non può non subire i condizionamenti che lo stesso legislatore incontra nel distribuire le risorse finanziarie disponibili (da ultimo, sentenza n. 203 del 2016), senza però che possa essere compromessa la garanzia del suo nucleo essenziale.

A maggior ragione, tuttavia, la quantificazione delle risorse in modo funzionale alla realizzazione degli obiettivi previsti dalla legislazione vigente si impone, anche in questo ambito, come canone fondamentale e presupposto del buon andamento dell'amministrazione, che deve sempre essere rispettato da parte del legislatore (sentenza n. 10 del 2016).

Pertanto, le determinazioni sul fabbisogno sanitario complessivo non dovrebbero discostarsi in modo rilevante e repentino dai punti di equilibrio trovati in esito al ponderato confronto tra Stato

e Regioni in ordine ai rispettivi rapporti finanziari, senza che tale scostamento appaia giustificabile alla luce di condizioni e ragioni sopraggiunte.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso in epigrafe;

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 526 e 536, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», nella parte in cui prevedono che i decreti ministeriali ivi contemplati siano emanati «sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano», anziché d'intesa con la stessa Conferenza;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 524, 525 e 529, della legge n. 208 del 2015, nella parte in cui prevedono che i provvedimenti ivi contemplati siano adottati dalla Giunta regionale;

3) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi da 524 a 529 e da 531 a 536, della legge n. 208 del 2015, promosse, in riferimento agli artt. 3, 32 e 97 della Costituzione, dalla Regione Veneto, con il ricorso in epigrafe;

4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi da 524 a 529 e da 531 a 536, della legge n. 208 del 2015, promosse, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost., dalla Regione Veneto, con il ricorso in epigrafe;

5) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 553 e 555, della legge n. 208 del 2015, promosse, in riferimento agli artt. 3, 32, 97, 117, secondo, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost., nonché al principio di leale collaborazione, di cui agli artt. 5 e 120 Cost., dalla Regione Veneto, con il ricorso in epigrafe;

6) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 553 e 555, della legge n. 208 del 2015, promossa, in riferimento all'art. 5, comma 1, lettera g), della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), e all'art. 11 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), dalla Regione Veneto, con il ricorso in epigrafe;

7) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 568, della legge n. 208 del 2015, promossa, in riferimento all'art. 5, comma 1, lettera g), della legge cost. n. 1 del 2012 e all'art. 11 della legge n. 243 del 2012, dalla Regione Veneto, con il ricorso in epigrafe;

8) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 568, della legge n. 208 del 2015, promosse, in riferimento agli artt. 3, 32, 97, 117, secondo, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost., nonché al principio di leale collaborazione, di cui agli artt. 5 e 120 Cost., dalla Regione Veneto, con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 giugno 2017.

Paolo GROSSI, Presidente
Marta CARTABIA, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 14 luglio 2017.

Sentenza: 21 giugno 2017, n. 193

Materia: diritto privato; successioni

Parametri invocati: articolo 3, comma primo, Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Rimettente: Tribunale ordinario di Bolzano

Oggetto: articolo 5 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 25 luglio 1978, n. 33, riprodotto dall'articolo 18 del decreto del Presidente della Giunta Provinciale di Bolzano 28 dicembre 1978, n. 32 (Approvazione del testo unificato delle leggi provinciali sull'ordinamento dei masi chiusi) nella parte in cui prevede che, tra i chiamati alla successione nello stesso grado, ai maschi spetta la preferenza nei confronti delle femmine

Esito: illegittimità costituzionale

Estensore nota: Enrico Righi

Sintesi:

La Corte è chiamata a pronunciarsi in via incidentale sulla legittimità costituzionale della legge sui masi chiusi in vigore nella Provincia di Bolzano, relativamente ad un particolare aspetto che di seguito sarà descritto.

Come è noto, la Provincia autonoma di Bolzano vede attribuirsi dallo statuto speciale del Trentino Alto Adige una eccezionale competenza legislativa esclusiva in materia di minima unità culturale ed ordinamento dei masi chiusi.

Il maso può con buona approssimazione definirsi come il complesso strumentale dell'azienda agricola, in una parola il podere.

La legislazione alto atesina mira a garantire, attraverso la predisposizione di una serie di criteri di preferenza, che l'assuntore del maso, in sede di successione, sia un soggetto unico, da individuarsi tra gli eredi.

L'istituto si è naturalmente evoluto: dall'antico maggiorascato, oggi si è approdati all'assunzione del debito verso la massa ereditaria per una somma pari al valore del maso.

All'epoca in cui si verificava la successione per cui era causa nel giudizio a quo, vigeva ancora una norma, quella impugnata incidentalmente, che accordava, tra i chiamati alla successione nello stesso grado, la preferenza ai maschi rispetto alle femmine.

La Corte preliminarmente effettua una ricostruzione storica dell'evoluzione del maso chiuso, dalla sua introduzione per via consuetudinaria nel diritto medievale germanico, al suo consolidamento formale nel diritto imperiale austriaco, fino alla soppressione in periodo fascista e al suo ripristino nel secondo dopoguerra, ad opera in quest'ultimo caso della legislazione dell'autonomia.

In secondo luogo la Corte provvede a superare un proprio precedente (sentenza n. 40/1957), arresto nel quale si giustificava la prevalenza della linea maschile con il fatto che l'antico istituto, da pochi anni allora richiamato in vigore, non poteva rivivere che nella sua integrale versione.

Affermano i giudici che la valutazione oggi deve essere diversa e seguire l'evoluzione dei valori costituzionali, ricordando che il maso chiuso vive nell'ordinamento italiano proprio in base ad una legge costituzionale.

Precisano ancora i giudici che quando l'ordinamento sceglie di conservare istituti giuridici che rappresentano una deroga ai principi generali, ciò non può giustificare comunque una lesione dei principi fondamentali, quale certamente è quello della parità tra uomo e donna.

Conclusivamente, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale della norma scrutinata.

Proprieta' - Maso chiuso - Successione legittima - Chiamati nello stesso grado alla successione e all'assunzione del maso - Preferenza accordata ai maschi rispetto alle femmine. - Legge della Provincia autonoma di Bolzano 25 luglio 1978, n. 33 (Modifiche al testo unico delle leggi provinciali sull'ordinamento dei masi chiusi, approvato con decreto del Presidente della Giunta Provinciale 7 febbraio 1962, n. 8, e alla legge provinciale 9 novembre 1974, n. 22), art. 5, riprodotto dall'art. 18 del decreto del Presidente della Giunta Provinciale di Bolzano 28 dicembre 1978, n. 32 (Approvazione del testo unificato delle leggi provinciali sull'ordinamento dei masi chiusi), come modificato dall'art. 3 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 24 febbraio 1993, n. 5 (Modifica delle leggi provinciali sull'ordinamento dei masi chiusi e della legge provinciale 20 febbraio 1970, n. 4, e successive modifiche ed integrazioni, sull'assistenza creditizia ai coltivatori diretti assuntori di masi chiusi). - (T-170193) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.29 del 19-7-2017)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 25 luglio 1978, n. 33 (Modifiche al testo unico delle leggi provinciali sull'ordinamento dei masi chiusi, approvato con decreto del Presidente della Giunta Provinciale 7 febbraio 1962, n. 8, e alla legge provinciale 9 novembre 1974, n. 22), riprodotto dall'art. 18 del decreto del Presidente della Giunta Provinciale di Bolzano 28 dicembre 1978, n. 32 (Approvazione del testo unificato delle leggi provinciali sull'ordinamento dei masi chiusi), come modificato dall'art. 3 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 24 febbraio 1993, n. 5 (Modifica delle leggi provinciali sull'ordinamento dei masi chiusi e della legge provinciale 20 febbraio 1970, n. 4, e successive modifiche ed integrazioni, sull'assistenza creditizia ai coltivatori diretti assuntori di masi chiusi), promosso dal Tribunale ordinario di Bolzano nel procedimento vertente tra A.R. e M.L., con ordinanza del 17 maggio 2016, iscritta al n. 256 del registro ordinanze 2016 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 51, prima serie speciale, dell'anno 2016.

Udito nella camera di consiglio del 21 giugno 2017 il Giudice relatore Aldo Carosi.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Tribunale ordinario di Bolzano dubita della legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 3, primo comma, della Costituzione, dell'art. 5 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 25 luglio 1978, n. 33 (Modifiche al testo unico delle leggi provinciali sull'ordinamento dei masi chiusi, approvato con decreto del Presidente della Giunta Provinciale 7 febbraio 1962, n. 8, e alla legge provinciale 9 novembre 1974, n. 22), riprodotto dall'art. 18 del decreto del Presidente della Giunta Provinciale di Bolzano 28 dicembre 1978, n. 32 (Approvazione del testo unificato delle leggi provinciali sull'ordinamento dei masi chiusi), come modificato dall'art. 3 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 24 febbraio 1993, n. 5 (Modifica delle leggi provinciali sull'ordinamento dei masi chiusi e della legge provinciale 20 febbraio 1970, n. 4, e successive modifiche ed integrazioni, sull'assistenza creditizia ai coltivatori diretti assuntori di masi chiusi), nella parte in cui prevede che, tra i chiamati alla successione nello stesso grado, ai maschi spetta la preferenza nei confronti delle femmine.

1.1.– Secondo il rimettente, l’art. 5 della legge prov. Bolzano n. 33 del 1978, riprodotto dall’art. 18 del d.P.G.P. n. 32 del 1978, nella parte in cui accorda la preferenza, tra i chiamati alla successione nello stesso grado, ai maschi rispetto alle femmine, si porrebbe in contrasto con l’art. 3, primo comma, Cost., che sancisce il principio di pari dignità sociale e di eguaglianza dei cittadini innanzi alla legge, senza distinzione di sesso.

Per i chiamati all’assunzione del maso la disposizione censurata prevederebbe un criterio di preferenza basato sul sesso, operando così una discriminazione irragionevole in danno delle donne.

Non sarebbe, peraltro, possibile operare un’interpretazione costituzionalmente conforme di tale disposizione, risultando «chiarissima ed univoca» nel preferire l’uomo rispetto alla donna, a parità di vincolo di parentela con il *de cuius*.

2.– In punto di rilevanza, il Tribunale rimettente espone di dover applicare il diritto sostanziale vigente al momento dell’apertura della successione – nel caso in esame il 12 agosto 2001 – in virtù degli artt. 10 e 11 delle disposizioni sulla legge in generale, che prevedono che una norma non ha effetto retroattivo, salvo contraria espressa disposizione.

Tale principio risulterebbe, peraltro, codificato nell’art. 46, comma 1, della legge 31 maggio 1995, n. 218 (Riforma del sistema italiano di diritto internazionale privato), che ha sostituito l’art. 23 delle disposizioni sulla legge in generale.

Sarebbe quindi inapplicabile la successiva legge della Provincia autonoma di Bolzano 28 novembre 2001, n. 17 (Legge sui masi chiusi), che ha abrogato la preferenza in discussione, alle successioni apertesesi in epoca anteriore alla sua entrata in vigore, come quella del giudizio a quo: sia in base al principio generale di irretroattività della legge (art. 11 delle preleggi), sia in base al fatto che, venendo in rilievo un’ipotesi di successione legittima a causa di morte, al fine di stabilire la disciplina applicabile bisogna fare riferimento a quella vigente al momento della morte del *de cuius*, perché la successione *mortis causa*, per il principio *tempus regit actum*, è disciplinata dalle norme operanti al momento dell’apertura della successione (ex multis, Corte di cassazione, sezione seconda civile, sentenza 25 maggio 2009, n. 12060; Corte di cassazione, sezione seconda civile, sentenza 25 settembre 1998, n. 9636; Corte di cassazione, sezione seconda civile, sentenza 11 maggio 2005, n. 9849; Corte di cassazione, sezione seconda civile, sentenza 13 aprile 2006, n. 8655).

L’assunto è condivisibile in ragione dell’applicabilità al caso di specie della norma impugnata – ancorché abrogata dalla legge prov. Bolzano n. 17 del 2001 – in quanto vigente al momento dell’apertura della successione.

3.– Per inquadrare la peculiare fattispecie in esame è necessario un breve excursus storico-normativo riguardante l’istituto del maso chiuso e la sua introduzione nell’ordinamento italiano.

3.1. – Il “maso chiuso” trae origine da antichissime tradizioni diffuse nelle zone alpine orientali, regolate dalla legislazione austriaca fino alla legge della Provincia autonoma di Bolzano 29 marzo 1954, n. 1 (Ordinamento dei masi di chiusi nella Provincia di Bolzano), emanata in virtù dell’attribuzione statutaria della potestà legislativa (esclusiva o primaria) in materia di «ordinamento dei “masi chiusi”» (art. 11, n. 8, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 5, recante «Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige»; e successivamente art. 8, n. 8, d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, recante «Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige»).

Detto istituto fu «introdotto in Alto Adige fin dai primi secoli del Medio Evo in corrispondenza ad antiche consuetudini germaniche, si affermò nel tempo e formò oggetto, verso l’età moderna, di disciplina legislativa formale, quale quella delle Patenti imperiali dell’11 agosto 1770 e del 9 ottobre 1795, di una legge dell’Impero del 1° aprile 1889 che attribuì alla legislazione provinciale il compito di disciplinare la materia, e della legge provinciale del 12 giugno 1900, n. 47, “concernente i rapporti giuridici speciali dei masi chiusi valevole per la Contea principesca del Tirolo”.

Dopo che il territorio dell'Alto Adige entrò a far parte del territorio italiano, l'istituto rimase in vita fino a quando con R.D. del 4 novembre 1928, n. 2325 fu estesa alle nuove Province la legislazione nazionale.

Senonché, anche dopo il suo disconoscimento legale, la popolazione dell'Alto Adige continuò a dimostrarsi attaccata all'istituto.

E non mancarono apprezzamenti favorevoli che anche giuristi particolarmente esperti in diritto agrario espressero in riguardo ad esso, considerandolo utile dal punto di vista economico, per la remora che pone allo smembramento dei fondi, e dal punto di vista sociale, per l'apporto che può dare al mantenimento della compagine familiare e alla esistenza di una sana classe rurale.

È interessante rilevare che già durante l'impero della legislazione austriaca, nonostante l'abrogazione di ogni norma speciale in materia di fondi rustici appoderati disposta con la legge austriaca 27 giugno 1868, l'istituto restò eccezionalmente in vigore nel Tirolo.

Ma fu essenzialmente per andare incontro alle aspirazioni chiaramente manifestate dagli esponenti della popolazione alto-atesina in riguardo al riconoscimento formale dell'antico istituto, che il legislatore costituzionale si indusse a dettare il disposto del n. 9 dell'art. 11 dello Statuto per il Trentino-Alto Adige, col quale attribuì alla Provincia la facoltà di emanare norme legislative "per le seguenti materie n. 9: ordinamento delle minime unità culturali, anche agli effetti dell'art. 847 del Codice civile; ordinamento dei "masi chiusi" e delle comunità familiari rette da antichi statuti e consuetudini"» (sentenza n. 4 del 1956).

In sintesi, prima dell'accesso nel nostro ordinamento, il "maso chiuso" è stato disciplinato dalla legge 12 giugno 1900, n. 47 della Contea Principesca del Tirolo; successivamente fu abolito con regio decreto 4 novembre 1928, n. 2325 (Disposizioni per l'unificazione legislativa nei territori annessi al Regno), che estese anche all'Alto Adige la legislazione italiana (sopravvivendo peraltro, di fatto, nelle abitudini di vita delle popolazioni altoatesine); infine fu reintrodotta ad opera dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige.

Il susseguirsi di alcune modifiche legislative dopo il formale ripristino ha reso necessaria l'emanazione del decreto del Presidente della Giunta provinciale 7 febbraio 1962, n. 8 (Approvazione del testo unico delle leggi provinciali sull'ordinamento dei masi chiusi nella Provincia di Bolzano), attraverso la procedura di cui all'art. 38 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 25 dicembre 1959, n. 10 (Norme modificatrici, interpretative ed integrative delle leggi provinciali 29.3.1954, n. 1 e 2.9.1954, n. 2 contenenti le norme fondamentali sull'ordinamento dei masi chiusi).

A seguito delle ulteriori modifiche introdotte dalla legge della Provincia autonoma di Bolzano 9 novembre 1974, n. 22 (Emendamenti, integrazione ed ulteriore finanziamento alla legge provinciale 20 febbraio 1970, n. 4 – Provvedimenti di assistenza creditizia a coltivatori diretti assuntori di masi chiusi) e dalla legge prov. Bolzano n. 33 del 1978 fu poi compilato un nuovo testo unico, approvato con d.P.G.P. n. 32 del 1978.

Nuove modifiche furono apportate dalle leggi provinciali 26 marzo 1982, n. 10 (Modifica del testo unificato delle leggi provinciali sull'ordinamento dei masi chiusi, della legge provinciale sull'assistenza creditizia per assuntori di masi chiusi e della legge provinciale sull'amministrazione dei beni di uso civico) e 24 febbraio 1993, n. 5 (Modifica delle leggi provinciali sull'ordinamento dei masi chiusi e della legge provinciale 20 febbraio 1970, n. 4, e successive modifiche ed integrazioni, sull'assistenza creditizia ai coltivatori diretti assuntori di masi chiusi).

Oggi l'istituto è disciplinato dalla legge prov. Bolzano n. 17 del 2001, che ne ha mantenuto la struttura ed i principi ispiratori, rivisitandolo in più punti, ed in particolare – per quel che qui interessa – rimodulando i criteri di successione ed assunzione del maso.

In tale contesto è stata eliminata la prevalenza della linea maschile su quella femminile.

3.2.– Dall'illustrata evoluzione normativa si evince che i caratteri originari e pregnanti dell'istituto, che ne giustificano la conservazione attraverso una peculiare disciplina, sono le modalità di gestione, intestate ad una comunità familiare e ad una azienda agricola autosufficiente, ed un regime giuridico funzionale alla conservazione di dette modalità, costituito dall'indivisibilità del maso e

dalla sua destinazione familiare, realizzata mediante un particolare sistema successorio, volto a designare un solo assuntore (Anerbe), il quale diviene debitore della massa ereditaria per l'ammontare del valore del maso.

In definitiva, l'analisi delle norme succedutesi nel tempo fino alla vigente legge provinciale n. 17 del 2001 consente di affermare la persistenza del nucleo funzionale dell'istituto del maso chiuso consistente nell'indivisibilità del fondo, nella sua connessione con la compagine familiare e nella "assunzione" del fondo stesso da parte di un unico soggetto, cui un sistema particolare – anche relativo al procedimento di assegnazione e di determinazione del valore del fondo nel caso di pluralità di eredi – permette di perpetuare e garantire nel maso stesso il perseguimento delle finalità economiche e sociali proprie dell'istituto.

Al contrario, alcune modalità normative poste originariamente a corredo del peculiare istituto sono state progressivamente superate: tra queste va senz'altro ricordata la regola di devoluzione del maso chiuso per successione a causa di morte in vigore fino al 2001, la quale seguiva i criteri della prelazione maschile e del maggiorascato, dal momento che il fondo veniva attribuito, allo scopo di evitarne il frazionamento, ad un unico erede, con prevalenza della linea maschile su quella femminile.

L'art. 18 del d.P.G.P. n. 32 del 1978, come successivamente abrogato dalla l. prov. Bolzano n. 17 del 2001, prevedeva per la successione legittima il seguente ordine:

- 1) discendenti del de cuius ed a questi equiparati che siano cresciuti o che crescono e risiedono nel maso;
- 2) discendenti delle persone indicate al punto 1;
- 3) il coniuge;
- 4) gli ascendenti;
- 5) i fratelli e le sorelle;
- 6) i discendenti di fratelli e sorelle;
- 7) i parenti più prossimi non oltre il sesto grado.

La prevalenza della linea maschile era affermata esplicitamente riguardo alla successione legittima dall'art. 18, comma 2, che stabiliva la preferenza tra i chiamati a favore dei maschi e, con riferimento alla successione per rappresentazione, dal successivo comma 6, in base al quale «i discendenti di figli premorti sono preferiti ai discendenti di figlie premorte».

Successivamente, la novella del 2001 ha previsto, in caso di successione ab intestato, che gli eredi legittimi possono trovare un accordo sulla designazione dell'unico assuntore e/o sul prezzo di assunzione (artt. 14, primo comma, e 20, primo comma); in mancanza di accordo, l'unico assuntore è determinato dall'autorità giudiziaria.

Non è più riconosciuta alcuna preferenza alla linea maschile rispetto a quella femminile.

La preferenza è invece accordata ai coeredi che crescono o sono cresciuti nel maso, e, tra di essi, a coloro che nei due anni antecedenti all'apertura della successione hanno partecipato abitualmente alla conduzione e alla coltivazione del maso, e, tra di essi, a coloro che sono in possesso di un diploma di una scuola professionale ad indirizzo agrario o di economia domestica riconosciuta dallo Stato o dalla Provincia, o di un'altra adeguata formazione riconosciuta dalla Provincia con l'apposito regolamento di esecuzione della Giunta provinciale di cui all'art. 49, secondo comma, della legge prov. Bolzano n. 17 del 2001.

È inoltre previsto, come criterio residuale, rispetto ad ulteriori regole preferenziali, che l'autorità giudiziaria, sentiti i coeredi e la commissione locale per i masi chiusi, scelga colui che

dimostri di possedere i migliori requisiti per la diretta conduzione del maso chiuso (art. 14, secondo comma).

4.– Alla luce del descritto contesto normativo, occorre verificare se l'art. 5 della legge prov. Bolzano n. 33 del 1978, oggi abrogato dalla sopravvenuta legge n. 17 del 2001, ma applicabile alla fattispecie del giudizio a quo in quanto vigente al momento dell'apertura della successione, sia in contrasto con l'art. 3, primo comma, Cost., nella parte in cui prevede che tra i chiamati alla successione nello stesso grado, ai maschi spetta la preferenza nei confronti delle femmine.

4.1.– La questione è fondata.

Questa Corte non ignora che, con propria precedente pronuncia n. 40 del 1957, in relazione a questioni sostanzialmente analoghe aventi ad oggetto gli allora vigenti artt. 16 e 18 della legge prov. Bolzano n. 1 del 1954, fu ritenuto che il contestato criterio di preferenza non collidesse con i principi generali dell'ordinamento giuridico, stabiliti nel codice civile in materia di successione legittima e divisione ereditaria e richiamati dall'art. 11 dello statuto speciale, adottato con la legge cost. n. 5 del 1948, né con il principio di eguaglianza, sancito dall'art. 3 Cost.

Detta pronuncia seguiva la linea interpretativa già tracciata dalla precedente sentenza n. 4 del 1956, secondo cui il legislatore costituzionale ritenne di introdurre nell'ordinamento nazionale questo istituto perchè fortemente espressivo della tradizione sudtirolese.

Tale istituto, non trovando «precedenti nell'ordinamento italiano, non può qualificarsi né rivivere se non con le caratteristiche sue proprie derivanti dalla tradizione e dal diritto vigente fino alla emanazione di quel R.D. 4 novembre 1928, n. 2325, sopra citato, in base al quale esso istituto cessò temporaneamente di avere formalmente vita» (sentenza n. 4 del 1956).

In tale contesto si ebbe ad affermare che «le esigenze della migliore produzione e gli scopi di natura familiare, di cui il legislatore costituzionale, con il maso chiuso, ha permesso il riconoscimento e la tutela per soddisfare le istanze della popolazione alto-atesina», giustificavano la preferenza per il primogenito maschio prevista dagli artt. 16 e 18 dell'allora legge provinciale vigente.

Ciò «sulla base di una presunzione tratta da un fatto normale se non costante» secondo cui l'assuntore preferito può conoscere dell'azienda familiare «meglio di altri il più efficace sistema di conduzione e può avere un maggiore attaccamento al fondo avito» (sentenza n. 40 del 1957).

E sono proprio tali conclusioni in tema di preferenza maschile che in questa sede devono essere superate.

La fattispecie all'esame di questa Corte si inquadra in una particolare ipotesi normativa in cui è l'assetto giuridico a doversi conformare a quello sociale e alla sua evoluzione, anche alla luce delle evidenze storiche che registrano il fallimento del precedente tentativo del legislatore statale del 1928 di trasformare il regime giuridico dei masi con un atto di imperio.

L'evoluzione dell'antica usanza sudtirolese in un peculiare istituto giuridico dell'ordinamento italiano trova la sua corrispondenza nei perduranti bisogni ed esigenze di una collettività locale che si è attribuita tali regole ab immemorabili.

D'altronde, la recezione del maso chiuso attraverso il più elevato livello normativo del nostro ordinamento (la legge costituzionale) costituisce fenomeno emblematico del pluralismo economico, sociale e giuridico che permea la Carta costituzionale, tanto più significativo in quanto di questo istituto prestatuale è stata più volte messa in dubbio la compatibilità rispetto all'ordinamento civile italiano, con il quale tuttavia convive da sempre nel limitato ambito territoriale della sua operatività.

Ciò non toglie che l'ordinamento del maso chiuso non possa contenere specifiche regole che nel tempo acquistano un significato diverso in virtù della interpretazione evolutiva, la quale può condurre – come nel caso in esame – ad una loro diversa valutazione di compatibilità con i parametri costituzionali.

Proprio la persistenza dell'istituto ne comporta una evoluzione, nel cui ambito alcuni rami possono divenire – come la disposizione impugnata – incompatibili con l'ordinamento nazionale e –

conseguentemente – suscettibili di rescissione senza che il maso chiuso sia scalfito nella sua identità continuativa e durevole.

Sotto tale profilo va, peraltro, osservato come sia costante l'orientamento di questa Corte nel senso che la tutela accordata a particolari istituti come il maso chiuso non giustifica qualsiasi deroga ai principi dell'ordinamento, ma soltanto quelle che sono funzionali alla conservazione dell'istituto nelle sue essenziali finalità e specificità (sentenze n. 173 del 2010, n. 340 del 1996, n. 40 e n. 5 del 1957, n. 4 del 1956, nonché, sia pure a contrario, n. 691 del 1988) e che comunque non comportano la lesione di principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, quale la parità tra uomo e donna.

4.2.– In tale prospettiva, l'orientamento risalente non può essere oggi condiviso alla luce del principio di parità tra uomo e donna, il quale assume primazia indefettibile nella valutazione degli interessi di rango costituzionale sottesi all'esame della presente questione.

L'evoluzione sociale e normativa intervenuta dopo la richiamata sentenza n. 40 del 1957 è inequivocabile, così da ritenere irreversibilmente superata l'applicazione del maggiorascato e – quel che qui più interessa – della prelazione maschile alla successione nell'assunzione del maso chiuso, la quale risulta quindi in contrasto con l'art. 3 Cost.

Dette regole, non a caso abrogate dalla legge provinciale n. 17 del 2001, fanno capo ad un contesto inattuale nel quale, all'esigenza obiettiva di mantenere indiviso il fondo, si associava una ormai superata concezione patriarcale della famiglia come entità bisognosa della formale investitura di un capo del gruppo parentale (in tal senso, sentenza n. 505 del 1988).

La desuetudine della visione patriarcale della famiglia e del principio del maggiorascato, l'evoluzione normativa in materia di parità tra uomo e donna – si possono citare, tra le più importanti, le leggi 9 febbraio 1963, n. 66 (Ammissione della donna ai pubblici uffici ed alle professioni); 19 maggio 1975, n. 151 (Riforma del diritto di famiglia) e 9 dicembre 1977, n. 903 (Parità di trattamento tra uomini e donne in materia di lavoro) – hanno dunque profondamente mutato sia il contesto sociale che quello giuridico di riferimento.

4.3.– D'altronde, già in passato, relativamente a questioni di minore rilevanza della presente, questa Corte aveva ritenuto, in alcuni casi, compatibili e, in altri, viziati e non più rispondenti alla ratio originaria, alcune norme che, rispettivamente, erano state introdotte o facevano parte dell'ordinamento del maso chiuso.

Così, per quanto riguarda l'introduzione di nuove norme, ebbe a dichiarare non fondata la questione di legittimità costituzionale – sollevata in riferimento all'art. 8, numero 8), 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) – dell'art. 35, comma 2, della legge 24 novembre 2000, n. 340 (Disposizioni per la delegificazione di norme e per la semplificazione di procedimenti amministrativi - Legge di semplificazione 1999), come sostituito dall'art. 22, comma 1, della legge 29 luglio 2003, n. 229 (Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione - Legge di semplificazione 2001), che inseriva l'obbligatorietà del tentativo di conciliazione ai sensi dell'art. 46 della legge 3 maggio 1982, n. 203 (Norme sui contratti agrari), per chi intendesse proporre in giudizio una domanda relativa all'ordinamento dei masi chiusi.

In quella sede fu precisato «che la peculiare dilatazione della competenza legislativa provinciale trova esclusiva giustificazione nella circostanza che essa sia funzionale “alla conservazione dell'istituto nelle sue essenziali finalità e specificità” (sentenza n. 340 del 1996) [cosicché] ogni qualvolta la predetta finalità non sia riscontrabile, da un lato, riemergono gli ordinari impedimenti alla competenza legislativa primaria della Provincia autonoma in materia di diritto privato e di esercizio della giurisdizione (sentenza n. 405 del 2006) e, dall'altro, la competenza nelle predette materie del legislatore statale, simmetricamente, conserva l'abituale estensione», per cui, applicando «i suddetti principi anche alla fattispecie ora all'esame di questa Corte, si rileva che la disposizione oggetto di censura non opera alcuna, sia pur marginale, trasformazione della disciplina sostanziale dell'istituto stesso rispetto ai suoi contenuti fissati nella

tradizione giuridica»; pertanto «gli ambiti di competenza legislativa provinciale risultano, per come sopra dimostrato, inviolati dalla norma censurata» (sentenza n. 173 del 2010).

Per quanto concerne la sopravvenuta non conformità a Costituzione, fu dichiarata l'illegittimità – in riferimento all'art. 3 Cost. – dell'art. 30 della legge prov. Bolzano n. 1 del 1954, nella parte in cui non prevedeva che pure in caso di trasferimento coattivo del maso chiuso in un procedimento di esecuzione forzata l'assuntore è tenuto a versare alla massa ereditaria, per la divisione suppletoria, l'eccedenza del ricavo dalla vendita o del valore di assegnazione sul prezzo di assunzione.

In quella sede è stato chiarito, tra l'altro, che la norma scrutinata, se era in origine giustificata da una ratio legis orientata a coniugare una misura di equità con una misura sanzionatoria del comportamento dell'assuntore, non era più assistita da «una giustificazione sostanziale che valga a legittimare la disparità di trattamento dei coeredi al cospetto del principio di eguaglianza sancito dall'art. 3 Cost.» (sentenza n. 505 del 1988).

5.– L'art. 5 della legge prov. Bolzano n. 33 del 1978 va dichiarato, pertanto, costituzionalmente illegittimo, nella parte in cui prevedeva che, tra i chiamati alla successione nello stesso grado, ai maschi spetta la preferenza nei confronti delle femmine.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 25 luglio 1978, n. 33 (Modifiche al testo unico delle leggi provinciali sull'ordinamento dei masi chiusi, approvato con decreto del Presidente della Giunta Provinciale 7 febbraio 1962, n. 8, e alla legge provinciale 9 novembre 1974, n. 22), riprodotto dall'art. 18 del decreto del Presidente della Giunta Provinciale di Bolzano 28 dicembre 1978, n. 32 (Approvazione del testo unificato delle leggi provinciali sull'ordinamento dei masi chiusi), come modificato dall'art. 3 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 24 febbraio 1993, n. 5 (Modifica delle leggi provinciali sull'ordinamento dei masi chiusi e della legge provinciale 20 febbraio 1970, n. 4, e successive modifiche ed integrazioni, sull'assistenza creditizia ai coltivatori diretti assuntori di masi chiusi), nella parte in cui prevede che, tra i chiamati alla successione nello stesso grado, ai maschi spetta la preferenza nei confronti delle femmine.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 giugno 2017.

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

Depositata in Cancelleria il 14 luglio 2017.

Sentenza : 20 giugno 2017, n. 195

Materia: tutela dell'ambiente

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: artt. 3, 97, 117, terzo e quarto comma, e 118 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione, di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

Ricorrenti: Regione Veneto

Oggetto: art. 1, comma 363, primo periodo, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)»

Esito: dichiarazione di non fondatezza della questione di leg. cost. dell'art. 1, comma 363, primo periodo, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)»

Estensore nota: Francesca Casalotti

Sintesi:

L' art. 1, comma 363, della l. 208/2015 prevede, al primo periodo che al fine di rilanciare le spese per investimenti degli enti locali, i comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti, nel cui territorio ricadono interamente i siti di importanza comunitaria, come definiti dall'art. 2, comma 1, lett. m), del d.P.R. 357/1997 effettuano le valutazioni di incidenza dei seguenti interventi minori: manutenzione straordinaria, restauro e risanamento conservativo, ristrutturazione edilizia, anche con incrementi volumetrici o di superfici coperte inferiori al 20 per cento delle volumetrie o delle superfici coperte esistenti, opere di sistemazione esterne, realizzazione di pertinenze e volumi tecnici».

Secondo la Regione Veneto la norma statale interverrebbe non solo in materia di ambiente, ma anche a diverse materie di competenza concorrente e residuale della Regione, quali il governo del territorio, la tutela della salute, la valorizzazione dei beni ambientali ed il turismo, così ledendo la relativa potestà regionale.

Tale norma determinerebbe una irragionevole interferenza, lesiva anche del principio di buon andamento della pubblica amministrazione, con le competenze e la disciplina regionale, non essendo dimostrato che i Comuni possano garantire, rispetto a quanto previsto dalla disciplina regionale, una maggiore tutela degli interessi complessivamente coinvolti nella valutazione di incidenza ambientale.

Con conseguente violazione degli artt. 3 e 97 Cost., ridondante sulle competenze regionali relative al governo del territorio, alla valorizzazione dei beni ambientali, alla tutela della salute e al turismo, di cui agli artt. 117, terzo e quarto comma, Cost., in contrasto anche con il principio di leale collaborazione, di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

La Corte effettua preliminarmente la ricognizione della normativa statale e regionale in cui si inserisce la disposizione impugnata.

Il d.P.R. 357/1997, (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche) disciplina le procedure per l'adozione delle misure previste dalla 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), ai fini della salvaguardia della biodiversità, (c.d. direttiva Habitat).

Secondo la classificazione di cui all'art. 2, comma 1, lett. m), di tale decreto, è di importanza comunitaria: «un sito che è stato inserito nella lista dei siti selezionati dalla Commissione europea e che, nella o nelle regioni biogeografiche cui appartiene, contribuisce in modo significativo a mantenere o a ripristinare un tipo di habitat naturale di cui all'allegato A o di una specie di cui all'allegato B in uno stato di conservazione soddisfacente e che può, inoltre, contribuire in modo significativo alla coerenza della rete ecologica "Natura 2000", al fine di mantenere la diversità biologica nella regione biogeografica o nelle regioni biogeografiche in questione».

I siti di interesse comunitario (SIC), identificati dagli Stati membri secondo quanto stabilito dalla direttiva habitat, che vengono successivamente designati quali zone speciali di conservazione, concorrono a costituire la rete ecologica dell'Unione europea «Natura 2000», promossa ai sensi della direttiva 92/43/CEE per garantire il mantenimento a lungo termine degli habitat naturali e delle specie di flora e fauna minacciate o rare a livello comunitario.

L'art. 5, comma 1, del d.P.R. n. 357 del 1997 stabilisce che «nella pianificazione e programmazione territoriale si deve tenere conto della valenza naturalistico-ambientale dei proposti siti di importanza comunitaria, dei siti di importanza comunitaria e delle zone speciali di conservazione».

La disposizione prevede la valutazione di incidenza ambientale (VINCA), quando vengano in rilievo, tra gli altri, «siti di importanza comunitaria», nei seguenti casi, di cui, rispettivamente, ai commi 2 e 3:

a) «piani territoriali, urbanistici e di settore, ivi compresi i piani agricoli e faunistico-venatori e le loro varianti»;

b) «interventi non direttamente connessi e necessari al mantenimento in uno stato di conservazione soddisfacente delle specie e degli habitat presenti sul sito, ma che possono avere incidenze significative sul sito stesso, singolarmente o congiuntamente ad altri interventi».

Il successivo comma 5 stabilisce, poi, che «Ai fini della valutazione di incidenza dei piani e degli interventi di cui ai commi da 1 a 4, le regioni e le province autonome, per quanto di propria competenza, definiscono le modalità di presentazione dei relativi studi, individuano le autorità competenti alla verifica degli stessi, da effettuarsi secondo gli indirizzi di cui all'allegato G, i tempi per l'effettuazione della medesima verifica, nonché le modalità di partecipazione alle procedure nel caso di piani interregionali».

La Regione Veneto, con delibera della Giunta regionale del 9 dicembre 2014, n. 2299, adottata ai sensi dell'art. 2, comma 2, della legge regionale 31 dicembre 2012, n. 54 (Legge regionale per l'ordinamento e le attribuzioni delle strutture della Giunta regionale in attuazione della legge regionale statutaria 17 aprile 2012, n. 1 "Statuto del Veneto"), ha stabilito che (punto 3.1.): «la valutazione di incidenza, da effettuarsi nei modi e nei termini di cui al presente allegato A è svolta dall'autorità pubblica competente all'approvazione del piano, progetto o intervento», definendo anche l'organo competente all'approvazione nell'ambito dell'organizzazione regionale (evidentemente, quando l'autorità competente sia la Regione).

La Corte ritiene la questione di legittimità costituzionale prospettata in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost., e al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., non fondata.

Il contenuto precettivo della disposizione impugnata ed il contesto normativo in cui si colloca pongono in evidenza che l'ambito materiale interessato è quello della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di cui all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost.

La Corte ribadisce quanto già affermato con la sent. n. 38/2015: «la disciplina della valutazione di incidenza ambientale (VINCA) sulle aree protette ai sensi di "Natura 2000", contenuta nell'art. 5 del regolamento di cui al d.P.R. n. 357 del 1997, deve ritenersi ricompresa nella "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema", rientrando nella competenza esclusiva statale, e si impone a pieno titolo, anche nei suoi decreti attuativi, nei confronti delle Regioni ordinarie. In base al principio per cui le Regioni "non possono reclamare un loro coinvolgimento nell'esercizio della

potestà legislativa dello Stato in materia di tutela ambientale, trattandosi di una competenza statale esclusiva” (sentenza n. 104 del 2008), questa Corte ha affermato che nemmeno l’obiettivo di preservare rigorosamente aree di eccezionale valore ambientale sia sufficiente a legittimare l’intervento del legislatore regionale in materia di VINCA, “neppure con l’argomento dell’assicurazione per il suo tramite, in via transitoria o definitiva, di una più elevata tutela dell’ambiente” (sentenza n. 67 del 2011)».

La sentenza n. 234 del 2009 precisa, poi, che «seppure possono essere presenti ambiti materiali di spettanza regionale deve ritenersi prevalente, in ragione della precipua funzione cui assolve il procedimento in esame, il citato titolo di legittimazione statale».

La riconducibilità della norma alla materia della tutela dell’ambiente e dell’ecosistema, rimessa alla potestà legislativa esclusiva dello Stato esclude la lesione degli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost., nonché del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

Non è fondata neanche la questione di legittimità costituzionale promossa in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., con riguardo al principio di buon andamento dell’amministrazione e alla irragionevole interferenza con le competenze regionali.

La Corte osserva al riguardo che la delibera della Giunta regionale, adottata sulla base della disciplina statale, non individua uno specifico soggetto competente alla valutazione di incidenza ambientale, ma la rimette, senza ulteriori specificazioni, all’autorità che provvede all’approvazione del piano, progetto o intervento.

Ne consegue che mentre nei casi in cui i piani, progetti o interventi sono assoggettati anche a VIA l’autorità competente alla valutazione di incidenza è l’autorità competente per la VIA, normalmente la Regione (art. 5, comma 4, del d.P.R. n. 357 del 1997); negli altri casi occorre individuare il soggetto competente, distinguendo, ad esempio, tra piani urbanistici, che sono soggetti all’approvazione regionale (e dunque per la VINCA sarà competente la Regione), e singoli progetti o interventi per i quali non è prevista l’approvazione regionale, come nel caso di progetti volti ad ottenere il permesso di costruire (ad esempio: nuove costruzioni, ristrutturazioni edilizie), per i quali competente all’approvazione è il Comune.

La norma impugnata, nell’attribuire la competenza in questione ai Comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti, nel cui territorio ricadono interamente i siti di importanza comunitaria, non è irragionevole, perché trattandosi di interventi già rimessi ad approvazione comunale dal d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), rispetta pienamente le competenze della Regione e dell’ente locale.

La disposizione, inoltre, essendo in linea con l’indicazione contenuta nella delibera della Giunta regionale, non può considerarsi lesiva del principio del buon andamento, nella stessa prospettiva fatta propria dalla Regione in sede di attuazione delle competenze attribuitele dall’art. 5 del d.P.R. n. 357 del 1997.

Resta fermo che gli interventi in questione si intendono limitati a quelli comunque non assoggettati a valutazione di impatto ambientale e ricadenti nei soli «siti di importanza comunitaria», restando invece esclusi quelli che possono avere effetti su «proposti siti di importanza comunitaria» e «zone speciali di conservazione».

Con conseguente dichiarazione di non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 363, primo periodo, della l. 208 del 2015.

Ambiente - Valutazioni di incidenza di determinati interventi minori - Attribuzione ai Comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti nel cui territorio ricadono interamente i siti di importanza comunitaria. - Legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», art. 1, comma 363, primo periodo. - (T-170195) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.29 del 19-7-2017)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 363, primo periodo, 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 Veneto, con ricorso notificato il 29 febbraio 2016, depositato in cancelleria l'8 marzo 2016 ed iscritto al n. 17 del registro ricorsi 2016.

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

udito nell'udienza pubblica del 20 giugno 2017 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi gli avvocati Luca Antonini e Andrea Manzi per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Andrea Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con ricorso iscritto al n. 17 del registro ricorsi 2016, la Regione Veneto ha impugnato diverse norme della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», tra le quali l'art. 1, comma 363, per violazione degli artt. 3, 97, 117, terzo e quarto comma, e 118 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione, di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

2.– Devono essere riservate a separate pronunce le decisioni sulle ulteriori questioni di legittimità costituzionale proposte con il medesimo ricorso.

3.– L'impugnato art. 1, comma 363, prevede, al primo periodo oggetto di censura, che «Al fine di rilanciare le spese per investimenti degli enti locali, i comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti, nel cui territorio ricadono interamente i siti di importanza comunitaria, come definiti dall'articolo 2, comma 1, lettera m), del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357, e successive modificazioni, effettuano le valutazioni di incidenza dei seguenti interventi minori: manutenzione straordinaria, restauro e risanamento conservativo, ristrutturazione edilizia, anche con incrementi volumetrici o di superfici coperte inferiori al 20 per cento delle volumetrie o delle superfici coperte esistenti, opere di sistemazione esterne, realizzazione di pertinenze e volumi tecnici».

3.1.– Secondo la Regione Veneto la norma statale interverrebbe in un ambito attinente non solo alla tutela dell'ambiente, ma anche a diverse materie di competenza concorrente e residuale della Regione, quali il governo del territorio, la tutela della salute, la valorizzazione dei beni ambientali ed il turismo, così ledendo la relativa potestà regionale.

Essa, quindi, comporterebbe una irragionevole interferenza, lesiva anche del principio di buon andamento della pubblica amministrazione, con le competenze e la disciplina regionale, non essendo dimostrato che i Comuni possano garantire, rispetto a quanto previsto dalla disciplina regionale, una maggiore tutela degli interessi complessivamente coinvolti nella valutazione di incidenza ambientale.

Vi sarebbe, pertanto, la violazione degli artt. 3 e 97 Cost., ridondante sulle competenze regionali relative al governo del territorio, alla valorizzazione dei beni ambientali, alla tutela della salute e al turismo, di cui agli artt. 117, terzo e quarto comma, Cost., in contrasto anche con il principio di leale collaborazione, di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

4.– Preliminarmente, va verificata la sussistenza dell'interesse della Regione Veneto all'impugnazione.

Per costante giurisprudenza di questa Corte, il giudizio promosso in via principale è condizionato alla mera pubblicazione di una legge che si ritenga lesiva della ripartizione di competenze, a prescindere dagli effetti che essa abbia prodotto (ex multis, sentenze n. 262 del 2016 e n. 118 del 2015).

Questo non esclude, comunque, che debba sussistere un interesse attuale e concreto a proporre l'impugnazione, per conseguire, attraverso la pronuncia richiesta, un'utilità diretta e immediata; interesse che, peraltro, nei giudizi in esame consiste nella tutela delle competenze legislative nel rispetto del riparto delineato dalla Costituzione.

Se, dunque, da una parte, le Regioni hanno titolo a denunciare soltanto le violazioni che siano in grado di ripercuotere i loro effetti sulle prerogative costituzionalmente loro riconosciute (ex plurimis, sentenze n. 68 del 2016 e n. 216 del 2008), dall'altra, ciò è anche sufficiente ai fini dell'ammissibilità delle questioni a tal fine proposte.

4.1.– In considerazione del contenuto precettivo della norma in esame e delle censure prospettate, l'interesse all'impugnazione nella specie sussiste con riguardo a tutti i parametri costituzionali invocati.

5.– La valutazione delle doglianze dedotte dalla Regione Veneto presuppone la ricognizione della normativa statale e regionale in cui si inserisce la disposizione impugnata.

5.1.– Il 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) disciplina le procedure per l'adozione delle misure previste dalla 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), ai fini della salvaguardia della biodiversità, (c.d. direttiva Habitat).

Secondo la classificazione di cui all'art. 2, comma 1, lettera m), del suddetto d.P.R., è di importanza comunitaria: «un sito che è stato inserito nella lista dei siti selezionati dalla Commissione europea e che, nella o nelle regioni biogeografiche cui appartiene, contribuisce in modo significativo a mantenere o a ripristinare un tipo di habitat naturale di cui all'allegato A o di una specie di cui all'allegato B in uno stato di conservazione soddisfacente e che può, inoltre, contribuire in modo significativo alla coerenza della rete ecologica "Natura 2000", al fine di mantenere la diversità biologica nella regione biogeografica o nelle regioni biogeografiche in questione».

I siti di interesse comunitario (SIC), identificati dagli Stati membri secondo quanto stabilito dalla direttiva habitat, che vengono successivamente designati quali zone speciali di conservazione, concorrono a costituire la rete ecologica dell'Unione europea «Natura 2000», promossa ai sensi della citata direttiva 92/43/CEE per garantire il mantenimento a lungo termine degli habitat naturali e delle specie di flora e fauna minacciate o rare a livello comunitario.

5.2.– L'art. 5, comma 1, del d.P.R. n. 357 del 1997 stabilisce che «[n]ella pianificazione e programmazione territoriale si deve tenere conto della valenza naturalistico-ambientale dei proposti siti di importanza comunitaria, dei siti di importanza comunitaria e delle zone speciali di conservazione».

La disposizione prevede la valutazione di incidenza ambientale (VINCA), quando vengano in rilievo, tra gli altri, «siti di importanza comunitaria», nei seguenti casi, di cui, rispettivamente, ai commi 2 e 3:

a) «piani territoriali, urbanistici e di settore, ivi compresi i piani agricoli e faunistico-venatori e le loro varianti»;

b) «interventi non direttamente connessi e necessari al mantenimento in uno stato di conservazione soddisfacente delle specie e degli habitat presenti sul sito, ma che possono avere incidenze significative sul sito stesso, singolarmente o congiuntamente ad altri interventi».

Il successivo comma 5 stabilisce, poi, che «Ai fini della valutazione di incidenza dei piani e degli interventi di cui ai commi da 1 a 4, le regioni e le province autonome, per quanto di propria competenza, definiscono le modalità di presentazione dei relativi studi, individuano le autorità competenti alla verifica degli stessi, da effettuarsi secondo gli indirizzi di cui all'allegato G, i tempi per l'effettuazione della medesima verifica, nonché le modalità di partecipazione alle procedure nel caso di piani interregionali».

5.3.– La Regione Veneto, con delibera della Giunta regionale del 9 dicembre 2014, n. 2299, adottata ai sensi dell'art. 2, comma 2, della legge regionale 31 dicembre 2012, n. 54 (Legge regionale per l'ordinamento e le attribuzioni delle strutture della Giunta regionale in attuazione della legge regionale statutaria 17 aprile 2012, n. 1 “Statuto del Veneto”), ha stabilito che (punto 3.1.): «la valutazione di incidenza, da effettuarsi nei modi e nei termini di cui al presente allegato A è svolta dall'autorità pubblica competente all'approvazione del piano, progetto o intervento», definendo anche l'organo competente all'approvazione nell'ambito dell'organizzazione regionale (evidentemente, quando l'autorità competente sia la Regione).

6.– La questione di legittimità costituzionale prospettata in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost. – richiamati unitariamente e in modo indifferenziato –, e al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., non è fondata.

6.1.– Il contenuto precettivo della disposizione impugnata ed il contesto normativo in cui si colloca pongono in evidenza che l'ambito materiale interessato è quello della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Deve essere, infatti, ribadito quanto già affermato con la sentenza n. 38 del 2015: «la disciplina della valutazione di incidenza ambientale (VINCA) sulle aree protette ai sensi di “Natura 2000”, contenuta nell'art. 5 del regolamento di cui al d.P.R. n. 357 del 1997, deve ritenersi ricompresa nella “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema”, rientrando nella competenza esclusiva statale, e si impone a pieno titolo, anche nei suoi decreti attuativi, nei confronti delle Regioni ordinarie.

In base al principio per cui le Regioni “non possono reclamare un loro coinvolgimento nell'esercizio della potestà legislativa dello Stato in materia di tutela ambientale, trattandosi di una competenza statale esclusiva” (sentenza n. 104 del 2008), questa Corte ha affermato che nemmeno l'obiettivo di preservare rigorosamente aree di eccezionale valore ambientale sia sufficiente a legittimare l'intervento del legislatore regionale in materia di VINCA, “neppure con l'argomento dell'assicurazione per il suo tramite, in via transitoria o definitiva, di una più elevata tutela dell'ambiente” (sentenza n. 67 del 2011)».

La sentenza n. 234 del 2009 precisa, poi, che «seppure possono essere presenti ambiti materiali di spettanza regionale deve ritenersi prevalente, in ragione della precipua funzione cui assolve il procedimento in esame, il citato titolo di legittimazione statale».

7.– La riconducibilità della norma alla materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, rimessa alla potestà legislativa esclusiva dello Stato – prevalente, nell'intreccio di competenze, sulle altre materie invocate dalla ricorrente oggetto di potestà legislativa concorrente e residuale – esclude la lesione degli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost., nonché del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

8.– Non è fondata neanche la questione di legittimità costituzionale promossa in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., con riguardo al principio di buon andamento dell'amministrazione e alla irragionevole interferenza con le competenze regionali.

9.– Va osservato al riguardo che la delibera della Giunta regionale, adottata sulla base della disciplina statale, non individua uno specifico soggetto competente alla valutazione di incidenza ambientale, ma la rimette, senza ulteriori specificazioni, all'autorità che provvede all'approvazione del piano, progetto o intervento.

Ne consegue che mentre nei casi in cui i piani, progetti o interventi sono assoggettati anche a VIA l'autorità competente alla valutazione di incidenza è l'autorità competente per la VIA, normalmente la Regione (art. 5, comma 4, del d.P.R. n. 357 del 1997); negli altri casi occorre individuare il soggetto competente, distinguendo, ad esempio, tra piani urbanistici, che sono soggetti all'approvazione regionale (e dunque per la VINCA sarà competente la Regione), e singoli progetti o interventi per i quali non è prevista l'approvazione regionale, come nel caso di progetti volti ad ottenere il permesso di costruire (ad esempio: nuove costruzioni, ristrutturazioni edilizie), per i quali competente all'approvazione è il Comune.

9.1.– Ebbene, la norma impugnata, nell'attribuire la competenza in questione ai Comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti, nel cui territorio ricadono interamente i siti di importanza comunitaria, non è irragionevole, perché trattandosi di interventi già rimessi ad approvazione comunale dal d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), rispetta pienamente le competenze della Regione e dell'ente locale.

La disposizione, inoltre, essendo in linea con l'indicazione contenuta nella delibera della Giunta regionale, non può considerarsi lesiva del principio del buon andamento, nella stessa prospettiva fatta propria dalla Regione in sede di attuazione delle competenze attribuitele dall'art. 5 del d.P.R. n. 357 del 1997.

9.2.– Resta fermo che gli interventi in questione si intendono limitati a quelli comunque non assoggettati a valutazione di impatto ambientale e ricadenti nei soli «siti di importanza comunitaria», restando invece esclusi quelli che possono avere effetti su «proposti siti di importanza comunitaria» e «zone speciali di conservazione».

10.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 363, primo periodo, della legge n. 208 del 2015, promossa dalla Regione Veneto, pertanto, deve essere dichiarata non fondata.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 363, primo 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 agli artt. 3, 97, 117, terzo e quarto comma, e 118 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione, di cui agli artt. 5 e 120 Cost., dalla Regione Veneto con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 giugno 2017.

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

Depositata in Cancelleria il 14 luglio 2017.

Sentenza: 4 luglio 2017, n. 198

Materia: energia

Giudizio: conflitto di attribuzione

Ricorrenti: Regione Abruzzo

Oggetto: decreto del Ministro dello sviluppo economico del 25 marzo 2015 (Aggiornamento del disciplinare tipo in attuazione dell'articolo 38 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164).

Esito: fondatezza del ricorso

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi

Sintesi:

La Regione Abruzzo ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri in relazione al decreto del Ministro dello sviluppo economico del 25 marzo 2015 (Aggiornamento del disciplinare tipo in attuazione dell'articolo 38 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164).

Nel merito, il conflitto di attribuzione è fondato.

Secondo la ricorrente, il decreto, attuativo dell'art. 38 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, è illegittimo in quanto, dettando le modalità di conferimento del titolo concessorio unico e di esercizio della attività relative ed incidendo, così, sulle materie "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" e "governo del territorio", realizzerebbe una chiamata in sussidiarietà a prescindere dal coinvolgimento regionale.

Tale vulnus sarebbe accentuato dal fatto che l'art. 3, comma 14, del decreto ministeriale consentirebbe la conversione dei precedenti titoli minerari nel titolo concessorio unico o direttamente il rilascio di quest'ultimo, sebbene l'art. 38, comma 1-bis, del d.l. n. 133 del 2014 subordinasse tale evenienza al piano delle aree disponibili per le attività minerarie, da adottarsi d'intesa con la Conferenza unificata per quelle sulla terraferma.

Di qui la lesione delle attribuzioni regionali garantite dagli artt. 117, terzo comma, e 118 della Costituzione.

Unitamente ad altre ricorrenti, la Regione Abruzzo ha impugnato in via principale l'art. 38, comma 7, del d.l. n. 133 del 2014, ai sensi del quale il decreto ministeriale contestato è stato adottato.

Tale disposizione è stata dichiarata illegittima (sentenza n. 170 del 2017) per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost. nella parte in cui non prevedeva un adeguato coinvolgimento delle Regioni nel procedimento finalizzato all'adozione del decreto ministeriale, recante il disciplinare tipo con cui dovevano essere stabilite le modalità di conferimento del titolo concessorio unico, nonché i modi di esercizio delle relative attività.

Una volta eliminato, mediante la menzionata addizione, il vulnus arrecato dalla norma legislativa alla base del decreto, quest'ultimo, essendo stato adottato a prescindere dal coinvolgimento regionale, risulta autonomamente e direttamente lesivo delle attribuzioni costituzionali della ricorrente, realizzando una chiamata in sussidiarietà senza il rispetto delle garanzie previste dai parametri evocati.

Da ciò discende che non spettava allo Stato e per esso al Ministro dello sviluppo economico adottare il decreto impugnato senza adeguato coinvolgimento delle Regioni. Ne consegue l'annullamento dello stesso.

Attività di prospezione, ricerca e concessioni di coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi - Disciplina delle modalità di conferimento dei nuovi titoli concessori unici. - Decreto del Ministro dello sviluppo economico del 25 marzo 2015 (Aggiornamento del disciplinare tipo in attuazione dell'articolo 38 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164). - (T-170198) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.29 del 19-7-2017)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito del decreto del Ministro dello sviluppo economico del 25 marzo 2015 (Aggiornamento del disciplinare tipo in attuazione dell'articolo 38 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164), promosso dalla Regione Abruzzo con ricorso notificato il 2 luglio 2015, depositato in cancelleria il 16 luglio 2015 ed iscritto al n. 6 del registro conflitti tra enti 2015.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro dello sviluppo economico;

udito nell'udienza pubblica del 4 luglio 2017 il giudice relatore Aldo Carosi;

uditi

l'avvocato Francesca Lalli per la Regione Abruzzo e l'avvocato dello Stato Andrea Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri e per il Ministro dello sviluppo economico.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe la Regione Abruzzo ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro dello sviluppo economico, in relazione al decreto del Ministro dello sviluppo economico del 25 marzo 2015 (Aggiornamento del disciplinare tipo in attuazione dell'articolo 38 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164).

Secondo la ricorrente, il decreto, attuativo dell'art. 38 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, sarebbe illegittimo in quanto, dettando le modalità di conferimento del titolo concessorio unico e di esercizio della attività relative ed incidendo, così, sulle materie «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» e «governo del territorio», realizzerebbe una chiamata in sussidiarietà a prescindere dal coinvolgimento regionale.

Tale vulnus sarebbe accentuato dal fatto che l'art. 3, comma 14, del decreto ministeriale consentirebbe la conversione dei precedenti titoli minerari nel titolo concessorio unico o direttamente il rilascio di quest'ultimo, sebbene l'art. 38, comma 1-bis, del d.l. n. 133 del 2014

subordinasse tale evenienza al piano delle aree disponibili per le attività minerarie, da adottarsi d'intesa con la Conferenza unificata per quelle sulla terraferma. Di qui la lesione delle attribuzioni regionali garantite dagli artt. 117, terzo comma, e 118 della Costituzione.

2.– Preliminarmente, il ricorso è inammissibile nella parte in cui solleva conflitto di attribuzione anche nei confronti del Ministro dello sviluppo economico, oltre che del Presidente del Consiglio dei ministri.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, infatti, «l'unico soggetto legittimato a rappresentare lo Stato nel giudizio per conflitto di attribuzione proposto dalle regioni (o dalle province autonome) è il Presidente del Consiglio dei ministri» (ex plurimis, sentenza n. 355 del 1992).

3.– Nelle more del giudizio il decreto impugnato è stato sostituito ed abrogato dal decreto del Ministro dello sviluppo economico del 7 dicembre 2016 (Disciplinare tipo per il rilascio e l'esercizio dei titoli minerari per la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi in terraferma, nel mare territoriale e nella piattaforma continentale).

Si deve anzitutto escludere che tale circostanza determini l'inammissibilità del ricorso per sopravvenuta carenza di interesse o la cessazione della materia del contendere, stante l'irrelevanza delle sopravvenienze di fatto, come l'esaurimento degli effetti dell'atto censurato.

Infatti, da un lato, «nei conflitti di attribuzione sussiste comunque – anche dopo l'esaurimento degli effetti dell'atto impugnato – un interesse all'accertamento, il quale trae origine dall'esigenza di porre fine – secondo quanto disposto dall'art. 38 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) – ad una situazione di incertezza in ordine al riparto costituzionale delle attribuzioni» (sentenza n. 9 del 2013; nello stesso senso, sentenza n. 260 del 2016); dall'altro, poiché per il periodo anteriore alla cessazione degli effetti (nella fattispecie, per abrogazione) «permane l'efficacia del decreto impugnato, non sono venute meno le ragioni del conflitto» (sentenza n. 334 del 2006; nello stesso senso, sentenze n. 432 del 1994 e n. 289 del 1993).

Parimenti, si deve escludere che le censure svolte dalle ricorrenti possano essere estese al successivo decreto ministeriale, sostitutivo di quello impugnato, che costituisce un autonomo e distinto provvedimento e, pur avendo stesso oggetto e finalità, non presenta contenuto precettivo del tutto identico (sentenza n. 222 del 2006).

4.– Nel merito, il conflitto di attribuzione è fondato.

Unitamente ad altre ricorrenti, la Regione Abruzzo ha impugnato in via principale l'art. 38, comma 7, del d.l. n. 133 del 2014, ai sensi del quale il decreto ministeriale contestato è stato adottato.

Tale disposizione è stata dichiarata illegittima (sentenza n. 170 del 2017) per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost. nella parte in cui non prevedeva un adeguato coinvolgimento delle Regioni nel procedimento finalizzato all'adozione del decreto ministeriale, recante il disciplinare tipo con cui dovevano essere stabilite le modalità di conferimento del titolo concessorio unico, nonché i modi di esercizio delle relative attività.

Una volta eliminato, mediante la menzionata addizione, il vulnus arrecato dalla norma legislativa alla base del decreto, quest'ultimo, essendo stato adottato a prescindere dal coinvolgimento regionale, risulta autonomamente e direttamente lesivo delle attribuzioni costituzionali della ricorrente (sentenza n. 103 del 2016), realizzando una chiamata in sussidiarietà senza il rispetto delle garanzie previste dai parametri evocati.

Da ciò discende che non spettava allo Stato e per esso al Ministro dello sviluppo economico adottare il decreto impugnato senza adeguato coinvolgimento delle Regioni. Ne consegue l'annullamento dello stesso.

5.– L'istanza di sospensione, formulata dalla Regione Abruzzo nel ricorso introduttivo, rimane assorbita.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara che non spettava allo Stato e per esso al Ministro dello sviluppo economico adottare il decreto del 25 marzo 2015 (Aggiornamento del disciplinare tipo in attuazione dell'articolo 38 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164) senza adeguato coinvolgimento delle Regioni;

2) annulla, per l'effetto, il decreto ministeriale indicato al punto che precede.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 luglio 2017.

Paolo GROSSI, Presidente

Aldo CAROSI, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 14 luglio 2017.

Sentenza: 11 luglio 2017, n. 212

Materia: Ambiente

Parametri invocati: articoli 3, primo comma, e 97, secondo comma, della Costituzione; art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione); art. 117, sesto comma, nonché gli articoli 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Costituzione; principi di leale collaborazione, di ragionevolezza e di proporzionalità.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Province autonome di Bolzano e di Trento

Oggetto: articoli 4, comma 4; 7, commi 1, 5 e 7; articoli 8 e 14, commi 1, 3, 5, articoli 15, commi 2, 3, 4, e 16, commi 2 e 4, secondo periodo, della legge n. 132 del 2016. articoli 8, numeri 1), 5), 6), 13), 15), 16), 17), 21); articoli 9, numeri 8), 9) e 10); art. 16; art. 53; art. 54, numero 2); art. 75, art. 79, art. 103, art. 104 e art. 107 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), gli articoli 2 e 4 del decreto legislativo 18 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); 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) e con il principio di leale collaborazione. La Provincia autonoma di Bolzano ha altresì promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 132/2016.

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, 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), nella parte in cui trova applicazione nei confronti delle Province autonome di Trento e di Bolzano;

-illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 5, della legge 132/2016, nella parte in cui applica anche alle Province autonome le tariffe stabilite dal Ministero dell'ambiente per le attività ulteriori svolte dalle agenzie provinciali;

-illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 7, della legge 132/2016, nella parte in cui non contempla una clausola di salvaguardia che consenta alle Province autonome di modificare la propria legislazione secondo le disposizioni in esso contenute, in conformità allo statuto speciale e alle relative norme di attuazione;

-illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, della legge 132/2016, nella parte in cui, disponendo che i direttori generali delle agenzie sono nominati *“tra soggetti di elevata professionalità e qualificata esperienza nel settore ambientale che non ricoprano incarichi politici elettivi a livello dell’Unione europea, nazionale o regionale, che non siano componenti della giunta regionale, che non rivestano l’ufficio di presidente o di assessore nella giunta provinciale, di sindaco o di assessore o di consigliere comunale nei comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti, che non siano amministratori o dipendenti di imprese o società di produzione di beni o servizi che partecipano ad attività o programmi dell’ISPRA o delle agenzie, che non siano titolari di altri incarichi retribuiti, che non siano stati condannati con sentenza passata in giudicato né interdetti dai pubblici uffici”*, è applicabile anche alle Province autonome;

-illegittimità costituzionale dell'art. 14, commi 1 e 3, della legge 132/2016, nella parte in cui prevedono che il d.p.r. relativo alle modalità di individuazione del personale incaricato e degli interventi ispettivi, al codice etico, alle competenze del personale ispettivo e ai criteri generali per lo svolgimento delle attività ispettive, si applichi anche alle Province autonome;

-illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 2, della legge 132/2016, nella parte in cui, stabilendo che restano efficaci le vigenti disposizioni regionali e provinciali “*fino alla entrata in vigore delle disposizioni attuative*”, dispone la diretta applicazione della legge statale alle Province autonome;

-illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 4, secondo periodo, della legge 132/2016, nella parte in cui stabilisce che le Province autonome devono recepire l'intera legge statale, anziché limitarsi ad imporre un onere di adeguamento ai principi fondamentali della normativa censurata

- inammissibile o non fondate le altre questioni.

Estensore nota: Domenico Ferraro

Sintesi:

Le Province autonome di Bolzano e di Trento hanno promosso questioni di legittimità costituzionale di numerose norme 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).

Le ricorrenti dubitano della legittimità costituzionale degli articoli 4, comma 4; 7, commi 1, 5 e 7; degli articoli 8 e 14, commi 1, 3, 5, nonché degli articoli 15, commi 2, 3, 4, e 16, commi 2 e 4, secondo periodo, della legge 132/2016, per contrasto con gli articoli 3, primo comma, e 97, secondo comma, della Costituzione; nonché con gli articoli 8, numeri 1), 5), 6), 13), 15), 16), 17), 21); art. 9, numeri 8), 9) e 10); art. 16; art. 53; art. 54, numero 2); art. 75, art. 79, art. 103, art. 104 e art. 107 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), con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione); con gli articoli 2 e 4 del decreto legislativo 18 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); con 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) e con il principio di leale collaborazione.

La Provincia autonoma di Bolzano richiama inoltre l'art. 75-*bis*, comma 3-*bis*, e gli articoli 103, 104 e 107 del d.p.r. n. 670 del 1972 e le norme di attuazione contenute nel 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), mentre la Provincia autonoma di Trento evoca, nella sola epigrafe del ricorso, l'art. 117, sesto comma, nonché gli artt. 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Costituzione.

La Provincia autonoma di Bolzano ha altresì promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 132/2016.

La corte ricostruisce i tratti salienti della legislazione che ha portato all'istituzione, da parte della legge 132/2016, del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente dopo aver inquadrato la *ratio* complessiva dell'intervento statale.

Ricorda che secondo la propria giurisprudenza le agenzie costituiscono enti tecnico-strumentali, separati dall'amministrazione attiva e dagli organi regionali di indirizzo-politico (ricorda le sentenze 356/1994, 120/2010, 132/2017) che svolgono attività di controllo, di supporto e consulenza tecnico-scientifica.

Esse si situano in una posizione speculare all'ISPRA, al quale spetta però il compito di coordinamento tecnico dei soggetti operanti sul territorio nazionale, e in un rapporto di subordinazione funzionale rispetto alle istituzioni regionali di indirizzo politico.

Ad avviso della ricorrente, il Sistema nazionale di protezione ambientale sarebbe illegittimo in quanto interferisce col modello organizzativo della Provincia autonoma di Bolzano, ledendo la competenza provinciale in materia di ordinamento degli uffici e del relativo personale di cui all'articolo 8, numero 1, e delle connesse funzioni amministrative individuate dall'art. 16 dello statuto di autonomia ma la Corte ritiene la questione inammissibile perché si limita a richiamare il parametro violato senza argomentare i profili della presunta lesione.

La Corte affronta le questioni aventi ad oggetto i commi 2 e 4, secondo periodo, dell'art. 16 della legge 132/2016, concernente il regime di applicazione della normativa agli enti ad autonomia differenziata.

Per la Corte la questione è fondata perché è palese la violazione del dispositivo di adeguamento, disegnato dall'art. 2 del d.lgs. 266/1992, ad opera dell'art. 16, comma 2, della legge 132/2016.

È illegittimo l'art. 16, comma 2, della legge 132/2016, nella parte in cui, salvando l'efficacia delle vigenti disposizioni regionali e provinciali "*fino alla entrata in vigore delle disposizioni attuative*", dispone la diretta applicazione della legge statale alle Province autonome.

Per la Corte anche la questione sollevata in merito al comma 4, secondo periodo, dell'art. 16 della legge 132/2016 è fondata in quanto il tenore letterale della disposizione rende manifesta l'illegittimità costituzionale della norma, poiché evoca una necessaria, diretta trasposizione, dell'intera disciplina statale negli ordinamenti provinciali.

L'obbligo di recepimento comporta, infatti, una automatica equiparazione di tutte le disposizioni contenute nella legge di riforma al rango di "norma fondamentale", mentre tale carattere deve essere riconosciuto "*esclusivamente ai principi fondamentali enunciati o, comunque, desumibili (...) ovvero a quelle disposizioni che siano legate ai principi fondamentali da un vincolo di coesistenzialità o di necessaria integrazione*".

La disposizione è dunque costituzionalmente illegittima, nella parte in cui prevede che le Province autonome debbano recepire l'intera legge statale anziché limitarsi ad imporre un onere di adeguamento ai principi fondamentali della normativa censurata.

Con riferimento all'articolo 7, commi 1 e 7, le questioni sono fondate perché nell'imporre un modello uniforme di organizzazione amministrativa, valevole anche per gli enti ad autonomia differenziata, la disposizione censurata eccede lo scopo del coordinamento finalizzato alla tutela del bene ambientale, così violando anche l'art. 3, comma 1, Cost., *sub-specie* del principio di ragionevolezza, e il principio di buon andamento della pubblica amministrazione sancito dall'art. 97, comma 2, Costituzione.

Dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, consegue la fondatezza delle censure concernenti anche il comma 7 di tale articolo, nella parte in cui impone categoricamente la conformazione della legislazione provinciale alle prescrizioni dello stesso anche laddove, come nel caso di cui al comma 1, le disposizioni abbiano una portata specifica e dettagliata, invasiva delle competenze statutariamente riconosciute agli enti ad autonomia differenziata.

Anche la questione avente ad oggetto l'art. 8, comma 1, relativo ai requisiti di nomina dei direttori generali, è fondata in quanto le disposizioni sarebbero lesive della competenza provinciale in materia di organizzazione degli uffici e delle altre competenze primarie e concorrenti.

Le questioni concernenti il censurato art. 14, commi 1 e 3, sono fondate. I commi 1 e 3 dell'art. 14 della legge 132/2016, devono, quindi, essere dichiarati costituzionalmente illegittimi, nella parte in cui prevedono che il d.p.r. relativo alle modalità di individuazione del personale incaricato e degli interventi ispettivi, al codice etico, alle competenze del personale ispettivo e ai criteri generali per lo svolgimento delle attività ispettive, si applichi anche alle Province autonome.

La diretta applicazione del decreto negli ordinamenti provinciali viola l'art. 2 del d.lgs. 266/1992, consentendo a una disciplina di dettaglio, adottata tramite fonte secondaria di derivazione statale, di vincolare gli enti ad autonomia differenziata.

Infine, la questione concernente l'art. 7, comma 5, della legge 132/2016 è fondata.

Tale norma dispone che le tariffe relative alle attività ulteriori svolte dalle agenzie, diverse da quelle previste obbligatoriamente dalla legge statale, sono unilateralmente determinate dal Ministro dell'Ambiente attraverso apposito decreto ministeriale e direttamente applicate anche sul territorio provinciale.

La disposizione impugnata si pone in contrasto con la competenza primaria delle Province autonome in materia di organizzazione degli uffici (art. 8, n. 1, dello statuto di autonomia).

Questa Corte ha già rinvenuto il punto di equilibrio tra i due interessi di rango costituzionale coinvolti in simili regolazioni: da un lato, l'esigenza di disciplina uniforme, che assiste il sistema di *governance* nazionale, coerente con l'indole trasversale del valore ambientale; dall'altro, la necessaria salvaguardia del regime di specialità degli enti ad autonomia differenziata di cui l'autonomia organizzativa posta dallo statuto costituisce immediato corollario.

La sentenza 356/1994, infatti, ha ritenuto riservata alla legislazione provinciale la definizione della struttura interna dell'agenzia, insieme *“agli ulteriori compiti che si ritenga di attribuire ad essa, alle procedure da seguire ed ai rapporti con gli altri organi provinciali”*.

È stato, dunque, riconosciuto un margine di manovra alle Province autonome in ordine a eventuali, ulteriori attività di rilievo provinciale, in materia di prevenzione, vigilanza, controllo ambientale, in coerenza con quanto stabilito ora dall'art. 7, comma 5, l. 132/2016, a norma del quale le agenzie possono svolgere attività ulteriori rispetto a quelle individuate tramite i LEPTA, sulla base di accordi, convenzioni o, appunto, di *“specifiche disposizioni normative”* poste, eventualmente, anche dagli enti territoriali.

Alla luce di tali premesse, la disposizione censurata, nell'affidare al Ministro dell'ambiente il compito di determinare le tariffe per attività ulteriori disciplinate dalle leggi provinciali, presenta un contenuto eccedente rispetto allo scopo perseguito dall'intervento statale, invasivo dell'autonomia organizzativa delle ricorrenti.

Il potere di configurare la tariffa, infatti, *“accede”* all'ambito materiale corrispondente.

La quantificazione tariffaria condiziona il modello organizzativo prescelto dalla Provincia per l'ente strumentale, così invadendo la competenza primaria prevista dall'art. 8 dello statuto di autonomia.

D'altronde, in tal senso si è espressa la giurisprudenza di questa Corte che, in materia di servizio idrico integrato, ha riconosciuto come la competenza in materia di organizzazione del servizio attragga anche l'individuazione dei criteri di determinazione delle tariffe ad esso inerenti (sentenze 142/2015, 233/2013, 357/2010).

L'art. 7, comma 5, della legge 132/2016 è, dunque, illegittimo nella parte in cui applica anche alle Province autonome le tariffe stabilite dal Ministero dell'ambiente per le attività ulteriori svolte dalle agenzie provinciali.

Tutte le altre questioni sollevate sono inammissibili o non fondate.

Ambiente - Disposizioni varie relative all'Istituzione del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente (conferimento di personalita' giuridica alle agenzie regionali e provinciali; requisiti di nomina e anagrafe dei direttori generali; modalita' di individuazione del personale ispettivo e di svolgimento delle attivita' ispettive; attribuzioni dell'ISPRA; assetto tariffario) - Applicabilita' agli enti ad autonomia differenziata. - 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), artt. 1; 4, comma 4; 7, commi 1, 5 e 7; 8; 14, commi 1, 3 e 5; 15, commi 2, 3 e 4; 16, commi 2 e 4, secondo periodo. - (T-170212) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.42 del 18-10-2017)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 1; 4, comma 4; 7, commi 1, 5 e 7; 8; 14, commi 1, 3 e 5; 15, commi 2, 3 e 4; e 16, commi 2 e 4, secondo periodo, 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), promossi dalle Province autonome di Bolzano e di Trento, con ricorsi notificati rispettivamente il 16-22 e il 16 settembre 2016, depositati in cancelleria il 21 e il 22 settembre 2016 ed iscritti ai nn. 54 e 55 del registro ricorsi 2016.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella udienza pubblica del 4 luglio 2017 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

uditi gli avvocati Stephan Beikircher per la Provincia autonoma di Bolzano, Giandomenico Falcon per la Provincia autonoma di Trento e l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Le Province autonome di Bolzano e di Trento, con distinti ricorsi, hanno promosso questioni di legittimità costituzionale di numerose norme 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). Ad eccezione dell'art. 1 della legge appena menzionata, sul quale si concentrano le censure della sola Provincia di Bolzano, i ricorsi hanno ad oggetto le stesse disposizioni ed evidenziano analoghi profili di illegittimità costituzionale. Devono dunque essere riuniti e decisi con una stessa pronuncia.

2.– Le ricorrenti dubitano della legittimità costituzionale degli artt. 4, comma 4; 7, commi 1, 5 e 7; degli artt. 8 e 14, commi 1, 3, 5, nonché degli artt. 15, commi 2, 3, 4, e 16, commi 2 e 4, secondo periodo, della legge n. 132 del 2016, per contrasto con gli artt. 3, primo comma, e 97, secondo comma, della Costituzione; nonché con gli artt. 8, numeri 1), 5), 6), 13), 15), 16), 17), 21); art. 9, numeri 8), 9) e 10); art. 16; art. 53; art. 54, numero 2); art. 75, art. 79, art. 103, art. 104 e art. 107 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), con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione); con gli artt. 2 e 4 del decreto legislativo 18 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); con 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) e con il principio di leale collaborazione. La Provincia autonoma di Bolzano richiama inoltre l'art. 75-bis, comma 3-bis, e gli artt. 103, 104 e 107 del d.P.R. n. 670 del 1972 e le norme di attuazione contenute nel 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), mentre la Provincia autonoma di Trento evoca, nella sola epigrafe del ricorso, l'art. 117, sesto comma, nonché gli artt. 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost.

La Provincia autonoma di Bolzano ha altresì promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge n. 132 del 2016.

3.– In via preliminare, devono essere dichiarate inammissibili le questioni sollevate dalla Provincia autonoma di Trento con riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost., in quanto tali parametri sono stati indicati esclusivamente nell'epigrafe del ricorso e non sono state svolte argomentazioni a conforto della dedotta violazione degli stessi.

4.– Prima di scrutinare nel merito le sollevate questioni, è opportuno sintetizzare i tratti salienti della legislazione che ha portato all'istituzione, da parte della legge n. 132 del 2016, del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente, anche al fine di inquadrare la ratio complessiva dell'intervento statale.

4.1.– A seguito del referendum del 18-19 aprile 1993, che dispose l'abrogazione delle norme che affidavano alle Unità Sanitarie Locali i controlli in materia ambientale, il legislatore statale, con il 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 nella legge 21 gennaio 1994, n. 61, istituì l'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente (ANPA), ente strumentale sottoposto alla direzione del Ministro dell'Ambiente, demandando a Regioni e Province autonome la creazione delle Agenzie Regionali e Provinciali per la Protezione Ambientale, dotate di autonomia tecnico-giuridica, amministrativa e contabile. L'ANPA è stata poi sostituita dall'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici (APAT), dotata di autonomia tecnico-scientifica e finanziaria (art. 38 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, recante «Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59»).

Le funzioni dell'APAT sono state assegnate dall'art. 28 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, in legge 6 agosto 2008, n. 133, all'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), al quale sono stati attribuiti i compiti già esercitati dall'Istituto nazionale per la fauna selvatica (INFS) e dall'Istituto centrale per la ricerca scientifica e tecnologia applicata al mare (ICRAM).

Seppur progressivamente riformato e affinato, dunque, tale assetto ha rappresentato il prototipo del sistema ora razionalizzato dalla legge n. 132 del 2016, in coerenza con un modello di amministrazione reticolare che si sviluppa attorno a quattro nodi fondamentali: il primo, rappresentato dal Ministro dell'ambiente, cui spetta la definizione delle politiche ambientali (tramite, in particolare, la proposta di adozione dei LEPTA – Livelli essenziali delle prestazioni tecniche ambientali – formalmente recepiti con d.P.C.m., che indicano, a norma dell'art. 9, comma 2, della l. n. 132 del 2016, «i parametri funzionali, operativi, programmatici, strutturali, quantitativi e qualitativi delle prestazioni delle agenzie»); il secondo, coincidente con l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), che ha ereditato struttura e funzioni dell'ANPA, il quale svolge funzioni di indirizzo e coordinamento tecnico, finalizzate a rendere omogenee le attività del sistema nazionale per la protezione ambientale (art. 6, l. n. 132 del 2016); il terzo, costituito dalle Giunte regionali, alle quali spetta la definizione degli indirizzi programmatici regionali in materia ambientale e la vigilanza sulle Agenzie regionali e provinciali; il quarto, rappresentato dalle Agenzie regionali e provinciali per la protezione dell'ambiente (ARPA e APPA), già previste dal richiamato d.l. n. 496 del 1993, disciplinate dalle singole leggi regionali e provinciali.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, le agenzie costituiscono enti tecnico-strumentali, separati dall'amministrazione attiva e dagli organi regionali di indirizzo-politico (sentenze n. 132 del 2017, n. 120 del 2010 e n. 356 del 1994), che svolgono attività di controllo, di supporto e consulenza tecnico-scientifica.

Esse si situano in una posizione speculare all'ISPRA, al quale spetta però il compito di coordinamento tecnico dei soggetti operanti sul territorio nazionale, e in un rapporto di subordinazione funzionale rispetto alle istituzioni regionali di indirizzo politico (sentenza n. 120 del 2010).

4.2.– La citata legge n. 132 del 2016 interviene quindi su molteplici profili: individua il soggetto istituzionale deputato alla fissazione degli standard essenziali di protezione (LEPTA) e le modalità della loro definizione; precisa la natura e le funzioni dell’ISPRA e delle Agenzie territoriali; detta i requisiti essenziali del personale direttivo, volti a garantire imparzialità e competenza tecnica; affida all’ISPRA la redazione di uno «schema di regolamento» che definisca le modalità di individuazione del personale ispettivo, secondo principi che garantiscano terzietà ed efficacia; disciplina il potere tariffario dei soggetti coinvolti nel sistema nazionale.

L’intervento statale pone una disciplina variegata, accumulata però dalla finalità, immanente all’intervento del legislatore statale, di offrire una tutela unitaria e non frazionata del bene ambientale sull’intero territorio nazionale, secondo quanto disposto dall’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

La tutela dell’ambiente oggetto di detto parametro costituzionale, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, non costituisce una materia in senso tecnico, «dal momento che non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze» (sentenza n. 407 del 2002).

L’ambiente, dunque, è un valore «costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia “trasversale”, in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull’intero territorio nazionale» (sentenze n. 171 del 2012 e n. 407 del 2002; nello stesso senso, sentenza n. 210 del 2016). In questo modo, è possibile che «la disciplina statale nella materia della tutela dell’ambiente venga a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, salva la facoltà di queste ultime di adottare norme di tutela ambientale più elevata nell’esercizio di competenze, previste dalla Costituzione, che concorrano con quella dell’ambiente» (sentenza n. 199 del 2014; nello stesso senso, sentenze n. 246 e n. 145 del 2013, n. 67 del 2010, n. 104 del 2008 e n. 378 del 2007).

L’intervento realizzato con la legge n. 132 del 2016 è, quindi, ispirato alla finalità di stabilire un principio unitario volto a garantire la “miglior tutela” della materia-obiettivo indicata dalla disposizione costituzionale; di conseguenza, lo scrutinio delle norme impugnate dovrà essere condotta alla luce della ratio delle singole disposizioni, censurabili qualora siano eccedenti o comunque incongruenti rispetto alla finalità complessiva della legge.

4.3.– Nella specie, la finalità “ambientale” deve però confrontarsi con la specificità della disciplina concernente le ricorrenti, quali enti ad autonomia differenziata: la competenza esclusiva in materia ambientale è stata infatti attribuita allo Stato con la l. cost. n. 3 del 2001 che, in virtù del suo art. 10, non ha ristretto lo spazio di autonomia agli stessi spettante in virtù dello statuto speciale (sentenze n. 51 del 2016, n. 233 del 2013 e n. 357 del 2010).

In altri termini, la normativa statale riconducibile alla materia trasversale di cui all’art. 117, comma 2, lettera s), Cost. è applicabile solo laddove non entrino in gioco le competenze riconosciute dalla normativa statutaria agli enti ad autonomia differenziata: in tal caso, lo scrutinio di legittimità costituzionale deve confrontarsi con il complessivo assetto normativo delineato dagli statuti di autonomia (sentenze n. 98 del 2017, n. 210 del 2014, n. 151 del 2011 e n. 378 del 2007).

Le disposizioni impugnate vanno, quindi, scrutinate avendo riguardo alle disposizioni statutarie ed alle relative norme di attuazione.

A tale proposito, va ricordato che le competenze primarie e concorrenti delle Province autonome devono essere esercitate, ai sensi dell’art. 4 dello statuto speciale di autonomia, «in armonia con la Costituzione e i principi dell’ordinamento giuridico della Repubblica e con il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica». Secondo l’art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, poi, «la legislazione regionale e provinciale deve essere adeguata ai principi e norme costituenti limiti indicati dagli articoli 4 e 5 dello statuto speciale e recati da atto legislativo dello Stato entro i sei

mesi successivi alla pubblicazione dell'atto medesimo nella Gazzetta Ufficiale o nel più ampio termine da esso stabilito».

4.3.1.– Questa Corte ha già avuto modo di affermare che, a seguito della riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, il legislatore statale conserva «il potere di vincolare la potestà legislativa primaria della regione a statuto speciale attraverso l’emanazione di leggi qualificabili come “riforme economico-sociali”: e ciò anche sulla base del titolo di competenza legislativa nella materia “tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali”, di cui all’art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, comprensiva tanto della tutela del paesaggio quanto della tutela dei beni ambientali o culturali; con la conseguenza che le norme fondamentali contenute negli atti legislativi statali emanati in tale materia potranno continuare ad imporsi al necessario rispetto» degli enti ad autonomia differenziata nell’esercizio delle proprie competenze (sentenza n. 51 del 2006; nello stesso senso sentenza n. 536 del 2002).

Non è invocabile, quindi, il solo limite dell’ambiente, in sé e per sé considerato. Esso va congiunto con il limite statutario delle riforme economico-sociali, sia pure riferite, in questo caso, alle tematiche ambientali.

4.3.2.– Questa Corte si è già pronunciata, inoltre, sull’istituzione delle agenzie regionali e provinciali ad opera del d.l. n. 496 del 1993.

In quell’occasione, si è avuto modo di precisare che «il nuovo assetto normativo» delinea «una disciplina uniforme, nei tratti essenziali, su tutto il territorio nazionale, sia per le figure organizzative (le agenzie) che per le funzioni dalle stesse esercitate, configurando anche un possibile collegamento e coordinamento tecnico di specifiche attività, nel rispetto della reciproca autonomia delle diverse agenzie. 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 artt. 9 e 32 della Costituzione» (sentenza n. 356 del 1994).

La legge n. 132 del 2016, che razionalizza il sistema di protezione ambientale delineando le funzioni dei diversi attori coinvolti sull’intero territorio nazionale, si inserisce nel solco tracciato dalla normativa del 1993, integrando dunque il limite delle «norme fondamentali di riforma economico-sociale» indicato dall’art. 4 dello statuto speciale di autonomia.

5.– Posta tale premessa, vanno esaminate le questioni prospettate dalle ricorrenti.

5.1.– La sola Provincia autonoma di Bolzano ha impugnato i commi 1 e 2 dell’art. 1 della legge n. 132 del 2016. Il comma 1 stabilisce che, «al 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, è istituito il Sistema nazionale a rete per la protezione dell’ambiente, di seguito denominato “Sistema nazionale”, del quale fanno parte l’Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) e le agenzie regionali e delle province autonome di Trento e di Bolzano per la protezione dell’ambiente, di seguito denominate “agenzie”». Il comma 2 afferma che il «Sistema nazionale concorre al perseguimento degli obiettivi dello sviluppo sostenibile, della riduzione del consumo di suolo, della salvaguardia e della promozione della qualità dell’ambiente e della tutela delle risorse naturali e della piena realizzazione del principio «chi inquina paga», anche in relazione agli obiettivi nazionali e regionali di promozione della salute umana, mediante lo svolgimento delle attività tecnico-scientifiche di cui alla presente legge».

Ad avviso della ricorrente, il Sistema nazionale di protezione ambientale sarebbe illegittimo «se ed in quanto» interferisce col modello organizzativo della Provincia autonoma di Bolzano, ledendo la competenza provinciale in materia di ordinamento degli uffici e del relativo personale di

cui all'articolo 8, numero 1, e delle connesse funzioni amministrative individuate dall'art. 16 dello statuto di autonomia.

5.1.1.– La questione è inammissibile.

Il ricorso si limita a richiamare il parametro violato senza argomentare in alcun modo sui profili della presunta lesione, difettando così del requisito minimo di completezza e sufficienza argomentativa cui la giurisprudenza costituzionale subordina l'ammissibilità delle questioni sollevate in via principale (ex multis, sentenze n. 60 del 2017, n. 151 del 2016 e n. 69 del 2016).

6.– Con riguardo alle restanti disposizioni impugnate, esercitando il proprio potere di decidere l'ordine delle questioni da affrontare (sentenze n. 157 del 2017, n. 107 del 2017 e n. 98 del 2013), questa Corte ritiene di esaminare prioritariamente quelle aventi ad oggetto i commi 2 e 4, secondo periodo, dell'art. 16 della legge n. 132 del 2016, concernente il regime di applicazione della normativa agli enti ad autonomia differenziata, per l'evidente rapporto di pregiudizialità logica che assume tale articolo rispetto alle altre norme impugnate.

6.1.– Il comma 2 del citato art. 16 reca una clausola che fa salve le vigenti disposizioni regionali e provinciali «fino alla entrata in vigore delle disposizioni attuative» della legge impugnata. Ad avviso delle ricorrenti, se intesa nel senso di condizionare la vigenza della normativa provinciale all'entrata in vigore della normativa statale di attuazione, la disposizione si porrebbe in contrasto con l'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, che esclude la diretta applicabilità alle Province autonome delle norme costituenti limiti indicati dagli articoli 4 e 5 dello statuto.

La condizione sospensiva posta dalla norma in esame potrebbe essere interpretata nel senso di riferirsi alle disposizioni di attuazione di matrice statale; in tal modo, l'applicabilità ad esse della legge n. 132 del 2016 sarebbe stata dunque attribuita allo Stato che, attuando detta legge, la renderebbe immediatamente applicabile alle Province autonome.

Inoltre, secondo la Provincia trentina, l'impianto legislativo consentirebbe l'applicazione di norme regolamentari statali in sostituzione di quelle legislative provinciali, realizzando una sorta di delegificazione del settore.

Ad avviso della Provincia autonoma di Bolzano, poi, l'automatica applicazione della normativa statale nel territorio provinciale produrrebbe a cascata la violazione delle competenze legislative primarie e concorrenti previste dagli artt. 8 (numeri 1, 5, 6, 13, 15, 16, 17 e 21) e 9 (numeri 8, 9 e 10), della corrispondente autonomia amministrativa prevista dall'art. 16 dello statuto speciale, nonché dell'art. 4, comma 1, del d.lgs. n. 266 del 1992 (ai sensi del quale la legge non può attribuire agli organi statali funzioni amministrative diverse da quelle spettanti allo Stato secondo lo statuto di autonomia e le relative norme di attuazione), oltre che dell'art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001.

6.1.1.– Nel merito, la questione è fondata.

Nei giudizi in via principale la giurisprudenza di questa Corte ammette questioni promosse «in via cautelativa ed ipotetica» sulla base di interpretazioni prospettate soltanto come possibili (sentenze n. 159 del 2016, n. 298 del 2012 e n. 228 del 2003).

Tale orientamento evidenzia che in simile giudizio vanno considerate anche le possibili lesioni derivanti da distorsioni interpretative delle disposizioni impugnate, a maggior ragione quando «su una legge non si siano ancora formate prassi interpretative in grado di modellare o restringere il raggio delle sue astratte potenzialità applicative» (sentenza n. 107 del 2017).

6.1.2.– È palese la violazione del dispositivo di adeguamento, disegnato dall'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, ad opera dell'art. 16, comma 2, della legge n. 132 del 2016.

A conforto di tale conclusione va richiamata la sentenza n. 356 del 1994 – precedente immediatamente rilevante per l'attuale giudizio – che ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 7 del d.l. n. 496 del 1993, che disponeva l'immediata applicabilità anche alle Province

autonome del decreto istitutivo delle agenzie per l'ambiente sino all'adozione delle apposite normative provinciali.

Detta sentenza ha, infatti, sottolineato come simili disposizioni tocchino «i rapporti tra atti legislativi statali e leggi provinciali, invertendo la sequenza prevista dalle norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige», contraddicendo «palesamente le modalità ed i tempi di adeguamento della legislazione provinciale alle norme statali di riforma economico-sociale».

Tali considerazioni conservano attualità nel presente giudizio.

Ne deriva, dunque, l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 2, della legge n. 132 del 2016, nella parte in cui, salvando l'efficacia delle vigenti disposizioni regionali e provinciali «fino alla entrata in vigore delle disposizioni attuative», dispone la diretta applicazione della legge statale alle Province autonome.

Rimangono assorbite le restanti censure.

6.2.– Le ricorrenti censurano anche il comma 4, secondo periodo, dell'art. 16 della legge n. 132 del 2016. Dopo aver disposto che l'entrata in vigore della legge è posticipata al centottantesimo giorno successivo alla pubblicazione (art. 16, comma 4, primo periodo), la disposizione censurata prevede che «entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, le regioni e le province autonome recepiscono le disposizioni della medesima legge» (art. 16, comma 4, primo periodo).

Ad avviso delle ricorrenti, l'obbligo di recepimento implicherebbe la mera «trasposizione» delle norme statali nell'ordinamento provinciale, vincolando così automaticamente le Province all'osservanza di tutte le disposizioni della legge censurata, in deroga alla procedura di adeguamento prescritta dall'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992. Secondo la Provincia di Bolzano, inoltre, vi sarebbe un contrasto con gli artt. 8 (numeri 1, 5, 6, 13, 15, 16, 17 e 21), 9 (numeri 8, 9 e 10), 16 dello statuto di autonomia, nonché con l'art. 4 del d.lgs. n. 266 del 1992 e con l'art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001. In particolare, l'art. 4, comma 1, del d.lgs. n. 266 del 1992 impedirebbe che, nelle materie di competenza provinciale, la legge attribuisca «agli organi statali funzioni amministrative, comprese quelle di vigilanza, di polizia amministrativa e di accertamento di violazioni amministrative, diverse da quelle spettanti allo Stato secondo lo statuto speciale e le relative norme di attuazione, salvi gli interventi richiesti ai sensi dell'art. 22 dello statuto medesimo».

6.2.1.– La questione è fondata.

Il tenore letterale della disposizione rende manifesta l'illegittimità costituzionale della norma, poiché evoca una necessaria, diretta trasposizione dell'intera disciplina statale negli ordinamenti provinciali.

L'obbligo di recepimento comporta, infatti, una automatica equiparazione di tutte le disposizioni contenute nella legge di riforma al rango di “norma fondamentale”, mentre tale carattere deve essere riconosciuto «esclusivamente ai principi fondamentali enunciati o, comunque, desumibili ovvero a quelle disposizioni che siano legate ai principi fondamentali da un vincolo di coesistenzialità o di necessaria integrazione» (sentenza n. 170 del 2001; nello stesso senso, sentenze n. 477 del 2000, n. 323 del 1998 e n. 482 del 1995).

La disposizione è dunque costituzionalmente illegittima, nella parte in cui prevede che le Province autonome debbano recepire l'intera legge statale anziché limitarsi ad imporre un onere di adeguamento ai principi fondamentali della normativa censurata.

Restano assorbiti gli ulteriori profili di illegittimità costituzionale.

7.– Le ricorrenti hanno censurato, inoltre, l'art. 7, commi 1 e 7.

L'art. 7, comma 1, conferisce personalità giuridica alle agenzie regionali e provinciali, mentre il comma 7 impone alle Province autonome di apportare alle proprie leggi «le modifiche necessarie ad assicurare il rispetto del presente articolo entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge».

Ad avviso delle ricorrenti, le disposizioni imporrebbero un modello organizzativo eccessivamente dettagliato, inferendo un vulnus all'autonomia organizzativa provinciale, garantita dall'art. 8, numero 1) e dall'art. 16 dello statuto speciale.

Il comma 7, in particolare, renderebbe vincolante l'intero articolo anche nei precetti di dettaglio.

Vi sarebbe, inoltre, la violazione degli artt. 3 e 97 Cost., perché le disposizioni statali realizzerebbero un sistema non proporzionato rispetto all'esigenza di assicurare un'uniformità dell'azione amministrativa a tutela dell'ambiente, con conseguente ridondanza sull'esercizio delle attribuzioni provinciali.

7.1.– Le questioni sono fondate.

Questa Corte si è già pronunciata sull'obbligo, imposto dal d.l. n. 496 del 1993, di istituire le agenzie provinciali per l'ambiente.

Dopo avere affermato che tale atto normativo ha realizzato una complessiva opera di riforma volta a istituire il sistema di protezione ambientale, ha indicato il limite oltre il quale devono ritenersi illegittimamente comprese le competenze attribuite dallo statuto speciale di autonomia, con particolare riguardo alla competenza primaria in materia di organizzazione degli uffici e del relativo personale. In particolare, è stato affermato che il legislatore statale, «nel porre i principi della riforma economico-sociale di settore», deve lasciare «aperta alla legislazione provinciale ogni determinazione in ordine alla struttura ed agli organi dell'agenzia, all'articolazione degli uffici, agli ulteriori compiti che si ritenga di attribuire ad essa, alle procedure da seguire ed ai rapporti con gli altri organi provinciali».

Pertanto, deve restare affidata alla legge provinciale «la disciplina dell'organizzazione, delle risorse tecniche e di personale, dei mezzi finanziari, delle modalità di consulenza e di supporto tecnico da prestare agli apparati provinciali e degli enti locali che si avvalgono delle agenzie» (sentenza n. 356 del 1994).

In altri termini, agli enti ad autonomia differenziata deve essere lasciata la definizione di un modello organizzativo purché non incoerente con la finalità, perseguita dal disegno riformatore statale, di offrire una tutela unitaria e non frazionata del bene ambientale.

L'art. 7, comma 1, della legge n. 132 del 2016, nell'attribuire personalità giuridica alle agenzie provinciali attenua il rapporto di subordinazione funzionale che detti organismi intrattengono con gli organi regionali di indirizzo politico.

La finalità di consolidamento dell'autonomia amministrativa e tecnico-scientifica delle agenzie perseguita dalla disposizione de qua, pur astrattamente legittima nell'ambito dei rapporti che lo Stato intrattiene con le regioni a statuto ordinario, genera un vulnus quando, come nel caso di specie, vi sia una competenza primaria, prevista dallo statuto speciale (art. 8, numero 1), che consente alle Province di determinarsi autonomamente in ordine alla struttura di un organo pur sempre inserito nell'articolazione provinciale.

Nell'imporre un modello uniforme di organizzazione amministrativa, valevole anche per gli enti ad autonomia differenziata, la disposizione censurata eccede lo scopo del coordinamento finalizzato alla tutela del bene ambientale, così violando anche l'art. 3, comma 1, Cost. – sub-specie del principio di ragionevolezza – e il principio di buon andamento della pubblica amministrazione sancito dall'art. 97, comma 2, Cost.

Di qui l'incostituzionalità della disposizione censurata, nella parte in cui trova applicazione nei confronti delle Province autonome di Trento e di Bolzano.

7.2.– Dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale del citato art. 7, comma 1, consegue la fondatezza delle censure concernenti anche il comma 7 di tale articolo, nella parte in cui impone categoricamente la conformazione della legislazione provinciale alle prescrizioni dello stesso anche laddove, come nel caso di cui al comma 1, le disposizioni abbiano una portata specifica e dettagliata, invasiva delle competenze statutariamente riconosciute agli enti ad autonomia

differenziata, dato che le ricorrenti sono private di qualsiasi margine di integrazione normativa da disposizioni che interferiscono sul quomodo dell'organizzazione amministrativa delle agenzie.

È dunque costituzionalmente illegittimo l'art. 7, comma 7, della legge n. 132 del 2016, nella parte in cui non contempla una clausola di salvaguardia che consenta alle Province autonome di modificare la propria legislazione secondo le disposizioni in esso contenute, in conformità allo statuto speciale e alle relative norme di attuazione (sentenza n. 301 del 2013).

Restano assorbiti gli ulteriori profili di incostituzionalità.

8.– Le Province autonome censurano altresì i commi 1 e 2 dell'art. 8 della legge n. 132 del 2016. Il comma 1 stabilisce le condizioni di selezione dei direttori generali delle agenzie, «nominati, secondo le procedure previste dalla legge per ciascun ente, tra soggetti di elevata professionalità e qualificata esperienza nel settore ambientale che non ricoprano incarichi politici elettivi a livello dell'Unione europea, nazionale o regionale, che non siano componenti della giunta regionale, che non rivestano l'ufficio di presidente o di assessore nella giunta provinciale, di sindaco o di assessore o di consigliere comunale nei comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti, che non siano amministratori o dipendenti di imprese o società di produzione di beni o servizi che partecipano ad attività o programmi dell'ISPRA o delle agenzie, che non siano titolari di altri incarichi retribuiti, che non siano stati condannati con sentenza passata in giudicato né interdetti dai pubblici uffici».

Il comma 2 del medesimo articolo istituisce presso l'ISPRA «un'anagrafe dei direttori generali dell'ISPRA e delle agenzie, costantemente aggiornata e pubblicata nel sito internet dell'ISPRA medesimo, contenente le informazioni sui requisiti professionali e sulla retribuzione dei medesimi. In fase di prima applicazione della presente legge, sono iscritti nell'anagrafe i direttori generali in carica alla data della sua entrata in vigore».

Ad avviso delle ricorrenti, le disposizioni sarebbero lesive della competenza provinciale in materia di organizzazione degli uffici e delle altre competenze primarie e concorrenti (in particolare, art. 8, numeri 1, 5, 6, 13, 15, 16, 17 e 21; 9, numeri 8, 9 e 10; e 16, dello statuto di autonomia), ponendo una norma di dettaglio e auto-applicativa.

Ne deriverebbe anche la violazione dell'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, che prescrive allo Stato di non intervenire con norme di dettaglio, direttamente applicabili, alle Province autonome.

Le norme sarebbero in contrasto anche con l'art. 3, comma 1, Cost., sub specie del principio di ragionevolezza, nonché con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione sancito dall'art. 97 Cost., perché l'autonomia organizzativa della Provincia sarebbe compressa in misura eccedente rispetto allo scopo di coordinare il sistema nel quadro nazionale e istituire una "rete" nazionale.

8.1.– La questione avente ad oggetto il citato art. 8, comma 1, relativo ai requisiti di nomina dei direttori generali, è fondata.

Sebbene tale disposizione miri ad evitare conflitti di interesse o, comunque, situazioni capaci di pregiudicare l'imparzialità delle agenzie e, quindi, il buon andamento dell'azione amministrativa nel perseguimento dei propri fini istituzionali, essa non si limita a stabilire un principio generale volto a garantire la separazione tra organi titolari della funzione di indirizzo-politico e soggetti incaricati di compiti tecnico-gestionali, o l'assenza di condizionamenti che possano sviare gli organi apicali dal miglior esercizio delle funzioni direttive.

La disposizione indica, nel dettaglio, una serie di indefettibili requisiti dei direttori generali, interferendo inevitabilmente con la competenza legislativa primaria in materia di organizzazione del personale riconosciuta dall'art. 8, numero 1 dello statuto di autonomia.

L'esigenza di offrire una tutela non frazionabile al bene ambientale non consente di realizzare un intervento che, pure mosso da esigenze di riforma complessiva del settore, comprima l'autonomia costituzionalmente garantita delle ricorrenti.

Ne discende l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, della legge n. 132 del 2016, nella parte in cui, disponendo che i direttori generali delle agenzie sono nominati «tra soggetti di elevata professionalità e qualificata esperienza nel settore ambientale che non ricoprano incarichi

politici elettivi a livello dell'Unione europea, nazionale o regionale, che non siano componenti della giunta regionale, che non rivestano l'ufficio di presidente o di assessore nella giunta provinciale, di sindaco o di assessore o di consigliere comunale nei comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti, che non siano amministratori o dipendenti di imprese o società di produzione di beni o servizi che partecipano ad attività o programmi dell'ISPRA o delle agenzie, che non siano titolari di altri incarichi retribuiti, che non siano stati condannati con sentenza passata in giudicato né interdetti dai pubblici uffici», è applicabile anche alle Province autonome.

8.2.– La questione avente ad oggetto l'impugnato art. 8, comma 2, relativo all'anagrafe dei direttori generali, invece, non è fondata.

Detta norma istituisce un'anagrafe dei direttori generali delle agenzie, da tenersi a cura dell'ISPRA e pubblicato sul relativo sito istituzionale, con l'indicazione dei requisiti professionali e del trattamento retributivo.

Essa assolve a un compito di pubblicità e trasparenza, corollari del principio di buon andamento della pubblica amministrazione, in modo da consentire un controllo diffuso, da parte degli amministrati, sull'adeguatezza dei soggetti incaricati di funzioni apicali.

La norma censurata non incide sulle competenze legislative delle ricorrenti, che restano libere, nell'esercizio della loro autonomia, di stabilire le condizioni per l'attribuzione degli incarichi dirigenziali.

Ne consegue l'infondatezza delle prospettate censure.

9.– Relativamente alle questioni aventi ad oggetto l'art. 14, commi 1, 3 e 5, della legge n. 132 del 2016, va premesso che: il comma 1 dell'art. 14 dispone l'adozione, da parte dell'ISPRA, di uno schema di regolamento volto a individuare il personale incaricato dei servizi ispettivi, il codice etico, i criteri per lo svolgimento delle attività ispettive e le relative competenze; il comma 3 dello stesso articolo attribuisce a tale schema la forma del d.P.R., adottato previa intesa in sede di Conferenza; il comma 5 dispone che, in attuazione del predetto regolamento, il presidente dell'ISPRA e i legali rappresentanti delle agenzie individuino il personale incaricato alle funzioni ispettive con appositi regolamenti interni.

Ad avviso delle ricorrenti, la previsione di un potere regolamentare statale violerebbe non solo gli artt. 53 e 54, comma 1, numero 3, dello statuto speciale, ma anche l'art. 117, sesto comma, Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001, che sancisce il principio del parallelismo tra funzione legislativa e funzione regolamentare; e gli artt. 2 e 4 del d.lgs. 266 del 1992, che prevedono i rapporti tra leggi e precludono l'affidamento allo Stato di poteri amministrativi nelle materie di competenza provinciale.

L'intesa in Conferenza Stato-Regioni, richiesta dal comma 3, non sarebbe sufficiente ad escludere la denunciata violazione, posto che, nei confronti delle Province autonome, lo Stato non potrebbe invocare titoli capaci di condizionare le competenze ad esse garantite dallo statuto speciale diversi da quelli menzionati negli artt. 4 e 5 della carta statutaria.

Inoltre, sarebbe illegittimo il comma 5, il quale attribuisce ad un regolamento interno della agenzia, anziché alla Provincia autonoma, la funzione di disciplinare il personale incaricato degli interventi ispettivi in attuazione del regolamento statale, sottraendo uno spazio, in materia di organizzazione degli uffici, proprio degli enti ad autonomia differenziata.

9.1.– Le questioni concernenti il censurato art. 14, commi 1 e 3, sono fondate.

Tali norme demandano a un d.P.R. l'indicazione delle modalità, valevoli per tutti i "nodi" del sistema a rete di protezione ambientale, di individuazione del personale ispettivo, del codice etico, delle competenze di tali funzionari e dei criteri generali per lo svolgimento delle loro attività. Il regolamento dovrà essere ispirato al principio della rotazione del medesimo personale nell'esecuzione delle visite nei singoli siti o impianti, «al fine di garantire la terzietà dell'intervento ispettivo».

La diretta applicazione del decreto negli ordinamenti provinciali viola l'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, consentendo a una disciplina di dettaglio, adottata tramite fonte secondaria di derivazione statale, di vincolare gli enti ad autonomia differenziata.

D'altronde, se è vero che il principio, al primo accessorio, della terzietà del personale ispettivo e il principio della rotazione degli interventi costituiscono norme fondamentali di riforma, funzionali ad assicurare una migliore qualità dei controlli ambientali e capaci, dunque, di guidare le Province autonome nell'adeguamento dei rispettivi ordinamenti, non altrettanto può dirsi per l'ulteriore normativa di dettaglio che dovrà essere riportata dal regolamento di attuazione, suscettibile di incidere su materie riservate alle competenze legislative delle ricorrenti e, in particolare, sulla competenza primaria in materia di organizzazione degli uffici e del personale. In tal senso, la prescritta intesa, che deve precedere l'adozione del regolamento, non è sufficiente ad evitare una illegittima compressione della autonomia speciale costituzionalmente garantita.

I commi 1 e 3 dell'art. 14 della legge n. 132 del 2016, devono, quindi, essere dichiarati costituzionalmente illegittimi, nella parte in cui prevedono che il d.P.R. relativo alle modalità di individuazione del personale incaricato e degli interventi ispettivi, al codice etico, alle competenze del personale ispettivo e ai criteri generali per lo svolgimento delle attività ispettive, si applichi anche alle Province autonome.

Sono assorbiti gli ulteriori profili di incostituzionalità dedotti dalle ricorrenti.

9.2.– La questione relativa al comma 5 dell'art. 14 della legge n. 132 del 2016 non è fondata.

La disposizione rimette a «regolamenti interni» dell'ISPRA e delle agenzie (a seconda del livello di governo interessato) la concreta individuazione del personale incaricato degli interventi ispettivi tramite proprio regolamento interno.

Al di là della impropria qualificazione conferita agli atti interni delle agenzie, la prescrizione allude alla distribuzione delle mansioni ispettive all'interno dell'ente e, dunque, a una concreta attività amministrativa non manifestamente incoerente rispetto all'attribuzione generale di autonomia, da parte della legge impugnata, agli enti strumentali (art. 7, comma 1).

L'autonomia amministrativa non può non ricomprendere necessariamente anche un margine di discrezionalità in merito all'organizzazione, e d'altronde in questa direzione si collocano le leggi provinciali istitutive delle agenzie (art. 1 della legge prov. Trento 11 settembre 1995, n. 11, recante «Istituzione dell'Agenzia provinciale per la protezione dell'ambiente»; art. 1 della legge prov. Bolzano 19 dicembre 1996, n. 25, recante «Agenzia provinciale dell'ambiente»), le quali attribuiscono espressamente a tali organismi, a corollario dell'autonomia amministrativa, un autonomo potere di organizzazione interna.

Di qui la non fondatezza della questione prospettata.

10.– Le ricorrenti hanno impugnato l'art. 4, comma 4, della legge n. 132 del 2016, il quale consente all'ISPRA, «con il concorso delle agenzie, di adottare norme tecniche in materia di monitoraggio, di valutazioni ambientali, di controllo, di gestione dell'informazione ambientale di controllo, di gestione dell'informazione ambientale e di coordinamento del Sistema nazionale, per assicurare l'armonizzazione, l'efficacia, l'efficienza e l'omogeneità dei sistemi di controllo e della loro gestione nel territorio nazionale, nonché il continuo aggiornamento, in coerenza con il quadro normativo nazionale e sovranazionale, delle modalità operative del Sistema nazionale e delle attività degli altri soggetti tecnici operanti nella materia ambientale».

Secondo le ricorrenti, la disposizione conferirebbe un potere normativo all'ISPRA, organo di natura statale, in violazione delle competenze legislative primarie delle Province in materia di urbanistica e di tutela del paesaggio (articolo 8, numeri 5 e 6 dello statuto speciale), di protezione civile, di caccia e pesca, di apicoltura e parchi naturali, di viabilità e di acquedotti, di agricoltura e foreste (articolo 8, numeri 15, 16, 17 e 21 dello statuto speciale), nonché delle competenze concorrenti in materia di igiene e sanità, di industria e artigianato e di utilizzazione delle acque pubbliche (articolo 9, numeri 10, 8 e 9 dello statuto di autonomia) e delle corrispondenti funzioni amministrative (art. 16 dello statuto speciale).

La norma violerebbe anche il principio di leale collaborazione, perché la disciplina di tale potere normativo non sarebbe affiancato da moduli collaborativi con gli enti territoriali (nelle forme dell'intesa o quanto meno del parere obbligatorio in Conferenza).

10.1.– La questione non è fondata.

La previsione della funzione di normazione tecnica è specificazione del generale potere di coordinamento statuito dal comma 3 dell'articolo 4 della legge n. 132 del 2016 a favore dell'ISPRA.

Secondo la predetta norma, all'organo statale spetta l'esercizio di «funzioni tecniche e scientifiche per la più efficace pianificazione e attuazione delle politiche di sostenibilità delle pressioni sull'ambiente, sia a supporto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sia in via diretta tramite attività di monitoraggio, di valutazione, di controllo, di ispezione e di gestione dell'informazione ambientale, nonché di coordinamento del Sistema nazionale».

Tali compiti – e la corrispondente attività normativa – sono esercitati con riguardo al sistema a rete delle agenzie «senza che sia possibile configurare un accentramento di funzioni ed una subordinazione delle agenzie provinciali, destinate ad atteggiarsi ed operare quale organo periferico dell'Agenzia nazionale» (sentenza n. 356 del 1994).

La funzione di coordinamento, svolta dal soggetto operante a livello statale, ha già superato il vaglio di legittimità costituzionale di questa Corte, che ha scrutinato due norme di contenuto analogo alla disposizione censurata (ma dallo spettro applicativo più ampio) recate dal d.l n. 496 del 1993.

La sentenza poc'anzi citata ha infatti affermato che il coordinamento svolto dall'organo operante a livello statale ha natura tecnica, ed è finalizzato a definire «l'omogeneità sul piano nazionale delle metodologie operative», distinto in quanto tale dal coordinamento politico amministrativo.

Dunque, il coordinamento tecnico «può essere affidato anche ad enti appartenenti all'amministrazione statale, dotati delle conoscenze e delle esperienze tecniche necessarie in rapporto ai compiti previsti, senza che ciò determini una lesione delle competenze costituzionalmente assicurate alle regioni o alle province autonome» (sentenza n. 356 del 1994).

10.1.1.– È parimenti non fondata la censura avanzata con riferimento alla presunta violazione del principio di leale collaborazione: proprio perché il coordinamento svolto dall'ISPRA è di natura tecnico-scientifica, non vi è alcun imperativo di rango costituzionale che richieda il necessario coinvolgimento degli organi regionali di indirizzo politico o di amministrazione attiva.

Peraltro, l'art. 4, comma 4, prevede il concorso, nell'adozione di norme tecniche, delle agenzie territoriali, e l'art. 13 (non oggetto di impugnazione) dà vita anche al «Consiglio del Sistema nazionale», deputato alla concertazione del coordinamento tecnico – composto dai legali rappresentanti dell'agenzia nazionale e delle agenzie territoriali – chiamato ad esprimere parere vincolante «su tutti gli atti di indirizzo o di coordinamento relativi al governo del sistema medesimo».

11.– Le ricorrenti hanno impugnato anche il comma 5, dell'art. 7, nonché i commi 2, 3 e 4 dell'art. 15 della legge n. 132 del 2016, disciplinanti, a diverso titolo, l'assetto tariffario e la procedura per definire le modalità di assegnazione degli introiti alle agenzie.

Secondo l'art. 15, comma 2, le «spese relative al rilascio dei pareri sulle domande di autorizzazione ambientale e allo svolgimento dei successivi controlli programmati relativi a impianti e opere sottoposti alle vigenti procedure di valutazione ambientale, compresi gli impianti soggetti a rischio di incidente rilevante, nonché alle convalide delle indagini analitiche prodotte dai soggetti tenuti alle procedure di bonifica e di messa in sicurezza di siti inquinati, sono poste a carico dei gestori stessi, sulla base di tariffe nazionali approvate con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare entro centocinquanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge». In via provvisoria, nelle more dell'approvazione delle tariffe nazionali, il comma 3

– egualmente impugnato – dispone l’applicazione delle «tariffe delle agenzie, approvate dalle rispettive regioni o province autonome».

Il comma 4 dispone, inoltre, che «[c]on decreto del Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare, da emanare, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, 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 individuate le modalità di assegnazione alle agenzie degli introiti conseguenti all’attuazione delle disposizioni del comma 2».

In forza del comma 5 dell’art. 7, le agenzie possono svolgere attività ulteriori a quelle previste dalla legge come obbligatorie «in favore di soggetti pubblici o privati, sulla base di specifiche disposizioni normative ovvero di accordi o convenzioni, applicando tariffe definite con decreto del Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare, a condizione che non interferiscano con il pieno raggiungimento dei LEPTA».

Ad avviso delle ricorrenti, gli artt. 7, comma 5, e 15, commi 2 e 3, sarebbero illegittimi perché violerebbero la competenza legislativa primaria in materia di organizzazione degli uffici e la corrispondente funzione amministrativa (artt. 8 e 16 dello statuto speciale), oltre alle ulteriori competenze interessate dall’azione delle agenzie (art. 9 dello statuto speciale).

Le Province autonome richiamano, a conforto, la giurisprudenza costituzionale in materia di servizio idrico, sostenendo che la regolazione sarebbe un aspetto della competenza delle materie attribuite alla legislazione provinciale.

L’art. 15, comma 4, nell’attribuire al Ministro il potere di definire la ripartizione delle risorse con suo decreto ministeriale, violerebbe poi l’autonomia finanziaria delle Province, determinando in via unilaterale i rapporti finanziari tra queste e lo Stato (in violazione degli artt. 75, 75-bis, comma 3-bis, e 79 dello statuto speciale; dell’art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001; del d.lgs. n. 268 del 1992; e dell’art. 27 della l. n. 42 del 2009).

11.1.– Le questioni relative all’art. 15, commi 2 e 3, non sono fondate.

Da una lettura sistematica della legge n. 132 del 2016 si desume un triplice ordine di attività svolto dalle agenzie.

Per un verso, queste realizzano attività istituzionali obbligatorie, necessarie a garantire il raggiungimento dei LEPTA nei rispettivi territori (artt. 9 e 10).

La legge poi individua espressamente specifiche attività obbligatorie (rispetto a quelle da individuare, in via generale, attraverso le procedure indicate dai medesimi artt. 9 e 10), a valere sugli specifici finanziamenti di cui all’art. 15, comma 2. Infine, le agenzie possono svolgere attività ulteriori, in favore di soggetti pubblici o privati, applicando tariffe definite con decreto del Ministro dell’ambiente, a condizione che non interferiscano con il pieno raggiungimento dei LEPTA (art. 7, comma 5).

Non è in discussione, pertanto, che le attività descritte dall’art. 15, comma 2, attengano al nucleo pregnante dell’azione delle agenzie, ascrivibili alle funzioni fondamentali del sistema di protezione ambientale indicate dall’art. 3 della legge n. 132 del 2016.

Inoltre, questa Corte ha già affermato che la definizione uniforme delle tariffe sull’intero territorio nazionale, rispetto ad attività obbligatorie prestate nei confronti dei soggetti privati, ha l’effetto riflesso di promuovere la parità di trattamento degli operatori economici che si rivolgono alle agenzie, intersecando anche la materia della concorrenza (sentenze n. 272 del 2010 e n. 450 del 2006).

Il potere di determinare il quantum tariffario attiene all’ambito materiale entro cui si colloca la relativa attività. I servizi obbligatori definiti dallo Stato richiedono una disciplina tariffaria di esclusiva provenienza statale: è, infatti, il “tipo” di attività, a sua volta specchio degli interessi unitari ad esso sottesi, che identifica l’agenzia quale soggetto del sistema nazionale di protezione ambientale o, viceversa, quale soggetto istituzionale orbitante attorno all’ordinamento territoriale.

Poiché la disposizione in oggetto definisce un costo omogeneo delle ulteriori prestazioni ambientali specificamente individuate dalla legge, da garantire sull’intero territorio nazionale, ne

deriva la non fondatezza della questione relativa al comma 3, nella parte in cui dispone l'applicazione delle tariffe nazionali alle Province autonome, una volta approvate dal Ministero dell'ambiente.

11.2.– La questione concernente l'impugnato art. 15, comma 4, non è fondata.

11.2.1.– La norma affida ad un decreto del ministero dell'ambiente, previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, le modalità di distribuzione delle risorse derivanti dalle attività indicate dal comma 2 dell'art. 15.

La disciplina del finanziamento delle attività obbligatorie (dal quantum tariffario alle modalità di distribuzione degli introiti) attiene alla generale sostenibilità finanziaria del sistema nazionale di protezione ambientale, secondo un assetto che non pare eccentrico rispetto alla finalità di tutela dell'ambiente e riconducibile, nel complesso, al fondamentale disegno di riforma del settore.

Peraltro, le modalità di finanziamento sono sì fissate dalla fonte regolamentare statale, ma previa intesa in Conferenza: in questo modo, il rinvio a procedure di natura cooperativa sembra idoneo a includere gli enti territoriali nella decisione sui criteri di distribuzione delle risorse, anche in vista del soddisfacimento di istanze perequative nella redistribuzione degli introiti.

Di qui il rigetto della questione prospettata.

12.– La questione concernente l'art. 7, comma 5, della legge n. 132 del 2016 è fondata.

Tale norma dispone che le tariffe relative alle attività ulteriori svolte dalle agenzie, diverse da quelle previste obbligatoriamente dalla legge statale, sono unilateralmente determinate dal Ministro dell'Ambiente attraverso apposito decreto ministeriale e direttamente applicate anche sul territorio provinciale.

La disposizione impugnata si pone in contrasto con la competenza primaria delle Province autonome in materia di organizzazione degli uffici (art. 8, n. 1, dello statuto di autonomia).

Questa Corte ha già rinvenuto il punto di equilibrio tra i due interessi di rango costituzionale coinvolti in simili regolazioni: da un lato, l'esigenza di disciplina uniforme, che assiste il sistema di governance nazionale, coerente con l'indole trasversale del valore ambientale; dall'altro, la necessaria salvaguardia del regime di specialità degli enti ad autonomia differenziata di cui l'autonomia organizzativa posta dallo statuto costituisce immediato corollario.

La sentenza n. 356 del 1994, infatti, ha ritenuto riservata alla legislazione provinciale la definizione della struttura interna dell'agenzia, insieme «agli ulteriori compiti che si ritenga di attribuire ad essa, alle procedure da seguire ed ai rapporti con gli altri organi provinciali».

È stato, dunque, riconosciuto un margine di manovra alle Province autonome in ordine a eventuali, ulteriori attività di rilievo provinciale, in materia di prevenzione, vigilanza, controllo ambientale, in coerenza con quanto stabilito ora dall'art. 7, comma 5, l. n. 132 del 2016, a norma del quale le agenzie possono svolgere attività ulteriori rispetto a quelle individuate tramite i LEPTA, sulla base di accordi, convenzioni o – appunto – di «specifiche disposizioni normative» poste, eventualmente, anche dagli enti territoriali.

Alla luce di tali premesse, la disposizione censurata, nell'affidare al Ministro dell'ambiente il compito di determinare le tariffe per attività ulteriori disciplinate dalle leggi provinciali, presenta un contenuto eccedente rispetto allo scopo perseguito dall'intervento statale, invasivo dell'autonomia organizzativa delle ricorrenti.

Il potere di configurare la tariffa, infatti, “accede” all'ambito materiale corrispondente. La quantificazione tariffaria condiziona il modello organizzativo prescelto dalla Provincia per l'ente strumentale, così invadendo la competenza primaria prevista dall'art. 8 dello statuto di autonomia.

D'altronde, in tal senso si è espressa la giurisprudenza di questa Corte che, in materia di servizio idrico integrato, ha riconosciuto come la competenza in materia di organizzazione del servizio attragga anche l'individuazione dei criteri di determinazione delle tariffe ad esso inerenti (sentenze n. 142 del 2015, n. 233 del 2013 e n. 357 del 2010).

L'art. 7, comma 5, della legge n. 132 del 2016 è, dunque, illegittimo nella parte in cui applica anche alle Province autonome le tariffe stabilite dal Ministero dell'ambiente per le attività ulteriori svolte dalle agenzie provinciali.

Sono assorbiti gli ulteriori profili di incostituzionalità evidenziati dalle ricorrenti.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, 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), nella parte in cui trova applicazione nei confronti delle Province autonome di Trento e di Bolzano;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 5, della legge n. 132 del 2016, nella parte in cui applica anche alle Province autonome le tariffe stabilite dal Ministero dell'ambiente per le attività ulteriori svolte dalle agenzie provinciali;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 7, della legge n. 132 del 2016, nella parte in cui non contempla una clausola di salvaguardia che consenta alle Province autonome di modificare la propria legislazione secondo le disposizioni in esso contenute, in conformità allo statuto speciale e alle relative norme di attuazione;

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, della legge n. 132 del 2016, nella parte in cui, disponendo che i direttori generali delle agenzie sono nominati «tra soggetti di elevata professionalità e qualificata esperienza nel settore ambientale che non ricoprano incarichi politici elettivi a livello dell'Unione europea, nazionale o regionale, che non siano componenti della giunta regionale, che non rivestano l'ufficio di presidente o di assessore nella giunta provinciale, di sindaco o di assessore o di consigliere comunale nei comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti, che non siano amministratori o dipendenti di imprese o società di produzione di beni o servizi che partecipano ad attività o programmi dell'ISPRA o delle agenzie, che non siano titolari di altri incarichi retribuiti, che non siano stati condannati con sentenza passata in giudicato né interdetti dai pubblici uffici», è applicabile anche alle Province autonome;

5) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, commi 1 e 3, della legge n. 132 del 2016, nella parte in cui prevedono che il d.P.R. relativo alle modalità di individuazione del personale incaricato e degli interventi ispettivi, al codice etico, alle competenze del personale ispettivo e ai criteri generali per lo svolgimento delle attività ispettive, si applichi anche alle Province autonome;

6) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 2, della legge n. 132 del 2016, nella parte in cui, stabilendo che restano efficaci le vigenti disposizioni regionali e provinciali «fino alla entrata in vigore delle disposizioni attuative», dispone la diretta applicazione della legge statale alle Province autonome;

7) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 4, secondo periodo, della legge n. 132 del 2016, nella parte in cui stabilisce che le Province autonome devono recepire l'intera legge statale, anziché limitarsi ad imporre un onere di adeguamento ai principi fondamentali della normativa censurata;

8) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge n. 132 del 2016, promossa dalla Provincia autonoma di Bolzano in riferimento all'art. 8, numero 1, e all'art. 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), con il ricorso iscritto al n. 54 del registro ricorsi 2016;

9) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 4, della legge n. 132 del 2016, promossa dalle Province autonome di Bolzano e di Trento con riferimento agli artt. 8, 9 e 16 del d.P.R. n. 670 del 1972, e al principio di leale collaborazione, con i ricorsi iscritti al n. 54 e al n. 55 del registro ricorsi 2016;

10) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, della legge n. 132 del 2016, promossa dalle Province autonome di Bolzano e di Trento con riferimento all'art. 8, numero 1 del d.P.R. n. 670 del 1972, e all'art. 2 del d.lgs. 18 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), con i ricorsi iscritti al n. 54 e al n. 55 del registro ricorsi 2016;

11) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5, della legge n. 132 del 2016, promossa dalle Province autonome di Bolzano e di Trento con riferimento agli artt. 8 e 9, 53 e 54, comma 1, numero 3, del d.P.R. n. 670 del 1972, all'art. 117, sesto comma, della Costituzione, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della Parte seconda della Costituzione), e agli artt. 2 e 4 del d.lgs. n. 266 del 1992 [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], con i ricorsi iscritti al n. 54 e al n. 55 del registro ricorsi 2016;

12) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 15, commi 2, 3 e 4, della legge n. 132 del 2016, promossa dalle Province autonome di Bolzano e di Trento con riferimento agli artt. 8, 9, 75, 75-bis, comma 3-bis, e 79, 103, 104 e 107 del d.P.R. n. 670 del 1972, agli artt. 2 e 4 del d.lgs. n. 266 del 1992, al d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale), all'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), con i ricorsi iscritti al n. 54 e al n. 55 del registro ricorsi 2016.

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

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

Depositata in Cancelleria il 12 ottobre 2017.

Sentenza : 4 luglio 2017 n. 218

Materia: tutela dell'ambiente

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

Limiti violati: art. 117, secondo comma, lett. s) della Costituzione

Ricorrenti: Consiglio di Stato

Oggetto: art. 7, comma 2, in relazione all'allegato C4, punto 7, lettera f), della legge della Regione Veneto 26 marzo 1999, n. 10 (Disciplina dei contenuti e delle procedure di valutazione d'impatto ambientale)

Esito: illegittimità costituzionale, a far tempo dal 31 luglio 2007, dell'art. 7 comma 2, della l.r. Veneto 10/1999 nella parte in cui esclude dalla procedura di verifica di assoggettabilità a valutazione di impatto ambientale le strade extraurbane secondarie di dimensioni pari o inferiori a 5 km.

Estensore: Francesca Casalotti

Sintesi:

Il Consiglio di Stato ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 2, in relazione all'allegato C4, punto 7, lettera f), della l.r. Veneto 10/1999 in materia di valutazione d'impatto ambientale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

La disposizione censurata prevede l'assoggettamento alla procedura di verifica della valutazione di impatto ambientale dei soli progetti relativi alla realizzazione di strade extraurbane secondarie di lunghezza superiore a 5 km, ponendosi, secondo il rimettente, in contrasto con la disciplina statale dell'art. 23, comma 1, lettera c), e relativo allegato III, elenco B, punto 7, lettera g), del d.lgs. 152/2006, che impone di sottoporre alla detta procedura tutti i progetti di strade extraurbane secondarie, senza consentire alcuna esclusione a priori fondata su criteri meramente dimensionali.

In via preliminare, la Corte esamina le eccezioni di inammissibilità avanzate dalle parti resistenti nel giudizio principale e dichiara il non accoglimento delle stesse.

In primo luogo, con riferimento alla inapplicabilità, *ratione temporis*, nel giudizio a quo, della norma interposta ritenuta violata, la Corte fa presente che secondo il suo costante orientamento la valutazione di rilevanza è riservata al giudice a quo, «potendo la Corte interferire su tale valutazione solo se essa, a prima vista, appare assolutamente priva di fondamento» (così sentenze n. 106 del 2013 e n. 242 del 2011).

Nel caso di specie il remittente ha operato una dettagliata ricostruzione della successione temporale degli atti del procedimento oggetto del giudizio in modo da poter individuare, in applicazione del principio *tempus regit actum*, gli esatti termini normativi della questione.

In secondo luogo, sotto il profilo della motivazione dell'impugnazione, la Corte ritiene che il rimettente abbia fornito un'adeguata motivazione in ordine alla rilevanza della questione, essendo sufficiente, a tali fini, che il giudice a quo proponga una motivazione plausibile, «sempreché, dalla descrizione della fattispecie, il carattere pregiudiziale della stessa questione emerga con immediatezza ed evidenza» (così sentenza n. 120 del 2015; nello stesso senso, sentenze n. 201 del 2014 e n. 369 del 1996).

Infine, la Corte respinge l'eccezione di inammissibilità, secondo cui il giudice a quo avrebbe ommesso il doveroso tentativo di interpretare la disposizione censurata in modo conforme alla Costituzione.

Con riferimento alla fattispecie oggetto del giudizio, infatti, il dato testuale della norma regionale impugnata, che stabilisce l'assoggettamento alla procedura di verifica della valutazione di impatto ambientale per le sole strade extraurbane secondarie di lunghezza superiore a 5 chilometri, è inequivoco e, quindi, tale da non consentire diverse interpretazioni.

Nel merito la Corte ritiene la questione fondata.

Secondo la costante giurisprudenza della Corte fin dal 2002 (sent. n. 407/2002) la tutela dell'ambiente non può identificarsi con una materia in senso stretto, ma deve essere intesa come un valore costituzionalmente protetto, integrante una sorta di «materia trasversale».

La trasversalità della materia implica, di per sé stessa, l'esistenza di «competenze diverse che ben possono essere regionali», con la conseguenza che allo Stato rimane 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).

Alle Regioni non è, tuttavia, consentito, in nessun caso, di apportare deroghe in peius rispetto ai parametri di tutela dell'ambiente fissati dalla normativa statale.

Ciò, in quanto «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» (così sentenza n. 300 del 2013).

Quanto allo specifico thema decidendum, la Corte sottolinea che le disposizioni del Codice dell'ambiente, richiamate dal giudice a quo, stabiliscono che la verifica di assoggettabilità alla valutazione di impatto ambientale (c.d. screening, consistente nella procedura finalizzata a valutare, in via preliminare, se un progetto può determinare impatti negativi e significativi sull'ambiente), si svolge sulla base della valutazione congiunta di una serie di elementi relativi alle caratteristiche dei progetti (il cumulo con altri progetti, l'utilizzazione di risorse naturali, le dimensioni, la produzione di rifiuti, ecc.), alla loro localizzazione, in considerazione delle peculiarità del territorio in cui il progetto si situa, e alle caratteristiche dell'impatto potenziale (la portata, durata o reversibilità del progetto).

A tale procedura di verifica sono sottoposti tutti i progetti richiamati dal comma 1, lett. c), dell'art. 23 del d.lgs. n. 152 del 2006, tra cui, appunto, le strade extraurbane secondarie, di cui alla lett. g) del punto 7 dell'elenco B dell'allegato III alla parte seconda di tale decreto legislativo.

La previsione dello screening da parte del legislatore statale è da ricondursi all'esigenza di sottoporre alla procedura, in attuazione della normativa europea, qualsivoglia tipologia di progetto, a prescindere che questo sia di competenza statale o regionale, senza consentire esenzioni a priori e in via generale, fondate esclusivamente su parametri dimensionali.

Sotto questo profilo, la Corte ha già avuto modo di evidenziare che «l'obbligo di sottoporre il progetto alla procedura di VIA, o, nei casi previsti, alla preliminare verifica di assoggettabilità alla VIA, attiene al valore della tutela ambientale (sentenze n. 225 e n. 234 del 2009), che, nella disciplina statale, costituisce, anche in attuazione degli obblighi comunitari, livello di tutela uniforme e si impone sull'intero territorio nazionale.

La disciplina statale uniforme non consente, per le ragioni sopra esaminate, di introdurre limiti quantitativi all'applicabilità della disciplina, anche se giustificati dalla ritenuta minor rilevanza dell'intervento configurato o dal carattere tecnico dello stesso» (così sentenza n. 127 del 2010).

La disposizione regionale censurata sottopone, invece, a screening solo le strade extraurbane secondarie di dimensioni superiori a 5 chilometri, esentando da tale procedura tutte le strade di dimensioni pari o inferiori, in palese contrasto con la disciplina statale.

Peraltro, l'art. 23 del d.lgs. 152/2006, richiamato dal giudice a quo come norma interposta violata, risulta entrato in vigore, insieme a tutta la parte seconda del Codice dell'ambiente, in data 31 luglio 2007.

Ne consegue che l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata deve ritenersi sopravvenuta rispetto al momento della sua originaria entrata in vigore.

Ambiente – Procedura di verifica della valutazione di impatto ambientale – Assoggettamento dei progetti relativi alle strade extraurbane secondarie di lunghezza superiore a 5 chilometri. - Legge della Regione Veneto 26 marzo 1999, n. 10 (Disciplina dei contenuti e delle procedure di valutazione d'impatto ambientale), art. 7, comma 2. - (T-170218) (GU 1^a Serie Speciale - Corte Costituzionale n.43 del 25-10-2017)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 2, della legge della Regione Veneto 26 marzo 1999, n. 10 (Disciplina dei contenuti e delle procedure di valutazione d'impatto ambientale), promosso dal Consiglio di Stato nel procedimento vertente tra F. D.V. e altri e la Regione Veneto e altri, con ordinanza del 14 aprile 2015, iscritta al n. 199 del registro ordinanze 2015 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 41, prima serie speciale, dell'anno 2015.

Visti gli atti di costituzione di F. D.V. e altri, della Provincia di Belluno e altra e della Regione Veneto;

udito nell'udienza pubblica del 4 luglio 2017 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

uditi l'avvocato Matteo Ceruti per F. D.V. ed altri e l'avvocato Alfredo Biagini per la Provincia di Belluno ed altra e per la Regione Veneto.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Consiglio di Stato ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 7, comma 2, in relazione all'allegato C4, punto 7, lettera f), della legge della Regione Veneto 26 marzo 1999, n. 10 (Disciplina dei contenuti e delle procedure di valutazione d'impatto ambientale), per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

La disposizione censurata prevede l'assoggettamento alla procedura di verifica della valutazione di impatto ambientale dei soli progetti relativi alla realizzazione di strade extraurbane secondarie di lunghezza superiore a 5 km, ponendosi, ad avviso del rimettente, in contrasto con la disciplina statale dell'art. 23, comma 1, lettera c), e relativo allegato III, elenco B, punto 7, lettera g), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), che impone di sottoporre alla detta procedura tutti i progetti di strade extraurbane secondarie, senza consentire alcuna esclusione a priori fondata su criteri meramente dimensionali.

2.– In via preliminare, vanno esaminate le eccezioni di inammissibilità avanzate dalle parti resistenti nel giudizio principale, costitutesi nel giudizio innanzi alla Corte.

Nessuna di tali eccezioni può trovare accoglimento.

2.1.– Con riferimento alla dedotta inapplicabilità, *ratione temporis*, nel giudizio a quo, della norma interposta ritenuta violata, va rammentato che, secondo l'orientamento consolidato di questa Corte,

la valutazione di rilevanza è riservata al giudice a quo, «potendo la Corte interferire su tale valutazione solo se essa, a prima vista, appare assolutamente priva di fondamento» (così sentenze n. 106 del 2013 e n. 242 del 2011).

Nel caso in questione, invece, il Consiglio di Stato ha operato, nell'ordinanza di rimessione, una dettagliata ricostruzione della successione temporale degli atti del procedimento oggetto del giudizio al fine, appunto, di individuare, in applicazione del principio *tempus regit actum*, gli esatti termini normativi della questione.

2.2.– Neppure, sotto altro profilo, può ritenersi, come sostenuto dalle parti resistenti, che il rimettente non abbia fornito un'adeguata motivazione in ordine alla rilevanza della questione, essendo sufficiente, a tali fini, che il giudice a quo proponga una motivazione plausibile, «sempreché, dalla descrizione della fattispecie, il carattere pregiudiziale della stessa questione emerga con immediatezza ed evidenza» (così sentenza n. 120 del 2015; nello stesso senso, sentenze n. 201 del 2014 e n. 369 del 1996).

2.3.– Del pari da respingere è l'ulteriore eccezione di inammissibilità, secondo cui il giudice a quo avrebbe omesso il doveroso tentativo di interpretare la disposizione censurata in modo conforme alla Costituzione.

Va, infatti, rilevato che il dato testuale della norma regionale impugnata, che stabilisce l'assoggettamento alla procedura di verifica della valutazione di impatto ambientale per le sole strade extraurbane secondarie di lunghezza superiore a 5 chilometri, è inequivoco e, quindi, tale da non consentire diverse interpretazioni.

3.– Nel merito la questione è fondata.

3.1.– 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 sorta di «materia trasversale».

La trasversalità della materia implica, di per sé stessa, l'esistenza di «competenze diverse che ben possono essere regionali», con la conseguenza che allo Stato rimane 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 sentenza n. 407 del 2002).

Alle Regioni non è, tuttavia, consentito, in nessun caso, di apportare deroghe in peius rispetto ai parametri di tutela dell'ambiente fissati dalla normativa statale.

Ciò, in quanto «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» (così sentenza n. 300 del 2013).

Venendo allo specifico *thema decidendum*, va evidenziato che le disposizioni del Codice dell'ambiente, richiamate dal giudice a quo, stabiliscono che la verifica di assoggettabilità alla valutazione di impatto ambientale (c.d. *screening*, consistente nella procedura finalizzata a valutare, in via preliminare, se un progetto può determinare impatti negativi e significativi sull'ambiente), debba svolgersi sulla base della valutazione congiunta di una serie di elementi relativi alle caratteristiche dei progetti (il cumulo con altri progetti, l'utilizzazione di risorse naturali, le dimensioni, la produzione di rifiuti, l'inquinamento, i disturbi ambientali e il rischio di incidenti), alla loro localizzazione (considerando, quindi, le peculiarità del territorio in cui il progetto si situa) e alle caratteristiche dell'impatto potenziale (la portata, durata o reversibilità del progetto).

A tale procedura di verifica risultano sottoposti tutti i progetti richiamati dal comma 1, lettera c), dell'art. 23 del d.lgs. n. 152 del 2006, tra cui, appunto, le strade extraurbane secondarie,

specificamente indicate alla lettera g) del punto 7 dell'elenco B dell'allegato III alla parte seconda del detto decreto legislativo.

La previsione dello screening da parte del legislatore statale va ricondotta all'esigenza di sottoporre a detta procedura, in attuazione di quanto previsto sul punto dalla normativa europea, qualsivoglia tipologia di progetto, a prescindere che questo sia di competenza statale o regionale, senza consentire esenzioni a priori e in via generale, fondate esclusivamente su parametri dimensionali.

In questa prospettiva, la Corte ha già avuto modo di evidenziare che «[l']obbligo di sottoporre il progetto alla procedura di VIA, o, nei casi previsti, alla preliminare verifica di assoggettabilità alla VIA, attiene al valore della tutela ambientale (sentenze n. 225 e n. 234 del 2009), che, nella disciplina statale, costituisce, anche in attuazione degli obblighi comunitari, livello di tutela uniforme e si impone sull'intero territorio nazionale.

La disciplina statale uniforme non consente, per le ragioni sopra esaminate, di introdurre limiti quantitativi all'applicabilità della disciplina, anche se giustificati dalla ritenuta minor rilevanza dell'intervento configurato o dal carattere tecnico dello stesso» (così sentenza n. 127 del 2010).

La disposizione regionale censurata sottopone, invece, a screening solo le strade extraurbane secondarie di dimensioni superiori a 5 chilometri, esentando da tale procedura tutte le strade di dimensioni pari o inferiori, con una statuizione in evidente contrasto con quanto stabilito, anche in attuazione degli obblighi comunitari, dalla disciplina statale.

E, invero, la limitata lunghezza dei percorsi viari esclusi dalla verifica di assoggettabilità non esclude, per ciò solo, la rilevanza di questi ai fini dell'eventuale impatto ambientale, che ben può essere compromesso dalla costruzione di un tratto stradale, ancorché di modeste dimensioni.

3.2.– L'art. 23 del d.lgs. n. 152 del 2006, richiamato dal giudice a quo come norma interposta violata, risulta entrato in vigore, insieme a tutta la parte seconda del Codice dell'ambiente, in data 31 luglio 2007.

Ne consegue che l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata deve ritenersi sopravvenuta rispetto al momento della sua originaria entrata in vigore.

In particolare, il contrasto tra la norma del Codice dell'ambiente, espressione della competenza statale in materia di tutela dell'ambiente di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., e la disposizione regionale è insorto, appunto, alla data del 31 luglio 2007.

L'art. 50 del d.lgs. n. 152 del 2006, infatti, stabilendo che «le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano provvedono affinché le disposizioni legislative e regolamentari emanate per adeguare i rispettivi ordinamenti alla parte seconda del presente decreto entrino in vigore entro il termine di centoventi giorni dalla pubblicazione del presente decreto», ha imposto il tempestivo adeguamento degli ordinamenti regionali alla disciplina statale contenuta nella parte seconda del Codice dell'ambiente.

Ciò, allo scopo di consentire che il processo di armonizzazione risultasse già concluso alla data di entrata in vigore della nuova disciplina, fissata, in origine, al compimento del centoventesimo giorno successivo alla pubblicazione del decreto legislativo nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica (così art. 52 del d.lgs. n. 152 del 2006).

In questo senso depone, in modo inequivoco, il testo dell'articolo 52 del d.lgs. n. 152 del 2006 che, nel rinviare al centoventesimo giorno dalla pubblicazione del decreto legislativo la data di entrata in vigore delle disposizioni contenute nella parte seconda, faceva, però, espressamente salvo «quanto disposto dagli articoli 49 e 50», stabilendo, quindi, l'immediata vigenza di queste sole norme.

Pertanto, l'obbligo di adeguamento, a differenza di quanto previsto per le altre disposizioni della parte seconda del d.lgs. n. 152 del 2006, è entrato in vigore immediatamente, alla data del 29 aprile 2006 di scadenza dell'ordinario termine di vacatio legis.

Né, come di seguito chiarito, tale statuizione risulta essere stata modificata in occasione dei successivi rinvii, disposti dal legislatore, dell'entrata in vigore delle norme contenute nella parte seconda del Codice dell'ambiente.

Invero, con una prima disposizione (l'art. 1-septies del decreto-legge 12 maggio 2006, n. 173, recante «Proroga di termini per l'emanazione di atti di natura regolamentare e legislativa», convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2006, n. 228), il legislatore ha provveduto a rinviare al 31 gennaio 2007 la data di entrata in vigore delle dette disposizioni, senza però modificare quanto stabilito dall'art. 50 del d.lgs. n. 152 del 2006.

Successivamente, l'art. 5, comma 2, del decreto-legge 28 dicembre 2006, n. 300 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito con modificazioni dalla legge 26 febbraio 2007, n. 17, nel posticipare ulteriormente al 31 luglio 2007 la data di entrata in vigore delle disposizioni contenute nella parte seconda del d.lgs. n. 152 del 2006 ha espressamente ribadito la salvezza di quanto disposto dall'art. 50 del decreto.

E, cioè, l'immediata vigenza dell'obbligo di adeguamento.

Pertanto, deve ritenersi che il termine assegnato alle Regioni per conformare le rispettive normative alle disposizioni della parte seconda del Codice dell'ambiente fosse già spirato alla data del 31 luglio 2007, che va, quindi, individuata come il momento temporale in cui è insorto il contrasto tra la norma regionale impugnata e il precetto di cui all'art. 23, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 152 del 2006.

Peraltro, in relazione alla norma censurata, la Regione Veneto non si è adoperata per rimuovere la situazione di contrasto neppure successivamente, in occasione della emanazione del d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4 (Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale).

Consegue l'illegittimità costituzionale, sopravvenuta dal 31 luglio 2007, dell'articolo 7, comma 2, della legge della Regione Veneto 26 marzo 1999, n. 10 (Disciplina dei contenuti e delle procedure di valutazione d'impatto ambientale) per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale, a far tempo dal 31 luglio 2007, dell'art. 7 comma 2, della legge della Regione Veneto 26 marzo 1999, n. 10 (Disciplina dei contenuti e delle procedure di valutazione d'impatto ambientale), nella parte in cui esclude dalla procedura di verifica di assoggettabilità a valutazione di impatto ambientale le strade extraurbane secondarie di dimensioni pari o inferiori a 5 km.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 luglio 2017.

Paolo GROSSI, Presidente
Giulio PROSPERETTI, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 20 ottobre 2017.

Sentenza: 26 settembre 2017, n. 228

Materia: armonizzazione dei bilanci pubblici

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Parametri invocati: articoli 11, 81, quarto e sesto comma, 97, primo comma, 117, commi primo, secondo lettera e) e terzo della Costituzione, nonché articoli 8, 9, 79, commi 3 e 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).

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: articoli 7 e 32, comma 3, 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)

Esito: illegittimità costituzionale degli articoli 7 e 32, comma 3

Estensore nota: Caterina Orione

Sintesi:

La prima disposizione impugnata recita: ” *La mancata adozione dei provvedimenti di riequilibrio previsti dall’articolo 193 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modifiche, comporta il divieto di assumere impegni e pagare spese per servizi non espressamente previsti per legge. Sono fatte salve le spese da sostenere a fronte di impegni già assunti nei precedenti esercizi. Le deliberazioni assunte in violazione della presente norma sono nulle* ”.

Per il ricorrente la disposizione provinciale “ridisegnando” gli aspetti sanzionatori relativi ai provvedimenti di salvaguardia degli esercizi, è in palese violazione di quanto disposto dalla normativa nazionale al citato articolo 193 del TUEL, il quale prevede che la mancata adozione dei provvedimenti di riequilibrio in esso previsti è equiparata alla mancata approvazione del bilancio di previsione di cui all’articolo 141 del medesimo TUEL, con la conseguente applicazione della procedura di commissariamento prevista dal comma 2 dello stesso articolo, per lo scioglimento del consiglio comunale e provinciale.

L’asserita illegittimità costituzionale dell’articolo 7 troverebbe ragione nella violazione dei parametri costituzionali costituiti dall’articolo 79, comma 4-*octies*, del d.P.R. n. 670 del 1972, statuto del Trentino Alto-Adige, poiché non consentirebbe alla Provincia alcun margine di variazione nella trasposizione delle norme impugnate, dall’articolo 117, terzo comma, Costituzione, perché l’uniformità della disciplina sarebbe coessenziale al coordinamento della finanza pubblica e dagli articoli 97, primo comma, 11 e 117, primo e terzo comma, Costituzione, in quanto collegati all’*armonizzazione dei bilanci pubblici in virtù della legge costituzionale n. 1 del 2012*”, che, oltre all’armonizzazione, ha introdotto nell’ordinamento il cosiddetto principio del pareggio di bilancio.

La Corte, ritiene fondata la questione di legittimità costituzionale sia in riferimento agli articoli 11, 97, primo comma, 117, commi primo, secondo, lettera e) e terzo, Costituzione, sia in riferimento al citato articolo 79, comma 4-*octies* dello statuto (*La regione e le province si obbligano a recepire con propria legge da emanare entro il 31 dicembre 2014, 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, previste dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, nonché gli eventuali atti successivi e presupposti*), poiché la Provincia non ha recepito “*mediante rinvio formale recettizio*” la disciplina statale posta a garanzia delle situazioni di mancato riequilibrio dei bilanci.

La difforme disposizione provinciale rispetto a quella statale dell'articolo 193 del TUEL, da considerarsi quale norma interposta, disciplina infatti un ambito, quello del riequilibrio dei bilanci degli enti locali, che necessariamente deve essere uniforme su tutto il territorio nazionale, sia per ciò che attiene al concetto di equilibrio di bilancio, sia per ciò che attiene alle conseguenze che il suo mancato perseguimento produce.

La disposizione impugnata viola quindi *l'esigenza sistemica unitaria dell'ordinamento sottesa all'articolo 193 TUEL Il collegamento uniforme previsto dal TUEL tra il mandato elettorale e il sistema sanzionatorio del mancato perseguimento* (scioglimento del Comune-commissariamento), *sotto il profilo statico e dinamico, degli equilibri di bilancio è sorretto da elementi sistemici di razionalità intrinseca prima ancora che logico-giuridici: un bilancio non in equilibrio e l'assenza di bilancio costituiscono analoghi vulnera alla programmazione delle politiche pubbliche, in relazione alle quali è svolto il mandato elettorale. Quest'ultimo, indipendentemente dalle scelte di cui è espressione, ha quale presupposto indefettibile la puntuale e corretta redazione e gestione del bilancio secondo i canoni dell'art. 97, primo comma, Cost.*

La seconda disposizione impugnata, articolo 32, comma 3, recita: *“Le competenze attribuite dal titolo VIII del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modifiche, alla Corte dei conti e ricadenti nelle funzioni di cui all'art. 79 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, e successive modifiche, sono svolte dalla Provincia autonoma di Bolzano”*.

Il ricorrente ritiene che la Provincia autonoma, sottraendo le competenze assegnate dal d.lgs. n. 267 del 2000 alla Corte dei conti, modifichi una funzione di controllo assegnata dalla legge statale alla magistratura contabile e che affidando il controllo ad altro organo amministrativo non possa assicurare con la medesima efficacia *“la conformità ai canoni nazionali, la neutralità, l'imparzialità e l'indipendenza con riguardo agli interessi generali della finanza pubblica coinvolti”*.

La Corte ritiene fondata la questione per violazione dei parametri costituzionali costituiti dall'articolo 117, commi primo, secondo, lettera e), e terzo, Costituzione, in quanto l'armonizzazione e la neutralità del sindacato sui bilanci degli enti locali sono funzionalmente collegati al coordinamento della finanza pubblica, in particolare sotto il profilo della cura degli equilibri della finanza pubblica allargata e degli altri vincoli assunti dallo Stato in sede europea (sentenza n. 184 del 2016).

La Corte inoltre richiama la propria giurisprudenza (sentenze n. 80 del 2017, n. 39 e n. 40 del 2014 e n. 60 del 2013), che ha affermato, sempre nei confronti della Provincia autonoma di Bolzano, *che i controlli di legittimità-regolarità della Corte dei conti sui bilanci pubblici esulano dal genere dei controlli sulla gestione e, per loro intrinseca natura, non possono essere intestati ad una autonomia speciale .il controllo 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 i controlli sono strumentali al rispetto degli «obblighi che lo Stato ha assunto nei confronti dell'Unione europea in ordine alle politiche di bilancio. In una prospettiva, funzionale ai principi di coordinamento e di armonizzazione dei conti pubblici», si giustificano in ragione dei caratteri di neutralità e indipendenza del controllo di legittimità della Corte dei conti*

Infatti per i controlli che la Provincia intenderebbe assumere, quelli del titolo VIII del TUEL, rubricato *“Enti locali deficitari o dissestati”*, non è possibile il coinvolgimento della Provincia autonoma di Bolzano, peraltro non previsto dalla legge, per ovvia eterogeneità teleologica e strutturale delle funzioni attribuite all'autonomia speciale.

Inoltre per questi particolari procedimenti non può assumere decisioni *“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”*.

Bilancio e contabilità pubblica – Mancata adozione dei provvedimenti di riequilibrio del bilancio dell'ente locale – Attribuzione alla Provincia autonoma di competenze spettanti alla Corte dei conti. - Legge della Provincia autonoma di Bolzano 12 dicembre 2016, n. 25 (Ordinamento contabile e finanziario dei comuni e delle comunità'

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 7 e 32, comma 3, 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), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 14-17 febbraio 2017, depositato in cancelleria il 15 febbraio 2017 ed iscritto al n. 15 del registro ricorsi 2017.

Visto l'atto di costituzione della Provincia autonoma di Bolzano;

udito nell'udienza pubblica del 26 settembre 2017 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi l'avvocato dello Stato Angelo Venturini 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.– Con il ricorso in epigrafe il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 7 e 32, comma 3, 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), in riferimento agli artt. 11; 81, quarto e sesto comma; 97, primo comma; 117, commi primo, secondo, lettera e), e terzo, della Costituzione e agli artt. 8, 9, 79, commi 3 e 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).

1.1.– L'Avvocatura generale dello Stato censura specificamente l'art. 7 della legge prov. Bolzano n. 25 del 2016 per violazione degli artt. 11, 81, quarto e sesto comma, 97, primo comma, 117, commi primo, secondo, lettera e), e terzo, Cost., e dell'art. 79, comma 4-octies, del d.P.R. n. 670 del 1972.

La menzionata disposizione prevede: «La mancata adozione dei provvedimenti di riequilibrio previsti dall'articolo 193 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modifiche, comporta il divieto di assumere impegni e pagare spese per servizi non espressamente previsti per legge.

Sono fatte salve le spese da sostenere a fronte di impegni già assunti nei precedenti esercizi. Le deliberazioni assunte in violazione della presente norma sono nulle».

A sua volta, il citato art. 193 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) – cosiddetto testo unico enti locali (TUEL) – dispone che la mancata adozione, da parte dell'ente, dei provvedimenti di riequilibrio previsti da detto articolo è equiparata, ad ogni effetto, alla mancata approvazione del bilancio di previsione di cui all'art. 141 del medesimo d.lgs. n. 267 del 2000, con applicazione della procedura prevista dal comma 2 dello stesso articolo, per lo scioglimento del consiglio comunale e provinciale.

Secondo il ricorrente, l'art. 7 della legge prov. Bolzano n. 25 del 2016 introdurrebbe sanzioni in relazione ai provvedimenti di salvaguardia degli esercizi in modo difforme da quanto previsto dalla legislazione nazionale e non disporrebbe l'equiparazione ad ogni effetto dei meccanismi sanzionatori alla mancata approvazione del bilancio di previsione, ignorando in particolare la procedura di commissariamento di cui all'art. 141, comma 2, del d.lgs. n. 267 del 2000.

L'adozione dei provvedimenti di riequilibrio del bilancio da parte dell'ente locale, e in particolare il suo commissariamento, vale a dire l'affidamento ad un soggetto terzo della cura e rispetto degli obblighi di bilancio in sostituzione degli organi ordinari dell'ente locale – a cui, in applicazione dell'art. 79, comma 4-octies, dello statuto speciale, la Provincia autonoma avrebbe dovuto rinviare – sarebbe uno strumento di garanzia indispensabile per assicurare il rispetto della disciplina statale interposta 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, in definitiva, per assicurare l'armonizzazione dei criteri di gestione dei bilanci pubblici (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.); l'equilibrio di bilancio di cui all'art. 81 Cost., nel rispetto dei vincoli europei (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.); il buon andamento finanziario e della programmazione di cui all'art. 97 Cost. e la corretta applicazione del coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

1.2.– La resistente, dopo aver rammentato che la legge della Provincia autonoma di Bolzano 22 dicembre 2015, n. 17 (Ordinamento finanziario e contabile dei comuni e delle comunità comprensoriali), abrogata dalla legge prov. Bolzano n. 25 del 2016 oggi impugnata, è già stata scrutinata da questa Corte, evidenzia che il ricorso presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri si fonderebbe sull'asserita violazione del d.lgs. n. 118 del 2011.

Tale assunto sarebbe errato in riferimento all'ordinamento finanziario e contabile dei Comuni e delle comunità comprensoriali.

In forza del Titolo VI dello statuto di autonomia, la Provincia autonoma di Bolzano godrebbe, difatti, 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 ammetterebbe 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.

Con il cosiddetto "Accordo di Milano" del 30 novembre 2009, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e le Province autonome di Trento e di Bolzano avrebbero concordato con il Governo la modificazione del Titolo VI dello statuto di autonomia, secondo la menzionata procedura rinforzata.

Il predetto accordo avrebbe, quindi, portato, ai sensi dell'art. 2, commi da 106 a 126, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», ad un nuovo sistema di relazioni finanziarie con lo Stato, anche in attuazione del processo di riforma in senso federalista contenuto nella legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione).

Successivamente, l'accordo del 15 ottobre 2014 – cosiddetto "Patto di garanzia", tra lo Stato, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e le Province autonome di Trento e di Bolzano – stipulato secondo la procedura rinforzata prevista dal menzionato art. 104 dello statuto, avrebbe ulteriormente modificato il Titolo VI dello statuto stesso.

Tale accordo, recepito con legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante: «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», avrebbe, quindi, ulteriormente innovato, ai sensi dell'art. 1, commi da 407 a 413, della medesima legge, il sistema di relazioni finanziarie con lo Stato di cui allo statuto speciale.

Sarebbe espressamente previsto che nei confronti della Regione, delle Province autonome e degli enti appartenenti al sistema territoriale regionale integrato non si applichino 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 speciale di autonomia; che siano la Regione e le Province autonome a provvedere, 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 che costituiscono limiti ai sensi degli artt. 4 e 5 dello statuto di autonomia, nelle materie da quest'ultimo individuate.

Spetterebbe quindi alle Province autonome definire i concorsi e gli obblighi nei confronti degli enti del sistema territoriale integrato di rispettiva competenza e vigilare sul raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica da parte degli enti stessi.

Infine, l'art. 80 dello statuto della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, da ultimo sostituito dall'art. 1, comma 518, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014)», attribuirebbe alle Province autonome la potestà legislativa primaria in materia di finanza locale, potestà da esercitarsi nel rispetto dell'art. 4 dello statuto medesimo e dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

1.3.– Il Presidente del Consiglio dei ministri censura altresì l'art. 32, comma 3, della legge prov. Bolzano n. 25 del 2016, il quale dispone che «Le competenze attribuite dal titolo VIII del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modifiche, alla Corte dei conti e ricadenti nelle funzioni di cui all'art. 79 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, e successive modifiche, sono svolte dalla Provincia autonoma di Bolzano».

La disposizione demanderebbe alla Provincia autonoma competenze in materia di controllo dei bilanci pubblici degli enti locali in dissesto spettanti alla Corte dei conti ai sensi del TUEL.

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, tale sostituzione non garantirebbe la neutralità e l'indipendenza del controllo affidato alla magistratura contabile finalizzate ad assicurare l'osservanza dei vincoli di bilancio nazionali ed europei, che la Corte dei conti sarebbe chiamata a far correttamente rispettare nell'interesse dello Stato-comunità.

Il ricorrente ritiene che, con la disposizione impugnata, la Provincia autonoma, sottraendo le competenze assegnate dal TUEL alla Corte dei conti e modificando una funzione di controllo assegnata dalla legge statale alla magistratura contabile, sia incorsa nella violazione dei parametri evocati, dal momento che il controllo affidato all'ente provinciale non corrisponderebbe ai canoni costituzionali sottesi alle disposizioni del TUEL.

1.4.– La resistente ritiene che possa essere fornita un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'impugnato art. 32, comma 3, in quanto esso non intenderebbe ledere le competenze spettanti alla Corte dei conti, ma solo far salve le funzioni provinciali ricadenti nella previsione dell'art. 79 del d.P.R. n. 670 del 1972: in sede di concreta applicazione dei controlli, dunque, dovrebbe essere verificata la competenza della magistratura contabile o della Provincia autonoma in base al menzionato art. 79.

La funzione di vigilanza sulle amministrazioni comunali di spettanza della Giunta provinciale nel disegno del legislatore provinciale assumerebbe, secondo la resistente, carattere aggiuntivo, e non alternativo, alle analoghe funzioni attribuite alla Corte dei conti da disposizioni legislative dello Stato.

La norma censurata, dunque, fermo restando il controllo della Corte dei conti, quale «garante imparziale dell'equilibrio economicofinanziario del settore pubblico», costituirebbe diretta attuazione dell'art. 79, comma 3, ultimo periodo, dello statuto di autonomia, il quale statuisce che le

Province autonome vigilano sul raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica da parte degli enti locali appartenenti al sistema territoriale integrato di rispettiva competenza e, ai fini del monitoraggio dei saldi di finanza pubblica, comunicano al Ministero dell'economia e delle finanze gli obiettivi fissati e i risultati. Funzione di vigilanza che verrebbe compromessa se alla Provincia autonoma non residuasse alcuna attribuzione in ordine al controllo sugli stati patologici di maggiore rilievo della gestione finanziaria degli enti locali, costituiti proprio dalle ipotesi di deficit strutturale e di dissesto disciplinate dal Titolo VIII del d.lgs. 267 del 2000.

2.– Ancorché non eccepita dalla resistente, occorre esaminare la mancata corrispondenza tra i parametri costituzionali evocati nel ricorso e quelli contenuti nella delibera del Consiglio dei ministri.

Nell'atto introduttivo l'Avvocatura generale dello Stato menziona gli artt. 11; 81, quarto e sesto comma; 97, primo comma; 117, primo comma, secondo comma, lettera e), e terzo comma, Cost., e gli artt. 8, 9, 79, comma 3, del d.P.R. n. 670 del 1972, mentre la deliberazione del Consiglio dei ministri richiama espressamente solo l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., afferente alla armonizzazione dei bilanci pubblici.

Questa Corte è ferma nel ritenere «che l'omissione di qualsiasi accenno ad un parametro costituzionale nella delibera di autorizzazione all'impugnazione dell'organo politico, comporta l'esclusione della volontà del ricorrente di promuovere la questione al riguardo, con conseguente inammissibilità della questione che, sul medesimo parametro, sia stata proposta dalla difesa nel ricorso» (sentenza n. 239 del 2016; in senso conforme, ex multis, sentenze n. 154 del 2017, n. 126 del 2017 e n. 265 del 2016).

Tuttavia è stata più volte riconosciuta alla difesa del ricorrente un'autonomia tecnica «nella più puntuale indicazione dei parametri del giudizio», dal momento che la delibera di impugnazione deve «“contenere l'indicazione delle disposizioni impugnate e la ragione dell'impugnazione medesima, seppur anche solo in termini generali”, mentre eventualmente spetta all'Avvocatura generale dello Stato la più puntuale indicazione dei parametri del giudizio, giacché la discrezionalità della difesa tecnica ben può integrare una solo parziale individuazione dei motivi di censura (sentenze n. 365 e n. 98 del 2007, e n. 533 del 2002)» (sentenza n. 290 del 2009; in senso sostanzialmente conforme sentenza n. 118 del 2017).

Detti criteri di valutazione sono complementari e si integrano reciprocamente poiché, tenendo ferma la regola generale della necessaria corrispondenza, quanto al petitum, tra deliberazione ad impugnare e ricorso, essi esprimono una relazione di specialità, quando la chiarezza e l'univocità delle ragioni espresse nella delibera di impugnazione consentono una sufficiente identificazione dei parametri costituzionali senza sconfinare nella *mutatio libelli*.

In sostanza, l'autonomia tecnica trova il suo limite nel perimetro delle ragioni espresse nella deliberazione a ricorrere poiché è evidente che non possono essere introdotte censure diverse o ulteriori rispetto a quelle indicate dall'organo politico.

È questo il criterio sostanziale cui è necessario ricorrere nel caso in esame.

2.1.– Tanto premesso, è sicuramente inammissibile il richiamo del ricorrente all'art. 81, quarto e sesto comma, Cost., poiché tali parametri non risultano, *ictu oculi*, collegati in alcun modo, nell'articolazione del ricorso, alla fattispecie normativa impugnata.

2.2.– Sono invece ammissibili le censure proposte in riferimento agli altri parametri costituzionali, atteso che nella deliberazione del Consiglio dei ministri sono contenuti appropriati riferimenti logico-giuridici:

a) allo statuto del Trentino Alto-Adige poiché il ricorrente sostiene che lo statuto stesso non consentirebbe alla resistente alcun margine di variazione nella trasposizione delle norme impugnate;

b) all'art. 117, terzo comma, Cost., perché l'uniformità della disciplina sarebbe coesistente al coordinamento della finanza pubblica;

c) agli artt. 97, primo comma, 11 e 117, primo e terzo comma, Cost., in quanto collegati all'«armonizzazione dei bilanci pubblici in virtù della legge costituzionale n. 1 del 2012», la quale, oltre all'armonizzazione, ha introdotto nell'ordinamento il cosiddetto principio del pareggio di bilancio.

3.– Venendo al merito, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge prov. Bolzano n. 25 del 2016 è fondata, sia in riferimento all'art. 79, comma 4-octies, del d.P.R. n. 670 del 1972, sia in riferimento agli artt. 11, 97, primo comma, 117, commi primo, secondo, lettera e) e terzo, Cost., poiché la Provincia non ha recepito «mediante rinvio formale recettizio» la disciplina statale posta a garanzia delle situazioni di mancato riequilibrio dei bilanci.

3.1.– Occorre precisare al riguardo che non è rilevante il lapsus calami in cui è incorsa l'Avvocatura generale dello Stato, la quale invoca quale parametro interposto il d.lgs. n. 118 del 2011, anziché il d.lgs. n. 267 del 2000, nel cui ambito si colloca l'art. 193 – peraltro incidentalmente menzionato nel ricorso – afferente alla salvaguardia degli equilibri di bilancio.

Tale erronea indicazione non pregiudica la corretta individuazione della doglianza e la conseguente delimitazione del thema decidendum (in senso conforme, ex multis, sentenza n. 14 del 2017), posto che il ricorrente ha testualmente richiamato proprio il contenuto dell'art. 193 del TUEL, nonché gli atti legislativi «successivi e presupposti» al fine di consentire «l'applicazione e la operatività» dei principi dell'armonizzazione.

Ed in effetti tale lapsus trova spiegazione nel fatto che l'art. 193 del d.lgs. n. 267 del 2000 è stato effettivamente modificato dal d.lgs. n. 118 del 2011, sebbene in parti diverse da quelle che equiparano la mancata ricerca del riequilibrio alle ipotesi di scioglimento e sospensione dei Consigli comunali e provinciali per mancata approvazione del bilancio.

Peraltro, dette variazioni riguardano i commi dell'art. 193 del TUEL inerenti a profili procedurali della disciplina di salvaguardia, utili ad attuare in concreto il principio di indefettibilità degli adempimenti e delle scadenze di bilancio.

Lo scioglimento del Consiglio comunale, attraverso cui detto principio trova garanzia e sanzione, costituisce regola risalente e fondamentale del diritto del bilancio, in quanto strumentale all'effettività di adempimenti primari del mandato elettorale.

Ciò comporta che l'art. 193 del TUEL assume il valore di norma interposta nel presente giudizio in relazione ai richiamati parametri costituzionali poiché – sotto l'enunciato profilo teleologico – il corretto funzionamento dell'ente locale è indissolubilmente legato alla cura dei sotesi interessi finanziari.

3.2.– La norma impugnata va, dunque, a disciplinare – in modo diverso dall'art. 193 del TUEL – un settore, quello del riequilibrio dei bilanci degli enti locali e delle sanzioni per il mancato perseguimento del riequilibrio stesso, che è fortemente connotato dal principio di uniformità sull'intero territorio nazionale.

Ciò sia con riguardo al concetto unitario di equilibrio del bilancio, sia in relazione agli effetti che il suo mancato perseguimento produce.

Mentre l'art. 193, comma 4, del TUEL dispone che «La mancata adozione, da parte dell'ente, dei provvedimenti di riequilibrio previsti dal presente articolo è equiparata ad ogni effetto alla mancata approvazione del bilancio di previsione di cui all'articolo 141, con applicazione della procedura prevista dal comma 2 del medesimo articolo» – e l'art. 141, comma 1, prevede che «I consigli comunali e provinciali vengono sciolti con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro dell'interno quando non sia approvato nei termini il bilancio» –, l'art. 7 della legge prov. in esame stabilisce che «La mancata adozione dei provvedimenti di riequilibrio previsti dall'articolo 193 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modifiche, comporta il divieto di assumere impegni e pagare spese per servizi non espressamente previsti per legge. Sono fatte salve le spese da sostenere a fronte di impegni già assunti nei precedenti esercizi. Le deliberazioni assunte in violazione della presente norma sono nulle».

A sua volta l'art. 79, comma 4-octies, dello statuto, aggiunto dall'art. 1, comma 407, lettera e), n. 4), della legge n. 190 del 2014, prevede che «La regione e le province si obbligano a recepire con propria legge da emanare entro il 31 dicembre 2014, 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, previste dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, nonché gli eventuali atti successivi e presupposti».

Rispetto alla prescritta formale recezione della norma statale, l'impugnato art. 7 si discosta, dunque, sia per la mancata previsione dello scioglimento, sia per la determinazione di nullità delle delibere assunte in violazione della legge provinciale.

Le suddette varianti non sono costituzionalmente legittime perché – come detto – il contenuto e gli effetti dell'art. 193 del TUEL si ricollegano a un'esigenza sistemica unitaria dell'ordinamento, secondo cui sia la mancata approvazione dei bilanci, sia l'incuria del loro squilibrio strutturale interrompono – in virtù di una presunzione assoluta – il legame fiduciario che caratterizza il mandato elettorale e la rappresentanza democratica degli eletti.

La ragione di tale istituto risiede nel principio per cui costituisce presupposto del mandato elettivo la salvaguardia statica e dinamica degli equilibri finanziari ed è per questo che la norma statutaria, concordata in sede di "Patto di garanzia", a sua volta fatto proprio dalla legge n. 190 del 2014, contempla il mero recepimento della norma statale interposta, alla quale, nel caso di specie, il legislatore provinciale non si è attenuto.

In tale prospettiva ermeneutica risulta peraltro evidente l'interdipendenza dei parametri evocati dal ricorrente e il limite che la loro sinergica azione pone alla competenza provinciale in materia di finanza locale.

È stato in proposito affermato che «l'autonomia della Regione 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» (sentenza n. 184 del 2016). E tale limite riguarda anche le autonomie speciali (sentenza n. 6 del 2017).

Il collegamento uniforme previsto dal TUEL tra il mandato elettorale e il sistema sanzionatorio del mancato perseguimento, sotto il profilo statico e dinamico, degli equilibri di bilancio è sorretto da elementi sistemici di razionalità intrinseca prima ancora che logico-giuridici: un bilancio non in equilibrio e l'assenza di bilancio costituiscono analoghi vulnera alla programmazione delle politiche pubbliche, in relazione alle quali è svolto il mandato elettorale.

Quest'ultimo, indipendentemente dalle scelte di cui è espressione, ha quale presupposto indefettibile la puntuale e corretta redazione e gestione del bilancio secondo i canoni dell'art. 97, primo comma, Cost.

4.– Le questioni promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti dell'art. 32, comma 3, della legge prov. Bolzano n. 25 del 2016 sono fondate in riferimento all'art. 117, commi primo, secondo, lettera e), e terzo, Cost.

In fattispecie assimilabili alla presente (sentenze n. 80 del 2017, n. 39 e n. 40 del 2014 e n. 60 del 2013), questa Corte ha affermato, proprio nei confronti della Provincia autonoma di Bolzano, che i controlli di legittimità-regolarità della Corte dei conti sui bilanci pubblici esulano dal genere dei controlli sulla gestione e, per loro intrinseca natura, non possono essere intestati ad una autonomia speciale.

In tale contesto è stato precisato che i controlli di legittimità-regolarità della Corte dei conti, a differenza di quelli di natura collaborativa, «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» (sentenza n. 40 del 2014).

I controlli di legittimità sui bilanci degli enti locali – a differenza di quelli collaborativi sulla gestione – sono strumentali al rispetto degli «obblighi che lo Stato ha assunto nei confronti dell’Unione europea in ordine alle politiche di bilancio.

In questa prospettiva, funzionale ai principi di coordinamento e di armonizzazione dei conti pubblici», detti controlli «si giustificano in ragione dei caratteri di neutralità e indipendenza del controllo di legittimità della Corte dei conti» (sentenza n. 39 del 2014).

Venendo alla specifica questione in esame, appare evidente che i controlli che la norma impugnata vorrebbe intestare alla Provincia autonoma di Bolzano – quelli del titolo VIII del TUEL (art. 243-bis rubricato «Procedura di riequilibrio finanziario pluriennale»; 243-quater rubricato «Esame del piano di riequilibrio finanziario pluriennale e controllo sulla relativa attuazione»; 243-quinquies rubricato «Misure per garantire la stabilità finanziaria degli enti locali sciolti per fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso»; 243-sexies rubricato «Pagamento di debiti», 246 «Deliberazione di dissesto»; 248 rubricato «Conseguenze della dichiarazione di dissesto») – consistono appunto in controlli di legittimità-regolarità se non addirittura in attribuzioni di natura giurisdizionale.

Appartengono alla prima categoria:

a) la determinazione di misure correttive per gli enti in predissesto (art. 243-bis, comma 6, lettera a, del TUEL);

b) l’approvazione o il diniego del piano di riequilibrio (art. 243-quater, comma 3, del TUEL);

c) gli accertamenti propedeutici alla dichiarazione di dissesto (art. 243-quater, comma 7, del TUEL). Riguardano funzioni di natura giurisdizionale:

a) la giurisdizione delle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione avverso le delibere della sezione regionale di controllo (art. 243-quater, comma 5, del TUEL);

b) l’attività requirente della Procura regionale sulle cause del dissesto (art. 246, comma 2, del TUEL);

c) l’accertamento delle responsabilità degli amministratori e dei revisori dei conti ai fini dell’applicazione delle ulteriori sanzioni amministrative (art. 248, commi 5 e 5-bis, del TUEL).

Dunque, nessuna di tali funzioni contenute nel Titolo VIII del d.lgs. n. 267 del 2000 è ascrivibile alle funzioni di cui all’art. 75 del d.P.R. n. 670 del 1972 rivendicate dalla Provincia resistente. Si tratta di funzioni – siano esse relative al controllo che alla giurisdizione – in cui l’attività della Corte dei conti risulta rigorosamente ancorata a parametri legali, tanto che la stessa attività di controllo è sottoponibile al sindacato giurisdizionale delle Sezioni riunite in speciale composizione, in conformità ai principi contenuti nella sentenza n. 39 del 2014 di questa Corte.

Non può essere neppure condivisa la tesi della Provincia resistente secondo cui l’art. 32, comma 3, della legge provinciale n. 25 del 2016 non sarebbe ablativo delle prerogative della Corte dei conti ma semplicemente «ricognitivo del quadro normativo risultante dalle disposizioni degli art. 54, comma 5, e 79, comma 3, dello Statuto speciale e dalla norma di attuazione recata dall’art. 6, comma 3-bis, del d.P.R. n. 305 del 1988, a mente delle quali spetta alla Giunta provinciale “la vigilanza sulle amministrazioni comunali”».

Il testo letterale della disposizione impugnata appare talmente inequivocabile da precludere qualsiasi diversa operazione ermeneutica («le competenze attribuite dal titolo VIII del d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267, e successive modifiche, alla Corte dei conti sono svolte dalla Provincia autonoma di Bolzano»).

Peraltro, l’interpretazione suggerita dalla difesa della Provincia non ovierebbe ai vizi denunciati, poiché le disposizioni contenute nel citato titolo VIII del TUEL, significativamente

rubricato «Enti locali deficitari o dissestati», riguardano particolari procedimenti normativamente vincolati in caso di gravi patologie della gestione finanziaria degli enti locali. In tali procedimenti non sarebbe praticabile il coinvolgimento della Provincia autonoma di Bolzano che – oltre a non essere contemplato dalla legge – scontrerebbe la naturale eterogeneità teleologica e strutturale delle funzioni attribuite all'autonomia speciale.

È stato in proposito affermato che in detti procedimenti non può assumere decisioni «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» (sentenza n. 40 del 2014).

In definitiva, la Provincia autonoma di Bolzano continua a confondere «la disciplina delle modalità di conformazione dei rapporti finanziari tra Stato e autonomie speciali – profili suscettibili di accordo, fermo restando il doveroso concorso di queste ultime al raggiungimento degli obiettivi in materia (ex multis, sentenza n. 425 del 2004) – con quella afferente al sindacato uniforme e generale sui conti degli enti locali ai fini del rispetto dei limiti complessivi di finanza pubblica anche in relazione ai vincoli comunitari, che il legislatore statale ha assegnato alla Corte dei conti in ragione della sua natura di organo posto al servizio dello Stato-ordinamento (sentenze n. 60 del 2013, n. 198 del 2012 e n. 267 del 2006).

Acclarato che il contenuto e gli effetti delle pronunce della Corte dei conti non possono essere disciplinati dal legislatore regionale (sentenza n. 39 del 2014), è conseguentemente fuor di dubbio che la Provincia autonoma non possa impadronirsi di tale conformazione del controllo, assumendolo nella propria sfera funzionale» (sentenza n. 40 del 2014).

Ciò non vuol dire che i controlli della Corte dei conti, pur nella loro teleologica diversità, precludano alla Provincia autonoma di Bolzano le attività previste dall'invocato art. 79, terzo comma, del testo unico contenente lo statuto del Trentino-Alto Adige.

È stato anzi sottolineato come «gli accordi con le Regioni a statuto speciale, riguardando le peculiari modalità di attuazione dei vincoli comunitari e nazionali nell'ambito del territorio provinciale e regionale, assumono sotto tale profilo carattere di parametro normativo primario per la gestione finanziaria degli enti subregionali tra i quali, appunto, gli enti locali territorialmente interessati, mentre non possono riguardare la disciplina del sindacato sulla gestione finanziaria degli enti locali, che deve essere uniforme, neutro ed imparziale nell'intero territorio nazionale e che – in ragione di tale esigenza – è stato assegnato alla Corte dei conti» (sentenza n. 40 del 2014).

Se è indubbio che lo statuto non attribuisce alla Provincia autonoma di Bolzano un sindacato di legittimità-regolarità sui conti degli enti locali, esso demanda tuttavia alla Provincia stessa una particolare funzione di coordinamento e vigilanza sugli enti provinciali secondo modalità concordate in sede di «Patto di garanzia» (Accordo del 15 ottobre 2014, trasfuso nell'art. 1, comma 407, lettera e, n. 2, della legge n. 190 del 2014).

L'art. 79, comma 3, come modificato dal suddetto accordo, assegna alla Provincia autonoma di Bolzano, «fermo restando il coordinamento della finanza pubblica da parte dello Stato ai sensi dell'art. 117 Cost.», il coordinamento della finanza provinciale al fine di ripartire i concorsi e gli obblighi inerenti ai vincoli finanziari nazionali ed europei tra gli enti del sistema territoriale integrato, la vigilanza sul raggiungimento degli obiettivi così attribuiti e il monitoraggio dell'andamento complessivo della finanza provinciale.

È evidente il collegamento di tale norma con il controllo assegnato dal legislatore statale alla Corte dei conti. Infatti gli adempimenti attribuiti alla Provincia autonoma di Bolzano in tema di coordinamento della finanza provinciale, ed in particolare il riparto dei «concorsi e degli obblighi nei confronti degli enti del sistema territoriale integrato», costituiscono – in ragione della richiamata disposizione statutaria – parametri del sindacato di legittimità-regolarità esercitato dalla Corte dei conti sugli enti locali e sulle aziende sanitarie della Provincia.

Così pure le risultanze della vigilanza provinciale sul raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica da parte degli enti soggetti al coordinamento, costituiscono, tra l'altro, utile fonte istruttoria per il sindacato individuale su detti enti esercitato dalla Corte dei conti, la quale – insieme al Ministero dell'economia e delle finanze – risulta naturalmente destinataria di tali rapporti.

In questa prospettiva è stato già affermato il collegamento teleologico tra le funzioni assegnate alla Provincia autonoma di Bolzano e il «controllo assegnato dal legislatore statale alla Corte dei conti: le comunicazioni della Provincia autonoma di Bolzano alla competente sezione di controllo dalla Corte dei conti sono disposte, al fine di integrare in modo appropriato l'istruttoria di quest'ultima» (sentenza n. 40 del 2014).

In definitiva, l'invasione – da parte della disposizione impugnata – delle competenze attribuite dal legislatore alla magistratura contabile contrasta con gli artt. 8, 9 e 79, comma 3, del d.P.R. n. 670 del 1972, atteso che le funzioni della stessa attribuite alla Provincia autonoma di Bolzano esulano dalle competenze a questa spettanti.

L'art. 32, comma 3, della legge prov. Bolzano n. 25 del 2016 risulta, infine, in contrasto con l'art. 117, primo e terzo comma, Cost., in quanto l'armonizzazione e la neutralità del sindacato sui bilanci degli enti locali sono funzionalmente collegati al coordinamento della finanza pubblica, in particolare sotto il profilo della cura degli equilibri della finanza pubblica allargata e degli altri vincoli assunti dallo Stato in sede europea (in tal senso, sentenza n. 184 del 2016).

4.1.– Restano assorbite le ulteriori censure proposte nei confronti dell'art. 32, comma 3, della legge prov. Bolzano n. 25 del 2016.

5.– Alla luce delle ragioni precedentemente esposte, sia l'art. 7 che l'art. 32, comma 3, della legge prov. Bolzano n. 25 del 2016 devono essere dichiarati costituzionalmente illegittimi.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 7 e 32, comma 3, 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);

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge prov. Bolzano n. 25 del 2016, promossa, in riferimento all'art. 81, quarto e sesto 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 26 settembre 2017.

Paolo GROSSI, Presidente

Aldo CAROSI, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 25 ottobre 2017.

Sentenza: 10 ottobre 2017, n. 229

Materia: Acque pubbliche

Parametri invocati: art. 14, lettera i), del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, e degli artt. 11, 117, primo e secondo comma, lettera s), della Costituzione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente Consiglio dei Ministri

Oggetto: art. 19 della legge della Regione siciliana 29 settembre 2016, n. 20 (Disposizioni per favorire l'economia. Disposizioni varie), per violazione dell'art. 14, lettera i), del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2).

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 19 della legge della Regione siciliana 29 settembre 2016, n. 20 (Disposizioni per favorire l'economia. Disposizioni varie).

Estensore nota: Beatrice Pieraccioli

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 19 della legge della Regione siciliana 29 settembre 2016, n. 20 (Disposizioni per favorire l'economia. Disposizioni varie), per violazione dell'art. 14, lettera i), del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, e degli artt. 11, 117, primo e secondo comma, lettera s), della Costituzione.

Con il primo motivo di ricorso, il Governo sostiene che la Regione siciliana, avendo differito – dal 31 dicembre 2007 al 31 dicembre 2017 – il termine per la denuncia dei pozzi previsto dall'art. 10, comma 1, primo periodo, del decreto legislativo 12 luglio 1993, n. 275 (Riordino in materia di concessione di acque pubbliche), avrebbe ecceduto i limiti della propria competenza statutaria.

Infatti, la pure riconosciuta competenza esclusiva regionale in materia di «acque pubbliche» sarebbe stata esercitata in contrasto con una delle «norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica», quale sarebbe la citata disposizione legislativa statale.

La Corte rammenta la propria giurisprudenza per la quale le disposizioni in materia di tutela delle acque – contenute principalmente nella parte III del d.lgs. n. 152 del 2006, intitolata «Norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione, di tutela delle acque dall'inquinamento e di gestione delle risorse idriche» e, in particolare, nella sua sezione II intitolata «Tutela delle acque dall'inquinamento» – sono riconducibili alla materia della «tutela dell'ambiente», attribuita alla competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. Si tratta, infatti, «di disposizioni aventi finalità di prevenzione e riduzione dell'inquinamento, risanamento dei corpi idrici inquinati, miglioramento dello stato delle acque, perseguimento di usi sostenibili e durevoli delle risorse idriche, mantenimento della capacità naturale di autodepurazione dei corpi idrici e della capacità di sostenere comunità animali e vegetali ampie e diversificate, mitigazione degli effetti delle inondazioni e della siccità, protezione e miglioramento dello stato degli ecosistemi acquatici, degli ecosistemi terrestri e delle zone umide direttamente dipendenti dagli ecosistemi acquatici sotto il profilo del fabbisogno idrico.

Sono scopi che attengono direttamente alla tutela delle condizioni intrinseche dei corpi idrici e che mirano a garantire determinati livelli qualitativi e quantitativi delle acque» (sentenza n. 254 del 2009; in senso analogo, sentenza n. 246 del 2009).

Con riguardo al riparto delle attribuzioni tra lo Stato e le regioni e le province autonome in materia ambientale, la Corte ricorda che la normativa statale riconducibile alla materia trasversale di cui all'art. 117, comma 2, lettera s), Cost. è applicabile alle regioni speciali e alle province autonome «solo laddove non entrino in gioco le competenze riconosciute dalla normativa statutaria agli enti ad autonomia differenziata: in tal caso, lo scrutinio di legittimità costituzionale deve confrontarsi con il complessivo assetto normativo delineato dagli statuti di autonomia (sentenze n. 98 del 2017, n. 210 del 2014, n. 151 del 2011 e n. 378 del 2007)» (sentenza n. 212 del 2017).

Solamente in quanto la materia «tutela dell'ambiente» non sia contemplata negli statuti di autonomia, dunque, gli oggetti che non rientrano nelle specifiche e delimitate attribuzioni delle regioni ad autonomia speciale e province autonome «rifluiscono 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» (sentenza n. 387 del 2008, nonché, analogamente, sentenze n. 288 del 2012 e n. 151 del 2011).

Nell'enumerare le materie sulle quali la Regione siciliana ha potestà legislativa esclusiva l'art. 14 dello statuto speciale menziona esplicitamente le «acque pubbliche, in quanto non siano oggetto di opere pubbliche di interesse nazionale» (lettera i).

La Corte ha precisato che la previsione è da riferire alla sola 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)» e sulla base di queste considerazioni è stata ricondotta alla competenza legislativa residuale, e non primaria, della Regione siciliana la disciplina del servizio idrico integrato (sentenza n. 93 del 2017).

Su queste stesse basi, deve invece ricondursi alla competenza legislativa primaria di cui alla lettera i) dell'art. 14 dello statuto, la regolazione degli usi sostenibili e durevoli delle risorse idriche da parte dei soggetti interessati, in quanto disciplina demaniale dell'acqua, considerata qui come vero e proprio "bene" (da tutelare) anziché in funzione del "servizio" da assicurare tramite essa alla collettività.

Queste conclusioni, precisa la Corte, non comportano tuttavia che la menzionata competenza primaria possa esplicarsi senza alcun limite.

Lo stesso art. 14 dello statuto precisa che l'Assemblea siciliana deve esercitare la potestà legislativa esclusiva «nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato, senza pregiudizio delle riforme agrarie e industriali deliberate dalla Costituente del popolo italiano» e la formula è stata costantemente intesa come richiamo al rispetto dei «limiti derivanti dalle norme di rango costituzionale, dai principi generali dell'ordinamento giuridico statale, dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica nonché dagli obblighi internazionali» (sentenza 265 del 2013; nello stesso senso anche le sentenze n. 263 del 2016, n. 11 del 2012, n. 189 del 2007, n. 314 del 2003, n. 4 del 2000, n. 153 del 1995).

La disciplina statale in materia di tutela delle acque deve essere ascritta all'area delle riforme economico-sociali, sia per il suo «contenuto riformatore», sia per la sua «attinenza a settori o beni della vita economico-sociale di rilevante importanza» (sentenza n. 323 del 1998).

In un primo senso, infatti, si deve osservare che a partire dalla legge n. 36 del 1994 sino al d.lgs. n. 152 del 2006, il legislatore statale ha seguito un approccio innovativo e globale alla regolazione della materia, orientato non solo alla diretta salvaguardia dell'acqua in quanto tale, ma al governo della risorsa idrica con l'obiettivo di assicurarne un uso sostenibile, equilibrato, equo ed integrato, ai fini della più generale tutela dell'ambiente e degli ecosistemi ad essa correlati.

Sotto il secondo aspetto, rileva l'importanza vitale della risorsa idrica, essenziale sia per il consumo umano che per la funzione di ausilio alla vita di tutte le specie animali e vegetali.

L'indicazione dei criteri generali per un corretto e razionale uso dell'acqua risponde dunque a un interesse unitario che esige un'attuazione uniforme su tutto il territorio nazionale e non tollera discipline differenziate nelle sue diverse parti. Le istanze oggetto di dialettica e di bilanciamento

nelle scelte ad essa relative – fabbisogno idrico, tutela dei corpi idrici e degli ecosistemi, biodiversità, necessità produttive dell’economia “idrodipendente” – non possono infatti che essere ponderate unitariamente con un’operazione che solo il legislatore statale può compiere.

In questo contesto devono essere qualificate come «norme fondamentali delle riforme economico-sociali» non solo le disposizioni statali direttamente espressive del descritto modello regolatorio in tema di tutela delle acque, ma anche le previsioni, solo apparentemente di dettaglio, che siano collegate alle prime da un rapporto di coesenzialità o di necessaria integrazione.

Ed è proprio ciò che accade nel caso in esame, in cui la norma statale che impone la denuncia dei pozzi in uso riveste importanza decisiva per la tutela quantitativa della risorsa idrica e per la pianificazione della sua utilizzazione.

Ad avviso della Corte si deve quindi concludere che il legislatore statale, adottando l’art. 10 del d.lgs. n. 275 del 1993, ha esercitato un potere che, per il contenuto e la funzione di norma fondamentale di riforma economico-sociale della disposizione emanata, vincola anche la potestà legislativa primaria della Regione siciliana in materia di acque pubbliche.

Alla luce delle considerazioni svolte, l’impugnato art. 19 della legge regionale siciliana n. 20 del 2016 viene dichiarato illegittimo in quanto incompatibile con una norma fondamentale di riforma economico-sociale dello Stato.

Acque pubbliche – Differimento al 31 dicembre 2017 del termine per la denuncia dei pozzi previsto dall'art. 10 del decreto legislativo n. 275 del 1993. - Legge della Regione siciliana 29 settembre 2016, n. 20 (Disposizioni per favorire l'economia. Disposizioni varie), art. 19. - (T-170229) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.44 del 2-11-2017)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell’art. 19 della legge della Regione siciliana 29 settembre 2016, n. 20 (Disposizioni per favorire l’economia. Disposizioni varie), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 6-14 dicembre 2016, depositato in cancelleria il 14 dicembre 2016 ed iscritto al n. 78 del registro ricorsi 2016.

Udito nella udienza pubblica del 10 ottobre 2017 il Giudice relatore Daria de Pretis;

udito l’avvocato dello Stato Gabriella Palmieri 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. 19 della legge della Regione siciliana 29 settembre 2016, n. 20 (Disposizioni per favorire l’economia. Disposizioni varie), per violazione dell’art. 14, lettera i), del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, e degli artt. 11, 117, primo e secondo comma, lettera s), della Costituzione.

2.– Con il primo motivo di ricorso, il Governo sostiene che la Regione siciliana, avendo differito – dal 31 dicembre 2007 al 31 dicembre 2017 – il termine per la denuncia dei pozzi previsto dall’art. 10, comma 1, primo periodo, del decreto legislativo 12 luglio 1993, n. 275 (Riordino in materia di concessione di acque pubbliche), avrebbe ecceduto i limiti della propria competenza statutaria.

Infatti, la pure riconosciuta competenza esclusiva regionale in materia di «acque pubbliche» sarebbe stata esercitata in contrasto con una delle «norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica», quale sarebbe la citata disposizione legislativa statale.

2.1.– Va premesso che l’art. 144 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) – come già l’art. 1 della legge 5 gennaio 1994, n. 36 (Disposizioni in materia di risorse idriche) – dispone che «tutte le acque superficiali e sotterranee, ancorché non estratte dal sottosuolo, appartengono al demanio dello Stato».

L’assegnazione a terzi e la selezione degli impieghi ai quali destinare le singole acque è disposta mediante concessione (cosiddetta «di derivazione»).

Poiché la diversione delle acque dal loro corso naturale, ai fini produttivi, irrigui, industriali e civili, ne modifica i caratteri fondamentali, il rilascio della concessione è subordinato all’accertamento che la derivazione non pregiudichi il raggiungimento degli obiettivi di qualità e che venga comunque garantito «l’equilibrio del bilancio idrico», secondo quanto previsto dall’art. 12-bis del regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775 (Testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e impianti elettrici), come sostituito dall’art. 96 del d.lgs. n. 152 del 2006.

I volumi di acqua concessi devono altresì essere «commisurati alle possibilità di risparmio, riutilizzo o riciclo delle risorse».

L’autorità concedente deve inoltre tenere conto della pianificazione dello sfruttamento della risorsa idrica, imperniato sui piani di tutela delle acque (art. 121 del d.lgs. n. 152 del 2006), di bacino distrettuale (art. 65 del d.lgs. n. 152 del 2006) e di gestione (art. 117 del d.lgs. n. 152 del 2016).

L’art. 10 del d.lgs. n. 275 del 1993 – evocato dal Governo quale norma interposta – è stato introdotto nell’ambito di un generale intervento di riordino delle concessioni di acque pubbliche, avente la finalità di riconsiderare complessivamente gli equilibri tra gli usi dell’acqua, tenuto conto della moltiplicazione delle estrazioni, anche abusive.

In particolare, l’obbligo di denuncia dei pozzi rientra tra le misure poste a salvaguardia e difesa della “quantità” delle acque esistenti in ciascun distretto idrografico, in modo da assicurare l’equilibrio fra la disponibilità delle risorse idriche reperibili e i fabbisogni per gli usi diversificati della risorsa stessa.

Infatti, per predisporre adeguatamente il piano di tutela e assicurare l’equilibrio del bilancio idrico, le autorità concedenti devono poter procedere al censimento di tutte le utilizzazioni in atto nel medesimo corpo idrico.

2.2.– Secondo la giurisprudenza costituzionale, le disposizioni in materia di tutela delle acque – contenute principalmente nella parte III del d.lgs. n. 152 del 2006, intitolata «Norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione, di tutela delle acque dall’inquinamento e di gestione delle risorse idriche» e, in particolare, nella sua sezione II intitolata «Tutela delle acque dall’inquinamento» – sono riconducibili alla materia della «tutela dell’ambiente», attribuita alla competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Si tratta, infatti, «di disposizioni aventi finalità di prevenzione e riduzione dell’inquinamento, risanamento dei corpi idrici inquinati, miglioramento dello stato delle acque, perseguimento di usi sostenibili e durevoli delle risorse idriche, mantenimento della capacità naturale di autodepurazione dei corpi idrici e della capacità di sostenere comunità animali e vegetali ampie e diversificate, mitigazione degli effetti delle inondazioni e della siccità, protezione e miglioramento dello stato degli ecosistemi acquatici, degli ecosistemi terrestri e delle zone umide direttamente dipendenti dagli ecosistemi acquatici sotto il profilo del fabbisogno idrico.

Sono scopi che attengono direttamente alla tutela delle condizioni intrinseche dei corpi idrici e che mirano a garantire determinati livelli qualitativi e quantitativi delle acque» (sentenza n. 254 del 2009; in senso analogo, sentenza n. 246 del 2009).

Con riguardo al riparto delle attribuzioni tra lo Stato e le regioni e le province autonome in materia ambientale, va ricordato che la normativa statale riconducibile alla materia trasversale di cui all'art. 117, comma 2, lettera s), Cost. è applicabile alle regioni speciali e alle province autonome «solo laddove non entrino in gioco le competenze riconosciute dalla normativa statutaria agli enti ad autonomia differenziata: in tal caso, lo scrutinio di legittimità costituzionale deve confrontarsi con il complessivo assetto normativo delineato dagli statuti di autonomia (sentenze n. 98 del 2017, n. 210 del 2014, n. 151 del 2011 e n. 378 del 2007)» (sentenza n. 212 del 2017).

Solamente in quanto la materia «tutela dell'ambiente» non sia contemplata negli statuti di autonomia, dunque, gli oggetti che non rientrano nelle specifiche e delimitate attribuzioni delle regioni ad autonomia speciale e province autonome «rifluiscono 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» (sentenza n. 387 del 2008, nonché, analogamente, sentenze n. 288 del 2012 e n. 151 del 2011).

Anche nell'odierno giudizio di legittimità costituzionale vengono in evidenza le competenze spettanti statutariamente a una regione ad autonomia speciale.

Nell'enumerare le materie sulle quali la Regione siciliana ha potestà legislativa esclusiva l'art. 14 dello statuto speciale menziona esplicitamente le «acque pubbliche, in quanto non siano oggetto di opere pubbliche di interesse nazionale» (lettera i).

Questa Corte ha precisato che la previsione è da riferire alla sola 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)» e sulla base di queste considerazioni è stata ricondotta alla competenza legislativa residuale, e non primaria, della Regione siciliana la disciplina del servizio idrico integrato (sentenza n. 93 del 2017).

Su queste stesse basi, deve invece ricondursi alla competenza legislativa primaria di cui alla lettera i) dell'art. 14 dello statuto, la regolazione degli usi sostenibili e durevoli delle risorse idriche da parte dei soggetti interessati, in quanto disciplina demaniale dell'acqua, considerata qui come vero e proprio "bene" (da tutelare) anziché in funzione del "servizio" da assicurare tramite essa alla collettività.

Queste conclusioni non comportano tuttavia che la menzionata competenza primaria possa esplicarsi senza alcun limite.

Lo stesso art. 14 dello statuto precisa che l'Assemblea siciliana deve esercitare la potestà legislativa esclusiva «nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato, senza pregiudizio delle riforme agrarie e industriali deliberate dalla Costituente del popolo italiano» e la formula è stata costantemente intesa da questa Corte come richiamo al rispetto dei «limiti derivanti dalle norme di rango costituzionale, dai principi generali dell'ordinamento giuridico statale, dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica nonché dagli obblighi internazionali» (sentenza 265 del 2013; nello stesso senso anche le sentenze n. 263 del 2016, n. 11 del 2012, n. 189 del 2007, n. 314 del 2003, n. 4 del 2000, n. 153 del 1995).

È noto che, proprio in applicazione del limite delle «norme fondamentali delle grandi riforme economico-sociali», questa Corte ha più volte preteso dalle regioni speciali (e dalle due province autonome) il rispetto di prescrizioni legislative statali di carattere generale incidenti su materie assoggettate dagli statuti al regime della competenza legislativa piena o primaria.

In particolare, è stato affermato che il legislatore statale conserva «il potere di vincolare la potestà legislativa primaria della regione speciale attraverso l'emanazione di leggi qualificabili come "riforme economico-sociali": e ciò anche sulla base del titolo di competenza legislativa nella materia "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali", di cui all'art. 117, secondo

comma, lettera s), della Costituzione, comprensiva tanto della tutela del paesaggio quanto della tutela dei beni ambientali o culturali; con la conseguenza che le norme fondamentali contenute negli atti legislativi statali emanati in tale materia potranno continuare ad imporsi al necessario rispetto» degli enti ad autonomia differenziata nell'esercizio delle proprie competenze (sentenza n. 51 del 2006; nello stesso senso, sentenze n. 212 del 2017, n. 233 del 2010, n. 164 del 2009, n. 536 del 2002).

2.3.– La disciplina statale in materia di tutela delle acque deve essere ascritta all'area delle riforme economico-sociali, sia per il suo «contenuto riformatore», sia per la sua «attinenza a settori o beni della vita economico-sociale di rilevante importanza» (sentenza n. 323 del 1998).

In un primo senso, infatti, si deve osservare che a partire dalla legge n. 36 del 1994 sino al d.lgs. n. 152 del 2006, il legislatore statale ha seguito un approccio innovativo e globale alla regolazione della materia, orientato non solo alla diretta salvaguardia dell'acqua in quanto tale, ma al governo della risorsa idrica con l'obiettivo di assicurarne un uso sostenibile, equilibrato, equo ed integrato, ai fini della più generale tutela dell'ambiente e degli ecosistemi ad essa correlati.

Sotto il secondo aspetto, rileva l'importanza vitale della risorsa idrica, essenziale sia per il consumo umano che per la funzione di ausilio alla vita di tutte le specie animali e vegetali.

L'indicazione dei criteri generali per un corretto e razionale uso dell'acqua risponde dunque a un interesse unitario che esige un'attuazione uniforme su tutto il territorio nazionale e non tollera discipline differenziate nelle sue diverse parti.

Le istanze oggetto di dialettica e di bilanciamento nelle scelte ad essa relative – fabbisogno idrico, tutela dei corpi idrici e degli ecosistemi, biodiversità, necessità produttive dell'economia "idrodipendente" – non possono infatti che essere ponderate unitariamente con un'operazione che solo il legislatore statale può compiere.

In questo contesto devono essere qualificate come «norme fondamentali delle riforme economico-sociali» non solo le disposizioni statali direttamente espressive del descritto modello regolatorio in tema di tutela delle acque, ma anche le previsioni, solo apparentemente di dettaglio, che siano collegate alle prime da un rapporto di coesistenzialità o di necessaria integrazione.

Ed è proprio ciò che accade nel caso in esame, in cui la norma statale che impone la denuncia dei pozzi in uso riveste importanza decisiva per la tutela quantitativa della risorsa idrica e per la pianificazione della sua utilizzazione.

Si deve quindi concludere che il legislatore statale, adottando l'art. 10 del d.lgs. n. 275 del 1993, ha esercitato un potere che, per il contenuto e la funzione di norma fondamentale di riforma economico-sociale della disposizione emanata, vincola anche la potestà legislativa primaria della Regione siciliana in materia di acque pubbliche.

2.4.– Si può aggiungere che, in concreto, la proroga disposta con la norma di legge regionale impugnata, consentendo la prosecuzione di prelievi incontrollati della risorsa idrica per un ulteriore lungo periodo di tempo, interferisce con il corretto funzionamento degli strumenti pianificatori, autorizzatori, sanzionatori, di vigilanza e controllo, e compromette le azioni volte al risanamento dei corpi idrici.

Come osservato dalla difesa del ricorrente, inoltre, il differimento del termine equivale all'introduzione di una surrettizia e generalizzata forma di condono delle estrazioni abusive perpetrate – in elusione finanche dei dispositivi di misurazione delle portate delle acque emunte previsti all'art. 95 del d.lgs. n. 152 del 2006 – sul territorio siciliano nel corso di un intero decennio, vanificando l'azione di controllo e di repressione delle autorità preposte, con il rischio di alimentare ulteriormente il fenomeno dell'abusivismo.

3.– Alla luce delle considerazioni svolte, l'impugnato art. 19 della legge regionale siciliana n. 20 del 2016 deve essere dichiarato illegittimo in quanto incompatibile con una norma fondamentale di riforma economico-sociale dello Stato.

Le residue doglianze formulate dal ricorrente restano assorbite.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 19 della legge della Regione siciliana 29 settembre 2016, n. 20 (Disposizioni per favorire l'economia. Disposizioni varie).

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

Paolo GROSSI, Presidente
Daria de PRETIS, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 25 ottobre 2017.

Sentenza: 26 settembre 2017, n. 231

Materia: tutela della salute; finanza regionale e provinciale

Parametri invocati: Statuto della Regione Trentino-Alto Adige e relative norme di attuazione; artt. 3, 97, 117, commi secondo, terzo, quarto e sesto, 118, 119, 120 e 136 Cost.;

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Provincia autonoma di Bolzano; Provincia autonoma di Trento; Regione Veneto;

Oggetto: art. 1, commi 541, 542, 543, 544 e 574, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Legge di stabilità 2016)

Esito:

-illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 541, lettera a), della l. 208/2015, nella parte in cui si applica alle Province autonome di Trento e di Bolzano;

-illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 574, lettera b), della l. 208/2015, nella parte in cui impone alle Province autonome di Trento e di Bolzano di adottare misure alternative al fine di garantire, in ogni caso, l'invarianza dell'effetto finanziario;

-non fondatezza o inammissibilità delle altre questioni sollevate;

Estensore: Cesare Belmonte

Sintesi:

Le Province autonome di Trento e Bolzano sollevano questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 541, 542, 543, 544 e 574, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Legge di stabilità 2016)

Ai sensi del comma 541, al fine di assicurare la continuità nell'erogazione dei servizi sanitari, nel rispetto delle disposizioni dell'Unione europea in materia di articolazione dell'orario di lavoro, le regioni e le province autonome:

a) adottano il provvedimento generale di programmazione di riduzione della dotazione dei posti letto ospedalieri accreditati ed effettivamente a carico del Servizio sanitario regionale nonché i relativi provvedimenti attuativi.

Le regioni sottoposte ai piani di rientro, in coerenza con quanto definito dall'articolo 1, comma 4, del medesimo decreto, adottano i relativi provvedimenti nei tempi e con le modalità definiti nei programmi operativi di prosecuzione dei piani di rientro;

b) predispongono un piano concernente il fabbisogno di personale, contenente l'esposizione delle modalità organizzative del personale, tale da garantire il rispetto delle disposizioni dell'Unione europea in materia di articolazione dell'orario di lavoro attraverso una più efficiente allocazione delle risorse umane disponibili;

c) trasmettono i provvedimenti di cui alle lettere a) e b) al Tavolo di verifica degli adempimenti e al Comitato permanente per la verifica dell'erogazione dei LEA, nonché al Tavolo per il monitoraggio dell'attuazione del decreto del Ministro della salute 2 aprile 2015, n. 70 (Regolamento recante definizione degli standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi all'assistenza ospedaliera); il Tavolo di verifica degli adempimenti e il Comitato permanente per la verifica

dell'erogazione dei LEA valutano congiuntamente i provvedimenti di cui alle lettere a) e b), anche sulla base dell'istruttoria condotta dal Tavolo per il monitoraggio;

d) ferme restando le disposizioni vigenti in materia sanitaria, ivi comprese quelle in materia di contenimento del costo del personale e quelle in materia di piani di rientro, se sulla base del piano del fabbisogno del personale emergono criticità, si applicano i commi 543 e 544.

Ai sensi del comma 542, nelle more della predisposizione e della verifica dei piani di cui al comma 541, lettera b), le Regioni e le Province autonome, previa attuazione delle modalità organizzative del personale al fine di garantire il rispetto delle disposizioni dell'Unione europea in materia di articolazione dell'orario di lavoro, qualora si evidenzino criticità nell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza, possono ricorrere a forme di lavoro flessibile, nel rispetto delle disposizioni vigenti in materia sanitaria, ivi comprese quelle relative al contenimento del costo del personale e in materia di piani di rientro.

Ai sensi del comma 543, gli enti del Servizio sanitario nazionale possono indire, entro il 31 dicembre 2017, e concludere, entro il 31 dicembre 2018, procedure concorsuali straordinarie per l'assunzione di personale medico, tecnico-professionale e infermieristico, necessario a far fronte alle eventuali esigenze assunzionali emerse in relazione alle valutazioni operate nel piano di fabbisogno del personale secondo quanto previsto dal comma 541.

Ai sensi del comma 544, le previsioni di cui al comma 543, per il biennio 2016-2017, sono comunque attuate nel rispetto della cornice finanziaria programmata e delle disposizioni di cui all'articolo 2, comma 71, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 e dell'articolo 17, commi 3, 3 bis e 3 ter, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 - ovvero adottando 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 il corrispondente ammontare dell'anno 2004 diminuito dell'1,4 per cento - e, per le Regioni sottoposte a piani di rientro, nel rispetto degli obiettivi previsti in detti piani.

Ai sensi del comma 574, a decorrere dall'anno 2016, in considerazione del processo di riorganizzazione del settore ospedaliero privato accreditato in attuazione di quanto previsto dal regolamento di cui al *decreto del Ministro della salute 2 aprile 2015, n. 70*, al fine di valorizzare il ruolo dell'alta specialità all'interno del territorio nazionale, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono programmare l'acquisto di prestazioni di assistenza ospedaliera di alta specialità, nonché di prestazioni erogate da parte degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) a favore di cittadini residenti in regioni diverse da quelle di appartenenza ricomprese negli accordi per la compensazione della mobilità interregionale e negli accordi bilaterali fra le regioni per il governo della mobilità sanitaria interregionale, in deroga alle limitazioni vigenti - riduzione degli importi dei contratti l'acquisto di prestazioni sanitarie da soggetti privati accreditati per l'assistenza specialistica ambulatoriale e per l'assistenza ospedaliera, tale da ridurre la spesa complessiva del 2 per cento l'anno dal 2014.

Al fine di garantire, in ogni caso, l'invarianza dell'effetto finanziario connesso alla predetta deroga, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano provvedono ad adottare misure alternative, volte, in particolare, a ridurre le prestazioni inappropriate di bassa complessità erogate in regime ambulatoriale, di pronto soccorso, in ricovero ordinario e in riabilitazione e lungodegenza, acquistate dagli erogatori privati accreditati.

La Provincia autonoma di Bolzano osserva che le norme censurate si applicano, per loro espressa previsione, anche alle Province autonome, ponendosi così in contrasto con l'ordinamento statutario, che le attribuisce potestà legislativa esclusiva in materia di ordinamento degli enti sanitari e ospedalieri e di ordinamento dei propri uffici e del relativo personale; potestà legislativa concorrente in materia di igiene e sanità, ivi compresa l'assistenza sanitaria e ospedaliera e la corrispondente potestà amministrativa, nonché nella più ampia materia della tutela della salute.

In sostanza, le norme impugnate interferirebbero con le competenze provinciali in materia di tutela della salute e in materia di assistenza sanitaria, comprendente altresì l'organizzazione del

servizio sanitario, con le competenze provinciali in materia di autonomia finanziaria anche di spesa, nonché con il divieto di attribuire con legge ordinaria a organi dello Stato funzioni amministrative di vigilanza nelle predette materie di competenza provinciale.

Più in generale, le norme impugnate, in quanto norme di dettaglio immediatamente precettive anche nei confronti delle Province autonome, contrasterebbero con la disciplina statutaria recante l'obbligo di adeguamento delle medesime Province alle sole norme statali di principio.

Da tutto ciò conseguirebbe altresì la violazione degli artt. 3, 117, commi secondo, terzo, quarto e sesto, 118, 119 e 120 della Costituzione.

Limitatamente al comma 541, lettera a) - che riproduce l'art. 15, comma 14, del d.l. 95/2012, in materia di riduzione di posti letto ospedalieri, già dichiarato illegittimo dalla Corte costituzionale (sentenza n. 125 del 2015) nella parte in cui si applica alle Province autonome, la ricorrente ritiene che tale disposizione sia lesiva del giudicato costituzionale ex art. 136 Cost.

La Provincia autonoma di Trento impugna le medesime norme con argomentazioni analoghe a quelle della Provincia autonoma di Bolzano,

La Regione Veneto censura l'art. 1, comma 574 assumendo che la disposizione impugnata determinerebbe una disparità di trattamento tra situazioni parificabili, dirottando la mobilità interregionale sugli IRCCS privati, in violazione degli artt. 3 e 97 Cost., con ricadute sulle competenze regionali in materia di organizzazione e programmazione sanitaria. Riuniti i giudizi, la Corte esamina nel merito le censure sollevate.

La questione che per prima viene esaminata dalla Consulta è quella relativa alla violazione del giudicato costituzionale da parte dell'art. 1, comma 541, lettera a).

La questione è fondata. La disposizione già dichiarata parzialmente illegittima imponeva anche alle Province autonome la *riduzione dello standard dei posti letto ospedalieri accreditati ed effettivamente a carico del servizio sanitario regionale, ad un livello non superiore a 3,7 posti letto per mille abitanti, comprensivi di 0,7 posti letto per mille abitanti per la riabilitazione e la lungodegenza post-acuzie*. La Corte ne ha dichiarato l'illegittimità costituzionale in quanto norma di dettaglio, come tale non ascrivibile alla competenza legislativa statale concorrente in materia di tutela della salute.

La disposizione oggetto di censura impone anche alle Province autonome l'adozione di un analogo provvedimento generale di riduzione dei posti letto, rinviando agli adempimenti previsti dall'art. 1, comma 2, del regolamento ministeriale 70/2015, il quale stabilisce *“la riduzione della dotazione dei posti letto ospedalieri accreditati ed effettivamente a carico del Servizio sanitario regionale, ad un livello non superiore a 3,7 posti letto (p.l.) per mille abitanti, comprensivi di 0,7 posti letto per mille abitanti per la riabilitazione e la lungodegenza post-acuzie”*.

Si tratta, dunque, della riproposizione della medesima norma già dichiarata illegittima con la sentenza n. 125 del 2015, seppure attraverso una diversa tecnica normativa, basata sul rinvio a una disposizione regolamentare contenente specificazioni prima disposte direttamente dal testo legislativo.

Pertanto, l'impugnato art. 1, comma 541, lettera a), viola il giudicato costituzionale ex art. 136 Cost. nella parte in cui si applica alle Province autonome di Trento e di Bolzano

Per quanto concerne le altre disposizioni impugnate dalle Province autonome, secondo la Corte queste incidono, simultaneamente, su una **pluralità di competenze statali, regionali e provinciali, tra loro inestricabilmente connesse** - da quelle statali esclusive in materia di LEA e ordinamento civile a quelle concorrenti in materia di tutela della salute e coordinamento della finanza pubblica - **nessuna delle quali tuttavia risulta prevalente**, tutte concorrendo alla realizzazione del disegno delineato dall'intervento legislativo.

L'esercizio di tali competenze, tuttavia, non può giustificare l'imposizione di vincoli di spesa in materia sanitaria a carico di quegli enti che provvedono autonomamente alla copertura delle relative spese.

Pertanto, le questioni sollevate dalle Province autonome in riferimento all'art. 1, commi 541 (lettere b e c), 542, 543 e 544, devono ritenersi **non fondate, a condizione che tali impugnate**

disposizioni siano interpretate nel senso che si applicano alle due Province senza porre limiti alla loro autonomia in punto di spesa sanitaria, in quanto non finanziata dallo Stato.

Anche il censurato comma 574, con il quale lo Stato consente l'acquisto di prestazioni da IRCCS privati in deroga ai limiti previsti, imponendo tuttavia alle Regioni e alle Province autonome l'adozione di misure alternative al fine di mantenere l'invarianza dell'effetto finanziario, *si pone al crocevia* di un pluralità di competenze legislative statali e delle Province autonome in materia di livelli essenziali delle prestazioni, di tutela della salute e di coordinamento della finanza pubblica.

Si tratta perciò di una situazione analoga a quella dei precedenti commi, per la quale valgono le medesime conclusioni. Tuttavia, la disposizione in oggetto **non può essere ricondotta a conformità alla Costituzione per via interpretativa, ed è pertanto illegittima nella parte in cui** impone alle Province autonome l'adozione di misure alternative per garantire l'effetto dell'invarianza finanziaria.

Quest'ultima disposizione (comma 574) è stata impugnata anche dalla Regione Veneto, ancorché sotto un diverso profilo.

La ricorrente lamenta, infatti, l'irragionevole disparità di trattamento tra IRCCS pubblici e privati, disparità che ridonderebbe sulle competenze regionali in materia di organizzazione e programmazione sanitaria di cui agli artt. 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost.

La pretesa ridondanza della violazione sulle competenze regionali è argomentata esclusivamente con riferimento alla disomogenea presenza di IRCCS privati nelle varie Regioni.

Ciò costituisce un inconveniente di mero fatto, come tale inidoneo a incidere sulla lamentata violazione costituzionale che, per questa ragione, **deve ritenersi manifestamente infondata.**

La Corte dichiara inammissibili le altre questioni di legittimità costituzionale sollevate.

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni varie in materia di organizzazione e di spesa sanitaria (riduzione dei posti letto ospedalieri a carico del S.S.R.; predisposizione e comunicazione di piani per il fabbisogno di personale; possibilità di ricorso a forme di lavoro flessibile in deroga alle disposizioni in materia, nonché di indizione di concorsi straordinari per l'assunzione di personale sanitario; acquisto di prestazioni di assistenza ospedaliera di alta specialità da istituti di ricovero e cura a carattere scientifico - IRCCS - a favore di cittadini residenti in Regioni diverse da quelle di appartenenza ricomprese negli accordi per la compensazione della mobilità interregionale). - Legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2016), art. 1, commi 541, 542, 543, 544 e 574. - (T-170231) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.45 del 8-11-2017)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 541, 542, 543, 544 e 574, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2016), promossi dalla Provincia autonoma di Bolzano, dalla Regione Veneto e dalla Provincia autonoma di Trento con ricorsi notificati il 26 febbraio - 7 marzo, il 26 - 29 febbraio e il 29 febbraio 2016, depositati in cancelleria il 4, l'8 e il 10 marzo 2016, ed iscritti, rispettivamente, ai nn. 10, 17 e 20 del registro ricorsi 2016.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella udienza pubblica del 26 settembre 2017 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi gli avvocati Renate von Guggenberg per la Provincia autonoma di Bolzano, Luca Antonini per la Regione Veneto, 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 Provincia autonoma di Bolzano, con ricorso depositato il 4 marzo 2016 (r.r. n. 10 del 2016), ha promosso, fra le altre, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 541, 542, 543, 544 e 574, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2016), i quali contengono norme di dettaglio in una pluralità di materie: riduzione di posti letto ospedalieri (comma 541, lettera a); predisposizione e comunicazione di piani per il fabbisogno del personale (comma 541, lettere b e c); possibilità di ricorso a forme di lavoro flessibile in deroga alle disposizioni in materia (comma 542) e indizione di concorsi straordinari per l'assunzione di personale sanitario (commi 543 e 544); acquisto di prestazioni di assistenza ospedaliera di alta specialità da Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) (comma 574).

1.1.– La ricorrente ritiene che tali disposizioni violino gli artt. 4, n. 7), 8, n. 1), 9, n. 10), 16, 79, 80, 81, 87, 88, 99, 100, 103, 104 e 107 dello Statuto della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670) e relative norme di attuazione, di cui al 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), nonché degli artt. 3, 117, commi secondo, terzo, quarto e sesto, 118, 119 (quest'ultimo in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante «Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione»), 120 e 136 della Costituzione, in quanto incompatibili con l'ordinamento statutario che attribuisce alle autonomie potestà legislativa esclusiva in materia di ordinamento degli enti sanitari e ospedalieri (art. 4, n. 7, dello Statuto) e di ordinamento dei propri uffici e del relativo personale (art. 8, n. 1, dello Statuto); con la potestà legislativa concorrente in materia di igiene e sanità, ivi compresa l'assistenza sanitaria e ospedaliera (art. 9, n. 10, dello Statuto o, se più favorevole, art. 117, terzo comma, Cost.), e con la corrispondente potestà amministrativa (art. 16 dello Statuto).

1.2.– Limitatamente al comma 541, lettera a) – che riproduce l'art. 15, comma 14, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario», in materia di riduzione di posti letto ospedalieri, già dichiarato illegittimo dalla sentenza n. 125 del 2015 della Corte costituzionale nella parte in cui si applica alla Province autonome –, la ricorrente ritiene che tale disposizione sia lesiva del giudicato costituzionale ex art. 136 Cost.

2.– La Regione Veneto, con ricorso depositato l'8 marzo 2016 (r.r. n. 17 del 2016), ha promosso, fra le altre, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 574, della legge n. 208 del 2015, che deroga, a partire dall'anno 2016, al tetto di spesa fissato dall'art. 15, comma 14, del d.l. n. 95 del 2012 per l'acquisto di prestazioni di assistenza ospedaliera di alta specialità dagli IRCCS di natura privata, lasciando invece sussistere le limitazioni di spesa per gli IRCCS di natura pubblica.

La ricorrente ritiene che la disposizione impugnata determinerebbe una disparità di trattamento tra situazioni parificabili, dirottando, in forza della rimozione di limiti valida solo per gli IRCCS privati, la mobilità interregionale su questi ultimi, così violando gli artt. 3 e 97 Cost., con ricadute sulle competenze regionali in materia di organizzazione e programmazione sanitaria di cui agli artt. 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost.

3.– La Provincia autonoma di Trento, con ricorso depositato il 10 marzo 2016 (r.r. n. 20 del 2016), ha promosso, fra le altre, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 541, 542, 543, 544 e 574, lettera b), della legge n. 208 del 2015.

3.1.– In primo luogo, ad avviso della ricorrente, l’art. 1, comma 541, riproducendo la norma, in tema di riduzione dei posti letto ospedalieri, di cui all’art. 15, comma 13, lettera c), del d.l. n. 95 del 2012, già dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 125 del 2015, violerebbe l’art. 136 Cost., in quanto lesiva del corrispondente giudicato costituzionale sul punto.

3.2.– In secondo luogo, la Provincia autonoma di Trento dubita che l’art. 1, comma 541, della legge n. 208 del 2015, contenendo norme di dettaglio destinate ad applicarsi direttamente anche nelle Province autonome, in materia di riduzione di posti letto ospedalieri e di predisposizione e comunicazione di piani per il fabbisogno del personale, violi il riparto costituzionale delle competenze legislative nelle materie di potestà concorrente della sanità (art. 9, n. 10, dello Statuto o, se più favorevole, art. 117, terzo comma, Cost., in combinazione con l’art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001) e delle regole specifiche sui rapporti tra fonti statali e provinciali dettate dall’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), nonché l’autonomia amministrativa della Provincia nelle materie di competenza provinciale (art. 16 dello Statuto) e le regole sul coordinamento finanziario applicabile alle Province autonome (art. 79 dello Statuto).

3.3.– La ricorrente ritiene, altresì, che l’art. 1, commi 542, 543 e 544, della legge n. 208 del 2015, disciplinando forme e modi di reperimento del personale sanitario necessario a far fronte alle eventuali carenze connesse all’osservanza degli obblighi europei sul riposo giornaliero, ritenuti dalla Commissione europea applicabili anche al personale medico, violi il riparto di competenze legislative in punto di potestà primaria in materia di personale (art. 8, numero 1, dello Statuto, come interpretato dall’art. 2, comma 3, del d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474, recante «Norme di attuazione dello statuto per la regione Trentino-Alto Adige in materia di igiene e sanità») e di potestà concorrente in materia di sanità (art. 9, numero 10, dello Statuto o, se più favorevole, art. 117, terzo comma, Cost., in combinazione con l’art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001). Inoltre, essi sarebbero incompatibili sia con l’art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, sia con l’autonomia amministrativa della Provincia, garantita dall’art. 16 dello Statuto nelle materie di competenza provinciale, specificamente nelle materie del personale e della sanità.

3.4.– Infine, l’art. 1, comma 574, lettera b), della legge n. 208 del 2015, contenente disposizioni sull’acquisto di prestazioni ospedaliere di alta specialità dagli IRCCS privati al fine di far fronte alla riduzione dei posti letto ospedalieri di cui all’art. 1, comma 541, violerebbe il riparto costituzionale delle competenze legislative nelle materie, di potestà concorrente, della sanità (art. 9, n. 10, dello Statuto o, se più favorevole, art. 117, terzo comma, Cost., in combinazione con l’art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001) e delle regole specifiche sui rapporti tra fonti statali e provinciali dettate dall’art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, nonché l’autonomia amministrativa della Provincia nelle materie di competenza provinciale (art. 16 dello Statuto) e le regole sul coordinamento finanziario applicabile alle Province autonome (art. 79 dello Statuto)

4.– Riservate a separate pronunce le decisioni sulle altre questioni di legittimità costituzionale promosse con i tre ricorsi, e considerata la parziale identità dell’oggetto e dei termini delle questioni qui esposte, i giudizi, così delimitati, possono essere riuniti e decisi con unica pronuncia.

5.– In punto di ammissibilità, deve osservarsi che la Provincia autonoma di Bolzano, in relazione ad alcuni parametri statutari evocati (segnatamente quelli di cui agli artt. 80, 81, 87, 88, 99, 100, 103, 104 e 107 dello Statuto della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol), non ha indicato le ragioni per le quali i medesimi sarebbero violati.

A questo riguardo occorre ricordare che la costante giurisprudenza costituzionale (ex plurimis, sentenze n. 154 del 2017; n. 141, n. 65, n. 40 e n. 3 del 2016; n. 273, n. 176 e n.131 del 2015) richiede, a pena di inammissibilità per genericità o insufficienza di motivazione, che i termini

delle questioni di legittimità costituzionale siano ben identificati, dovendo il ricorrente individuare le disposizioni impugnate, i parametri evocati e le ragioni delle violazioni prospettate, chiarendo altresì 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 (sentenze n. 251, n. 233, n. 218, n. 142 e n. 82 del 2015).

Conseguentemente le questioni promosse dalla Provincia autonoma di Bolzano con riferimento ai menzionati parametri statutari devono essere dichiarate inammissibili per genericità e insufficienza della motivazione.

6.– Passando al merito delle questioni, per comprenderne appieno la portata, è necessario inquadrare il contesto normativo nel quale sono state introdotte le disposizioni oggetto del dubbio di costituzionalità.

Le norme statali censurate si inseriscono nelle vicende normative che hanno interessato la disciplina applicabile all'orario di lavoro del personale delle aree dirigenziali e del ruolo sanitario del Servizio sanitario nazionale, oggetto di una procedura di infrazione ex artt. 258 e 259 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (la procedura n. 2011/4185), nella quale la Commissione dell'Unione europea ha contestato all'Italia la non conformità alla normativa comunitaria in materia di orario di lavoro delle disposizioni relative al personale delle aree dirigenziali degli enti e delle aziende del Servizio sanitario nazionale (SSN) come 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, con la legge 6 agosto 2008, n. 133, e, per il personale del ruolo sanitario del SSN, dal comma 6-bis dell'art. 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), 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)».

Proprio a seguito della predetta procedura d'infrazione, l'art. 14 della legge 30 ottobre 2014, n. 161, recante «Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2013-bis») ha abrogato le disposizioni derogatorie contenute negli artt. 17, comma 6-bis, del d.lgs. n. 66 del 2003, e 41, comma 13, del d.l. n. 112 del 2008, le quali sottraevano il personale dell'area dirigenziale e del ruolo sanitario del Servizio sanitario nazionale all'applicazione degli artt. 4 e 7 del d.lgs. n. 66 del 2003.

In considerazione delle ricadute sulla erogazione delle prestazioni sanitarie che sarebbero potute derivare dalla contrazione dell'orario di lavoro seguita alla suddetta abrogazione (già avvenuta con la citata legge n. 161 del 2014), sono state approvate le disposizioni legislative oggetto di impugnazione nel presente giudizio, che, pur nel quadro del rispetto dei limiti di spesa sanitaria da garantirsi anche tramite la riduzione dei posti letto, hanno introdotto una procedura attraverso la quale determinare e valutare il fabbisogno di personale sanitario, al fine di assicurare la garanzia dei livelli essenziali di assistenza già definiti, e consentire il ricorso, se del caso, a forme di lavoro flessibile, alla proroga dei contratti in corso o a nuove assunzioni mediante concorsi straordinari.

Più precisamente, il censurato art. 1, comma 541, ha previsto che anche le Province autonome adottino un provvedimento di riduzione dei posti letto ospedalieri accreditati a carico del Servizio sanitario regionale e predispongano un piano concernente il fabbisogno di personale e le modalità operative per garantire il rispetto delle norme dell'Unione europea sull'orario di lavoro del personale sanitario, in coerenza con l'art. 14 della Legge europea 2013-bis.

I predetti provvedimenti debbono essere trasmessi, entro il 29 febbraio 2016, al Tavolo di verifica degli adempimenti e al Comitato permanente per la verifica dell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA) di cui, rispettivamente, agli artt. 12 e 9 dell'Intesa sancita il 23 marzo 2005 dalla Conferenza Stato-Regioni, nonché al Tavolo per il monitoraggio dell'attuazione del

regolamento di cui al decreto del Ministro della salute 20 aprile 2015, n. 70 (Regolamento recante definizione degli standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi all'assistenza ospedaliera).

Il comma 542 dello stesso art. 1 stabilisce che, nelle more dell'adozione e della verifica dei piani di fabbisogno del personale, sia possibile ricorrere a forme di lavoro flessibile in deroga ai limiti fissati 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, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, oppure prorogare i relativi contratti sino al 31 ottobre 2016, previa comunicazione ai Ministeri della salute nonché dell'economia e delle finanze.

Ai sensi dell'impugnato art. 1, commi 543 e 544, in caso di criticità emergenti dal piano per l'assunzione del personale, è prevista l'indizione di concorsi straordinari per l'assunzione di personale medico, tecnico-professionale e infermieristico, nel rispetto delle disposizioni in materia di contenimento del costo del personale e dei piani di rientro per i casi di disavanzo finanziario, previste dal comma 541 del medesimo art. 1.

Ciò è avvenuto a completamento e integrazione del percorso intrapreso con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 6 marzo 2015 (Disciplina delle procedure concorsuali riservate per l'assunzione di personale precario del comparto sanità), nel rispetto degli obiettivi di finanza pubblica da conseguire attraverso il contenimento della spesa di cui all'art. 2, comma 71, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge finanziaria 2010) e all'art. 17, commi 3, 3-bis e 3-ter, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, e dei piani di rientro.

Il successivo comma 574 dell'impugnato art. 1 consente che, nel rispetto di una serie di condizioni, a partire dal 2016, si possa procedere all'acquisto di prestazioni di assistenza ospedaliera di alta specialità, nonché di prestazioni erogate da parte degli istituti privati di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS), con l'obbligo trimestrale di trasmettere ai Ministeri della salute nonché dell'economia e delle finanze i provvedimenti di compensazione della maggior spesa sanitaria regionale per i pazienti residenti in altre Regioni, e di pubblicare e comunicare alle Regioni di residenza il valore delle relative prestazioni.

Nelle more del presente giudizio di legittimità costituzionale, sono intervenute alcune disposizioni di proroga dei termini: l'art. 1, comma 10, lettere a) e b) del decreto-legge 30 dicembre 2016, n. 244 (Proroga e definizione di termini), convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2017, n. 19, ha prorogato al 31 dicembre 2017 il termine per il bando delle procedure per i concorsi straordinari (con corrispettivo differimento del termine di conclusione del procedimento) e al 31 ottobre 2017 l'autorizzazione al ricorso al lavoro flessibile; l'art. 20, comma 10, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75 (Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera a), e 2, lettere b), c), d) ed e) 17, comma 1, lettere a), c), e), f), g), h), l), m), n), o), q), r), s) e z), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche) ha, quindi, ulteriormente prorogato i termini di cui sopra, rispettivamente al 31 dicembre 2018 e al 31 ottobre 2018.

Trattandosi di modifiche che non toccano i profili di lesività lamentati dalle ricorrenti, le questioni devono considerarsi estese alle disposizioni nel testo risultante dagli interventi normativi successivi (da ultimo, sentenza n. 39 del 2016).

7.– Chiarito il contesto normativo nel quale si collocano le disposizioni censurate dalle tre ricorrenti, possono per prime esaminarsi le questioni promosse dalle Province autonome di Trento e di Bolzano.

7.1.– In proposito va rilevato che tutte le questioni promosse dalle predette Province autonome si basano sul comune presupposto che le disposizioni impugnate siano applicabili anche alle ricorrenti.

Occorre, quindi, preliminarmente esaminare il punto, eccetto dalla difesa dello Stato, secondo cui le ricorrenti sarebbero tutelate dalla clausola di salvaguardia di cui dall'art. 1, comma 992, della medesima legge di stabilità, secondo cui «le disposizioni della presente 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, anche con riferimento alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3».

Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, infatti, la presenza della citata clausola di salvaguardia determinerebbe l'infondatezza delle questioni promosse, in quanto le norme censurate si applicherebbero alle autonomie solo nella misura in cui siano compatibili con i relativi Statuti.

In proposito occorre ricordare che questa Corte (sentenza n. 154 del 2017) ha già avuto modo di chiarire e ribadire, proprio in riferimento alla clausola di cui al citato art. 1, comma 992, il principio 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)».

Come è stato ancor più di recente chiarito (sentenza n. 191 del 2017, sempre a proposito del citato art. 1, comma 992), «l'operatività delle clausole di salvaguardia deve essere esclusa nei particolari casi in cui singole norme di legge, in virtù di una previsione espressa, siano direttamente e immediatamente applicabili agli enti ad autonomia speciale (fra le tante, sentenza n. 40 del 2016). Si deve dunque verificare, con riguardo alle singole disposizioni impugnate, se esse si rivolgano espressamente anche agli enti dotati di autonomia speciale, con l'effetto di neutralizzare la portata della clausola generale».

Dunque, la presenza della clausola di salvaguardia non consente di per sé di ritenere infondate le questioni, ma impone di verificare se le singole e specifiche disposizioni censurate si rivolgano espressamente alle autonomie speciali, così da neutralizzare la portata della clausola generale, per poi valutarne nel merito la eventuale lesività.

7.2.– Alla luce di tali principi, deve rilevarsi che i censurati commi 541, 542 e 574, includono espressamente le Province autonome tra i loro destinatari. Sicché la garanzia contenuta nella generale clausola di salvaguardia risulta contraddetta e vanificata dalla dizione testuale delle singole disposizioni impugnate.

Lo stesso vale anche per i commi 543 e 544, in quanto si tratta di norme che si pongono in inscindibile collegamento funzionale con i precedenti commi 541 e 542, di cui rappresentano la prosecuzione, e che, come detto, si applicano anche alle Province autonome.

Occorre, dunque, valutare nel merito ciascuna censura sollevata in relazione alle suddette disposizioni.

8.– La questione che per prima deve essere esaminata è quella relativa alla violazione del giudicato costituzionale, in quanto 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» (ex plurimis, sentenze n. 5 del 2017, n. 245 del 2012 e n. 350 del 2010).

Le Province autonome di Trento e di Bolzano ritengono che l'art. 1, comma 541, lettera a), ripeta la medesima norma, in tema di riduzione dei posti letto ospedalieri, già dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale, con la sentenza n. 125 del 2015, in riferimento all'art. 15, comma 13, lettera c), del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, nella parte in cui si applica alle Province autonome.

La questione è fondata.

In tema di violazione del giudicato costituzionale, ai sensi dell'art. 136 Cost., questa Corte ha già precisato (ex plurimis, sentenze n. 5 del 2017, n. 72 del 2013 e n. 350 del 2010) che tale vizio sussiste ogniqualvolta una disposizione 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 «ripristini o preservi l'efficacia di una norma già dichiarata incostituzionale» (sentenza n. 350 del 2010).

Pertanto, il giudicato costituzionale è violato non solo quando il legislatore adotta 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 quando 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).

La disposizione già dichiarata parzialmente illegittima con la sentenza n. 125 del 2015 imponeva anche alle Province autonome la «riduzione dello standard dei posti letto ospedalieri accreditati ed effettivamente a carico del servizio sanitario regionale, ad un livello non superiore a 3,7 posti letto per mille abitanti, comprensivi di 0,7 posti letto per mille abitanti per la riabilitazione e la lungodegenza post-acuzie».

Questa Corte ne ha dichiarato l'illegittimità costituzionale in quanto norma di dettaglio, come tale non ascrivibile alla competenza legislativa statale concorrente in materia di «tutela della salute».

Ha, altresì, espressamente escluso sia la riconducibilità alla competenza statale esclusiva in punto di determinazione dei livelli essenziali di assistenza, sia l'applicazione alle Province autonome come norma di coordinamento della finanza pubblica, non essendo la loro spesa sanitaria finanziata dallo Stato.

Né ha ritenuto rilevante l'esigenza di riparto degli obiettivi del patto di stabilità o di ottemperanza a precisi vincoli assunti dallo Stato in sede europea, ipotesi per cui è consentita la determinazione unilaterale del concorso da parte dello Stato in attesa del perfezionamento delle procedure pattizie previste per le autonomie speciali.

La disposizione oggi censurata impone anche alle Province autonome l'adozione di un analogo provvedimento generale di riduzione dei posti letto, rinviando agli adempimenti previsti dall'art. 1, comma 2, del regolamento di cui al decreto del Ministro della salute 2 aprile 2015, n. 70, adottato a norma dell'art. 1, comma 169, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2005), il quale stabilisce la «riduzione della dotazione dei posti letto ospedalieri accreditati ed effettivamente a carico del Servizio sanitario regionale, ad un livello non superiore a 3,7 posti letto (p.l.) per mille abitanti, comprensivi di 0,7 posti letto per mille abitanti per la riabilitazione e la lungodegenza post-acuzie».

Si tratta, dunque, della riproposizione della medesima norma già dichiarata illegittima con la sentenza n. 125 del 2015, seppure attraverso una diversa tecnica normativa, basata sul rinvio a una disposizione regolamentare contenente specificazioni prima disposte direttamente dal testo legislativo.

Pertanto, alla luce della giurisprudenza costituzionale, l'impugnato art. 1, comma 541, lettera a), perseguendo esiti corrispondenti a quelli dell'art. 15, comma 13, lettera c), del d.l. n. 95 del 2012, già ritenuto lesivo della Costituzione, dalla sentenza n. 125 del 2015, nella parte in cui è applicabile alle Province autonome, viola il giudicato costituzionale ex art. 136 Cost.

9.– Le Province autonome impugnano gli ulteriori obblighi e adempimenti posti a loro carico dai censurati commi 541, 542, 543 e 544, del medesimo art. 1, e segnatamente: la predisposizione di un piano concernente il fabbisogno di personale, contenente l'esposizione delle modalità organizzative dello stesso personale (comma 541, lettera b); la previsione di una procedura dettagliata, con l'indicazione di termini entro i quali i suddetti piani devono essere inviati a predeterminati organi – più precisamente, al Tavolo di verifica degli adempimenti e al Comitato permanente per la verifica dell'erogazione dei LEA, nonché al Tavolo per il monitoraggio dell'attuazione del regolamento di cui al decreto del Ministro della salute n. 70 del 2015, istituito ai sensi della lettera C.5 dell'Intesa sancita dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano nella seduta del 2 luglio 2015 – al fine di consentire loro la valutazione congiunta dei provvedimenti amministrativi adottati, anche sulla base dell'istruttoria condotta dal

Tavolo per il monitoraggio (comma 541, lettera c); il ricorso (comma 541, lettera d), in caso di accertate criticità, a forme di lavoro flessibile o alla proroga dei relativi contratti e all'indizione di procedure concorsuali straordinarie (rispettivamente, commi 542, e 543 e 544).

9.1.– La Provincia autonoma di Bolzano lamenta la violazione del riparto costituzionale delle competenze legislative in materia di sanità (art. 9, n. 10, dello Statuto o, se più favorevole, art. 117, terzo comma, Cost., in combinazione con l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001) e delle regole sui rapporti tra fonti statali e provinciali dettate dall'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992; inoltre, ritiene che le disposizioni impugnate non rispettino l'autonomia amministrativa della Provincia (art. 16 dello Statuto) e violino le regole sul coordinamento finanziario applicabile alle Province autonome (art. 79 dello Statuto).

La Provincia autonoma di Trento si duole della violazione della propria potestà legislativa esclusiva in materia di ordinamento dei propri uffici e del relativo personale (art. 8, n. 1, dello Statuto); inoltre, contesta la lesione della potestà legislativa concorrente in materia di igiene e sanità, ivi compresa l'assistenza sanitaria e ospedaliera (art. 9, n. 10, dello Statuto o, se più favorevole, art. 117, terzo comma, Cost.) e della corrispondente potestà amministrativa (art. 16 dello Statuto), nonché delle regole sul coordinamento finanziario applicabile alle Province autonome (art. 79 dello Statuto).

9.2.– La difesa statale ritiene che le disposizioni censurate siano riconducibili a principi fondamentali in materia di «tutela della salute», a principi di «coordinamento della finanza pubblica» in adempimento agli obblighi comunitari, e all'esercizio della competenza statale in materia di LEA. Specifica, inoltre, che esse contengono norme di vantaggio, volte a consentire alle autonomie il ricorso a forme di lavoro flessibile, alla proroga di contratti in corso o all'indizione di procedure concorsuali straordinarie, in deroga ai vincoli legislativi vigenti.

9.3.– Per valutare le questioni portate all'esame di questa Corte, può essere utile richiamare – come illustrato più ampiamente al punto 6 – che le disposizioni impugnate si inseriscono in un complesso intervento legislativo statale, resosi necessario per assicurare l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza sanitaria, a seguito della riduzione degli orari di lavoro del personale sanitario, richiesta per l'adeguamento dell'ordinamento italiano alle normative europee.

Per far fronte a tale esigenza, il legislatore nazionale è intervenuto su diversi aspetti dell'organizzazione sanitaria, con una pluralità di disposizioni che si collocano al crocevia di molteplici competenze legislative.

9.3.1.– Viene anzitutto in rilievo la competenza statale esclusiva in materia di «livelli essenziali delle prestazioni» (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.), come risulta, del resto, dalla finalità enunciata dall'incipit dell'impugnato comma 541, orientato «al fine di assicurare la continuità nell'erogazione dei servizi sanitari, nel rispetto delle disposizioni dell'Unione europea in materia di articolazione dell'orario di lavoro» e come confermato dal coinvolgimento del Comitato permanente per la verifica dell'erogazione dei LEA.

In relazione ai «livelli essenziali delle prestazioni», questa Corte ha già avuto modo di precisare che a tale competenza sono riconducibili quelle norme che, come quelle qui censurate, contengono un riferimento trasparente agli standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi all'assistenza ospedaliera indicati nel decreto ministeriale 2 aprile 2015, n. 70, adottato a norma dell'art. 1, comma 169, della legge n. 311 del 2004, e «ne prescrivono il monitoraggio, intervenendo poi a imporre e disciplinare gli interventi necessari qualora, in determinate strutture, si registrassero scostamenti significativi» (sentenza n. 192 del 2017): la determinazione di tali standard deve, infatti, essere garantita, con carattere di generalità, a tutti gli aventi diritto; e la relativa competenza, «avendo carattere trasversale, è idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore statale deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di determinate prestazioni, senza che la legislazione regionale

possa limitarle o condizionarle (sentenze n. 125 del 2015, n. 111 del 2014, n. 207, n. 203 e n. 164 del 2012)» (sentenza n. 192 del 2017).

Dunque, la giurisprudenza costituzionale ha già chiarito che la competenza statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. può comprendere, oltre alla determinazione dei livelli quantitativi e qualitativi delle singole prestazioni sanitarie, anche le procedure strumentali indispensabili ad assicurare che gli enti del servizio sanitario siano in condizione di garantire l'erogazione delle stesse. Ciò è quanto si riscontra nel caso di specie.

Con le previsioni di cui alle lettere b) e c) dell'art. 1, comma 541, il legislatore statale ha inteso garantire l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza (anche) per il tramite di particolari procedure – invero, già definite consensualmente attraverso la collaborazione tra Stato, Regioni e autonomie speciali –, le quali, mediante il ricorso a organi ad hoc (Tavolo di verifica degli adempimenti, Comitato permanente per la verifica dell'erogazione dei LEA e Tavolo per il monitoraggio dell'attuazione del regolamento di cui al decreto del Ministro della salute 2 aprile 2015, n. 70) e alla previsione di una specifica istruttoria, mirano ad assicurare a tutti i cittadini la fruibilità dei livelli essenziali di assistenza, anche attraverso un adeguato sistema di monitoraggio. Una tale implicazione della competenza statale in materia di LEA trova tanto più giustificazione, nel caso di specie, nell'esistenza di eccezionali «imperiose necessità sociali» (da ultimo, sentenza n. 192 del 2017; ma anche sentenze n. 203 del 2012 e n. 10 del 2010), determinate dalle ricadute organizzative conseguenti alla necessità di rimodulare gli orari di lavoro in ambito sanitario, in ossequio ai vincoli derivanti dall'Unione europea.

9.3.2.– Oltre che alla competenza statale in materia di «livelli essenziali delle prestazioni», l'intervento legislativo statale inevitabilmente incide sull'organizzazione sanitaria e, pertanto, sulla materia «tutela della salute» (sentenza n. 54 del 2015), poiché esso traccia la cornice funzionale e operativa che garantisce la qualità e l'adeguatezza delle prestazioni erogate (sentenza n. 207 del 2010).

Va ricordato che la costante giurisprudenza di questa Corte (da ultimo, sentenza n. 126 del 2017) ha affermato, proprio con riferimento alle Province autonome, che, 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 in materia di «tutela della salute», assegnata alle regioni ordinarie dall'art. 117, terzo comma, Cost., dopo la riforma costituzionale del 2001, è «assai più ampia» di quella, attribuita alle Province autonome dagli statuti speciali 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».

9.3.3.– Proseguendo nella disamina della normativa impugnata, occorre osservare che i commi 542 e 543 consentono, in caso di criticità organizzative accertate ai sensi del precedente comma 541, lettera d), il ricorso, rispettivamente, al lavoro flessibile in deroga o alla proroga dei relativi contratti e all'indizione di concorsi straordinari per l'assunzione del personale. Per tali profili, le disposizioni impugnate intrecciano ulteriori competenze, statali, regionali e provinciali.

Questa Corte ha già avuto modo di precisare, con la sentenza n. 251 del 2016, che disposizioni statali che attengono a profili inerenti al trattamento economico (fra le tante, sentenze n. 211 e n. 61 del 2014) o comunque a profili relativi al rapporto di lavoro privatizzato (sentenza n. 72 del 2017), incidono su ambiti riconducibili alla competenza esclusiva del legislatore statale in materia di «ordinamento civile», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. Tuttavia, la

medesima sentenza ha riconosciuto come sia innegabile che siffatte disposizioni possano essere ascritte anche a competenze statali concorrenti, quali la determinazione dei principi fondamentali in materia di «tutela della salute», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., quando riguardino la disciplina della dirigenza sanitaria; oppure, alla competenza regionale residuale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa – più specificamente, nel presente caso, alla materia dell'organizzazione dei propri uffici e del relativo personale (art. 8, n. 1, dello Statuto) –, quando esse si spingano fino a disciplinare «le procedure concorsuali pubblicistiche per l'accesso al ruolo (così come a tutto il pubblico impiego: sentenze n. 310 del 2011 e n. 324 del 2010), il conferimento degli incarichi (sentenza n. 105 del 2013) e la durata degli stessi» (sentenza n. 251 del 2016).

9.3.4.– Le norme censurate si riconducono altresì a competenze statali in materia di principi fondamentali per il «coordinamento della finanza pubblica».

In particolare ciò traspare laddove il legislatore statale richiama l'esigenza di una «più efficiente allocazione delle risorse umane disponibili»; dove si riferisce al «contenimento del costo del personale»; dove menziona i «piani di rientro» (comma 541) e, con evidenza ancora maggiore, nel comma 544, dove impone il «rispetto della cornice finanziaria programmata».

Al riguardo deve ricordarsi che la giurisprudenza costituzionale anche recente (sentenze n. 263 e n. 239 del 2015) è costante nel ritenere che i principi di «coordinamento della finanza pubblica» recati dalla legislazione statale si applicano, di regola, anche ai soggetti ad autonomia speciale (sentenza n. 36 del 2004; in seguito, sentenze n. 54 del 2014, n. 229 del 2011, n. 169 e n. 82 del 2007, n. 417 del 2005 e n. 353 del 2004), poiché funzionali a prevenire disavanzi di bilancio, a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e a garantire l'unità economica della Repubblica (sentenza n. 82 del 2015), dato che la finanza delle Regioni a Statuto speciale è parte della finanza pubblica allargata (sentenza n. 80 del 2017).

Sulla base di tali considerazioni può ritenersi legittimo l'intervento del legislatore statale che impone agli enti autonomi vincoli alle politiche di bilancio (sentenza n. 191 del 2017), sia quando l'obiettivo perseguito consiste nel contenimento della spesa in sé, sia quando esso – come nel presente caso – consiste nell'incremento della sua efficienza (sentenze n. 192 del 2017 e n. 272 del 2015).

Tuttavia, occorre altresì ricordare che questa Corte ha già più volte affermato (da ultimo, sentenza n. 75 del 2016) che la legge dello Stato non può imporre vincoli alla spesa sanitaria delle Province autonome di Trento e Bolzano, considerato che lo Stato non concorre in alcun modo al finanziamento del servizio sanitario provinciale, il quale si sostenta totalmente con entrate provinciali.

9.4.– Alla luce delle considerazioni fin qui esposte, risulta pertanto palese che le disposizioni impugnate incidono, simultaneamente, su una pluralità di competenze statali, regionali e provinciali, tra loro inestricabilmente connesse, nessuna delle quali si rivela prevalente, ma ciascuna delle quali concorre alla realizzazione del disegno delineato dall'intervento legislativo.

Le disposizioni impugnate, come si è detto, sono riconducibili a una pluralità di competenze spettanti al legislatore statale, anche in via esclusiva, come in materia di LEA e «ordinamento civile», o concorrente, come in materia di «tutela della salute» e «coordinamento della finanza pubblica».

L'esercizio di tali competenze, tuttavia, non può giustificare l'imposizione di vincoli di spesa in materia sanitaria a carico di quegli enti che provvedono autonomamente alla copertura delle relative spese.

Pertanto, le questioni sollevate dalla Provincia autonoma di Trento e dalla Provincia autonoma di Bolzano in riferimento all'art. 1, commi 541 (nella parte residua), 542, 543 e 544, devono ritenersi non fondate, a condizione che tali impugnate disposizioni siano interpretate nel senso che si applicano alle due Province senza porre limiti alla loro autonomia in punto di spesa sanitaria, in quanto non finanziata dallo Stato.

10.– Le ricorrenti Province autonome hanno altresì impugnato il comma 574, lettera b), del citato art. 1, con il quale lo Stato consente l’acquisto di prestazioni da IRCCS privati in deroga ai limiti previsti, «in considerazione del processo di riorganizzazione del settore ospedaliero privato accreditato in attuazione di quanto previsto dal regolamento di cui al decreto del Ministro della salute 2 aprile 2015, n. 70, in punto di determinazione dei LEA al fine di valorizzare il ruolo dell’alta specialità all’interno del territorio nazionale», imponendo tuttavia alle Regioni e alle Province autonome l’adozione di misure alternative al fine di mantenere l’«invarianza dell’effetto finanziario».

Anche in questo caso l’intervento si pone al crocevia di plurime competenze legislative statali e delle Province autonome in materia di «livelli essenziali delle prestazioni», di «tutela della salute» e di «coordinamento della finanza pubblica».

Si tratta perciò di una situazione analoga a quella già esaminata con riferimento ai precedenti commi, per la quale valgono le medesime conclusioni.

Considerato, però, il tenore della disposizione qui in esame, essa non può essere ricondotta a conformità alla Costituzione per via interpretativa, nella parte in cui impone alle Province autonome l’adozione di misure alternative per garantire l’effetto dell’invarianza finanziaria: per tale profilo, essa stabilisce illegittimamente vincoli a una spesa sanitaria che, come detto, lo Stato non contribuisce a finanziare. Conseguentemente l’art. 1, comma 574, lettera b), deve essere dichiarato illegittimo nella parte in cui impone alle Province autonome di adottare misure alternative al fine di garantire, in ogni caso, l’invarianza dell’effetto finanziario.

11.– Quest’ultima disposizione (art. 1, comma 574) è stata impugnata anche dalla Regione Veneto, ancorché sotto un diverso profilo. La ricorrente lamenta, infatti, l’irragionevole disparità di trattamento (ai sensi degli artt. 3 e 97 Cost.) tra IRCCS pubblici e privati, disparità che ridonderebbe sulle competenze regionali in materia di organizzazione e programmazione sanitaria di cui agli artt. 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost.

11.1.– Più precisamente, secondo la Regione Veneto, la norma impugnata, a partire dall’anno 2016, derogherebbe al tetto di spesa fissato dall’art. 15, comma 14, del d.l. n. 95 del 2012 per l’acquisto di prestazioni di assistenza ospedaliera di alta specialità dagli IRCCS di natura privata, mentre per gli IRCCS di natura pubblica resterebbero ferme numerose disposizioni di spending review non applicabili a quelli privati (segnatamente, vengono fissati tetti di spesa in forma di percentuale sul finanziamento complessivo per la spesa farmaceutica territoriale e ospedaliera, nonché tetti di spesa per il costo del personale). In questo modo si determinerebbe una disparità di trattamento tra situazioni parificabili, dirottando sugli IRCCS privati la mobilità interregionale proprio in forza della rimozione di limiti valida solo per questi ultimi.

11.2.– Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, tale differenziazione troverebbe giustificazione nella diversa natura degli istituti (pubblica e privata) e nell’esigenza di salvaguardare, a seguito della riorganizzazione del settore sanitario dovuta anche alla nuova disciplina in tema di orari e riposi, adeguati livelli essenziali di assistenza per le prestazioni di alta specialità pur nell’invarianza della spesa sanitaria.

11.3.– Deve tuttavia rilevarsi che la pretesa ridondanza della violazione sulle competenze regionali è argomentata esclusivamente con riferimento alla disomogenea presenza di IRCCS privati nelle varie Regioni. Ciò costituisce un inconveniente di mero fatto, come tale inidoneo a incidere sulla lamentata violazione costituzionale che, per questa ragione, deve ritenersi manifestamente infondata.

Per Questi Motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservate a separate pronunce le decisioni delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse con i ricorsi indicati in epigrafe;

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 541, lettera a), della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2016)», nella parte in cui si applica alle Province autonome di Trento e di Bolzano;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 574, lettera b), della legge n. 208 del 2015, nella parte in cui impone alle Province autonome di Trento e di Bolzano di adottare misure alternative al fine di garantire, in ogni caso, l'invarianza dell'effetto finanziario;

3) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 541, 542, 543, 544 e 574, della legge n. 208 del 2015, nel testo risultante a seguito delle modifiche introdotte dall'art. 1, comma 10, lettere a) e b), del decreto-legge 30 dicembre 2016, n. 244 (Proroga e definizione di termini), convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2017, n. 19, e dalla proroga introdotta dall'art. 20, comma 10, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75 (Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera a), e 2, lettere b), c), d) ed e), 17, comma 1, lettere a), c), e), f), g), h), l), m), n), o), q), r), s) e z), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), promosse dalla Provincia autonoma di Bolzano limitatamente al riferimento agli artt. 80, 81, 87, 88, 99, 100, 103, 104 e 107 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);

4) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 541 (nella parte residua), 542, 543 e 544 della legge n. 208 del 2015, nel testo risultante a seguito delle modifiche introdotte dall'art. 1, comma 10, lettere a) e b), del decreto-legge n. 244 del 2016, e dalla proroga introdotta dall'art. 20, comma 10, del d.lgs. n. 75 del 2017, promosse dalla Provincia autonoma di Bolzano, in riferimento agli artt. 4, n. 7), 8, n. 1), 9, n. 10), 16, 79 dello Statuto della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol e relative norme di attuazione, di cui al 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), nonché degli artt. 3, 117, secondo, terzo, quarto e sesto comma, 118, 119, quest'ultimo in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), e 120 della Costituzione, e dalla Provincia autonoma di Trento in riferimento agli artt. 8, n. 1), 9, n. 10), 16, 79 dello Statuto della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, nonché dell'art. 117, terzo comma, Cost., quest'ultimo in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001;

5) dichiara manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 574, della legge n. 208 del 2015, promossa dalla Regione Veneto in riferimento agli artt. 3, 97, 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 settembre 2017.

Paolo GROSSI, Presidente
Marta CARTABIA, Redattore
Filomena PERRONE, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 2 novembre 2017.

Sentenza: 26 settembre 2017, n. 232

Materia: urbanistica, tutela dell'ambiente, protezione civile

Parametri invocati: art. 14 dello statuto speciale della Regione Sicilia e artt. 3, 117, primo, secondo comma, lettere a), l), s) e terzo comma della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 3, comma 2, lettera f); 11, comma 4; 14 e 16, commi 1 e 3, della legge della Regione siciliana 10 agosto 2016, n. 16 (Recepimento del Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia approvato con decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380)

Esito:

1) illegittimità costituzionale parziale dell'art. 3, comma 2, lettera f), e dell'art. 14, commi 1 e 3;

3) illegittimità costituzionale dell'art. 16, commi 1 e 3;

4) inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 4, promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera a), della Cost.

5) infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 4, promosse in riferimento all'art. 117, primo e secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all'art. 6 della direttiva 92/43/CEE (Direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla Conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche)

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

L'art. 3, comma 2, lettera f) della legge in oggetto consente di realizzare, senza alcun titolo abilitativo, gli impianti di energia da fonti rinnovabili e li sottrae alla verifica di assoggettabilità a Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) prescritta dalla normativa statale in materia di «tutela dell'ambiente».

Secondo la ricorrente, tale previsione eccederebbe dalle competenze legislative esclusive riconosciute alla Regione siciliana dall'art. 14, secondo comma, dello statuto speciale in materia di «urbanistica» e invaderebbe la sfera di competenza statale esclusiva in materia di «tutela dell'ambiente».

La Corte ha ritenuto fondata, nel merito, tale prima questione. Infatti, l'articolo 5 del d.lgs 28/2011 (Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE) assoggetta la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili all'autorizzazione unica di cui all'articolo 12 del dlgs 387/2003 che fa espressamente salvo il previo espletamento, qualora prevista, della verifica di assoggettabilità sul progetto preliminare (articolo 20 d.lgs 152/2006).

Invece, la norma regionale impugnata esclude la realizzazione di tali impianti da ogni verifica preventiva inerente all'eventuale incidenza dannosa sull'ambiente, in contrasto con quanto prescritto dal legislatore statale.

La Corte ha affermato che l'obbligo di sottoporre il progetto alla procedura di VIA o, nei casi previsti, alla preliminare verifica di assoggettabilità a VIA, rientra nella materia della "tutela ambientale" (sentenza n. 215 del 2005; sentenze n. 234 e n. 225 del 2009).

Esso rappresenta un livello di protezione uniforme sull'intero territorio nazionale pur nella concorrenza di altre materie di competenza regionale (sentenze n. 120 del 2010, n. 249 del 2009 e n. 62 del 2008) comprese la "produzione", il "trasporto" e la "distribuzione nazionale dell'energia". Per la Corte la disciplina statale relativa alla tutela dell'ambiente costituisce un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza (sentenza n. 67 del 2010) e che, nel caso di specie, il legislatore regionale ha oltrepassato tale limite alla propria competenza in materia di «urbanistica» e ha invaso la sfera di competenza esclusiva del legislatore statale, nella parte in cui ha escluso le prelieve verifiche dell'impatto ambientale degli impianti ad energia rinnovabile, che il legislatore statale ha ritenuto di garantire attraverso la complessa disciplina del procedimento inerente alla realizzazione degli impianti, in un'ottica di ragionevole bilanciamento dei contrapposti interessi coinvolti.

La seconda delle questioni di legittimità costituzionale sollevate concerne l'art. 11, comma 4, della medesima legge regionale nella parte in cui consente di avviare alcuni interventi edilizi, ricadenti nei siti di «Natura 2000» e nei parchi, decorsi trenta giorni dalla presentazione della SCIA, in mancanza della comunicazione da parte dello SUAP dell'avvenuta acquisizione degli eventuali atti di assenso preventivi, anche nei casi in cui l'intervento debba essere preceduto dalla Valutazione di Incidenza (VINCA) di cui all'art. 5, comma 6, del d.P.R. 357/1997 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche).

Per la ricorrente tale norma, eccedendo dalle competenze legislative riconosciute alla Regione dall'art. 14 dello statuto speciale, configurerebbe una modalità di superamento dei pareri mediante silenzio-assenso in palese contrasto con gli obblighi derivanti dalla direttiva 92/43/CEE oltre che con la normativa statale in materia di tutela dell'ambiente (art. 5, comma 6, d.P.R. 357/1997 e art. 20, comma 3, d.P.R. 380/2001).

Per la Corte, tale questione non è fondata.

L'articolo impugnato prevede che l'interessato possa richiedere allo SUAP di provvedere all'acquisizione di tutti gli atti di assenso, comunque denominati, necessari per l'intervento edilizio o presentare istanza di acquisizione dei medesimi contestualmente alla SCIA.

Lo SUAP comunica tempestivamente all'interessato l'avvenuta acquisizione degli atti di assenso.

Se essi non sono acquisiti entro il termine di cui all'articolo 20, comma 3, del dpr 380/2001 si applica quanto previsto dal comma 5-bis del medesimo articolo.

Entrambe le norme, regionale e statale, dispongono che in caso di presentazione contestuale della SCIA e dell'istanza di acquisizione di tutti gli atti di assenso, l'interessato possa iniziare i lavori solo dopo la comunicazione da parte dello SUAP dell'acquisizione degli atti di assenso o dell'esito positivo della conferenza di servizi.

Al comma 4, l'art. 23-bis del t.u. edilizia statuisce che nelle zone omogenee A) di cui al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444 e in quelle equipollenti secondo l'eventuale diversa denominazione adottata dalle leggi regionali gli interventi cui è applicabile la SCIA non possono in ogni caso avere inizio prima che siano decorsi trenta giorni dalla data di presentazione della SCIA.

Nel recepire tale previsione, il legislatore regionale siciliano ha provveduto, con la norma impugnata, a individuare le «aree equipollenti» alle «zone omogenee A) - all'interno delle quali gli interventi, soggetti a SCIA, non possono avere inizio prima che siano decorsi trenta giorni dalla data di presentazione della SCIA - negli immobili sottoposti ai vincoli del d.lgs 42/2004 ovvero su immobili ricadenti all'interno di parchi e riserve naturali o in aree protette dalla normativa relativa alle zone pSIC, SIC, ZSC e ZPS, compresa la fascia esterna di influenza per una larghezza di 200 metri.

Tale elencazione ricomprende siti che fanno parte della cosiddetta Rete «Natura 2000», che include siti di interesse comunitario (SIC), zone speciali di conservazione (ZSC) e zone di protezione speciale (ZPS), in attuazione della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992 nonché della direttiva 79/409/CEE del Consiglio, del 2 aprile 1979.

Tale rete è volta a garantire il mantenimento a lungo termine degli habitat naturali e delle specie di flora e fauna minacciati a livello comunitario.

In questa prospettiva, l'art. 6 della direttiva 92/43/CEE ha imposto agli Stati membri l'adozione di misure atte a evitare nelle zone speciali di conservazione il degrado degli habitat naturali e degli habitat di specie, fra le quali, in particolare, la valutazione di incidenza.

Al comma 3 dell'art. 6 si prevede che qualsiasi piano o progetto che possa avere incidenze significative su tale sito, singolarmente o congiuntamente ad altri piani e progetti, forma oggetto di una opportuna valutazione dell'incidenza che ha sul sito.

L'art. 5 del d.P.R. 357/1997 prescrive la previa «valutazione di incidenza» di tutti i piani territoriali, urbanistici e di settore incidenti sui proposti siti di importanza comunitaria, sui siti di importanza comunitaria, sulle zone speciali di conservazione e anche di tutti gli «interventi non direttamente connessi e necessari al mantenimento in uno stato di conservazione soddisfacente delle specie e degli habitat presenti nel sito, ma che possono avere incidenze significative sul sito stesso, singolarmente o congiuntamente ad altri interventi.

Per la Corte la disciplina della VINCA sulle aree protette ai sensi di «Natura 2000» (art. 5 regolamento di cui al d.P.R. 357/1997) è ricompresa nella «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», competenza esclusiva statale. (sentenza n. 195 del 2017).

Le Regioni ad autonomia speciale, che siano titolari di competenze legislative statutarie esclusive, come la Regione siciliana sono comunque tenute a rispettare la disciplina statale in materia che costituisce per esse un limite.

A giudizio della Corte, nel caso di specie, tuttavia, la Regione siciliana non ha varcato tale limite.

La previsione del comma 4 implica infatti il rispetto di quanto prescritto dai commi 1 e 2 e cioè che o siano stati già adottati gli atti di assenso (e quindi sia stata già effettuata positivamente la Valutazione di Incidenza per gli interventi nei siti «Natura 2000») o che, ove quest'ultima sia richiesta contestualmente con la presentazione della SCIA, debba comunque attendersi, per l'avvio dei lavori, la comunicazione preventiva da parte dello SUAP dell'avvenuta acquisizione dei medesimi atti di assenso, come stabilito dal comma 2 del medesimo art. 11 della l.r. 16/2016. La Corte ha ritenuto non fondata anche la questione proposta in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 della citata direttiva 92/43/CEE mentre ha ritenuto fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14 della l.r. 16/2016 relativamente alla parte in cui (comma 1) stabilisce che « il responsabile dell'abuso, o l'attuale proprietario dell'immobile, possono ottenere il permesso in sanatoria se l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente al momento della presentazione della domanda» e alla parte in cui (comma 3) stabilisce che «in presenza della documentazione e dei pareri previsti, sulla richiesta di permesso in sanatoria il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale si pronuncia con adeguata motivazione, entro novanta giorni decorsi i quali la richiesta si intende assentita».

Per la ricorrente tali previsioni sarebbero entrambe costituzionalmente illegittime per violazione dell'art. 14, primo comma, lettera f), dello statuto speciale e dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Infatti, il comma 1 introdurrebbe una surrettizia forma di condono edilizio e con ciò eccederebbe dalla competenza legislativa esclusiva attribuita alla Regione in materia di urbanistica con conseguente invasione della sfera di competenza esclusiva statale in materia di «ordinamento penale».

Quanto al comma 3, determinerebbe un effetto estintivo delle contravvenzioni contemplate dall'art. 44 del t.u. edilizia, incidendo, anche in tal caso, sulla competenza esclusiva del legislatore statale in materia di «ordinamento penale».

La Corte evidenzia che al fine del rilascio del permesso in sanatoria, la norma statale prescrive che gli interventi abusivi siano conformi alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al tempo della realizzazione dell'opera sia al momento della presentazione della istanza di cui all'art. 36 (cosiddetta doppia conformità).

Tale articolo stabilisce inoltre che, trascorsi 60 giorni dalla presentazione dell'istanza senza che l'ufficio competente si sia pronunciato, si formi il cosiddetto silenzio rigetto che pertanto esclude l'effetto estintivo del reato.

La Corte ha affermato che il principio dell'accertamento di conformità costituisce un principio fondamentale nella materia governo del territorio.

Si distingue dal condono edilizio in quanto «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», laddove il condono edilizio «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» (sentenza n. 50 del 2017).

La Corte ha comunque precisato che spetta al legislatore statale la scelta sull'an, sul quando e sul quantum della sanatoria, potendo il legislatore regionale intervenire solo per quanto riguarda l'articolazione e la specificazione di tali disposizioni (sentenza n. 233 del 2015).

Quanto alle Regioni ad autonomia speciale, ove nei rispettivi statuti si prevedano competenze legislative di tipo primario, si è puntualizzato che esse devono, in ogni caso, rispettare il limite della materia penale e di «quanto è immediatamente riferibile ai principi di questo intervento eccezionale di grande riforma», come nel caso del titolo abilitativo edilizio in sanatoria (sentenza n. 196 del 2004).

Nel caso in esame, la norma regionale impugnata consente il rilascio del permesso in sanatoria nel caso di intervento edilizio di cui sia attestata la conformità alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente al solo momento della presentazione della domanda e non anche a quello della realizzazione dello stesso, in difformità dall'art. 36 del t.u. edilizia (comma 1). La stessa norma (comma 3) introduce anche l'istituto del silenzio assenso in luogo di quello del silenzio rigetto, previsto dal citato art. 36.

Queste disposizioni finiscono con il configurare un surrettizio condono edilizio e comunque travalicano la competenza legislativa esclusiva attribuita alla Regione in materia di urbanistica dall'art. 14, comma 1, lettera f), dello statuto speciale, invadendo la competenza esclusiva statale in materia di «ordinamento penale» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., con riguardo alla sanatoria di abusi edilizi.

La Corte dichiara pertanto l'illegittimità costituzionale parziale dell'art. 14, commi 1 e 3. Anche la questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 16, comma 1, nella parte in cui consente l'inizio dei lavori edilizi nelle località sismiche senza la necessità della previa autorizzazione scritta è stata ritenuta fondata dalla Corte.

Tale articolo recepisce l'articolo 94 del dpr 380/2001 prevedendo: «Fermo restando l'obbligo del titolo abilitativo all'intervento edilizio, nelle località sismiche, il richiedente può applicare le procedure previste dall'articolo 32 della legge regionale 19 maggio 2003, n.7».

Tale articolo delinea un regime relativo alla realizzazione di opere in zone sismiche secondo il quale «non si rende necessaria l'autorizzazione all'inizio dei lavori» che «possono essere comunque avviati, dopo l'attestazione di avvenuta presentazione del progetto rilasciata dall'Ufficio del Genio civile».

L'articolo 94 del T.U. edilizia prevede che nelle località sismiche (ad eccezione di quelle a bassa sismicità indicate in appositi decreti) non si possono iniziare lavori senza la preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della regione.

Tale principio è espressione evidente dei 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).

La disposizione regionale impugnata, pertanto, deve essere ricondotta alla materia della «protezione civile», rispetto alla quale lo statuto speciale non assegna alcuna specifica competenza alla Regione siciliana.

Sulla base dei medesimi argomenti e in riferimento agli stessi parametri è stata promossa questione di legittimità costituzionale nei confronti del comma 3 dello stesso art. 16, nella parte in cui stabilisce che non sono assoggettati alla preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio del Genio civile le opere minori ai fini della sicurezza per le costruzioni in zona sismica, gli interventi privi di rilevanza per la pubblica incolumità ai fini sismici e le varianti in corso d'opera, riguardanti parti strutturali che non rivestono carattere sostanziale, in quanto definiti e ricompresi in un apposito elenco approvato con deliberazione della Giunta regionale.

Per la ricorrente tali disposizioni introducono una categoria di lavori (“minori” secondo il legislatore siciliano) sottratti all'autorizzazione scritta preventiva, estranei all'orizzonte della disciplina statale e quindi in violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto in contrasto con i principi fondamentali della normativa statale vigente in materia di protezione civile, desumibili dagli artt. 94, 93 e 65 del t.u. edilizia, che impongono anche di dare comunicazione delle opere prima del loro inizio.

La Corte ha ritenuto fondata anche questa questione evidenziando che anche in tal caso si tratta di disposizioni riconducibili alla materia della «protezione civile», di cui la necessità della previa autorizzazione scritta costituisce principio fondamentale, al quale sono strettamente e strumentalmente connessi gli obblighi di preventiva denuncia dei lavori e presentazione dei progetti di costruzioni in zone sismiche nonché di generale preventiva denuncia dei lavori allo sportello unico, ai sensi degli artt. 93 e 65 del t.u. edilizia.

Disposizioni di recepimento del Testo Unico sull'edilizia (estensione del regime di edilizia libera ad interventi su impianti alimentati da fonti di energia rinnovabili; avvio di interventi in parchi e aree protette decorsi trenta giorni dalla presentazione della SCIA; permesso in sanatoria per interventi conformi alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente al solo momento della presentazione della domanda e introduzione del silenzio-assenso per decorso del termine di novanta giorni dalla richiesta; interventi edilizi in localita' sismiche in assenza di preventiva autorizzazione dell'ufficio del Genio civile; individuazione di "opere minori" sottratte all'autorizzazione scritta preventiva). - Legge della Regione siciliana 10 agosto 2016, n. 16 (Recepimento del Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia approvato con decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380), artt. 3, comma 2, lettera f); 11, comma 4; 14, commi 1 e 3, e 16, commi 1 e 3. (T-170232) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.46 del 15-11-2017)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 2, lettera f); 11, comma 4; 14 e 16, della legge della Regione siciliana 10 agosto 2016, n. 16 (Recepimento del Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia approvato con decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 18-20 ottobre 2016, depositato in cancelleria il 25 ottobre 2016 e iscritto al n. 66 del registro ricorsi 2016.

Udito nella udienza pubblica del 26 settembre 2017 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

udito l'avvocato dello Stato Gianfranco Pignatone 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, in via principale, di svariate disposizioni della legge della Regione siciliana 10 agosto 2016, n. 16 (Recepimento del Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia approvato con decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380), con cui la citata Regione ha provveduto a recepire talune disposizioni del cosiddetto testo unico dell'edilizia (da ora in poi t.u. edilizia), approvato con decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia - Testo A), apportandovi modifiche.

2.– In particolare, il ricorrente ha impugnato, anzitutto, l'art. 3, comma 2, lettera f), della predetta legge regionale, nella parte in cui consente di realizzare, senza alcun titolo abilitativo, gli impianti di energia da fonti rinnovabili e in tal modo li sottrae alla verifica di assoggettabilità a Valutazione di Impatto Ambientale (VIA), prescritta dalla normativa statale in materia di «tutela dell'ambiente». Secondo la ricorrente, una simile previsione eccederebbe dalle competenze legislative esclusive riconosciute alla Regione siciliana dall'art. 14, secondo comma, dello statuto speciale in materia di «urbanistica» e invaderebbe la sfera di competenza statale esclusiva in materia di «tutela dell'ambiente».

2.1. – In linea preliminare, non si riscontrano ostacoli all'esame nel merito delle censure promosse.

2.1.1.– Occorre, infatti, rilevare che né le modifiche frattanto apportate all'art. 6 del citato t.u. edilizia, oggetto di recepimento da parte della norma regionale impugnata, ad opera dell'art. 3 del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 222 (Individuazione di procedimenti oggetto di autorizzazione, segnalazione certificata di inizio di attività – SCIA – silenzio assenso e comunicazione e di definizione dei regimi amministrativi applicabili a determinate attività e procedimenti, ai sensi dell'articolo 5 della legge 7 agosto 2015, n. 124), né quelle introdotte dall'art. 9, comma 1, del decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 104 (Attuazione della direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che modifica la direttiva 2011/92/UE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, ai sensi degli articoli 1 e 14 della legge 9 luglio 2015, n. 114), che hanno inciso sul testo dell'art. 20 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), invocato dal ricorrente in quanto recante la disciplina statale in tema di verifica di assoggettabilità a VIA degli interventi edilizi, ivi compresi quelli corrispondenti ad impianti di energia da fonti rinnovabili, influiscono sulla questione proposta.

Infatti, le richiamate novelle statali – che, peraltro, hanno un diverso ambito di applicazione temporale (come espressamente indicato, ad esempio, all'art. 23 del d.lgs. n. 104 del 2017) – non sono tali da aver determinato il sopravvenuto difetto di interesse al ricorso (sentenze n. 252 del 2016, n. 17 del 2014 e n. 32 del 2012).

In un caso, il nuovo art. 6 del t.u. edilizia introduce al comma 1, lettera e-quater il regime di edilizia libera non per l'intera categoria degli impianti di energia da fonti rinnovabili, come fa la norma regionale, ma solo per una ristretta e specifica categoria degli stessi («i pannelli solari, fotovoltaici, a servizio degli edifici, da realizzare al di fuori della zona A di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444»).

Nell'altro caso, le modifiche apportate dall'art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 104 del 2017 al d.lgs. n. 152 del 2006, e in specie all'art. 20, adottate in attuazione della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 2014/52/U.E. del 16 aprile 2017 concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 aprile 2017, che modifica la direttiva 2011/92/U.E. concernente la valutazione

dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati), volta a «garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e della salute umana grazie alla definizione di requisiti minimi per la valutazione dell'impatto ambientale dei progetti» (considerando numero 41), la riduzione della complessità amministrativa e l'aumento dell'efficienza economica, non hanno eliminato la valutazione di assoggettabilità a VIA, che oggi è disciplinata, invece che dall'art. 20, dal precedente art. 19 del medesimo d.lgs. n. 152 del 2006, ma hanno semplicemente riordinato le scansioni procedurali già previste.

2.1.2.– Nessun rilievo mostra, inoltre, la circostanza che, nella delibera di promovimento della questione di legittimità costituzionale, non sia esplicitamente richiamato il parametro dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., viceversa indicato nel ricorso introduttivo.

Considerato che, secondo la giurisprudenza costituzionale costante, solo «l'omissione di qualsiasi accenno ad un parametro costituzionale nella delibera di autorizzazione all'impugnazione dell'organo politico, comporta l'esclusione della volontà del ricorrente di promuovere la questione al riguardo, con conseguente inammissibilità della questione che, sul medesimo parametro, sia stata proposta dalla difesa nel ricorso» (sentenza n. 239 del 2016; nello stesso senso, sentenze n. 46 del 2015 e n. 298 del 2013), nella specie non ricorrono tali condizioni.

Pur in assenza del riferimento (numerico) espresso all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., è evidente che il ricorrente, sostenendo che la norma regionale vada al di là della sfera di competenza esclusiva in materia di urbanistica e si ponga in contrasto con la normativa statale in materia di «tutela dell'ambiente», denuncia la lesione della competenza legislativa esclusiva statale in questa materia, competenza che, peraltro, in tal caso, rileva solo in quanto delimita la competenza regionale esclusiva in materia di urbanistica assegnata dall'art. 14, primo comma, lettera f), dello statuto, espressamente richiamato.

2.2. – Nel merito, la questione è fondata.

La disposizione impugnata è contenuta nell'art. 3 della legge regionale n. 16 del 2016, rubricato «Recepimento con modifiche dell'articolo 6 “Attività edilizia libera” del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380».

Essa estende, espressamente, il predetto regime di edilizia libera anche agli interventi inerenti alla realizzazione degli impianti alimentati da fonti di energia rinnovabile di cui agli articoli 5 e 6 del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 (Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE) in contrasto con la medesima normativa statale richiamata.

Infatti, l'art. 5 del citato d.lgs. n. 28 del 2011 – che ha provveduto a dare attuazione alla direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili (Direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE) – assoggetta, al comma 1, «la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli impianti, nonché le modifiche sostanziali degli impianti stessi all'autorizzazione unica di cui all'articolo 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 come modificato dal presente articolo ». Quest'ultima norma, che costituisce, a sua volta, recepimento della precedente direttiva 2001/77/CE (Direttiva 2001/77/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 settembre 2001 sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità), stabilisce, nel segno della semplificazione amministrativa, la sottoposizione della realizzazione degli impianti ad energia rinnovabile all'autorizzazione unica, ma fa espressamente salvo «il previo espletamento, qualora prevista, della verifica di assoggettabilità sul progetto preliminare, di cui all'articolo 20 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni » (comma 4).

La norma regionale impugnata, nella parte in cui dispone che gli interventi inerenti agli «impianti ad energia rinnovabile di cui agli articoli 5 e 6 del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28» (lettera f del comma 2) «possono essere eseguiti senza alcun titolo abilitativo» (primo periodo del comma 2), «previa comunicazione anche per via telematica dell’inizio dei lavori», facendo salve solo «le prescrizioni delle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie, di quelle relative all’efficienza energetica, di tutela dal rischio idrogeologico nonché delle disposizioni contenute nel decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, della vigente normativa regionale sui parchi e sulle riserve naturali e della normativa relativa alle zone pSIC, SIC, ZSC e ZPS, ivi compresa la fascia esterna di influenza per una larghezza di 200 metri» (primo periodo del comma 1), senza alcun riferimento alle «autorizzazioni eventualmente obbligatorie ai sensi delle normative di settore» (richiamate, invece, dall’art. 6 del t.u. edilizia), esclude la realizzazione di siffatti impianti (genericamente e complessivamente identificati) da ogni verifica preventiva inerente all’eventuale incidenza dannosa sull’ambiente, in contrasto con quanto prescritto dal legislatore statale.

Questa Corte già in altre occasioni ha affermato che «l’obbligo di sottoporre il progetto alla procedura di VIA o, nei casi previsti, alla preliminare verifica di assoggettabilità a VIA, rientra nella materia della “tutela ambientale”» (sentenza n. 215 del 2005; nello stesso senso, ex plurimis, sentenze n. 234 e n. 225 del 2009).

E ha precisato che esso rappresenta «nella disciplina statale, anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di protezione uniforme che si impone sull’intero territorio nazionale, pur nella concorrenza di altre materie di competenza regionale (tra le altre, sentenze n. 120 del 2010, n. 249 del 2009 e n. 62 del 2008), comprese la “produzione”, il “trasporto” e la “distribuzione nazionale dell’energia” (sentenza n. 88 del 2009)» (sentenza n. 215 del 2015).

Con specifico riguardo, poi, alla realizzazione di impianti di energia da fonti rinnovabili, si è pure rilevata la concorrenza di vari interessi, costituzionalmente rilevanti, per certi versi interni alla medesima materia della «tutela dell’ambiente», che si realizza «attraverso l’incrocio di diverse tipologie di verifica, il cui coordinamento e la cui acquisizione sincronica, essendo necessari per l’autorizzazione unica finale, non tollerano ulteriori differenziazioni su base regionale» (sentenza n. 267 del 2016).

In altri termini, attraverso distinti sub-procedimenti, il legislatore statale ha operato il bilanciamento tra l’intrinseca utilità di simili impianti, che producono energia senza inquinare l’ambiente, e il principio di precauzione attuato mediante la separata verifica che gli stessi impianti non danneggino in altro modo il medesimo ambiente (in tal senso, sentenza n. 267 del 2016).

Posto che la disciplina statale relativa alla tutela dell’ambiente «viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza» (sentenza n. 67 del 2010), appare evidente che, nella specie, il legislatore regionale ha oltrepassato tale limite alla propria competenza in materia di «urbanistica» e ha invaso la sfera di competenza esclusiva del legislatore statale, nella parte in cui ha escluso le prelieve verifiche dell’impatto ambientale degli impianti ad energia rinnovabile, che il legislatore statale ha ritenuto di garantire attraverso la complessa disciplina del procedimento inerente alla realizzazione degli impianti, in un’ottica di ragionevole bilanciamento dei contrapposti interessi coinvolti.

Deve, pertanto, dichiararsi l’illegittimità costituzionale dell’art. 3, comma 2, lettera f), nella parte in cui consente di realizzare, in assenza di titolo abilitativo, tutti gli interventi inerenti agli impianti ad energia rinnovabile di cui agli artt. 5 e 6 del d.lgs. n. 28 del 2011, senza fare salvo il previo espletamento della verifica di assoggettabilità a VIA sul progetto preliminare, qualora prevista.

3.– Il Presidente del Consiglio dei ministri promuove, inoltre, questione di legittimità costituzionale dell’art. 11, comma 4, della medesima legge regionale n. 16 del 2016 – nella parte in cui, disponendo il recepimento con modifiche dell’articolo 23-bis del t.u. edilizia, consente di avviare alcuni interventi edilizi, ricadenti nei siti di «Natura 2000» e nei parchi, decorsi trenta giorni dalla presentazione della segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA), in mancanza della

comunicazione da parte dello sportello unico dell'avvenuta acquisizione degli eventuali atti di assenso preventivi, anche nei casi in cui l'intervento debba essere preceduto dalla Valutazione di Incidenza (VINCA), prescritta dall'art. 5, comma 6, 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), in attuazione della direttiva 92/43/CEE (Direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla Conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche), con particolare riguardo al suo art. 6.

La norma impugnata, eccedendo dalle competenze legislative riconosciute alla Regione dall'art. 14 dello statuto speciale, configurerebbe una modalità di superamento dei pareri mediante silenzio-assenso, in palese contrasto con gli obblighi derivanti dalla direttiva 92/43/CEE, oltre che con la normativa statale in materia di tutela dell'ambiente, di cui al citato art. 5, comma 6, d.P.R. n. 357 del 1997, e all'art. 20, comma 3, del d.P.R. n. 380 del 2001.

3.1. – Occorre, preliminarmente, rilevare che i mutamenti sopravvenuti del quadro normativo di riferimento sono ininfluenti ai fini dello scrutinio delle questioni di legittimità costituzionale ora in esame.

Infatti, sia le modifiche apportate all'art. 23-bis del t.u. edilizia, oggetto di recepimento, ad opera dell'art. 3, comma 1, lettera h), del d.lgs. n. 222 del 2016, sia quelle che hanno inciso sulla formulazione dell'art. 20 del medesimo Testo unico, richiamato tanto dall'art. 23-bis citato., che dall'art. 11 della legge regionale n. 16 del 2016, e che sono state introdotte per effetto dell'art. 3, comma 1, lettera d), del d.lgs. n. 222 del 2016, non incidono né sono strettamente connesse con le disposizioni oggetto di contestazione.

3.2. – Ancora in via preliminare, va dichiarata inammissibile la censura relativa alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera a), Cost.

Nella parte introduttiva del ricorso è evocata congiuntamente «la violazione dell'art. 14 dello statuto speciale e dell'art. 117, primo comma e secondo comma, lettera a), Cost., in relazione alle disposizioni della direttiva 92/43/CEE (con particolare riguardo all'articolo 6 di essa) ed all'art. 5 comma 6 del d.P.R. 8/9/1997, n. 357».

A tale affermazione, tuttavia, non segue alcuna motivazione in ordine alla pretesa violazione della competenza esclusiva statale in materia di «rapporti dello Stato con l'Unione europea», di cui alla lettera a), del secondo comma dell'art. 117 Cost.

Dopo aver rilevato il contrasto della norma regionale con la norma statale attuativa della direttiva europea, il ricorrente si limita, infatti, a rilevare che la norma regionale in esame, «ponendosi in contrasto con gli obblighi di origine comunitaria di cui alla direttiva 92/43/CEE e con la normativa statale di cui all'articolo 5, comma 6, d.P.R. n. 357 del 1997, eccede dalle competenze statutarie riconosciute alla Regione siciliana dallo statuto speciale di autonomia».

Risulta del tutto evidente, in proposito, non solo l'assertività della censura, ma anche l'inconferenza del parametro evocato, «che non può essere considerato un diverso ed ulteriore presidio, rispetto agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., del rispetto dei vincoli comunitari» (sentenza n. 185 del 2011).

3.3.– Non sussistono, viceversa, ragioni che impediscano di esaminare nel merito le censure di violazione dell'art. 117, primo comma e secondo comma, lettera s), Cost., nonostante il mancato richiamo testuale nella delibera di promovimento della questione di legittimità costituzionale di tali parametri, alla luce dei medesimi argomenti svolti supra al punto 2.1.2.

Anche in tal caso, infatti, risulta agevole desumere dalla denunciata violazione degli obblighi di natura comunitaria e della normativa statale in materia di tutela dell'ambiente la dedotta lesione sia della competenza esclusiva statale in materia di «tutela dell'ambiente» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), sia dell'art. 117, primo comma, Cost.

3.4.– Occorre, allora, passare allo scrutinio della censura di violazione dell’art.117, secondo comma, lettera s), Cost., mossa nei confronti della norma regionale in esame.

Il ricorrente ritiene che quest’ultima vada al di là della competenza legislativa regionale esclusiva prevista dall’art. 14 dello statuto speciale in materia di «urbanistica» e si ponga in contrasto con la normativa statale in materia di «tutela dell’ambiente», nella parte in cui consente di avviare alcuni interventi edilizi, ricadenti nei siti di «Natura 2000» e nei parchi, decorsi semplicemente trenta giorni dalla presentazione della segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA), in mancanza della comunicazione da parte dello sportello unico dell’avvenuta acquisizione degli atti di assenso, anche nei casi in cui l’intervento abbia necessità di acquisire preventivamente la Valutazione di Incidenza (VINCA).

3.4.1. – La questione non è fondata, nei termini di seguito precisati.

La disposizione impugnata è contenuta nell’art. 11 della legge regionale n. 16 del 2016, intitolato «Recepimento con modifiche dell’articolo 23-bis “Autorizzazioni preliminari alla segnalazione certificata di inizio attività e alla comunicazione dell’inizio dei lavori” del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380».

Tale articolo dispone, al comma 1, con una formulazione identica a quella di cui al comma 1 dell’art. 23-bis del t.u. edilizia, oggetto di recepimento, che «l’interessato può richiedere allo sportello unico di provvedere all’acquisizione di tutti gli atti di assenso, comunque denominati, necessari per l’intervento edilizio, o presentare istanza di acquisizione dei medesimi atti di assenso contestualmente alla segnalazione.

Lo sportello unico comunica tempestivamente all’interessato l’avvenuta acquisizione degli atti di assenso. Se tali atti non sono acquisiti entro il termine di cui all’articolo 20, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, come introdotto dall’articolo 1, si applica quanto previsto dal comma 5-bis del medesimo articolo».

Entrambe le norme, regionale e statale, dispongono (al comma 2) che «in caso di presentazione contestuale della segnalazione certificata di inizio attività e dell’istanza di acquisizione di tutti gli atti di assenso, comunque denominati, necessari per l’intervento edilizio, l’interessato può dare inizio ai lavori solo dopo la comunicazione da parte dello sportello unico dell’avvenuta acquisizione dei medesimi atti di assenso o dell’esito positivo della conferenza di servizi».

Al comma 4, l’art. 23-bis del t.u. edilizia statuisce che, «[a]ll’interno delle zone omogenee A) di cui al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, e in quelle equipollenti secondo l’eventuale diversa denominazione adottata dalle leggi regionali gli interventi cui è applicabile la segnalazione certificata di inizio attività non possono in ogni caso avere inizio prima che siano decorsi trenta giorni dalla data di presentazione della segnalazione».

Nel recepire tale previsione, il legislatore regionale siciliano ha provveduto, con la norma impugnata, a individuare le «aree equipollenti» (di cui all’art. 23-bis del t.u. edilizia) alle «zone omogenee A) di cui al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444» — all’interno delle quali gli interventi, soggetti a SCIA, non possono avere inizio prima che siano decorsi trenta giorni dalla data di presentazione della segnalazione certificata di inizio di attività – negli «immobili sottoposti ai vincoli del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, ovvero su immobili ricadenti all’interno di parchi e riserve naturali o in aree protette dalla normativa relativa alle zone pSIC, SIC, ZSC e ZPS, ivi compresa la fascia esterna di influenza per una larghezza di 200 metri».

Una simile elencazione ricomprende siti che fanno parte della cosiddetta Rete «Natura 2000», che include siti di interesse comunitario (SIC), zone speciali di conservazione (ZSC) e zone di protezione speciale (ZPS), in attuazione della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (cosiddetta direttiva Habitat), nonché della direttiva 79/409/CEE del Consiglio, del 2 aprile 1979 concernente la conservazione degli uccelli selvatici (cosiddetta direttiva Uccelli).

Tale rete è volta a garantire il mantenimento a lungo termine degli habitat naturali e delle specie di flora e fauna minacciati a livello comunitario. In questa prospettiva, l’art. 6 della citata

direttiva 92/43/CEE ha imposto agli Stati membri l'adozione di misure atte a evitare nelle zone speciali di conservazione il degrado degli habitat naturali e degli habitat di specie nonché la perturbazione delle specie per cui le zone sono state designate, fra le quali, in particolare, la valutazione di incidenza.

Al comma 3 dell'art. 6 si dispone infatti che «qualsiasi piano o progetto non direttamente connesso e necessario alla gestione del sito ma che possa avere incidenze significative su tale sito, singolarmente o congiuntamente ad altri piani e progetti, forma oggetto di una opportuna valutazione dell'incidenza che ha sul sito, tenendo conto degli obiettivi di conservazione del medesimo».

Si è, inoltre, precisato che «le autorità nazionali competenti danno il loro accordo su tale piano o progetto soltanto dopo aver avuto la certezza che esso non pregiudicherà l'integrità del sito in causa e, se del caso, previo parere dell'opinione pubblica».

In attuazione di tale disposto è stato adottato l'art. 5 del d.P.R. n. 357 del 1997, che prescrive la previa «valutazione di incidenza» di tutti i piani territoriali, urbanistici e di settore incidenti sui proposti siti di importanza comunitaria, sui siti di importanza comunitaria, sulle zone speciali di conservazione, e anche di tutti gli «interventi non direttamente connessi e necessari al mantenimento in uno stato di conservazione soddisfacente delle specie e degli habitat presenti nel sito, ma che possono avere incidenze significative sul sito stesso, singolarmente o congiuntamente ad altri interventi» (comma 3).

Da tempo questa Corte ha affermato - e di recente ha ribadito - che «la disciplina della valutazione di incidenza ambientale (VINCA) sulle aree protette ai sensi di “Natura 2000”, contenuta nell'art. 5 del regolamento di cui al d.P.R. n. 357 del 1997, deve ritenersi ricompresa nella “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema”, rientrando nella competenza esclusiva statale» (sentenza n. 195 del 2017).

Considerato anche che «la legislazione statale attua quanto disposto dalla normativa dell'Unione, in base alla quale VIA e VINCA debbono precedere l'avvio dell'attività» sentenza n. 117 del 2015, non residua «alcuno spazio per il legislatore regionale che gli permetta di apportare deroghe alla natura preventiva di tali istituti (sentenze n. 28 del 2013 e n. 227 del 2011)» (sentenza n. 117 del 2015).

Ciò vale anche per le Regioni ad autonomia speciale, che siano titolari di competenze legislative statutarie esclusive, come nel caso della Regione siciliana.

Esse sono, infatti, comunque tenute a rispettare la disciplina statale in materia, che costituisce «un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza» (sentenza n. 67 del 2010), anche ove si tratti, appunto, di competenze esclusive.

Nella specie, tuttavia, la Regione siciliana non ha varcato tale limite.

Si deve, infatti, intendere – peraltro in linea con l'art. 23-bis del t.u. edilizia oggetto di recepimento e secondo una lettura sistematica e coerente delle disposizioni di cui si compone lo stesso art. 11 della legge regionale n. 16 del 2016 – che la previsione del comma 4, in base alla quale, decorsi trenta giorni dalla presentazione della SCIA, possono essere iniziati i lavori anche nei siti «Natura 2000» e nei parchi, implichi il rispetto di quanto prescritto dai commi 1 e 2, e cioè che o siano stati già adottati gli atti di assenso (e quindi sia stata già effettuata positivamente la Valutazione di Incidenza per gli interventi nei siti «Natura 2000») o che, ove quest'ultima sia richiesta contestualmente con la presentazione della SCIA, debba comunque attendersi, per l'avvio dei lavori, la comunicazione preventiva da parte dello sportello unico dell'avvenuta acquisizione dei medesimi atti di assenso, alla stregua di quanto statuito al comma 2 del medesimo art. 11 della l. reg. n. 16 del 2016.

Così interpretata, la disposizione regionale censurata non si prefigura alcun superamento dei pareri mediante silenzio-assenso, in contrasto con la normativa statale di recepimento della normativa europea, e dunque la dedotta violazione degli artt. 14 dello statuto speciale e 117, secondo comma, lettera s), Cost. risulta priva di fondamento.

3.5.– Sulla base di analoghi argomenti, si rivela non fondata anche la questione proposta in riferimento all’art. 117, primo comma, Cost., in relazione all’art. 6 della citata direttiva 92/43/CEE, cosiddetta direttiva Habitat.

Una volta appurato, infatti, che la norma regionale impugnata non esclude, ma anzi presuppone la previa acquisizione dell’esito positivo della Valutazione di Incidenza degli interventi realizzati nei siti «Natura 2000», – valutazione prescritta, come si è già ricordato, dall’art. 6 della suddetta direttiva, recepito con l’art. 5 del d.P.R. n. 357 del 1997 –, si rivela priva di fondamento anche la dedotta violazione del corrispondente obbligo derivante dalla normativa europea.

4.– Viene, poi, impugnato l’art. 14 della medesima legge regionale n. 16 del 2016, in specie là dove, recependo nell’ordinamento regionale l’art. 36 del t.u. edilizia in materia di “accertamento di conformità”, stabilisce, al comma 1, che «il responsabile dell’abuso, o l’attuale proprietario dell’immobile, possono ottenere il permesso in sanatoria se l’intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente al momento della presentazione della domanda» e, al comma 3, che «in presenza della documentazione e dei pareri previsti, sulla richiesta di permesso in sanatoria il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale si pronuncia con adeguata motivazione, entro novanta giorni decorsi i quali la richiesta si intende assentita».

Tali previsioni sarebbero entrambe costituzionalmente illegittime per violazione dell’art. 14, primo comma, lettera f), dello statuto speciale e dell’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. Infatti, la prima (il comma 1) introdurrebbe una surrettizia forma di condono edilizio e con ciò eccederebbe dalla competenza legislativa esclusiva attribuita alla Regione in materia di urbanistica dall’art. 14, primo comma, lettera f), dello statuto, con conseguente invasione della sfera di competenza esclusiva statale in materia di «ordinamento penale» di cui all’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Quanto alla seconda (il comma 3 del medesimo art. 14), essa, nella parte in cui introduce un meccanismo di silenzio-assenso ai fini del rilascio del permesso in sanatoria, che discende dal mero decorso del termine di novanta giorni, in contrasto con la normativa statale, determinerebbe un effetto estintivo delle contravvenzioni contemplate dall’art. 44 del t.u. edilizia, incidendo, anche in tal caso, sulla competenza esclusiva del legislatore statale di cui all’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

L’art. 14, commi 1 e 3, si porrebbe in contrasto anche con l’art. 3 Cost. in quanto, secondo il ricorrente, introdurrebbe una discriminazione ingiustificata fra soggetti operanti in diverse Regioni, a parità di comportamento tenuto.

4.1.– Le questioni promosse nei confronti dell’art. 14, commi 1 e 3, della legge regionale n. 16 del 2016, in riferimento agli artt. 14, primo comma, lettera f), dello statuto speciale e 117, secondo comma, lettera l), Cost., sono fondate.

Le disposizioni impuginate sono contenute nell’art. 14 della legge regionale n. 16 del 2016, intitolato «Recepimento con modifiche dell’articolo 36 “Accertamento di conformità” del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380».

Come si evince dalla stessa intitolazione, l’art. 36 del d.P.R. n. 380 del 2001 disciplina l’accertamento di conformità e cioè quello strumento attraverso cui si consente la sanatoria di manufatti o opere, realizzati in assenza di titolo edilizio.

Al fine del rilascio del permesso in sanatoria, la norma statale prescrive che gli interventi abusivi siano conformi alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al tempo della realizzazione dell’opera, sia al momento della presentazione della istanza di cui all’art. 36 (cosiddetta doppia conformità).

Come confermato dalla giurisprudenza di legittimità (di recente Cass., sez terza, n. 26425 del 2016; Cass., sez. terza, n. 35872 del 2016) e dalla recente giurisprudenza amministrativa (Consiglio di Stato, sez. sesta, n. 3194 del 2016), il rilascio del permesso in sanatoria estingue il reato di cui all’art. 44 del Testo unico dell’edilizia, sempre che «ricorrono tutte le condizioni espressamente indicate dall’art. 36 della normativa e precisamente, la doppia conformità delle opere

alla disciplina urbanistica vigente sia al momento della realizzazione del manufatto, sia al momento della presentazione della domanda di sanatoria, dovendo escludersi la possibilità di una legittimazione postuma di opere originariamente abusive che, solo successivamente, in applicazione della c.d. sanatoria giurisprudenziale, o impropria, siano divenute conformi alle norme edilizie ovvero agli strumenti di pianificazione urbanistica» (Cass., sez terza, n. 26425 del 2016). L'art. 36 del t.u. edilizia stabilisce, inoltre, che, trascorsi 60 giorni dalla presentazione dell'istanza senza che l'ufficio competente si sia pronunciato, si formi il cosiddetto silenzio rigetto, che pertanto esclude l'effetto estintivo del reato.

Questa Corte si è più volte occupata del principio dell'accertamento di conformità di cui all'art. 36 t.u.edilizia e ha affermato che esso, che costituisce «principio fondamentale nella materia governo del territorio» (da ultimo, sentenza n. 107 del 2017), è «finalizzato a garantire l'assoluto rispetto della disciplina urbanistica ed edilizia durante tutto l'arco temporale compreso tra la realizzazione dell'opera e la presentazione dell'istanza volta ad ottenere l'accertamento di conformità» (sentenza n. 101 del 2013).

Tale istituto si distingue dal condono edilizio, in quanto «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», laddove il condono edilizio «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» (sentenza n. 50 del 2017).

Anche a prescindere da tali classificazioni, occorre ricordare che, sebbene questa Corte abbia riconosciuto che la disciplina dell'accertamento di conformità attiene al governo del territorio, ha comunque precisato che spetta al legislatore statale la scelta sull'an, sul quando e sul quantum della sanatoria, potendo il legislatore regionale intervenire solo per quanto riguarda l'articolazione e la specificazione di tali disposizioni (sentenza n. 233 del 2015).

Quanto alle Regioni ad autonomia speciale, ove nei rispettivi statuti si prevedano competenze legislative di tipo primario, si è puntualizzato che esse devono, in ogni caso, rispettare il limite della materia penale e di «quanto è immediatamente riferibile ai principi di questo intervento eccezionale di grande riforma», come nel caso del titolo abilitativo edilizio in sanatoria (sentenza n. 196 del 2004).

Nel caso di specie, la norma regionale impugnata consente il rilascio del permesso in sanatoria nel caso di intervento edilizio di cui sia attestata la conformità alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente al solo momento della presentazione della domanda e non anche a quello della realizzazione dello stesso, in difformità dall'art. 36 del t.u. edilizia (comma 1).

La stessa norma (comma 3) introduce anche l'istituto del silenzio assenso, in luogo di quello del silenzio rigetto, previsto dal citato art. 36. Senonchè la scelta della qualificazione giuridica del comportamento omissivo dell'amministrazione costituisce espressione di una norma di principio, condizionando – come nel caso di specie – fra l'altro l'effetto estintivo delle contravvenzioni contemplate dall'art. 44 del t.u. edilizia.

Queste disposizioni finiscono con il configurare un surrettizio condono edilizio e comunque travalicano la competenza legislativa esclusiva attribuita alla Regione in materia di urbanistica dall'art. 14, comma 1, lettera f), dello statuto speciale, invadendo la competenza esclusiva statale in materia di «ordinamento penale» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., con riguardo alla sanatoria di abusi edilizi.

Né alcun rilievo assume la presunta coerenza delle disposizioni impugnite con gli approdi di una parte della giurisprudenza amministrativa (sulla cosiddetta sanatoria giurisprudenziale), peraltro contraddetta da orientamenti consolidati, espressi anche di recente (Consiglio di Stato, sez. sesta, n. 3194 del 2016), «perché un suo eventuale riconoscimento normativo non potrebbe che provenire dal legislatore statale» (sentenza n. 233 del 2015).

Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, commi 1 e 3, nella parte in cui, rispettivamente, prevedono che «il responsabile dell'abuso, o l'attuale proprietario dell'immobile, possono ottenere il permesso in sanatoria se l'intervento risulti conforme alla

disciplina urbanistica ed edilizia vigente al momento della presentazione della domanda» (comma 1) e non anche a quella vigente al momento della realizzazione dell'intervento; e nella parte in cui si pone «un meccanismo di silenzio-assenso che discende dal mero decorso del termine di novanta giorni» (comma 3) dalla presentazione dell'istanza al fine del rilascio del permesso in sanatoria.

4.2.– Resta assorbita l'ulteriore censura rivolta alle stesse disposizioni in riferimento all'art. 3 Cost.

5.– Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita, inoltre, della legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, della legge regionale n. 16 del 2016, nella parte in cui consente l'inizio dei lavori edilizi nelle località sismiche, senza la necessità della previa autorizzazione scritta.

Tale norma determinerebbe una violazione dell'art. 14 dello statuto speciale e dell'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto si porrebbe in contrasto con il principio della previa autorizzazione scritta all'inizio dei lavori edilizi nelle località sismiche, contenuto nell'art. 94 del Testo unico dell'edilizia e qualificato come principio fondamentale in materia di protezione civile, materia di competenza concorrente.

5.1.– La questione è fondata.

La disposizione impugnata è contenuta nell'art. 16, intitolato «Recepimento con modifiche dell'articolo 94 “Autorizzazione per l'inizio dei lavori” del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380».

Il comma 1 del predetto art. 16 testualmente recita: «Fermo restando l'obbligo del titolo abilitativo all'intervento edilizio, nelle località sismiche, il richiedente può applicare le procedure previste dall'articolo 32 della legge regionale 19 maggio 2003, n.7».

Tale art. 32 delinea un regime relativo alla realizzazione di opere in zone sismiche secondo il quale «non si rende necessaria l'autorizzazione all'inizio dei lavori», che «possono essere comunque avviati, dopo l'attestazione di avvenuta presentazione del progetto rilasciata dall'Ufficio del Genio civile».

L'art. 94 del Testo unico dell'edilizia, oggetto di recepimento, è volto, come risulta dalla medesima intitolazione, a disciplinare l'«autorizzazione per l'inizio dei lavori» e prescrive, al comma 1, che «nelle località sismiche, ad eccezione di quelle a bassa sismicità all'uopo indicate nei decreti di cui all'articolo 83, non si possono iniziare lavori senza preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della regione».

Come ripetutamente affermato da questa Corte, tale principio costituisce espressione evidente «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)» (sentenza n. 60 del 2017).

La disposizione regionale impugnata, pertanto, deve essere ricondotta alla materia della «protezione civile», rispetto alla quale lo statuto speciale non assegna alcuna specifica competenza alla Regione siciliana, cosicché, in virtù dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), deve applicarsi anche ad essa quanto previsto dall'art. 117, terzo comma, Cost.

L'art. 16, comma 1, della legge regionale n. 16 del 2016, di conseguenza, nella parte in cui consente l'avvio dei lavori nelle zone sismiche in assenza della previa autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della Regione, contrasta con il principio fondamentale espresso dall'art. 94 del Testo unico dell'edilizia, secondo cui, nelle zone sismiche, «l'autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della Regione condiziona l'effettivo inizio di tutti i lavori, nel senso che in mancanza di essa il soggetto interessato non può intraprendere alcuna opera, pur se in possesso del prescritto titolo abilitativo edilizio» (sentenza n. 272 del 2016).

Si tratta, peraltro, di un principio che «riveste una posizione “fondante” del settore dell’ordinamento al quale pertiene, attesa la rilevanza del bene protetto», costituito dall’incolumità pubblica, che «non tollera alcuna differenziazione collegata ad ambiti territoriali» (sentenza n. 272 del 2016).

Va, pertanto, dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 16, comma 1, della legge regionale n. 16 del 2016.

6.– Sulla base dei medesimi argomenti e in riferimento agli stessi parametri, è, infine, promossa questione di legittimità costituzionale nei confronti del comma 3 dello stesso art. 16 della citata legge regionale, nella parte in cui stabilisce che «per lo snellimento delle procedure di denuncia dei progetti ad essi relativi, non sono assoggettati alla preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio del Genio civile le opere minori ai fini della sicurezza per le costruzioni in zona sismica, gli interventi privi di rilevanza per la pubblica incolumità ai fini sismici e le varianti in corso d’opera, riguardanti parti strutturali che non rivestono carattere sostanziale, in quanto definiti e ricompresi in un apposito elenco approvato con deliberazione della Giunta regionale» e che «il progetto di tali interventi, da redigere secondo le norme del D.M. 14 gennaio 2008 e successive modifiche ed integrazioni, è depositato al competente ufficio del Genio civile prima del deposito presso il comune del certificato di agibilità».

Il ricorrente sostiene che tali disposizioni introducano una categoria di lavori (“minori” secondo il legislatore siciliano), sottratti all’autorizzazione scritta preventiva, estranei all’orizzonte della disciplina statale e quindi in violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost., in quanto in contrasto con i principi fondamentali della normativa statale vigente in materia di protezione civile, desumibili dagli artt. 94, 93 e 65 del t.u. edilizia, che impongono anche di dare comunicazione delle opere prima del loro inizio.

6.1. – La questione è fondata sulla base dei medesimi argomenti svolti nel paragrafo 5.1.

Anche in tal caso si tratta di disposizioni riconducibili alla materia della «protezione civile», di cui la necessità della previa autorizzazione scritta costituisce principio fondamentale, al quale sono strettamente e strumentalmente connessi gli obblighi di preventiva «denuncia dei lavori e presentazione dei progetti di costruzioni in zone sismiche», nonché di generale preventiva denuncia dei lavori allo sportello unico, di cui agli artt. 93 e 65 del medesimo t.u. edilizia.

Le disposizioni regionali impugnate, pertanto, là dove sottraggono alla autorizzazione scritta le “opere minori”, escludendo peraltro ogni forma di comunicazione dei relativi progetti, si pongono in contrasto con il principio fondamentale della previa autorizzazione scritta, contemplato dall’art. 94 del t.u. edilizia, in materia di «protezione civile», e con i connessi principi di previa comunicazione dei relativi progetti.

Con riguardo ad analoghe norme regionali, questa Corte ha dichiarato che nessun rilievo riveste la circostanza che la norma regionale esenterebbe dalla previa autorizzazione sismica le sole opere “minori”, rispetto alle quali sarebbe sufficiente l’autocertificazione del tecnico sul rispetto della disciplina di settore (sentenza n. 272 del 2016).

Per un verso, gli interventi sul patrimonio edilizio esistente (alcuni dei quali possono anche presentare rilevante impatto edilizio) sono ricompresi nell’ampio e trasversale concetto di opera edilizia rilevante per la pubblica incolumità utilizzato dalla normativa statale (artt. 83 e 94 del t.u. edilizia) con riguardo alle zone dichiarate sismiche, e ricadono quindi nell’ambito di applicazione dello stesso art. 94.

Per altro verso, l’autorizzazione preventiva costituisce «uno strumento tecnico idoneo ad assicurare un livello di protezione dell’incolumità pubblica indubbiamente più forte e capillare» (sentenza n. 272 del 2016).

Deve, pertanto, essere dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 16, comma 3, della legge regionale n. 16 del 2016.

Per Questi Motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, lettera f), della legge della Regione siciliana 10 agosto 2016, n. 16 (Recepimento del Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia approvato con decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380), nella parte in cui consente di realizzare, senza alcun titolo abilitativo, tutti gli interventi inerenti agli impianti ad energia rinnovabile di cui agli artt. 5 e 6 del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 (Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE) senza fare salvo il previo espletamento della verifica di assoggettabilità a VIA sul progetto preliminare, qualora prevista;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, commi 1 e 3, della legge della Regione siciliana n. 16 del 2016, nella parte in cui, rispettivamente, prevedono che «[...] il responsabile dell'abuso, o l'attuale proprietario dell'immobile, possono ottenere il permesso in sanatoria se l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente al momento della presentazione della domanda» (comma 1) e non anche a quella vigente al momento della realizzazione dell'intervento; e nella parte in cui si pone «un meccanismo di silenzio-assenso che discende dal mero decorso del termine di novanta giorni» (comma 3) dalla presentazione dell'istanza al fine del rilascio del permesso in sanatoria;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, commi 1 e 3, della legge della Regione siciliana n. 16 del 2016;

4) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 4, della legge della Regione siciliana n. 16 del 2016, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera a), Cost. dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 4, della legge della Regione siciliana n. 16 del 2016, promosse, in riferimento all'art. 117, primo e secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all'art. 6 della direttiva 92/43/CEE (Direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla Conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche), 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 giorno 26 settembre 2017.

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

Depositata in Cancelleria l'8 novembre 2017.

Sentenza: 10 ottobre 2017, n. 234

Materia: pubblico impiego

Parametri invocati: articolo 117, commi secondo, lett. L), e terzo, Costituzione; decreto legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito in legge 30 ottobre 2013, n. 125 (norma interposta)

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: articoli 7, comma 1, e 8, comma 1, della legge della Regione Umbria 17 agosto 2016, n. 10

Esito: illegittimità costituzionale dell'articolo 8, comma 1, L.R. Umbria 10/2016; cessazione della materia del contendere relativamente all'articolo 7, comma 1, L.R. Umbria 10/2016

Estensore nota: Enrico Righi

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha rinunciato all'impugnazione dell'articolo 7, comma 1, della l.r. Umbria 10/2016; in conseguenza di ciò, mancando una formale accettazione della rinuncia da parte della Regione Umbria, il ricorso non può per questa parte dirsi estinto, ma viene dichiarata la cessazione della materia del contendere in relazione all'articolo citato.

Per quanto riguarda la seconda disposizione impugnata, occorre premettere che il decreto legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito in legge 30 ottobre 2013, n. 125, prevede lo svolgimento di procedure concorsuali riservate al personale a tempo determinato del comparto sanità, della dirigenza medica e del ruolo sanitario.

Tali procedure sono state dettagliatamente disciplinate con il D.P.C.M. 6 marzo 2015, declinandone, di fatto, come "procedure di stabilizzazione" (la definizione è fornita dalla Corte).

L'articolo 8, comma 1, della l.r. Umbria 10/2016 estende le procedure di stabilizzazione mediante concorso riservato al personale della dirigenza amministrativa e tecnica del servizio sanitario regionale.

In relazione a questa disposizione della legge umbra, la Corte si pronuncia in maniera concisa e quasi tranciante, dal momento che ritiene fondata ed assorbente la considerazione che la disposizione verte in materia di diritto civile, dunque in ambito riservato alla potestà legislativa esclusiva dello Stato.

È noto infatti, ricorda la Corte, che il rapporto di pubblico impiego è, salve le eccezioni del cosiddetto impiego non contrattualizzato, ormai regolato dalla contrattazione collettiva, dunque dal diritto civile.

Conclusivamente, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale della norma scrutinata nel merito.

Sanita' - Modalita' di assolvimento dell'obbligo per gli enti del servizio sanitario nazionale di rispettare il limite di spesa per il personale posto dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010 - Estensione delle procedure concorsuali previste dal d.P.C.m. 6 marzo 2015 ai dirigenti del ruolo professionale, tecnico e amministrativo del servizio sanitario regionale. - Legge della Regione Umbria 17 agosto 2016, n. 10, recante «Modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 9 aprile 2015, n. 11 (Testo unico in materia di Sanita' e Servizi sociali) e alla legge regionale 30 marzo 2015, n. 8 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2015 in materia di entrate e di spese - Modificazioni ed integrazioni di leggi regionali)», artt. 7, comma 1, e 8, comma 1. (T-170234) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.46 del 15-11-2017)

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 7, comma 1, e 8, comma 1, della legge della Regione Umbria 17 agosto 2016, n. 10, recante «Modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 9 aprile 2015, n. 11 (Testo unico in materia di Sanità e Servizi sociali) e alla legge regionale 30 marzo 2015, n. 8 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2015 in materia di entrate e di spese - Modificazioni ed integrazioni di leggi regionali)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 17-19 ottobre 2016, depositato in cancelleria il 26 ottobre 2016 ed iscritto al n. 67 del registro ricorsi 2016.

Visto l'atto di costituzione della Regione Umbria;

udito nella udienza pubblica del 10 ottobre 2017 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

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 promosso questione di legittimità costituzionale degli artt. 7, comma 1, e 8, comma 1, della legge della Regione Umbria 17 agosto 2016, n. 10, recante «Modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 9 aprile 2015, n. 11 (Testo unico in materia di Sanità e Servizi sociali) e alla legge regionale 30 marzo 2015, n. 8 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2015 in materia di entrate e di spese - Modificazioni ed integrazioni di leggi regionali)».

Riguardo alla prima norma censurata, il ricorrente deduce la violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in quanto la disposizione regionale si porrebbe in contrasto con il principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica posto 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, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, finalizzato a garantire la riduzione della spesa per lavoro flessibile.

Riguardo alla seconda norma impugnata, il ricorrente deduce, invece, la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, Cost., in quanto la disposizione regionale, estendendo le procedure concorsuali di stabilizzazione previste dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 6 marzo 2015 (Disciplina delle procedure concorsuali riservate per l'assunzione di personale precario del comparto sanità) ai dirigenti del ruolo professionale, tecnico e amministrativo del servizio sanitario regionale (SSR), si porrebbe in contrasto con la disciplina statale che le limita all'area della dirigenza medica e del ruolo sanitario, violando anche il principio fondamentale della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica posto dall'art. 1, comma 543, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)».

2.– Il ricorrente, con atto depositato in udienza, ha rinunciato alla sola impugnazione dell'art. 7, comma 1, della l. reg. Umbria n. 10 del 2016.

Ne consegue che, limitatamente a questa disposizione, in mancanza di una formale accettazione da parte della Regione, deve essere dichiarata la cessazione della materia del contendere.

3.– La seconda questione proposta è fondata in riferimento all’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Infatti, a seguito dell’«intervenuta privatizzazione del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, che interessa, altresì, il personale delle Regioni, la materia è regolata dalla legge dello Stato e, in virtù del rinvio da essa operato, dalla contrattazione collettiva» (sentenza n. 286 del 2013).

La disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, ivi comprese le Regioni, è, quindi, «rimessa alla competenza legislativa statale di cui all’art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., in quanto riconducibile alla materia “ordinamento civile”, che vincola anche gli enti ad autonomia differenziata (cfr. sentenza n. 151 del 2010; sentenza n. 95 del 2007)» (sentenza n. 77 del 2013).

Nel caso in esame, la norma regionale impugnata estende le procedure concorsuali di stabilizzazione, riservate dall’art. 1, comma 2, del d.P.C.m. 6 marzo 2015 al «personale del comparto sanità e a quello appartenente all’area della dirigenza medica e del ruolo sanitario», ai dirigenti del ruolo professionale, tecnico e amministrativo del servizio sanitario regionale (SSR).

A prescindere dall’interpretazione della norma censurata, che la Regione ritiene conforme alla legge nazionale, con la quale si sarebbe posto in contrasto il d.P.C.m., è decisiva la considerazione che la materia regolata dalla Regione con norma primaria invade la competenza esclusiva del legislatore statale, cui è attribuita dalla Costituzione la materia dell’ordinamento civile.

Ciò ne comporta l’illegittimità costituzionale, in conformità del costante orientamento della giurisprudenza di questa Corte (ex multis sentenze n. 40 del 2017 e n. 195 del 2015), secondo cui anche la semplice novazione della fonte, con intrusione negli ambiti di competenza esclusiva statale, costituisce senz’altro causa di illegittimità costituzionale della norma regionale, derivante non dal modo in cui la norma ha in concreto disciplinato, ma dal fatto stesso di avere regolato una materia di competenza legislativa esclusiva dello Stato.

4.– Va, quindi, dichiarata l’illegittimità costituzionale della disposizione censurata.

5.– Le censure di violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost., debbono ritenersi assorbite.

Per Questi Motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 8, comma 1, della legge della Regione Umbria 17 agosto 2016, n. 10, recante «Modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 9 aprile 2015, n. 11 (Testo unico in materia di Sanità e Servizi sociali) e alla legge regionale 30 marzo 2015, n. 8 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2015 in materia di entrate e di spese - Modificazioni ed integrazioni di leggi regionali)»;

2) dichiara la cessazione della materia del contendere relativamente alla questione di legittimità costituzionale dell’art. 7, comma 1, della medesima legge regionale n. 10 del 2016.

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

Paolo GROSSI, Presidente
Giulio PROSPERETTI, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 10 novembre 2017.

Sentenza: 11 ottobre 2017, n. 235

Materia: equilibrio del bilancio delle regioni e degli enti locali

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Parametri invocati: articolo 5 della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), articoli 5, 114, 117, commi terzo e quarto, 118, 119 e 120 della Costituzione

Ricorrenti: Province autonome di Bolzano e di Trento, dalle Regioni autonome Trentino-Alto Adige/Südtirol e Friuli-Venezia Giulia, e dalle Regioni Veneto, Lombardia e Liguria,

Oggetto: articolo 3, comma 1, lettera a), della legge 12 agosto 2016, n. 164 (Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali)

Esito: illegittimità costituzionale

Estensore nota: Caterina Orione

Sintesi:

La disposizione impugnata ha modificato l'articolo 11 della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81, sesto comma, della Costituzione).

Essa è inerente il concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali.

La nuova norma, ora impugnata, ridisegna la disciplina di tale concorso, mediante la soppressione del Fondo straordinario originariamente previsto dall'articolo 11, in luogo del quale la lettera a) dell'unico comma dell'articolo 3 demanda alla legge dello Stato, nel rispetto dei principi stabiliti dalla medesima legge n. 243 del 2012, le modalità del concorso statale al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali, in ragione dell'andamento del ciclo economico o al verificarsi di eventi eccezionali.

Le regioni ricorrenti ritengono che la disposizione sia illegittima costituzionalmente, perché la definizione delle modalità del concorso statale (cfr. articolo 5, comma 1, lettera g)) è rinviata ad una "legge ordinaria", in violazione di quanto è disposto dall'articolo 5 della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale).

La disposizione sopracitata prevede una legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale, come prescritto dall'articolo 81, sesto comma, della Costituzione, quindi una "legge rinforzata".

La previsione di una legge ordinaria, per le ricorrenti Province e Regioni autonome, comporterebbe la violazione delle attribuzioni finanziarie, legislative e amministrative in molte materie, proprio in quanto si verte in tema di finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali, ed altresì andrebbe a modificare nella sostanza i rapporti finanziari tra le stesse e lo Stato.

Inoltre, la disposizione impugnata, per le restanti ricorrenti, nella parte in cui non prevede alcun coinvolgimento delle autonomie territoriali (intesa in Conferenza unificata, o parere), sarebbe lesiva del principio di leale collaborazione.

La prospettazione delle Regioni è contestata dall'Avvocatura dello Stato, che ritiene "che il generico riferimento, contenuto nella disposizione censurata, alle leggi dello Stato sarebbe di per sé idoneo a comprendere anche le leggi rinforzate, con la conseguenza che la lesione potrebbe al più essere lamentata solo ove, in sede di attuazione, non si adottasse la procedura di approvazione

qualificata”, nonché che l’articolo 5 della legge costituzionale 1 del 2012 non imporrebbe la “legge rinforzata” per la disciplina di dettaglio, per la quale sarebbe appunto sufficiente una “legge ordinaria”, come peraltro già prevedeva l’articolo 11 ora modificato.

La Corte costituzionale rigetta le eccezioni formulate circa la carenza di un interesse attuale delle ricorrenti e della non lesività della disposizione, poiché “*per costante giurisprudenza il giudizio promosso in via principale è condizionato alla mera pubblicazione di una legge che si ritenga lesiva della ripartizione di competenze, a prescindere dagli effetti che essa abbia prodotto (sentenza n. 195 del 2017; nello stesso senso, le sentenze n. 262 del 2016 e n. 195 del 2015)*” e sempre “*per costante giurisprudenza (sentenza n. 182 del 2017), una disposizione, ancorché meramente ripetitiva di una precedente, può sempre essere oggetto di un giudizio di legittimità costituzionale, il censurato art. 3, comma 1, lettera a), della legge n. 164 del 2016, tacitamente abrogando il contenuto del previgente art. 11, ha portata evidentemente innovativa*”.

Infatti la norma, articolo 11 ora modificato, disciplinava direttamente il Fondo straordinario per il concorso dello Stato nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali, affidando a fonti sub-legislative solo le specificazioni tecniche della disciplina (sentenza n. 88 del 2014), mentre la disposizione impugnata, articolo 3, comma 1, lettera a) della legge 164 del 2016, si limita a prevedere un rinvio alla legge dello Stato di tutta la disciplina del concorso statale per finanziare i livelli essenziali e delle funzioni fondamentali nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali.

La Corte costituzionale ritiene fondata la questione di legittimità costituzionale.

Il nuovo testo dell’articolo 81, sesto comma, della Costituzione, come modificato dall’articolo 1 della legge costituzionale n. 1 del 2012, recita : “*Il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l’equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale*”.

La legge n. 164 del 2016, così come peraltro la legge n. 243 del 2012 a cui apporta modifiche, è una “legge rinforzata”, approvata secondo ai vincoli procedurali contenuti nell’articolo 81, sesto comma, della Costituzione, che, ricorda la Corte, “*trovano fondamento anche a livello sovranazionale nell’art. 3, paragrafo 2, del Trattato sulla stabilità, coordinamento e governance nell’Unione economica e monetaria, firmato il 2 marzo 2012 e ratificato in Italia con la legge 23 luglio 2012, n. 114 (cosiddetto Fiscal Compact)*”.

L’articolo 5 della legge costituzionale n. 1 del 2012 specifica nel dettaglio i contenuti della legge rinforzata di attuazione dell’articolo 81, sesto comma, della Costituzione ed al comma 1, lettera g), espressamente prevede: “*le modalità attraverso le quali lo Stato, nelle fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi di eventi eccezionali, anche in deroga all’articolo 119 della Costituzione, concorre ad assicurare il finanziamento, da parte degli altri livelli di governo, dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali*”.

L’articolo 3, comma 1, lettera a), della legge n. 164 del 2016, diversamente del previgente articolo 11 della legge n. 243 del 2012, non prevede invece alcuna modalità attraverso cui lo Stato concorre al finanziamento, bensì solo a demandare a una futura legge ordinaria *priva di qualunque indicazione normativa sostanziale o procedurale capace di orientare e vincolare la futura «legge dello Stato», ciò che essa stessa avrebbe dovuto disciplinare, degradando così la fonte normativa della disciplina – relativa alle modalità del concorso statale al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali – dal rango della legge rinforzata a quello della legge ordinaria. Ne consegue l’elusione della riserva di legge rinforzata disposta dall’art. 81, sesto comma, Cost.*

Bilancio e contabilità pubblica - Equilibrio dei bilanci delle Regioni e degli enti locali - Concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali - Modalità da definirsi con legge ordinaria. - Legge 12 agosto 2016, n. 164 (Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali), art. 3, comma 1, lettera a). (T-170235) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.46 del 15-11-2017)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera a), della legge 12 agosto 2016, n. 164 (Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali), promossi dalle Province autonome di Bolzano e di Trento, dalle Regioni autonome Trentino-Alto Adige/Südtirol e Friuli-Venezia Giulia, e dalle Regioni Veneto, Lombardia e Liguria, con ricorsi notificati il 27 ottobre - 2 novembre, il 28 ottobre, il 28 ottobre - 2 novembre ed il 28 ottobre 2016, depositati in cancelleria il 31 ottobre, il 4 e il 7 novembre 2016 e iscritti ai nn. da 68 a 74 del registro ricorsi 2016.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella udienza pubblica dell'11 ottobre 2017 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi gli avvocati Renate Von Guggenberg per la Provincia autonoma di Bolzano, Giandomenico Falcon per la Provincia autonoma di Trento e per le Regioni autonome Trentino-Alto Adige/Südtirol e Friuli-Venezia Giulia, Fabio Cintioli per le Regioni Lombardia e Liguria, Ezio Zanon per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Gianni De Bellis per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.— Le Province autonome di Bolzano (reg. ric. n. 68 del 2016) e di Trento (reg. ric. n. 69 del 2016), le Regioni autonome Trentino-Alto Adige/Südtirol (reg. ric. n. 70 del 2016) e Friuli-Venezia Giulia (reg. ric. n. 71 del 2016) e le Regioni Lombardia (reg. ric. n. 72 del 2016), Liguria (reg. ric. n. 73 del 2016) e Veneto (reg. ric. n. 74 del 2016) hanno promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera a), della legge 12 agosto 2016, n. 164 (Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali). Il censurato articolo sostituisce il contenuto del previgente art. 11 della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81, sesto comma, della Costituzione), il quale prevedeva, al fine di consentire allo Stato di concorrere al finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali, l'istituzione, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, di un Fondo straordinario e disciplinava le modalità della sua alimentazione.

La disposizione censurata in questa sede prevede, invece, che il concorso statale avvenga « secondo modalità definite con leggi dello Stato, nel rispetto dei principi stabiliti dalla presente legge».

Secondo alcune ricorrenti (le Province autonome di Trento e di Bolzano, le Regioni autonome Trentino-Alto Adige/Südtirol e Friuli-Venezia Giulia, e la Regione Veneto), tale disposizione, rinviando a una futura legge ordinaria la definizione delle modalità del concorso statale, violerebbe l'art. 5 della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), che, invece, richiede a tale scopo l'intervento di una «legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale» (art. 81, sesto comma, Cost.).

Il ricorso alla forma della legge ordinaria, anziché a quella della legge rinforzata, richiesta dall'art. 81, sesto comma, Cost., determinerebbe di riflesso la violazione delle competenze finanziarie, legislative e amministrative delle ricorrenti Province e Regioni autonome, e interferirebbe sulla regolazione dei rapporti finanziari tra le medesime e lo Stato, nonché sulla procedura di modifica dei suddetti rapporti, stabilita dagli statuti di autonomia. Inoltre, la disposizione censurata sarebbe in contrasto con gli artt. 5 e 114 Cost. (secondo le ricorrenti Regioni Lombardia e Liguria) e 117, commi terzo e quarto, 118, 119 e 120 Cost. (secondo la ricorrente Regione Veneto), nella parte in cui non prevede il coinvolgimento delle autonomie territoriali nella forma di una previa intesa in Conferenza unificata, o quantomeno di un parere.

2.– Riservata a separate pronunce la decisione sulle altre questioni di legittimità costituzionale promosse dalle ricorrenti, i giudizi, in considerazione della loro connessione oggettiva e della parziale identità dei termini delle questioni ora all'esame di questa Corte, devono essere riuniti, per essere decisi con un'unica pronuncia.

3.– In via preliminare deve essere precisato il thema decidendum del ricorso promosso dalla Regione Veneto. Nonostante il ricorso censuri l'intero art. 3 della legge n. 164 del 2016, l'oggetto del giudizio deve essere circoscritto al solo comma 1, lettera a), del suddetto art. 3, in ragione dei motivi posti a fondamento dell'impugnazione (da ultimo, sentenza n. 297 del 2016).

4.– In ulteriore via preliminare devono essere esaminate le eccezioni di inammissibilità delle questioni formulate dall'Avvocatura generale dello Stato.

Secondo il resistente i ricorsi difetterebbero sia dell'interesse attuale al ricorso, sia del requisito della lesività.

L'interesse attuale al ricorso mancherebbe in quanto il generico riferimento, contenuto nella disposizione censurata, alle leggi dello Stato sarebbe di per sé idoneo a comprendere anche le leggi rinforzate, con la conseguenza che la lesione potrebbe al più essere lamentata solo ove, in sede di attuazione, non si adottasse la procedura di approvazione qualificata.

D'altra parte, l'Avvocatura generale dello Stato ritiene che la disposizione impugnata sarebbe priva di lesività, in quanto l'art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 2012 non richiederebbe la forma della legge rinforzata per la disciplina di dettaglio, la quale può essere invece specificata da una legge ordinaria, come già prevedeva l'art. 11 della legge n. 243 del 2012.

Entrambe le eccezioni devono essere rigettate.

L'interpretazione della disposizione censurata proposta dall'Avvocatura dello Stato a sostegno della carenza di interesse attuale delle ricorrenti non può essere condivisa.

Il testo della disposizione impugnata afferma che «lo Stato, in ragione dell'andamento del ciclo economico o al verificarsi di eventi eccezionali, concorre al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali, secondo modalità definite con leggi dello Stato, nel rispetto dei principi stabiliti dalla presente legge». Canoni basilari dell'interpretazione giuridica, quali sono quelli dell'interpretazione testuale e logica, inducono necessariamente a ritenere che se una legge rinforzata (quale è la legge n. 164 del 2016) rimette a una «legge dello Stato» la definizione di un determinato contenuto (nel caso di specie, le modalità del concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali), tale rinvio non può che riferirsi a una legge ordinaria.

Il lamentato contrasto con l'art. 81, sesto comma, Cost., che in materia richiede l'intervento di una «legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale», si verifica, dunque, in virtù della semplice previsione astratta del rinvio alla «legge dello Stato», prima e indipendentemente dal fatto che tale legge sia stata adottata dal Parlamento. Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, infatti, «il giudizio promosso in via principale è condizionato alla mera pubblicazione di una legge che si ritenga lesiva della ripartizione di competenze, a prescindere dagli effetti che essa abbia prodotto»

(così, ad esempio, la sentenza n. 195 del 2017; nello stesso senso, le sentenze n. 262 del 2016 e n. 195 del 2015).

Né può essere accolta la seconda eccezione di inammissibilità, relativa alla carenza del requisito della lesività. A prescindere dalla considerazione che, per costante giurisprudenza di questa Corte (da ultimo, sentenza n. 182 del 2017), una disposizione, ancorché meramente ripetitiva di una precedente, può sempre essere oggetto di un giudizio di legittimità costituzionale, il censurato art. 3, comma 1, lettera a), della legge n. 164 del 2016, tacitamente abrogando il contenuto del previgente art. 11, ha portata evidentemente innovativa.

Diversamente da quanto sostenuto dall'Avvocatura generale dello Stato e diversamente da quanto disposto dal previgente art. 11 della legge (rinforzata) n. 243 del 2012 – il quale, nell'istituirlo, disciplinava direttamente il Fondo straordinario per il concorso dello Stato nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali, affidando a fonti sub-legislative solo le specificazioni tecniche della disciplina (sentenza n. 88 del 2014) –, la disposizione impugnata si limita a prevedere un rinvio alla legge dello Stato, fatto salvo il rispetto dei principi contenuti nella stessa legge n. 243 del 2012.

Il rinvio alla legge dello Stato non riguarda, dunque, i soli dettagli tecnici, ma ricomprende l'intera disciplina del concorso statale al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali nelle circostanze sopra ricordate.

Sicché, anche l'eccezione di inammissibilità per carenza di lesività, avanzata dall'Avvocatura generale dello Stato, poggia su una lettura non condivisibile della disposizione impugnata.

5.– Nel merito, la questione di legittimità costituzionale promossa sull'art. 3, comma 1, lettera a), della legge n. 164 del 2016 è fondata.

5.1.– La legge n. 164 del 2016, modificativa della legge n. 243 del 2012, è una legge rinforzata, ossia, come la precedente, approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, secondo quanto previsto dall'art. 81, sesto comma, Cost., come modificato dall'art. 1 della legge costituzionale n. 1 del 2012.

Infatti, il nuovo testo dell'art. 81, sesto comma, Cost. prevede che: «Il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale»; a sua volta, l'art. 5 della menzionata legge costituzionale n. 1 del 2012 specifica nel dettaglio l'oggetto della legge rinforzata di attuazione dell'art. 81, sesto comma, Cost., menzionando tra l'altro esplicitamente al suo comma 1, lettera g), «le modalità attraverso le quali lo Stato, nelle fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi [di] eventi eccezionali, anche in deroga all'articolo 119 della Costituzione, concorre ad assicurare il finanziamento, da parte degli altri livelli di governo, dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali».

In attuazione delle suddette previsioni di rango costituzionale è stata originariamente approvata la legge rinforzata n. 243 del 2012, il cui art. 1, comma 2, ribadisce che «La presente legge può essere abrogata, modificata o derogata solo in modo espresso da una legge successiva approvata ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione».

Successivamente, il legislatore è intervenuto a modificare la legge n. 243 del 2012, approvando, a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, la legge n. 164 del 2016. Pertanto, la disposizione oggetto del presente giudizio, contenuta appunto nella legge n. 164 del 2016, è stata approvata in ossequio ai vincoli procedurali contenuti nell'art. 81, sesto comma, Cost, i quali, come già chiarito da questa Corte nella sentenza n. 88 del 2014, trovano fondamento anche a livello sovranazionale nell'art. 3, paragrafo 2, del Trattato sulla stabilità, coordinamento e governance nell'Unione economica e monetaria, firmato il 2 marzo 2012 e ratificato in Italia con la legge 23 luglio 2012, n. 114 (cosiddetto Fiscal Compact).

Tuttavia, l'impugnato art. 3, comma 1, lettera a), della legge n. 164 del 2016, a differenza del previgente art. 11 della legge n. 243 del 2012, non individua esso stesso alcuna modalità attraverso cui lo Stato concorre al finanziamento.

La disposizione in esame si limita a demandare a una futura legge ordinaria ciò che essa stessa avrebbe dovuto disciplinare, degradando così la fonte normativa della disciplina – relativa alle modalità del concorso statale al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali – dal rango della legge rinforzata a quello della legge ordinaria. Ne consegue l'elusione della riserva di legge rinforzata disposta dall'art. 81, sesto comma, Cost.

È pur vero – come affermato nella sentenza n. 88 del 2014 in riferimento proprio alle leggi rinforzate di attuazione dell'art. 81, sesto comma, Cost. – che «la natura stessa dell'atto legislativo esclude che esso debba farsi carico di aspetti della disciplina che richiedono solo apporti tecnici», così ammettendo che alcuni suoi contenuti possano essere specificati da altre fonti. Nel caso di specie, però, la nuova disciplina non solo non detta alcuna modalità attraverso cui debba esplicarsi il concorso statale, ma essa è altresì priva di qualunque indicazione normativa sostanziale o procedurale capace di orientare e vincolare la futura «legge dello Stato», così contravvenendo palesemente al dettato costituzionale.

Né la riserva di legge rinforzata può ritenersi soddisfatta dal generico richiamo ai «principi stabiliti dalla presente legge» (ossia, la stessa legge n. 243 del 2012), dei quali la futura legge ordinaria dello Stato dovrebbe assicurare il rispetto.

6.– Alla luce delle esposte argomentazioni, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera a), della legge n. 164 del 2016 per violazione dell'art. 5, comma 1, lettera g), della legge costituzionale n. 1 del 2012, rimanendo pertanto assorbito ogni altro profilo di incostituzionalità.

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,

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera a), della legge 12 agosto 2016, n. 164 (Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali).

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

Paolo GROSSI, Presidente
Marta CARTABIA, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 10 novembre 2017.

Sentenza: 11 ottobre 2017, n. 237

Materia: concorso degli enti territoriali alla sostenibilità del debito pubblico complessivo e alla riduzione del debito delle amministrazioni pubbliche

Parametri invocati: articoli 5, 81 terzo comma, 114, 120, 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Costituzione, articoli 48, 49 l. c. 1/1963 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), articoli 79, 103, 104 e 107 d.p.r. 670/1972, (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) articolo 5, comma 2, lettera c), l. c. 1/2012 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale)

Giudizio: legittimità in via principale

Ricorrenti: Province autonome di Trento e Bolzano, Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e Regioni Lombardia, Liguria e Veneto

Oggetto: articolo 4, comma 1, lettere a), b) e c), della legge 12 agosto 2016, n. 164 (Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali)

Esito:

- inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 4 promossa, dalla Provincia autonoma di Bolzano, in riferimento agli articoli 79, 103, 104 e 107 dello Statuto speciale, al principio dell'accordo in materia finanziaria e al principio di leale collaborazione;

- inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 4, comma 1, lettera a), promossa dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, in riferimento agli articoli 48 e 49 dello Statuto speciale e al principio dell'accordo in materia finanziaria;

- non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 4, comma 1, promossa dalle Province autonome di Trento e di Bolzano, dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e dalla Regione Veneto in riferimento all'articolo 5, comma 2, lettera c), della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale);

- non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 4, comma 1, promossa dalla Provincia autonoma di Trento e dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, in riferimento agli articoli 79 e 104 dello Statuto speciale;

-non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 4, comma 1, lettera b), promossa dalla Provincia autonoma di Trento e dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, in riferimento al principio di leale collaborazione;

-non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 4, comma 1, promossa dalle Regioni Lombardia, Liguria e Veneto, in riferimento al principio di leale collaborazione;

Estensore nota: Ilaria Cirelli

Sintesi:

Le ricorrenti dubitano della legittimità costituzionale dell'articolo 4 della legge 12 agosto 2016, n. 164 (Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali), che ha modificato l'articolo 12, commi 1, 2 e 3, 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), relativo al concorso delle regioni e degli enti locali alla sostenibilità del debito pubblico.

L'articolo 4, comma 1, lettera a) della l.164/2016 sostituisce l'articolo 12, comma 1, della l. 243/2012, nel seguente modo: "le regioni, i comuni, le province, le città metropolitane e le province autonome di Trento e di Bolzano concorrono ad assicurare la sostenibilità del debito del complesso delle amministrazioni pubbliche, secondo modalità definite con legge dello Stato, nel rispetto dei principi stabiliti dalla presente legge".

La lettera b), della stessa disposizione sostituisce il comma 2 dell'articolo 12: "fermo restando quanto previsto dall'articolo 9, comma 5, gli enti di cui al comma 1, tenuto conto dell'andamento del ciclo economico, concorrono alla riduzione del debito del complesso delle amministrazioni pubbliche attraverso versamenti al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato secondo modalità definite con legge dello Stato, nel rispetto dei principi stabiliti dalla presente legge".

Infine la lettera c) ha abrogato il comma 3 dell'articolo 12 l. 243/2012, che recita: "Il contributo di cui al comma 2 è ripartito tra gli enti di cui al comma 1 con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, tenendo conto della quota di entrate proprie di ciascun ente influenzata dall'andamento del ciclo economico.

Lo schema del decreto è trasmesso alle Camere per l'espressione del parere da parte delle Commissioni competenti per i profili di carattere finanziario.

I pareri sono espressi entro trenta giorni dalla trasmissione, decorsi i quali il decreto può essere comunque adottato."

Le disposizioni, vengono impugnate in modo distinto dagli enti ricorrenti, ed in particolare: l'articolo 4, comma 1, lettere a) e b), è impugnato nella parte in cui rinvia a una legge ordinaria la definizione delle modalità del concorso degli enti territoriali alla sostenibilità del debito pubblico complessivo e alla riduzione del debito attraverso versamenti al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, per violazione dell'articolo 5, comma 2, lettera c), della l.c. 1/2012 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), che invece demanda a una legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, ovvero ad una *legge rinforzata*, la disciplina delle modalità con le quali gli enti territoriali concorrono alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni;

una seconda questione è sollevata solo dalla Provincia autonoma di Trento e dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol sull'articolo 4, comma 1, lettere a) e b), per violazione degli articoli 79 e 104 del d.p.r. 670/1972, (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), e del principio dell'accordo in materia finanziaria, in quanto si affiderebbe a una legge statale ordinaria un oggetto già specificamente regolamentato dal citato articolo 79 e dal comma 410 dell'articolo 1 l. 190/2014 (legge di stabilità 2015), approvato sulla base di un'intesa raggiunta ai sensi dell'articolo 104 dello Statuto;

la terza questione, sollevata, anch'essa, solo dalla Provincia autonoma di Trento e dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, sull'articolo 4, comma 1, lettera b), riguarda la violazione del principio di leale collaborazione, in quanto affidando la disciplina del contributo al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato alla legge ordinaria, e non più all'atto amministrativo adottato d'intesa con la Conferenza unificata, priverebbe gli enti territoriali di ogni possibilità di coinvolgimento nella relativa decisione, dato che il principio di leale collaborazione non è opponibile alla funzione legislativa;

la quarta questione è sollevata dalle Regioni Lombardia, Liguria e Veneto per violazione degli articoli 5, 114, 120, 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost., nella parte in cui l'articolo 4 della l.164/2016 non prevede un coinvolgimento delle autonomie territoriali nella determinazione delle

modalità di concorso alla sostenibilità del debito del complesso delle amministrazioni pubbliche e delle modalità di concorrenza alla riduzione del debito del complesso delle amministrazioni pubbliche attraverso versamenti al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.

Preliminarmente la Corte chiarisce il collegamento tra i due commi dell'articolo 12 della l. 1.243/2012 come modificati dalle disposizioni impugnate, nel senso che il concorso alla sostenibilità del debito gravante sul complesso delle amministrazioni pubbliche si traduce nel concorso alla riduzione del debito del complesso delle amministrazioni pubbliche.

Passando all'esame nel merito delle questioni sollevate, la Corte dichiara non fondata la prima questione in quanto, da un lato, la riserva di legge rinforzata invocata dalle ricorrenti è *soltanto* relativa e, dall'altro, l'articolo 12 della l. 1.243/2012, come modificato dalla disposizione impugnata, presenta un contenuto sufficiente a soddisfare quest'ultima.

Infatti, argomenta la Corte, l'articolo 5, comma 2, lettera c), della l. c. 1/2012 dispone che la legge rinforzata prevista dall'articolo 81, sesto comma, Cost. disciplina *le modalità* attraverso le quali i Comuni, le Province, le Città metropolitane, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano concorrono alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni e va pertanto inteso nel senso di istituire una *riserva relativa* di legge rinforzata.

L'articolo 12 in parola soddisfa comunque la riserva relativa di legge rinforzata contenendo, al comma 2, due elementi che hanno la funzione di precisarne condizioni e modalità di applicazione, ovvero il riferimento *all'andamento del ciclo economico*, di cui si deve tener conto, e l'indicazione delle *modalità* attraverso le quali gli enti territoriali concorrono alla riduzione del debito pubblico ovvero *mediante versamenti al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato*.

Anche la seconda questione sollevata è dichiarata non fondata dalla Corte.

In proposito, viene richiamato l'articolo 27 della l. 42/2009, che dispone che le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano, nel rispetto degli statuti speciali, concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti, nonché al patto di stabilità interno e all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario, *secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti*.

Tale disposizione è stata attuata, per le autonomie del Trentino-Alto Adige, non tramite nuove norme di attuazione, ma direttamente mediante la modifica della parte finanziaria dello Statuto da parte delle leggi ordinarie rinforzate 191/2009 e 190/2014, adottate sulla base di specifici accordi in virtù dell'articolo 104 dello Statuto speciale.

In particolare, il concorso della Regione e delle Province autonome agli oneri del debito pubblico è regolato: per gli anni 2014-2017 dall'articolo 1, comma 410, della l. 190/2014; per gli anni 2018-2022 dall'articolo 79, comma 4-bis, dello Statuto speciale; per gli anni successivi al 2022 dall'articolo 79, comma 4-ter, dello Statuto speciale.

I citati commi 4-bis e 4-ter dell'articolo 79 dello Statuto speciale hanno rango costituzionale e sullo stesso piano è anche l'articolo 1, comma 410, della l. 190/2014, essendo stato approvato ai sensi dell'articolo 104 dello Statuto speciale.

Secondo la Corte, poiché queste disposizioni sono successive alla l. c. 1/2012 e regolano il concorso della Regione autonoma e delle Province autonome al pagamento degli oneri del debito pubblico, l'articolo 4 della l. 1.164/2016, non potendo discostarsi dalle prime in quanto di rango subordinato, deve essere inteso, in base ad un'interpretazione adeguatrice, nel senso di non incidere sul concorso della Regione autonoma Trentino-Alto Adige e delle Province autonome alla riduzione del debito pubblico, nel senso che tale concorso resta quello stabilito dalle norme statutarie citate.

La Consulta dichiara non fondata anche la terza questione, relativa alla violazione del principio di leale collaborazione da parte dell'articolo 4, comma 1, lettera b), che ha sostituito alla procedura amministrativa concertata l'atto legislativo, non essendo il principio di leale collaborazione riferibile a quest'ultimo. La Corte richiama la propria sentenza 250/2015 con cui, nel

decidere una questione analoga, ha respinto quella che appariva, e appare, la configurazione da parte delle ricorrenti di una *sorta di riserva costituzionale di procedimento amministrativo concertato*, che in realtà non sussiste.

La quarta questione, sollevata dalle Regioni ordinarie Lombardia, Liguria e Veneto, attiene anch'essa alla violazione del principio di leale collaborazione, ma è posta in una prospettiva diversa rispetto alla precedente. Le ricorrenti censurano, infatti, l'articolo 4 della l.164/2016 per non avere previsto un coinvolgimento regionale nella definizione delle modalità della riduzione del debito, cioè nell'adozione dell'atto legislativo a cui tale definizione è affidata, atteso che tale concorso determina un forte impatto sulla autonomia finanziaria regionale.

Secondo la Corte anche in questo caso la questione non è fondata e non sussiste violazione del principio di leale collaborazione.

La costante giurisprudenza costituzionale non ha mai ritenuto necessario, infatti, un coinvolgimento delle regioni nel procedimento di formazione delle leggi e ha costantemente escluso che il principio di leale collaborazione dia luogo al fondamento costituzionale relativo all'applicazione dei meccanismi collaborativi nel procedimento legislativo.

Inoltre, se dalla previsione in Costituzione di alcune particolari ipotesi in cui una legge statale ordinaria è preceduta da un raccordo con le regioni (art. 116, terzo comma, art. 132, secondo comma, art. 133, primo comma), non è lecito desumere alcuna regola generale circa la necessità di percorsi collaborativi di quel genere né tanto meno la regola per cui, oltre ai casi specifici considerati in quelle previsioni, le leggi statali incidenti sull'autonomia regionale possano essere ritenute implicitamente rinforzate da un vincolo procedimentale di collaborazione con le regioni.

Il procedimento legislativo, argomenta la Corte, è disciplinato da un sistema di norme contenute nella Costituzione e nei regolamenti parlamentari ai quali la prima rinvia per la disciplina integrativa (artt. 64 e 72 Cost.), con la conseguenza che si deve ritenere precluso a una legge, per quanto rinforzata, di regolare la procedura legislativa di altra legge, ancorché di rango diverso.

Bilancio e contabilità pubblica - Equilibrio dei bilanci delle Regioni e degli enti locali - Concorso delle Regioni e degli enti locali alla sostenibilità del debito pubblico ed alla sua riduzione mediante versamenti al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato - Modalità da definirsi con legge ordinaria. - Legge 12 agosto 2016, n. 164 (Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali), art. 4, comma 1. (T-170237)(GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.46 del 15-11-2017)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, lettere a), b) e c), della legge 12 agosto 2016, n. 164 (Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali), promossi dalle Province autonome di Bolzano e di Trento, dalle Regioni autonome Trentino-Alto Adige/Südtirol e Friuli-Venezia Giulia e dalle Regioni Veneto, Lombardia e Liguria, con ricorsi notificati il 27 ottobre-2 novembre, il 28 ottobre, il 28 ottobre-2 novembre ed il 28 ottobre 2016, depositati in cancelleria il 31 ottobre, il 4 e il 7 novembre 2016 ed iscritti ai numeri da 68 a 74 del registro ricorsi 2016.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella udienza pubblica dell'11 ottobre 2017 il Giudice relatore Daria de Pretis;

uditi gli avvocati Renate von Guggenberg per la Provincia autonoma di Bolzano, Giandomenico Falcon per la Provincia autonoma di Trento e per le Regioni autonome Trentino-Alto Adige/Südtirol e Friuli-Venezia Giulia, Fabio Cintioli per le Regioni Lombardia e Liguria, Ezio

Zanon per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Gianni De Bellis per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

Omissis)

Considerato in diritto

1.– Le Province autonome di Trento e Bolzano, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e le Regioni Lombardia, Liguria e Veneto dubitano della legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge 12 agosto 2016, n. 164 (Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali), che ha modificato l'art. 12 della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81, sesto comma, della Costituzione).

L'art. 12, inserito nel Capo IV della legge (dedicato all'«Equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali e concorso dei medesimi enti alla sostenibilità del debito pubblico»), disciplina il «Concorso delle regioni e degli enti locali alla sostenibilità del debito pubblico».

L'art. 4, comma 1, lettera a), della legge n. 164 del 2016 ha sostituito l'art. 12, comma 1, della legge n. 243 del 2012, nei seguenti termini: «le regioni, i comuni, le province, le città metropolitane e le province autonome di Trento e di Bolzano concorrono ad assicurare la sostenibilità del debito del complesso delle amministrazioni pubbliche, secondo modalità definite con legge dello Stato, nel rispetto dei principi stabiliti dalla presente legge».

L'art. 4, comma 1, lettera b), della legge n. 164 del 2016 ha sostituito l'art. 12, comma 2, della legge n. 243 del 2012, nei seguenti termini: «fermo restando quanto previsto dall'articolo 9, comma 5, gli enti di cui al comma 1, tenuto conto dell'andamento del ciclo economico, concorrono alla riduzione del debito del complesso delle amministrazioni pubbliche attraverso versamenti al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato secondo modalità definite con legge dello Stato, nel rispetto dei principi stabiliti dalla presente legge».

L'art. 4, comma 1, lettera c), della legge n. 164 del 2016 ha abrogato l'art. 12, comma 3, della legge n. 243 del 2012, che, a seguito della sentenza di questa Corte n. 88 del 2014, stabiliva quanto segue: «Il contributo di cui al comma 2 è ripartito tra gli enti di cui al comma 1 con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, tenendo conto della quota di entrate proprie di ciascun ente influenzata dall'andamento del ciclo economico».

Lo schema del decreto è trasmesso alle Camere per l'espressione del parere da parte delle Commissioni competenti per i profili di carattere finanziario.

I pareri sono espressi entro trenta giorni dalla trasmissione, decorsi i quali il decreto può essere comunque adottato».

1.1.– Riservata a separate pronunce la decisione dell'impugnazione delle altre disposizioni della legge n. 164 del 2016, vengono in esame, in questa sede, le sole questioni relative all'art. 4 della medesima legge. In considerazione della parziale identità delle norme denunciate e delle censure proposte, i sette giudizi, come sopra delineati, devono essere riuniti per essere trattati congiuntamente e decisi con una unica pronuncia.

2.– Nei ricorsi vengono sollevate quattro questioni. In primo luogo, l'art. 4, comma 1, lettere a) e b), è impugnato nella parte in cui rinvia a una legge ordinaria la definizione delle modalità del concorso degli enti territoriali alla sostenibilità del debito pubblico complessivo e alla riduzione del debito attraverso versamenti al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, per violazione dell'art. 5, comma 2, lettera c), della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), che invece demanda a una legge approvata a

maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera la disciplina delle modalità con le quali gli enti territoriali concorrono alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni.

Tale censura è presente nei ricorsi delle Province autonome di Trento e Bolzano, della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, della Regione Veneto e della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia (quest'ultima Regione impugna solo l'art. 4, comma 1, lettera a della legge n. 164 del 2016).

Una seconda questione è sollevata solo dalla Provincia autonoma di Trento e dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol.

Esse censurano l'art. 4, comma 1, lettere a) e b), della legge n. 164 del 2016 per violazione degli artt. 79 e 104 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), e del principio dell'accordo in materia finanziaria, in quanto affiderebbe a una legge statale ordinaria un oggetto «già specificamente regolamentato (e in modo esaustivo) dal citato art. 79» e dal comma 410 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)», norma approvata sulla base di un'intesa raggiunta ai sensi dell'art. 104 dello Statuto.

Una terza questione è sollevata anch'essa solo dalla Provincia autonoma di Trento e dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol.

Le ricorrenti ritengono che l'art. 4, comma 1, lettera b), della legge n. 164 del 2016 violi il principio di leale collaborazione, in quanto, affidando la disciplina del contributo al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato alla legge ordinaria, e non più all'atto amministrativo adottato d'intesa con la Conferenza unificata, priverebbe gli enti territoriali di ogni possibilità di coinvolgimento nella relativa decisione dato che «il principio di leale collaborazione non è opponibile alla funzione legislativa».

Una quarta questione è sollevata dalle Regioni Lombardia, Liguria e Veneto. In particolare, la Regione Veneto contesta l'art. 4 della legge n. 164 del 2016, per violazione degli artt. 120, 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost., nella parte in cui non prevede «espressamente un coinvolgimento delle autonomie territoriali nella determinazione delle modalità di concorso alla sostenibilità del debito del complesso delle amministrazioni pubbliche e delle modalità di concorrenza alla riduzione del debito del complesso delle amministrazioni pubbliche attraverso versamenti al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato».

Una censura analoga, per violazione del principio di leale collaborazione e, con esso, degli artt. 5 e 114 Cost., è proposta dalle Regioni Lombardia e Liguria, con riferimento all'art. 4, comma 1, lettere b) e c), della legge n. 164 del 2016.

3.— In via preliminare, occorre esaminare le due eccezioni di inammissibilità sollevate dall'Avvocatura generale dello Stato.

In primo luogo, nei giudizi instaurati dalle quattro autonomie speciali la difesa erariale ha eccepito una carenza di interesse attuale al ricorso, in quanto l'art. 12 della legge n. 243 del 2012, come modificato dalla disposizione impugnata, potrebbe essere inteso nel senso di rinviare alla legge rinforzata e in quanto nulla escluderebbe che, nella pratica attuazione della norma censurata, la legge sia approvata con la maggioranza prescritta dalla legge costituzionale n. 1 del 2012, con la conseguenza che la lamentata violazione potrebbe essere dedotta solo in un momento successivo.

L'eccezione non è fondata. Se una legge rinforzata rimette alla «legge dello Stato» la definizione delle modalità del concorso degli enti territoriali alla sostenibilità del debito pubblico, ragioni sia testuali che logiche impediscono di riferire tale rinvio ad una successiva legge rinforzata, dovendosi invece ritenere che la legge rinforzata intenda ammettere l'intervento della legge ordinaria nella regolazione della materia.

A parte ciò, l'eventualità che il rinvio dell'art. 12 si traduca in una legge approvata a maggioranza assoluta non incide sull'interesse a contestare lo stesso art. 12: si deve ricordare che «il giudizio promosso in via principale è condizionato alla mera pubblicazione di una legge che si

ritenga lesiva della ripartizione di competenze, a prescindere dagli effetti che essa abbia prodotto» (sentenza n. 195 del 2017; nello stesso senso, ad esempio, sentenze n. 262 del 2016 e n. 195 del 2015).

3.1.– L’Avvocatura generale dello Stato ha poi eccepito che anche la previgente formulazione dell’art. 12 rinviava alla legge ordinaria.

Di conseguenza la censura sarebbe inammissibile per mancanza di lesività della norma impugnata.

Nemmeno tale eccezione è fondata. In primo luogo, l’art. 4 della legge n. 164 del 2016 ha una portata chiaramente innovativa, in particolare là dove sostituisce il comma 2 e là dove abroga il comma 3 dell’art. 12 della legge n. 243 del 2012.

Il fatto che l’art. 12 già rinviasse alla «legge dello Stato» non è sufficiente a rendere sovrapponibili il suo testo previgente e la disposizione impugnata.

Inoltre, è opportuno ricordare che la giurisprudenza costante di questa Corte è nel senso che una norma ripetitiva di una norma precedente è comunque impugnabile (da ultimo, sentenza n. 182 del 2017).

4.– Sempre in via preliminare, occorre rilevare che, nella memoria depositata in vista dell’udienza, la Provincia autonoma di Bolzano osserva che l’art. 4 della legge n. 164 del 2016 violerebbe gli artt. 79, 103, 104 e 107 dello Statuto, il metodo pattizio in materia finanziaria e il principio di leale collaborazione, per le stesse ragioni fatte valere nei ricorsi della Provincia autonoma di Trento e della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol.

Nell’atto introduttivo del giudizio, la Provincia autonoma di Bolzano ha lamentato la violazione della riserva di legge rinforzata, facendo riferimento all’art. 79 dello Statuto e alla legge n. 190 del 2014 solo per argomentare la ridondanza di quel vizio sull’autonomia finanziaria della Provincia, mentre è assente nel ricorso la censura relativa al principio di leale collaborazione.

Per costante giurisprudenza costituzionale, le questioni sollevate per la prima volta nella memoria integrativa sono inammissibili (da ultimo, sentenze n. 154 e n. 126 del 2017 e n. 145 del 2016). Per queste ragioni, si deve concludere che i motivi fondati sullo Statuto speciale, sul metodo pattizio e sul principio di leale collaborazione, in quanto dedotti dalla Provincia autonoma di Bolzano solo nella memoria integrativa, sono inammissibili.

4.1.– Nella memoria depositata in vista dell’udienza, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia afferma che l’art. 4, comma 1, lettera a) è impugnato anche per violazione degli artt. 48 e 49 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), e del principio dell’accordo in materia di rapporti finanziari tra Stato e regioni speciali.

Nel ricorso, tuttavia, la Regione ha fatto valere solamente la violazione della riserva di legge rinforzata, richiamando gli artt. 48 e 49 dello Statuto e il principio pattizio solo per argomentare sulla ridondanza della violazione dell’art. 5, comma 2, lettera c), della legge costituzionale n. 1 del 2012 sull’autonomia costituzionale della Regione, tanto è vero che tale argomentazione si chiude con un riferimento al «vizio denunciato nel presente motivo di ricorso».

Che questa sia l’esatta portata della censura formulata nel ricorso risulta confermato, da un lato, dall’epigrafe del quarto motivo, che cita solo la violazione della riserva di legge rinforzata, senza alcun accenno ai parametri attinenti all’autonomia finanziaria, dall’altro dal fatto che la Regione impugna soltanto l’art. 4, comma 1, lettera a), mentre non impugna l’art. 4, comma 1, lettera b), cioè la norma che produce conseguenze più rilevanti dal punto di vista finanziario, prevedendo il versamento al Fondo per l’ammortamento dei titoli di Stato.

Per queste ragioni si deve concludere che il motivo fondato sugli artt. 48 e 49 dello Statuto e sul principio pattizio, in quanto dedotto dalla Regione Friuli-Venezia Giulia solo nella memoria integrativa, è inammissibile.

5.– Prima di esaminare le questioni nel merito, occorre precisare il significato dell’art. 4 della legge n. 164 del 2016. La Provincia autonoma di Trento e la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol impugnano separatamente le lettere a) e b) dell’art. 4, comma 1, e la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia impugna solo l’art. 4, comma 1, lettera a).

Le ricorrenti presuppongono dunque che i due commi dell’attuale art. 12 della legge n. 243 del 2012 siano autonomi, mentre è da ritenere che essi siano collegati fra loro.

Un dubbio in effetti potrebbe sorgere dopo le modifiche apportate dalla legge n. 164 del 2016. Nel testo originario dell’art. 12, l’inciso «ai sensi del presente articolo», contenuto nel comma 1, implicava chiaramente un rapporto di integrazione tra il primo comma, recante la regola generale, e i commi seguenti che ne precisavano le modalità di realizzazione.

Nel testo attuale, invece, l’eliminazione di quell’inciso determina un margine di incertezza, alimentata dal fatto che gli incisi contenuti nel comma 1 «secondo modalità definite con legge dello Stato» e «nel rispetto dei principi stabiliti dalla presente legge» sono ripetuti nel comma 2.

Ciononostante, questa Corte ritiene che i commi 1 e 2 del vigente art. 12 della legge n. 243 del 2012 disciplinino lo stesso fenomeno, che, cioè, il concorso alla «sostenibilità del debito del complesso delle amministrazioni pubbliche» (comma 1) si traduca nel concorso alla «riduzione del debito del complesso delle amministrazioni pubbliche» (comma 2), in coerenza con il criterio generale di cui all’art. 4, comma 3, della legge n. 243 del 2012.

Dai lavori preparatori e dai dossier parlamentari, infatti, emerge che l’eliminazione dell’inciso «ai sensi del presente articolo» nel comma 1 si spiega con il fatto che il comma 2 è stato modificato, con conseguente rinvio alla legge ordinaria, e il comma 3 è stato abrogato: il che conferma il collegamento fra i due commi dell’attuale art. 12.

Del resto, nella disposizione previgente il concorso alla sostenibilità del debito si traduceva nella riduzione del debito statale, tramite un contributo al Fondo per l’ammortamento dei titoli di Stato.

6.– Precisato ciò, si può passare all’esame della questione relativa alla violazione della riserva di legge rinforzata, sollevata, come detto, dalle Province autonome di Trento e di Bolzano, dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e dalla Regione Veneto.

La censura non è fondata in quanto, da un lato, la riserva di legge rinforzata – invocata dalle ricorrenti – deve essere considerata relativa e, dall’altro lato, l’art. 12 della legge n. 243 del 2012, come modificato dalla disposizione impugnata, presenta un contenuto sufficiente a soddisfare la riserva relativa.

Quanto al primo profilo, è opportuno ricordare che, in base all’art. 81, sesto comma, Cost. (come modificato dalla legge costituzionale n. 1 del 2012), «il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l’equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale».

L’art. 5, comma 2, lettera c), della legge costituzionale n. 1 del 2012 dispone poi che la legge rinforzata prevista dall’art. 81, sesto comma, Cost. disciplina «le modalità attraverso le quali i Comuni, le Province, le Città metropolitane, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano concorrono alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni».

Mentre l’art. 81, sesto comma, Cost., non riguardante specificamente gli enti territoriali, ha una formulazione chiaramente corrispondente alla previsione di una riserva relativa («le norme fondamentali e i criteri»), l’art. 5, comma 2, lettera c), della legge costituzionale n. 1 del 2012, rivolto specificamente agli enti territoriali, è meno chiaro sotto questo profilo, ma va anch’esso inteso nel senso di istituire una riserva relativa di legge rinforzata.

Infatti, se, dal punto di vista letterale, il riferimento alle «modalità» non è risolutivo, dal momento che la loro disciplina può avere gradi diversi di determinatezza e può essere solo parzialmente fissata nella legge rinforzata, dal punto di vista logico la natura della materia rende

implausibile imputare al legislatore costituzionale la volontà di istituire una riserva assoluta di legge rinforzata.

La materia finanziaria si colloca in un contesto per sua natura mutevole ed è per definizione soggetta ai corrispondenti cambiamenti, i quali richiedono capacità di rapido adattamento.

Si può osservare al riguardo che non a caso la parte finanziaria degli statuti speciali è modificabile con legge ordinaria (previo accordo con la singola regione).

Non sarebbe perciò logico irrigidire totalmente in una legge rinforzata le modalità di concorso degli enti territoriali alla sostenibilità del debito pubblico. E, d'altro canto, il rinvio alla legge ordinaria era già previsto nel testo originario dell'art. 12, comma 1, della legge n. 243 del 2012.

Chiarito ciò, sotto l'altro profilo, l'art. 12 della legge n. 243 del 2012, come modificato dall'art. 4 della legge n. 164 del 2016, presenta un contenuto idoneo a soddisfare la riserva relativa di legge rinforzata.

L'art. 12 non si risolve infatti nella mera ripetizione dell'art. 5, comma 2, lettera c), della legge costituzionale n. 1 del 2012, ma contiene, al comma 2, due elementi aggiuntivi rispetto alla norma costituzionale, che hanno la funzione di precisarne condizioni e modalità di applicazione: il riferimento all'«andamento del ciclo economico», di cui è prescritto che si debba tener conto, e l'indicazione delle modalità attraverso le quali gli enti territoriali concorrono alla riduzione del debito pubblico («versamenti al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato»).

Questo secondo elemento, in particolare, rende l'art. 12 idoneo a soddisfare la riserva relativa di legge rinforzata, dato che l'art. 5, comma 2, lettera c), della legge costituzionale n. 1 del 2012 prescrive proprio l'indicazione delle «modalità» del concorso alla sostenibilità del debito pubblico.

7.– La seconda questione, sollevata dalla Provincia autonoma di Trento e dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, impone di verificare se l'art. 4 della legge n. 164 del 2016 possa prevedere che la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e le Province autonome concorrano alla riduzione del debito pubblico «attraverso versamenti al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato secondo modalità definite con legge dello Stato», o se ciò sia precluso dall'art. 79 dello Statuto speciale e dall'art. 1, comma 410, della legge n. 190 del 2014, disposizioni che, secondo le ricorrenti, già regolerebbero il concorso della Regione e delle Province alla riduzione del debito pubblico.

La questione non è fondata, nei termini di seguito precisati.

Come noto, 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), dispone che «le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano, nel rispetto degli statuti speciali, concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti, nonché al patto di stabilità interno e all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario, secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire, con le procedure previste dagli statuti medesimi, e secondo il principio del graduale superamento del criterio della spesa storica di cui all'articolo 2, comma 2, lettera m)».

In base al comma 2, le norme di attuazione devono tener conto, principalmente, della «dimensione della finanza delle predette regioni e province autonome rispetto alla finanza pubblica complessiva» e «delle funzioni da esse effettivamente esercitate e dei relativi oneri».

Tale disposizione è stata attuata, per le autonomie del Trentino-Alto Adige, non tramite nuove norme di attuazione, ma direttamente mediante la modifica della parte finanziaria dello Statuto con le leggi ordinarie “rinforzate” 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», e n. 190 del 2014, adottate sulla base di specifici accordi, in virtù dell'art. 104 dello Statuto speciale.

La normativa così introdotta ha previsto versamenti da parte della Regione autonoma Trentino-Alto Adige e delle Province autonome, riduzioni di entrate e assunzione di ulteriori

competenze (si vedano le diverse disposizioni dell'art. 79 dello Statuto speciale e l'art. 1, comma 408, della legge n. 190 del 2014).

Più precisamente, il concorso della Regione e delle Province autonome agli oneri del debito pubblico è regolato: per gli anni 2014-2017 dall'art. 1, comma 410, della legge n. 190 del 2014; per gli anni 2018-2022 dall'art. 79, comma 4-bis, dello Statuto speciale, in attuazione di quanto previsto dall'Accordo tra il Governo, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige e le Province autonome di Trento e Bolzano in materia di finanza pubblica del 15 ottobre 2014 (punto 12, primo periodo, anche con riferimento al punto 5); per gli anni successivi al 2022 dall'art. 79, comma 4-ter, dello Statuto speciale.

Che i commi 4-bis e 4-ter dell'art. 79 abbiano ad oggetto il concorso al pagamento degli oneri del debito pubblico, collegandosi all'art. 1, comma 410, della legge n. 190 del 2014, è confermato dal confronto tra quanto da essi disposto e il punto 12 dell'Accordo (da leggere in combinato con il punto 5) e dal riferimento operato dallo stesso comma 4-ter alla «variazione percentuale degli oneri del debito delle pubbliche amministrazioni».

I citati commi 4-bis e 4-ter dell'art. 79 dello Statuto speciale hanno rango costituzionale e su questo stesso piano va posto anche l'art. 1, comma 410, della legge n. 190 del 2014, essendo stato approvato ai sensi dell'art. 104 dello Statuto speciale, come risulta espressamente dall'art. 1, comma 406, della legge n. 190 del 2014.

Poiché queste disposizioni sono successive alla legge costituzionale n. 1 del 2012 e regolano specificamente il concorso della Regione autonoma e delle Province autonome al pagamento degli oneri del debito pubblico, si deve ritenere che l'art. 4 della legge n. 164 del 2016, non potendo discostarsi dalle prime, in quanto di rango subordinato, debba essere inteso, in base al criterio dell'interpretazione adeguatrice, nel senso che esso non incide sul concorso della Regione autonoma Trentino-Alto Adige e delle Province autonome alla riduzione del debito pubblico e parimenti nel senso che tale concorso resta quello stabilito dalle norme statutarie citate. In base a tale interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata, la legge ordinaria prevista dall'art. 12 della legge n. 243 del 2012 non potrà dunque introdurre diverse e ulteriori forme di contributo della Regione e delle Province.

Che questo debba essere il significato dell'art. 4 della legge n. 164 del 2016 risulta confermato anche da altre due disposizioni dell'art. 79 dello Statuto speciale, che espressamente affermano il carattere esaustivo degli obblighi e dei concorsi previsti dalle norme speciali concernenti la Regione autonoma e le Province autonome e ammettono ulteriori contributi solo in casi ed entro limiti determinati (sentenza n. 154 del 2017).

La prima è l'art. 79, comma 4, primo periodo – anch'essa successiva alla legge costituzionale n. 1 del 2012 – che espressamente esclude l'applicabilità alla Regione, alle Province e agli enti appartenenti al sistema territoriale regionale di meccanismi di concorso alla riduzione del debito pubblico tramite versamenti a un fondo statale (segnatamente esclude che siano loro applicabili disposizioni statali che prevedono «obblighi, oneri, accantonamenti, riserve all'erario o concorsi comunque denominati, ivi inclusi quelli afferenti il patto di stabilità interno, diversi da quelli previsti dal presente titolo»).

La seconda è l'art. 79, comma 4-septies, dello Statuto speciale, che fa salva la facoltà da parte dello Stato di modificare, per un periodo di tempo definito, i contributi a carico della Regione e delle Province, previsti a decorrere dal 2018, «per far fronte ad eventuali eccezionali esigenze di finanza pubblica nella misura massima del 10 per cento dei predetti contributi stessi», subordina contributi di importo superiore all'accordo con la Regione e le Province e condiziona a limiti rigorosi (una percentuale non superiore al 10 per cento e un periodo limitato) incrementi di contributo per eventuali manovre straordinarie necessarie per assicurare il rispetto delle norme europee in materia di riequilibrio del bilancio pubblico.

8.– La terza questione è stata sollevata dalla Provincia autonoma di Trento e dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol.

Le ricorrenti ritengono che l'art. 4, comma 1, lettera b), della legge n. 164 del 2016 violi il principio di leale collaborazione, per aver sostituito la procedura amministrativa concertata (divenuta tale per effetto della sentenza n. 88 del 2014) con l'atto legislativo, non essendo il principio di leale collaborazione riferibile alla funzione legislativa.

La questione ricalca quella decisa dalla sentenza n. 250 del 2015.

Anche in quel caso le Regioni ricorrenti avevano contestato la previsione di un intervento legislativo unilaterale dello Stato, in sostituzione della determinazione amministrativa definita tramite accordo precedentemente prevista.

Questa Corte ha dichiarato la questione non fondata, osservando che «le ricorrenti sembrano configurare una sorta di riserva costituzionale di procedimento amministrativo concertato, aperto alla partecipazione dei diversi livelli di governo interessati dal coordinamento finanziario, ma a tale prospettazione deve replicarsi che, né le norme invocate come parametro, né la giurisprudenza costituzionale sorreggono tale tesi».

Per questa stessa ragione, di inesistenza di una riserva costituzionale di procedura amministrativa concertata, anche la questione relativa al principio di leale collaborazione sollevata dalla Provincia autonoma di Trento e dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige deve essere dunque dichiarata non fondata.

9.– La quarta questione, sollevata dalle Regioni Lombardia, Liguria e Veneto, attiene anch'essa alla violazione del principio di leale collaborazione, ma è posta in una prospettiva diversa rispetto a quella appena esaminata.

Le Regioni ordinarie ricorrenti censurano infatti l'art. 4 della legge n. 164 del 2016 per non avere previsto un coinvolgimento regionale nella definizione delle modalità della riduzione del debito, cioè nell'adozione dell'atto legislativo a cui tale definizione è affidata.

Nemmeno in questa prospettiva, tuttavia, la questione della violazione del principio di leale collaborazione è fondata.

Giustamente le regioni sottolineano l'esigenza di un loro coinvolgimento nella scelta relativa alle modalità del concorso degli enti territoriali alla riduzione del debito pubblico, essendo evidente che tale concorso, in particolare con la modalità prevista dall'art. 12, comma 2, della legge n. 243 del 2012 (versamenti al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato), presenta un forte impatto sulla loro autonomia finanziaria, come ha riconosciuto anche questa Corte, introducendo nell'art. 12, comma 3, della legge n. 243 del 2012 il vincolo di un'intesa con la Conferenza unificata (sentenza n. 88 del 2014).

Tale riconosciuta esigenza collaborativa, se impone allo Stato di improntare la sua attività di coordinamento della finanza pubblica allargata a «canoni di ragionevolezza e di imparzialità nei confronti dei soggetti chiamati a concorrere alla dimensione complessiva della manovra» (sentenze n. 107 del 2016 e n. 19 del 2015), non conduce tuttavia a ritenere che l'art. 4 della legge n. 164 del 2016 sia illegittimo per non avere previsto il coinvolgimento delle regioni nell'approvazione della legge ordinaria destinata a regolare le modalità del concorso degli enti territoriali alla riduzione del debito pubblico.

Questa Corte, invero, non ha mai ritenuto necessario un coinvolgimento delle regioni nel procedimento di formazione delle leggi e ha costantemente escluso che nel principio di leale collaborazione possa essere rinvenuto un fondamento costituzionale all'applicazione dei meccanismi collaborativi nel procedimento legislativo (sentenze n. 192 del 2017, n. 43 del 2016, n. 250 del 2015, n. 63 del 2013, n. 79 del 2011, n. 278, n. 112 e n. 100 del 2010, n. 298, n. 249, n. 247, n. 232, n. 225, n. 107 e n. 12 del 2009, n. 401 e n. 98 del 2007, n. 181 del 2006, n. 272 del 2005, n. 196 del 2004, n. 437 del 2001). A ciò si deve aggiungere che, dalla previsione in Costituzione di alcune particolari ipotesi in cui una legge statale ordinaria è preceduta da un raccordo con le regioni (art. 116, terzo comma, art. 132, secondo comma, art. 133, primo comma), non è lecito desumere alcuna regola generale circa la necessità di percorsi collaborativi di quel genere, tanto meno la regola per cui, oltre ai casi specifici considerati in quelle previsioni, le leggi statali incidenti

sull'autonomia regionale possano essere ritenute implicitamente rinforzate da un vincolo procedimentale di collaborazione con le regioni.

Se è vero che è stata recentemente dichiarata l'illegittimità di una legge di delega per non aver previsto l'intesa con la Conferenza unificata (o con la Conferenza Stato-regioni, a seconda dei casi) in vista dell'adozione dei decreti legislativi (sentenza n. 251 del 2016), va sottolineato che tale pronuncia si riferisce segnatamente al rapporto che intercorre tra legge delega e decreto legislativo, e che non sarebbe corretto estenderne la portata al diverso rapporto intercorrente tra legge rinforzata e legge ordinaria.

A tale estensione osta infatti la circostanza, di per sé decisiva, che il procedimento legislativo è disciplinato da un sistema di norme contenute nella Costituzione e nei regolamenti parlamentari ai quali la prima rinvia per la disciplina integrativa (artt. 64 e 72 Cost.), con la conseguenza che si deve ritenere precluso a una legge, per quanto rinforzata, di regolare la procedura legislativa di altra legge, ancorché di rango diverso, restando la legge (non costituzionale) in ogni caso priva di competenza su tale oggetto (sentenze n. 249 del 2009, che ha dichiarato costituzionalmente illegittimo un vincolo procedimentale imposto al legislatore regionale dall'art. 205, comma 6, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante «Norme in materia ambientale», nonché n. 112 e n. 100 del 2010).

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. 4 della legge 12 agosto 2016, n. 164 (Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali), promossa dalla Provincia autonoma di Bolzano, in riferimento agli artt. 79, 103, 104 e 107 dello Statuto speciale, al principio dell'accordo in materia finanziaria e al principio di leale collaborazione;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, lettera a), della legge n. 164 del 2016, promossa dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, in riferimento agli artt. 48 e 49 dello Statuto speciale e al principio dell'accordo in materia finanziaria;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della legge n. 164 del 2016, promossa dalle Province autonome di Trento e di Bolzano, dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e dalla Regione Veneto in riferimento all'art. 5, comma 2, lettera c), della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), con i ricorsi indicati in epigrafe;

4) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della legge n. 164 del 2016, promossa dalla Provincia autonoma di Trento e dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, in riferimento agli artt. 79 e 104 dello Statuto speciale, con i ricorsi indicati in epigrafe;

5) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, lettera b), della legge n. 164 del 2016, promossa dalla Provincia autonoma di Trento e dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, in riferimento al principio di leale collaborazione, con i ricorsi indicati in epigrafe;

6) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della legge n. 164 del 2016, promossa dalle Regioni Lombardia, Liguria e Veneto, in riferimento al principio di leale collaborazione, con i ricorsi indicati in epigrafe.

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

Paolo GROSSI, Presidente
Daria de PRETIS, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 10 novembre 2017.

Sentenza: 24 ottobre 2017, n. 245

Materia: Tributi

Parametri invocati: artt. 117, secondo comma, lettera e), lettera g) e 119 della Costituzione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente Consiglio dei Ministri

Oggetto: art. 1, comma 4, lett. d); art. 3 comma 1; art. 12, comma 1; art. 1, comma 5; art. 3 comma 3 della legge della Regione autonoma Sardegna 28 ottobre 2016, n. 25, recante «Istituzione dell’Agenzia sarda delle entrate (ASE)»

Esito:

-illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 5, della legge della Regione autonoma Sardegna 28 ottobre 2016, n. 25, recante «Istituzione dell’Agenzia sarda delle entrate (ASE)»;

-illegittimità costituzionale dell’art. 9, comma 3, lettera a), della legge reg. Sardegna n. 25 del 2016;

-non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 4, lettera d), della legge reg. Sardegna n. 25 del 2016, promosse, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera e), Cost. e 9 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna);

-non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell’art. 3, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2016, promosse, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera e), Cost. e 9 dello statuto Reg. Sardegna;

-non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell’art. 3, comma 3, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2016, promossa, in riferimento all’art. 117, secondo comma, lettera g), Cost.;

-non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell’art. 12, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2016, promosse, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera e), Cost. e 9 dello statuto Reg. Sardegna.

Estensore nota: Beatrice Pieraccioli

Sintesi:

L’Avvocatura generale dello Stato propone questioni di legittimità costituzionale in via principale di alcune disposizioni contenute nella legge della Regione autonoma Sardegna 28 ottobre 2016, n. 25, recante «Istituzione dell’Agenzia sarda delle entrate (ASE)».

Secondo il ricorrente, in primo luogo, l’art. 1, comma 4, lettera d), della citata legge regionale, nell’includere, tra le competenze attribuite all’ASE, anche il «controllo delle entrate da tributi devoluti, compartecipati e regionali derivati», violerebbe l’art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, che riserva alla legislazione esclusiva dello Stato il «sistema tributario e contabile dello Stato», e si porrebbe in contrasto anche con l’art. 9 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), che riconosce alla Regione la competenza a procedere all’accertamento ed alla riscossione dei soli tributi propri.

Per gli stessi motivi sarebbe costituzionalmente illegittimo anche l’art. 3, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2016, laddove prevede che la Regione «promuove tutte le azioni necessarie per riconoscere in capo alla Regione, e per il successivo esercizio da parte dell’ASE, la

piena titolarità nella materia dell'accertamento e della riscossione dei tributi derivati e compartecipati al gettito dei tributi erariali prodotti o comunque generati nel territorio regionale di cui all'articolo 8 dello Statuto speciale per la Sardegna, anche attraverso la richiesta di trasferimento o la delega di funzioni statali riferite alle agenzie fiscali dello Stato».

La disposizione della legge regionale, infatti, auspicerebbe il raggiungimento di un risultato normativo di per sé contrastante con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che riserva allo Stato la competenza legislativa in tema di «sistema tributario».

Inoltre il Governo impugna l'art. 12, comma 1 – letto unitamente al già citato art. 3, comma 1 – della legge reg. Sardegna n. 25 del 2016, ancora per contrasto con gli artt. 117, secondo comma, lettera e), Cost., e 9 dello statuto di autonomia, nella parte in cui prevede l'istituzione del Comitato di indirizzo regionale sulle entrate (d'ora in poi CIRE).

In questo caso, a porsi in contrasto con i parametri ricordati sarebbe l'attribuzione al CIRE delle competenze relative anche al servizio di riscossione «dei tributi locali attualmente non riscossi», trattandosi di tributi comunque statali, in quanto istituiti con legge dello Stato (indipendentemente dal destinatario del gettito).

La disposizione, inoltre, violerebbe l'art. 119, secondo comma, Cost. Ancora, secondo il ricorrente, l'art. 1, comma 5, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2016, nella parte in cui prevede che la Giunta regionale individua «le modalità e i tempi di riversamento nelle casse regionali» delle entrate spettanti alla Sardegna ai sensi dell'art. 8 dello statuto di autonomia, sarebbe costituzionalmente illegittimo, per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che attribuisce alla competenza legislativa esclusiva statale il «sistema tributario e contabile dello Stato».

La disposizione sarebbe altresì in contrasto con l'art. 2 del 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), il quale disciplina le «modalità di attribuzione delle quote delle entrate erariali spettanti alla regione».

In particolare, sostiene l'Avvocatura generale dello Stato, quest'ultima disposizione – la quale prevede che i tempi, le procedure e le modalità volti a garantire il riversamento diretto nelle casse regionali delle entrate spettanti alla Regione autonoma Sardegna sono stabiliti con decreto ministeriale, adottato d'intesa con la Regione – non potrebbe essere derogata da una legge regionale, trattandosi di norma di attuazione dell'art. 8 dello statuto di autonomia.

La difesa statale ritiene, inoltre, che la disposizione impugnata – nella parte in cui stabilisce che le entrate spettanti alla Regione ai sensi dell'art. 8 dello statuto di autonomia affluiscono direttamente all'ASE – produrrebbe «l'effetto di portare le suddette entrate al di fuori della tesoreria unica statale», regolata dalla legge 29 ottobre 1984, n. 720 (Istituzione del sistema di tesoreria unica per enti ed organismi pubblici), la cui disciplina sarebbe espressione di principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, come tali presidiati dall'art. 117, terzo comma, Cost.

Il ricorrente prospetta anche un contrasto con l'art. 97, primo comma, Cost.

Infine, l'art. 3, comma 3, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2016, nella parte in cui prevede che l'ASE operi «un raccordo continuo con la struttura statale», per verificare l'esatta determinazione di quanto spetta alla Regione a titolo di compartecipazione alle quote erariali, violerebbe gli artt. 81, terzo comma, e 117, secondo comma, lettera g), Cost.

La norma regionale determinerebbe, infatti, «un incremento di attività amministrativa sull'apparato statale», invadendo la competenza legislativa statale in tema di «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali», imponendo altresì allo Stato, per tale via, maggiori oneri «senza copertura finanziaria».

La Corte ritiene non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate sull'art. 1, comma 4, lettera d), della legge reg. Sardegna n. 25 del 2016.

La disposizione include, tra le competenze attribuite all'ASE, il «controllo delle entrate» regionali, non solo di quelle derivanti da tributi propri regionali, ma anche di quelle provenienti da tributi devoluti, compartecipati e regionali derivati.

La disposizione impugnata non attribuisce affatto alla Regione il compito di procedere all'accertamento e alla riscossione di tributi diversi da quelli propri. L'attività di «controllo delle entrate» di cui ragiona l'art. 1, comma 4, lettera d), della legge reg. Sardegna n. 25 del 2016 – comprese le entrate derivanti da tributi devoluti, compartecipati e regionali derivati – è infatti attività ben distinta da quelle di accertamento e riscossione dei tributi e si colloca in un momento temporalmente successivo ad esse, in funzione di verifica della correttezza della quantificazione dei flussi finanziari spettanti alla Regione.

Questa distinzione, del resto, emerge anche da altre proposizioni normative contenute nella stessa legge regionale impugnata. Così, all'art. 1, comma 4, lettera a), si attribuisce all'ASE la gestione accentrata delle attività di «controllo e riscossione» dei soli tributi regionali propri e, all'art. 2, è riservata alla stessa Agenzia l'attività di «gestione diretta» unicamente con riferimento a questi ultimi.

In definitiva, la disposizione impugnata si limita a prevedere una forma di verifica (interna all'amministrazione regionale) circa l'esatta quantificazione dell'ammontare delle compartecipazioni ai tributi erariali spettante alla Regione.

Tale attività di controllo sulla corretta esecuzione degli obblighi statali derivanti dal regime di compartecipazione in nessun modo lede le competenze legislative statali in materia di sistema tributario.

Non sono fondate neppure le questioni di legittimità costituzionale sollevate in relazione all'art. 3, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2016.

La disposizione, come si è accennato, prevede che la Regione, «nel rispetto della normativa statale e regionale, promuove» tutte le iniziative necessarie per riconoscere in capo a sé stessa, e per il successivo esercizio da parte dell'ASE, la piena titolarità nella materia dell'accertamento e della riscossione dei tributi derivati e compartecipati al gettito dei tributi erariali, «anche attraverso la richiesta di trasferimento o la delega di funzioni statali riferite alle agenzie fiscali dello Stato».

La Corte sostiene che il contenuto normativo della disposizione impugnata, non si esprime in una disciplina sostanziale immediatamente applicabile, in ipotesi lesiva del corretto riparto delle competenze, o che autorizza l'adozione di atti amministrativi regionali che realizzino l'obiettivo auspicato (la piena titolarità nella materia dell'accertamento e della riscossione dei tributi derivati e compartecipati).

La norma, invece, ha il contenuto precettivo di impegnare l'Amministrazione regionale a promuovere, nel rispetto della normativa vigente, tutte le azioni necessarie in vista dell'ottenimento dell'obiettivo ricordato.

Si tratta perciò di una norma che il legislatore regionale indirizza alla stessa Regione. In quanto tale, la disposizione è adottata nell'ambito delle attribuzioni regionali e non è suscettibile di esprimere contenuti lesivi dell'assetto costituzionale delle competenze in materia tributaria (sulla non fondatezza di questioni relative a norme regionali a contenuto precettivo programmatico, sentenze n. 256 del 2012, n. 94 del 2011 e n. 308 del 2009).

Non fondate sono ugualmente le questioni di legittimità costituzionale sollevate in relazione all'art. 12, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2016, per contrasto con gli artt. 117, secondo comma, lettera e), Cost., e 9 dello statuto di autonomia, nella parte in cui prevede l'istituzione del CIRE.

L'Avvocatura generale dello Stato lamenta, in particolare, che la competenza del neo-istituito CIRE sia estesa al servizio di riscossione dei «tributi locali attualmente non riscossi», alla luce della considerazione, sicuramente esatta, che i tributi locali sono anch'essi tributi statali, in quanto istituiti con legge statale, indipendentemente dal destinatario del gettito (per tutte, sentenza n. 121 del 2013).

In realtà, in nessuna previsione della legge reg. Sardegna n. 25 del 2016, e neppure in quella ora in esame, si prefigura una competenza della Regione, e per essa del CIRE, in tema di accertamento e riscossione di tributi locali.

Per la non fondatezza della questione, piuttosto, risulta decisiva un'altra circostanza: le funzioni che, secondo la norma impugnata, saranno da riconoscere al CIRE non attengono in radice a poteri di indirizzo amministrativo o di gestione attiva in materia tributaria.

Tali funzioni, invece, si risolvono in attività di natura meramente consultiva in favore del direttore generale dell'ASE, in relazione:

a) alle fasi deliberative e modificative relative allo statuto e agli atti regolamentari ad esso conseguenti e collegati;

b) alla redazione dei piani aziendali annuali o pluriennali, dei bilanci e delle scelte strategiche;

c) genericamente, alle iniziative inerenti al tema delle entrate.

Dall'esercizio di tali funzioni non può evidentemente derivare alcuna lesione dei parametri costituzionali e statutari allegati dal ricorrente.

Le questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento all'art. 1, comma 5, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2016 sono fondate.

Per la parte qui rilevante, la disciplina legislativa statale in tema di tesoreria unica prevede che le entrate di spettanza regionale provenienti, direttamente o indirettamente, dallo Stato, siano versate presso conti speciali infruttiferi, intestati alle Regioni e gestiti dalla Banca d'Italia.

La previsione dell'afflusso diretto all'ASE delle entrate spettanti alla Regione autonoma Sardegna, ai sensi dell'art. 8 dello statuto di autonomia, è perciò in frontale contrasto con tale disciplina.

Si deve quindi ribadire, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, che la disciplina legislativa in tema di tesoreria unica, strumento essenziale per assicurare il contenimento del fabbisogno finanziario dello Stato ordinamento, appartiene ai principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 256 del 2013), da applicarsi sia alle Regioni a statuto ordinario sia a quelle a statuto speciale, esistendo tra esse, sotto questo profilo, «una piena equiparazione» (sentenza n. 311 del 2012).

La disposizione impugnata è perciò costituzionalmente illegittima, in primo luogo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Inoltre, la stessa disposizione – pur dichiarando di rispettare le modalità di attribuzione delle quote delle entrate erariali spettanti alla Regione, quali disciplinate dalle norme di attuazione dello statuto speciale di autonomia ed in particolare dall'art. 2 del d.lgs. n. 114 del 2016 – disegna un assetto normativo che tradisce le finalità di quest'ultimo articolo.

L'art. 2, appena citato, si limita a prevedere che, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, adottato d'intesa con la Regione autonoma Sardegna, siano individuati tempi, procedure e modalità volti a garantire il riversamento diretto nelle casse regionali del gettito spettante alla Regione.

Ciò significa che, secondo tale art. 2, le somme spettanti alla Regione autonoma Sardegna non dovranno più essere previamente incamerate dalla Ragioneria generale dello Stato, prima di essere destinate alle casse regionali (ovvero ai ricordati conti infruttiferi).

Dunque, nella logica della norma di attuazione statutaria, non sono in alcun modo incise le modalità di tenuta dei conti regionali, nel perdurante rispetto della disciplina prevista dalla legge statale sulla tesoreria unica.

La disposizione regionale impugnata, invece, prevedendo la diretta affluenza all'ASE (e non alle casse regionali, ossia ai conti infruttiferi presso la tesoreria) delle entrate di spettanza regionale, introduce un passaggio intermedio che contrasta con la previsione del riversamento diretto di tali

risorse dallo Stato alle casse regionali disposto dalla norma di attuazione statutaria. In tal modo, quest'ultima, lungi dall'essere rispettata, come testualmente proclamato dalla disposizione censurata, risulta invece disattesa.

La dichiarazione di illegittimità costituzionale del primo periodo del comma 5 dell'art. 1 della legge regionale n. 25 del 2016 non può che coinvolgere anche l'ultimo periodo del medesimo comma, al primo indissolubilmente legato.

L'art. 9, comma 3, lettera a), della legge reg. Sardegna n. 25 del 2016, non impugnato con il ricorso statale, così dispone: «[l]'ASE: a) riversa nelle casse regionali le entrate di competenza, con le modalità e i tempi stabiliti con deliberazione della Giunta regionale adottata su proposta dell'Assessore competente in materia di entrate».

Si tratta, evidentemente, della disciplina dell'esecuzione, da parte dell'ASE, di quanto la Giunta regionale sarebbe autorizzata a deliberare in forza dell'art. 1, comma 5, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2016.

Pertanto, alla luce del rapporto di stretta ed esclusiva dipendenza funzionale che lega le due proposizioni normative (da ultimo, sentenza n. 36 del 2017), ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), la dichiarazione d'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 5, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2016 comporta, in via consequenziale, l'estensione della dichiarazione anche all'art. 9, comma 3, lettera a), della medesima legge.

Residuano, infine, le questioni di legittimità costituzionale proposte avverso l'art. 3, comma 3, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2016 – per violazione degli artt. 81, terzo comma, e 117, secondo comma, lettera g), Cost. – nella parte in cui prevede che l'ASE operi «un raccordo continuo con la struttura statale», allo scopo di verificare l'esattezza dei dati e dei calcoli (anche) da questa effettuati, in vista di garantire l'esatta determinazione di quanto spettante a titolo di compartecipazione regionale alle quote erariali.

Sostiene inoltre il ricorrente che l'incremento di attività amministrativa indotto dalla disposizione impugnata si porrebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., che riserva alla legislazione esclusiva statale l'«ordinamento e l'organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali».

La norma regionale, priva di competenza al riguardo, infatti, imporrebbe necessariamente, in capo all'amministrazione statale, una diversa ed ulteriore regolamentazione della propria organizzazione.

La questione non è fondata.

La Corte ha già chiarito che, fermo restando il principio per cui le Regioni non possono porre a carico di organi o amministrazioni dello Stato compiti e attribuzioni ulteriori rispetto a quelli individuati con legge statale, deve nondimeno essere esclusa «la configurabilità di un vulnus delle competenze statali nel caso di semplice acquisizione di informazioni, trattandosi di strumento con il quale si esplica, ad un livello minimo, la leale cooperazione tra Stato e Regioni, in vista dell'esigenza di garantire il più efficiente esercizio delle attribuzioni tanto statali, quanto regionali (sentenza n. 327 del 2003, con richiamo alla sentenza n. 412 del 1994)» (sentenza n. 104 del 2010).

Nella stessa direzione, la sentenza n. 10 del 2008 ha affermato che «l'acquisizione, l'elaborazione e lo scambio di informazioni non determinano, di regola, alcuna lesione di attribuzioni, rispettivamente statali o regionali, ma rappresentano, in realtà, strumenti con i quali si esplica, ad un livello minimo, la leale cooperazione tra Stato e Regioni (sentenza n. 42 del 2006)».

Tali conclusioni sono ulteriormente confermate dal fatto che la stessa legislazione statale si orienta nel senso del rafforzamento dello scambio di informazioni, in materie omogenee a quelle oggetto della legge reg. Sardegna n. 25 del 2016: l'art. 70 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), infatti, dispone che «gli organi statali e le regioni sono tenuti a fornirsi, reciprocamente e a richiesta, ogni notizia utile allo svolgimento delle proprie funzioni nella materia

di cui al presente decreto, nonché a concordare le modalità di utilizzazione comune dei rispettivi sistemi informativi e le altre forme di collaborazione».

Disposizioni varie per la gestione delle entrate regionali (istituzione dell'Agenzia sarda delle entrate [ASE] e del Comitato di indirizzo regionale sulle entrate [CIRES] e definizione delle rispettive competenze; disciplina dell'afflusso delle entrate presso l'ASE; individuazione, con provvedimento della giunta regionale, di modalità e tempi di riversamento nelle casse regionali; verifica della correttezza di dati e calcoli per l'esatta determinazione di quanto spettante alla Regione a titolo di compartecipazione alle quote erariali; previsione di un raccordo continuo con la struttura statale). - Legge della Regione autonoma Sardegna 28 ottobre 2016, n. 25, recante «Istituzione dell'Agenzia sarda delle entrate (ASE)», artt. 1, commi 4, lettera d), e 5; 3, commi 1 e 3; 9, comma 3, lettera a); 12, comma 1. - (T-170245) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.49 del 6-12-2017)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 4, lettera d), e 5; 3, commi 1 e 3; e 12, comma 1, della legge della Regione autonoma Sardegna 28 ottobre 2016, n. 25, recante «Istituzione dell'Agenzia sarda delle entrate (ASE)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 2-4 gennaio 2017, depositato in cancelleria il 10 gennaio 2017 e iscritto al n. 3 del registro ricorsi 2017.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Sardegna;

udito nell'udienza pubblica del 24 ottobre 2017 il Giudice relatore Nicolò Zanon;

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

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe, l'Avvocatura generale dello Stato propone questioni di legittimità costituzionale in via principale di alcune disposizioni contenute nella legge della Regione autonoma Sardegna 28 ottobre 2016, n. 25, recante «Istituzione dell'Agenzia sarda delle entrate (ASE)».

1.1.– Secondo il ricorrente, in primo luogo, l'art. 1, comma 4, lettera d), della citata legge regionale, nell'includere, tra le competenze attribuite all'ASE, anche il «controllo delle entrate da tributi devoluti, compartecipati e regionali derivati», violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, che riserva alla legislazione esclusiva dello Stato il «sistema tributario e contabile dello Stato», e si porrebbe in contrasto anche con l'art. 9 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), che riconosce alla Regione la competenza a procedere all'accertamento ed alla riscossione dei soli tributi propri.

1.2.– Per gli stessi motivi sarebbe costituzionalmente illegittimo anche l'art. 3, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2016, laddove prevede che la Regione «promuove tutte le azioni necessarie per riconoscere in capo alla Regione, e per il successivo esercizio da parte dell'ASE, la

piena titolarità nella materia dell'accertamento e della riscossione dei tributi derivati e compartecipati al gettito dei tributi erariali prodotti o comunque generati nel territorio regionale di cui all'articolo 8 dello Statuto speciale per la Sardegna, anche attraverso la richiesta di trasferimento o la delega di funzioni statali riferite alle agenzie fiscali dello Stato».

La disposizione della legge regionale, infatti, auspicherebbe il raggiungimento di un risultato normativo di per sé contrastante con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che riserva allo Stato la competenza legislativa in tema di «sistema tributario».

1.3.– L'Avvocatura generale dello Stato impugna, inoltre, l'art. 12, comma 1 – letto unitamente al già citato art. 3, comma 1 – della legge reg. Sardegna n. 25 del 2016, ancora per contrasto con gli artt. 117, secondo comma, lettera e), Cost., e 9 dello statuto di autonomia, nella parte in cui prevede l'istituzione del Comitato di indirizzo regionale sulle entrate (d'ora in poi CIRE).

In questo caso, a porsi in contrasto con i parametri ricordati sarebbe l'attribuzione al CIRE delle competenze relative anche al servizio di riscossione «dei tributi locali attualmente non riscossi», trattandosi di tributi comunque statali, in quanto istituiti con legge dello Stato (indipendentemente dal destinatario del gettito).

La disposizione, inoltre, violerebbe l'art. 119, secondo comma, Cost.

1.4.– Secondo il ricorrente, l'art. 1, comma 5, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2016, nella parte in cui prevede che la Giunta regionale individua «le modalità e i tempi di riversamento nelle casse regionali» delle entrate spettanti alla Sardegna ai sensi dell'art. 8 dello statuto di autonomia, sarebbe costituzionalmente illegittimo, per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che attribuisce alla competenza legislativa esclusiva statale il «sistema tributario e contabile dello Stato».

La disposizione sarebbe altresì in contrasto con l'art. 2 del 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), il quale disciplina le «[m]odalità di attribuzione delle quote delle entrate erariali spettanti alla regione».

In particolare, sostiene l'Avvocatura generale dello Stato, quest'ultima disposizione – la quale prevede che i tempi, le procedure e le modalità volti a garantire il riversamento diretto nelle casse regionali delle entrate spettanti alla Regione autonoma Sardegna sono stabiliti con decreto ministeriale, adottato d'intesa con la Regione – non potrebbe essere derogata da una legge regionale, trattandosi di norma di attuazione dell'art. 8 dello statuto di autonomia.

La difesa statale ritiene, inoltre, che la disposizione impugnata – nella parte in cui stabilisce che le entrate spettanti alla Regione ai sensi dell'art. 8 dello statuto di autonomia affluiscono direttamente all'ASE – produrrebbe «l'effetto di portare le suddette entrate al di fuori della tesoreria unica statale», regolata dalla legge 29 ottobre 1984, n. 720 (Istituzione del sistema di tesoreria unica per enti ed organismi pubblici), la cui disciplina sarebbe espressione di principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, come tali presidiati dall'art. 117, terzo comma, Cost.

Il ricorrente prospetta anche un contrasto con l'art. 97, primo comma, Cost.

1.5.– Infine, l'art. 3, comma 3, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2016, nella parte in cui prevede che l'ASE operi «un raccordo continuo con la struttura statale», per verificare l'esatta determinazione di quanto spetta alla Regione a titolo di compartecipazione alle quote erariali, violerebbe gli artt. 81, terzo comma, e 117, secondo comma, lettera g), Cost.

La norma regionale determinerebbe, infatti, «un incremento di attività amministrativa sull'apparato statale», invadendo la competenza legislativa statale in tema di «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali», imponendo altresì allo Stato, per tale via, maggiori oneri «senza copertura finanziaria».

2.– Eccepisce in via preliminare la Regione autonoma Sardegna che il ricorso sarebbe inammissibile perché, dal timbro apposto in calce alla relazione di notificazione, l'atto risulta notificato, a mezzo posta, non dall'avvocato dello Stato incaricato dell'affare, bensì da soggetto munito della qualifica di procuratore dello Stato.

Secondo la Regione, in particolare, i procuratori dello Stato non sarebbero legittimati ad esercitare il patrocinio innanzi alle corti superiori.

Ne conseguirebbe la «inesistenza» della notificazione dell'atto introduttivo del giudizio, trattandosi di notificazione effettuata da «persona priva dei poteri di rappresentanza giudiziale», con conseguente impossibilità di applicare l'istituto della sanatoria per raggiungimento dello scopo.

Viene citata, a sostegno dell'argomentazione, una pronuncia del Consiglio di Stato (sezione quinta giurisdizionale, sentenza 22 marzo 2012, n. 1631), peraltro relativa all'inesistenza della notifica del ricorso effettuata per via postale da parte di un avvocato del libero foro non iscritto all'albo degli avvocati cassazionisti.

L'eccezione non è fondata.

In primo luogo, l'art. 55 della legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile), che consente all'Avvocatura generale dello Stato di eseguire la notificazione ai sensi della legge 21 gennaio 1994, n. 53 (Facoltà di notificazioni di atti civili, amministrativi e stragiudiziali per gli avvocati e procuratori legali) – ossia direttamente a mezzo del servizio postale, senza l'intermediazione dell'agente notificatore – è pacificamente applicabile anche ai giudizi di legittimità costituzionale (sentenza n. 310 del 2011).

In secondo luogo, non può essere condivisa la tesi della Regione autonoma Sardegna, che vorrebbe applicare al caso ora in esame il principio desumibile dalla decisione del Consiglio di Stato sopra richiamata.

Tale pronuncia, infatti, si è uniformata all'indirizzo secondo cui la notifica del ricorso deve essere effettuata da un avvocato iscritto all'albo degli avvocati cassazionisti, con riferimento, appunto, alle notificazioni effettuate dai singoli avvocati del libero foro.

Questa regola, tuttavia, non si estende alle notificazioni effettuate dall'Avvocatura generale dello Stato, in quanto i procuratori dello Stato – a differenza di quanto mostra di ritenere la Regione resistente – sono legittimati, al pari degli avvocati dello Stato, ad esercitare il patrocinio innanzi alle magistrature superiori.

Infatti, il tenore testuale dell'art. 1, secondo comma, del regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611 (Approvazione del testo unico delle leggi e delle norme giuridiche sulla rappresentanza e difesa in giudizio dello Stato e sull'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato) e dell'art. 8, terzo comma, della legge 3 aprile 1979, n. 103 (Modifiche dell'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato) chiarisce come nessuna limitazione sia prevista per i procuratori dello Stato, i quali, pertanto, possono esercitare, allo stesso modo degli avvocati dello Stato, le funzioni anche innanzi alle magistrature superiori (ciò è confermato dalla stessa giurisprudenza del Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 11 febbraio 2013, n. 769).

Si aggiunga che l'art. 55 della legge n. 69 del 2009 autorizza l'Avvocatura generale dello Stato, intesa quale ufficio, ad impiegare la modalità di notificazione di cui alla legge n. 53 del 1994. E questo significa che anche un procuratore dello Stato, incardinato nell'ufficio, è autorizzato a dare impulso processuale al ricorso mediante la notificazione di quest'ultimo.

3.– Passando al merito delle singole censure, non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate sull'art. 1, comma 4, lettera d), della legge reg. Sardegna n. 25 del 2016.

La disposizione include, tra le competenze attribuite all'ASE, il «controllo delle entrate» regionali, non solo di quelle derivanti da tributi propri regionali, ma anche di quelle provenienti da tributi devoluti, compartecipati e regionali derivati.

Non vi è dubbio che, alla luce della costante giurisprudenza di questa Corte, i tributi regionali e locali derivati, in quanto istituiti e regolati dalla legge dello Stato, conservano inalterata, nonostante la destinazione del gettito a un ente territoriale, la loro natura di tributi erariali (così

come pacifica è, ovviamente, tale natura in relazione ai tributi compartecipati). La disciplina dell'accertamento e della riscossione di tali tributi rientra pertanto nella competenza legislativa esclusiva statale (ex plurimis, sentenze n. 280 del 2016, n. 67 del 2015, n. 121 e n. 97 del 2013) e l'esercizio della potestà legislativa regionale in materia è ammesso nei soli limiti consentiti dalla stessa legge statale (sentenza n. 85 del 2017).

Tuttavia, come osserva la difesa della Regione autonoma Sardegna, la disposizione impugnata non attribuisce affatto alla Regione il compito di procedere all'accertamento e alla riscossione di tributi diversi da quelli propri.

L'attività di «controllo delle entrate» di cui ragiona l'art. 1, comma 4, lettera d), della legge reg. Sardegna n. 25 del 2016 – comprese le entrate derivanti da tributi devoluti, compartecipati e regionali derivati – è infatti attività ben distinta da quelle di accertamento e riscossione dei tributi e si colloca in un momento temporalmente successivo ad esse, in funzione di verifica della correttezza della quantificazione dei flussi finanziari spettanti alla Regione.

Questa distinzione, del resto, emerge anche da altre proposizioni normative contenute nella stessa legge regionale impugnata. Così, all'art. 1, comma 4, lettera a), si attribuisce all'ASE la gestione accentrata delle attività di «controllo e riscossione» dei soli tributi regionali propri e, all'art. 2, è riservata alla stessa Agenzia l'attività di «gestione diretta» unicamente con riferimento a questi ultimi.

Ancora, l'art. 3, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2016, peraltro a sua volta impugnato dall'Avvocatura generale dello Stato, descrive la «piena titolarità nella materia dell'accertamento e della riscossione dei tributi derivati e compartecipati» non già quale contenuto normativo da tale articolo introdotto nell'ordinamento regionale, bensì come risultato finale (eventuale) di una serie di iniziative future, che la Regione intende «promuovere» «nel rispetto della normativa statale e regionale».

In definitiva, la disposizione impugnata si limita a prevedere una forma di verifica (interna all'amministrazione regionale) circa l'esatta quantificazione dell'ammontare delle compartecipazioni ai tributi erariali spettante alla Regione. Tale attività di controllo sulla corretta esecuzione degli obblighi statali derivanti dal regime di compartecipazione in nessun modo lede le competenze legislative statali in materia di sistema tributario.

4.– Non sono fondate neppure le questioni di legittimità costituzionale sollevate in relazione all'art. 3, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2016.

Questa disposizione, come si è accennato, prevede che la Regione, «nel rispetto della normativa statale e regionale, promuove» tutte le iniziative necessarie per riconoscere in capo a sé stessa, e per il successivo esercizio da parte dell'ASE, la piena titolarità nella materia dell'accertamento e della riscossione dei tributi derivati e compartecipati al gettito dei tributi erariali, «anche attraverso la richiesta di trasferimento o la delega di funzioni statali riferite alle agenzie fiscali dello Stato».

Sostiene l'Avvocatura generale dello Stato che il risultato perseguito dalla disposizione regionale sarebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e) Cost., il quale riserva allo Stato la potestà legislativa in materia di «sistema tributario».

Ribatte la Regione resistente che la norma regionale rivestirebbe una natura meramente programmatica, priva di carattere lesivo. Non disconoscendo la piena titolarità statale della competenza in materia di accertamento e riscossione dei tributi derivati e compartecipati, essa si limiterebbe a impegnare la Regione autonoma Sardegna a chiedere allo Stato, nel rispetto della normativa vigente, il trasferimento o la delega di funzioni statali riferite alle Agenzie fiscali dello Stato.

E richiama, in proposito, l'esempio dell'art. 1, comma 515, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)», che avrebbe definito gli ambiti per il trasferimento o la delega anche di quelle funzioni, attraverso un'intesa da completare con apposite norme di attuazione, a favore della Regione autonoma Valle d'Aosta e delle Province autonome di Trento e Bolzano.

Invero, il contenuto normativo della disposizione impugnata, che pure esiste (e perciò non è fondata l'eccezione d'inammissibilità preliminare, per carenza d'interesse, proposta dalla Regione), non si esprime in una disciplina sostanziale immediatamente applicabile, in ipotesi lesiva del corretto riparto delle competenze, o che autorizza l'adozione di atti amministrativi regionali che realizzino l'obiettivo auspicato (la piena titolarità nella materia dell'accertamento e della riscossione dei tributi derivati e compartecipati).

La norma, invece, ha il contenuto precettivo di impegnare l'Amministrazione regionale a promuovere, nel rispetto della normativa vigente, tutte le azioni necessarie in vista dell'ottenimento dell'obiettivo ricordato.

Si tratta perciò di una norma che il legislatore regionale indirizza alla stessa Regione. In quanto tale, la disposizione è adottata nell'ambito delle attribuzioni regionali e non è suscettibile di esprimere contenuti lesivi dell'assetto costituzionale delle competenze in materia tributaria (sulla non fondatezza di questioni relative a norme regionali a contenuto precettivo programmatico, sentenze n. 256 del 2012, n. 94 del 2011 e n. 308 del 2009).

5.– Non fondate sono ugualmente le questioni di legittimità costituzionale sollevate in relazione all'art. 12, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2016, per contrasto con gli artt. 117, secondo comma, lettera e), Cost., e 9 dello statuto di autonomia, nella parte in cui prevede l'istituzione del CIRE.

Tra i parametri costituzionali richiamati dal ricorrente figura altresì l'art. 119, secondo comma, Cost., tuttavia senza alcuna argomentazione che illustri le ragioni del contrasto prospettato: in base alla costante giurisprudenza di questa Corte, la relativa questione è perciò inammissibile (ex plurimis, tra le più recenti, sentenze n. 192, n. 169, n. 154, n. 62 e n. 50 del 2017).

Quanto alle censure scrutinabili nel merito, l'Avvocatura generale dello Stato lamenta, in particolare, che la competenza del neo-istituito CIRE sia estesa al servizio di riscossione dei «tributi locali attualmente non riscossi», alla luce della considerazione, sicuramente esatta, che i tributi locali sono anch'essi tributi statali, in quanto istituiti con legge statale, indipendentemente dal destinatario del gettito (per tutte, sentenza n. 121 del 2013).

In realtà, in nessuna previsione della legge reg. Sardegna n. 25 del 2016, e neppure in quella ora in esame, si prefigura una competenza della Regione, e per essa del CIRE, in tema di accertamento e riscossione di tributi locali.

Infatti, anche nell'ipotesi (auspicata dall'art. 3, comma 1, della legge regionale) che in materia tributaria fosse disposto un trasferimento di funzioni a favore della Regione autonoma Sardegna, queste ultime riguarderebbero solo l'accertamento e la riscossione dei tributi derivati e compartecipati al gettito dei tributi erariali, senza alcuna conseguenza su attività relative ai tributi locali.

Per questa ragione, la resistente ha eccepito l'inammissibilità della censura, allegando che il ricorso «avrebbe cercato di colpire un bersaglio inesistente».

Invero, l'eccezione non è fondata, giacché il ricorso statale non già ha errato nell'individuare la disposizione sospettata d'illegittimità costituzionale, ma ha attribuito alla norma censurata un contenuto lesivo che non presenta.

Essa, in primo luogo, subordina la stessa istituzione del CIRE alla previa acquisizione, da parte dell'ASE, delle competenze in materia di accertamento e riscossione di cui al citato art. 3.

L'incidentale riferimento alla «attivazione del servizio di riscossione dei tributi locali attualmente non riscossi», anch'esso subordinato al raggiungimento del risultato auspicato dall'art. 3, comma 1, appare un mero auspicio, collegato non già ad una disposizione della legge regionale impugnata che una tale attivazione preveda, ma ad una riforma ordinamentale eventualmente disposta dalla normativa statale. Né potrebbe essere diversamente, atteso che la Regione autonoma Sardegna, allo stato, non può rivendicare, in materia, alcuna competenza.

Per la non fondatezza della questione, piuttosto, risulta decisiva un'altra circostanza: le funzioni che, secondo la norma impugnata, saranno da riconoscere al CIRE non attengono in radice a poteri di indirizzo amministrativo o di gestione attiva in materia tributaria. Tali funzioni, invece, si

risolvono in attività di natura meramente consultiva in favore del direttore generale dell'ASE, in relazione: a) alle fasi deliberative e modificative relative allo statuto e agli atti regolamentari ad esso conseguenti e collegati; b) alla redazione dei piani aziendali annuali o pluriennali, dei bilanci e delle scelte strategiche; c) genericamente, alle iniziative inerenti al tema delle entrate.

Dall'esercizio di tali funzioni non può evidentemente derivare alcuna lesione dei parametri costituzionali e statutari allegati dal ricorrente.

6.– Le questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento all'art. 1, comma 5, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2016 sono fondate. Va invece dichiarata inammissibile la censura che il ricorrente solleva, senza alcuna motivazione, per asserita violazione dell'art. 97, primo comma, Cost.

Il comma 5 dell'art. 1 della legge reg. Sardegna n. 25 del 2016 dispone, nel suo primo periodo, che presso l'ASE affluiscono le entrate spettanti alla Regione autonoma Sardegna ai sensi dell'art. 8 dello Statuto speciale e delle relative norme di attuazione, anche quali quote delle partecipazioni al gettito erariale corrisposte mediante riversamento diretto.

La norma aggiunge che tale disciplina dell'afflusso delle entrate presso l'ASE deve rispettare quanto previsto dall'art. 2 del d.lgs. n. 114 del 2016, cioè dalla norma di attuazione dell'art. 8 dello statuto speciale.

L'ultimo periodo del comma 5 dell'art. 1 stabilisce che la Giunta regionale, con propria deliberazione, individua modalità e tempi di riversamento delle entrate in parola nelle casse regionali, disciplinando anche i relativi flussi informativi.

L'Avvocatura generale dello Stato allega che la prima parte del comma 5, laddove prevede che le entrate spettanti alla Regione ai sensi dell'art. 8 dello statuto affluiscono presso l'ASE, produrrebbe l'effetto di portare tali entrate al di fuori della tesoreria unica statale, istituita con legge n. 720 del 1984, in contrasto con le previsioni di cui alla tabella A annessa alla legge da ultimo citata, che ricomprende la Regione autonoma Sardegna tra gli enti assoggettati al regime in parola.

Poiché tale legge conterrebbe principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, la norma regionale violerebbe anche l'art. 117, terzo comma, Cost.

Le censure del ricorrente colgono nel segno.

Per la parte qui rilevante, la disciplina legislativa statale in tema di tesoreria unica prevede che le entrate di spettanza regionale provenienti, direttamente o indirettamente, dallo Stato, siano versate presso conti speciali infruttiferi, intestati alle Regioni e gestiti dalla Banca d'Italia.

La previsione dell'afflusso diretto all'ASE delle entrate spettanti alla Regione autonoma Sardegna, ai sensi dell'art. 8 dello statuto di autonomia, è perciò in frontale contrasto con tale disciplina.

Né è rilevante, come eccepisce la Regione resistente, la circostanza che, allo stato, il sistema della tesoreria unica risulti operativo solo in virtù della sospensione –prevista dall'art. 35, comma 8, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, in legge 24 marzo 2012, n. 27, come modificato dall'articolo 1, comma 395, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)» – fino al 31 dicembre 2017, del diverso regime di tesoreria cosiddetta “mista” (introdotto dal decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279, recante «Individuazione delle unità previsionali di base del bilancio dello Stato, riordino del sistema di tesoreria unica e ristrutturazione del rendiconto generale dello Stato»).

Per questo motivo, secondo la Regione autonoma Sardegna, lo Stato ricorrente avrebbe dovuto allegare e dimostrare che l'istituzione dell'ASE sarebbe incompatibile anche con l'ordinario (benché sospeso) sistema a tesoreria mista.

Anche a prescindere dalla circostanza per cui, al momento dell'entrata in vigore della legge regionale impugnata, era vigente il sistema di tesoreria unica e non quello di tesoreria mista, il confronto con questa specifica seconda disciplina non risulta comunque necessario, poiché essa non modifica la regolamentazione della gestione delle liquidità spettanti alle Regioni che derivino

direttamente o indirettamente dal bilancio dello Stato. Anche nel sistema a tesoreria cosiddetta “mista”, infatti, tali liquidità devono essere versate nelle contabilità speciali infruttifere intestate alle Regioni presso le sezioni di tesoreria provinciale dello Stato, su conti tenuti dalla Banca d’Italia (solo le entrate proprie delle Regioni, tributarie ed extratributarie – e soltanto quelle – sono escluse dal riversamento nella tesoreria erariale, per affluire direttamente sui conti dei singoli tesorieri regionali, tenuti da istituti bancari diversi dalla Banca d’Italia).

Si deve quindi ribadire, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, che la disciplina legislativa in tema di tesoreria unica, strumento essenziale per assicurare il contenimento del fabbisogno finanziario dello Stato ordinamento, appartiene ai principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 256 del 2013), da applicarsi sia alle Regioni a statuto ordinario sia a quelle a statuto speciale, esistendo tra esse, sotto questo profilo, «una piena equiparazione» (sentenza n. 311 del 2012).

La disposizione impugnata è perciò costituzionalmente illegittima, in primo luogo, per violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost.

Inoltre, la stessa disposizione – pur dichiarando di rispettare le modalità di attribuzione delle quote delle entrate erariali spettanti alla Regione, quali disciplinate dalle norme di attuazione dello statuto speciale di autonomia ed in particolare dall’art. 2 del d.lgs. n. 114 del 2016 – disegna un assetto normativo che tradisce le finalità di quest’ultimo articolo.

L’art. 2, appena citato, si limita a prevedere che, con decreto del Ministro dell’economia e delle finanze, adottato d’intesa con la Regione autonoma Sardegna, siano individuati tempi, procedure e modalità volti a garantire il riversamento diretto nelle casse regionali del gettito spettante alla Regione.

Ciò significa che, secondo tale art. 2, le somme spettanti alla Regione autonoma Sardegna non dovranno più essere previamente incamerate dalla Ragioneria generale dello Stato, prima di essere destinate alle casse regionali (ovvero ai ricordati conti infruttiferi).

Dunque, nella logica della norma di attuazione statutaria, non sono in alcun modo incise le modalità di tenuta dei conti regionali, nel perdurante rispetto della disciplina prevista dalla legge statale sulla tesoreria unica.

La disposizione regionale impugnata, invece, prevedendo la diretta affluenza all’ASE (e non alle casse regionali, ossia ai conti infruttiferi presso la tesoreria) delle entrate di spettanza regionale, introduce un passaggio intermedio che contrasta con la previsione del riversamento diretto di tali risorse dallo Stato alle casse regionali disposto dalla norma di attuazione statutaria. In tal modo, quest’ultima, lungi dall’essere rispettata, come testualmente proclamato dalla disposizione censurata, risulta invece disattesa.

Né vale obiettare – come fa la Regione resistente – che l’ASE potrà essere, a sua volta, assoggettata, con atto statale, al sistema di tesoreria unica.

In primo luogo, infatti, una tale determinazione non risulta intervenuta e, in ogni caso, il Governo, generalmente, assoggetta a tesoreria unica gli enti che ricevono trasferimenti a carico del bilancio dello Stato, mentre gli oneri derivanti dall’applicazione della legge regionale istitutiva dell’ASE sono ovviamente a carico del bilancio regionale (come si desume dall’art. 15 legge reg. Sardegna n. 25 del 2016).

In secondo luogo, e conclusivamente, per costante giurisprudenza di questa Corte, il giudizio di legittimità costituzionale promosso in via principale è condizionato solo alla pubblicazione della legge che si presume illegittima.

È la mera pubblicazione di una legge regionale potenzialmente lesiva della ripartizione di competenze a giustificare l’impugnativa davanti a questa Corte, a prescindere dagli effetti che essa abbia o non abbia prodotto (ex multis, sentenze n. 262 del 2016 e n. 118 del 2015): dunque, e a maggior ragione, il giudizio in via principale non è condizionato da successive, eventuali e discrezionali determinazioni del potere esecutivo che su tali effetti possano incidere, nel senso di escluderli o limitarli.

La dichiarazione di illegittimità costituzionale del primo periodo del comma 5 dell'art. 1 della legge regionale n. 25 del 2016 non può che coinvolgere anche l'ultimo periodo del medesimo comma, al primo indissolubilmente legato.

Invero, anche accedendo alla lettura che di tale disposizione offre la Regione resistente – nel senso che la norma si limiterebbe ad assegnare alla Giunta regionale il potere di regolare i rapporti tra l'ASE e l'amministrazione regionale, e dunque le modalità e i tempi di riversamento nelle casse regionali, successivamente alla liquidazione, da parte dello Stato, delle quote di compartecipazione regionale ai tributi erariali – tale comma presuppone appunto il preventivo afflusso diretto di tali somme all'ASE, in contrasto, come si è detto, con il sistema di tesoreria unica, con conseguente violazione, altresì, dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

7.– L'art. 9, comma 3, lettera a), della legge reg. Sardegna n. 25 del 2016, non impugnato con il ricorso statale, così dispone: «l'ASE: a) riversa nelle casse regionali le entrate di competenza, con le modalità e i tempi stabiliti con deliberazione della Giunta regionale adottata su proposta dell'Assessore competente in materia di entrate».

Si tratta, evidentemente, della disciplina dell'esecuzione, da parte dell'ASE, di quanto la Giunta regionale sarebbe autorizzata a deliberare in forza dell'art. 1, comma 5, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2016.

Pertanto, alla luce del rapporto di stretta ed esclusiva dipendenza funzionale che lega le due proposizioni normative (da ultimo, sentenza n. 36 del 2017), ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), la dichiarazione d'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 5, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2016 comporta, in via consequenziale, l'estensione della dichiarazione anche all'art. 9, comma 3, lettera a), della medesima legge.

8.– Residuano, infine, le questioni di legittimità costituzionale proposte avverso l'art. 3, comma 3, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2016 – per violazione degli artt. 81, terzo comma, e 117, secondo comma, lettera g), Cost. – nella parte in cui prevede che l'ASE operi «un raccordo continuo con la struttura statale», allo scopo di verificare l'esattezza dei dati e dei calcoli (anche) da questa effettuati, in vista di garantire l'esatta determinazione di quanto spettante a titolo di compartecipazione regionale alle quote erariali.

8.1.– Inammissibile, in primo luogo, è la questione che il ricorrente solleva sulla disposizione citata, per violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost.

Sostiene in proposito l'Avvocatura generale dello Stato che essa provocherebbe un incremento di attività amministrativa sull'apparato statale e quindi maggiori oneri, senza copertura finanziaria, in lesione dell'art. 81, terzo comma, Cost.

La censura è presentata in modo apodittico. Il ricorso, infatti, non espone le ragioni per le quali il raccordo dell'ASE con la struttura finanziaria statale provocherebbe, come conseguenza dell'incremento di attività amministrativa a carico dell'apparato statale, maggiori oneri finanziari: mentre avrebbe dovuto essere quantomeno dimostrata l'impossibilità di svolgere l'attività amministrativa di raccordo con le risorse umane e materiali già a disposizione.

Essendo del tutto mancante una «specifica e congrua indicazione» (sentenza n. 32 del 2017) delle ragioni per le quali sussisterebbe il contrasto con il parametro evocato, la censura non raggiunge quella soglia minima di chiarezza cui la giurisprudenza di questa Corte subordina l'ammissibilità delle impugnative proposte nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale (ex multis, sentenze n. 105 e n. 50 del 2017).

8.2.– Sostiene inoltre il ricorrente che l'incremento di attività amministrativa indotto dalla disposizione impugnata si porrebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., che riserva alla legislazione esclusiva statale l'«ordinamento e l'organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali». La norma regionale, priva di competenza al riguardo,

infatti, imporrebbe necessariamente, in capo all'amministrazione statale, una diversa ed ulteriore regolamentazione della propria organizzazione.

La questione non è fondata.

Questa Corte ha già chiarito che, fermo restando il principio per cui le Regioni non possono porre a carico di organi o amministrazioni dello Stato compiti e attribuzioni ulteriori rispetto a quelli individuati con legge statale, deve nondimeno essere esclusa «la configurabilità di un vulnus delle competenze statali nel caso di semplice acquisizione di informazioni, trattandosi di strumento con il quale si esplica, ad un livello minimo, la leale cooperazione tra Stato e Regioni, in vista dell'esigenza di garantire il più efficiente esercizio delle attribuzioni tanto statali, quanto regionali (sentenza n. 327 del 2003, con richiamo alla sentenza n. 412 del 1994)» (sentenza n. 104 del 2010). Nella stessa direzione, la sentenza n. 10 del 2008 ha affermato che «l'acquisizione, l'elaborazione e lo scambio di informazioni non determinano, di regola, alcuna lesione di attribuzioni, rispettivamente statali o regionali, ma rappresentano, in realtà, strumenti con i quali si esplica, ad un livello minimo, la leale cooperazione tra Stato e Regioni (sentenza n. 42 del 2006)».

Tali conclusioni sono ulteriormente confermate dal fatto che la stessa legislazione statale si orienta nel senso del rafforzamento dello scambio di informazioni, in materie omogenee a quelle oggetto della legge reg. Sardegna n. 25 del 2016: l'art. 70 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), infatti, dispone che «gli organi statali e le regioni sono tenuti a fornirsi, reciprocamente e a richiesta, ogni notizia utile allo svolgimento delle proprie funzioni nella materia di cui al presente decreto, nonché a concordare le modalità di utilizzazione comune dei rispettivi sistemi informativi e le altre forme di collaborazione».

Questa Corte non può, inoltre, esimersi dall'osservare che, nei rapporti tra Stato e Regione autonoma Sardegna, proprio l'impossibilità, per la Regione, di giovare della precisa (e preventiva) conoscenza delle risorse finanziarie disponibili, allo scopo di redigere puntualmente il bilancio regionale, è stata alla base della cosiddetta «vertenza entrate».

Del resto, la stessa delibera che autorizza la proposizione del ricorso statale qui deciso riconosce la sussistenza di «giuste istanze informative» in capo alla Regione.

Giova, infine, ribadire quanto di recente affermato da questa Corte, proprio in materia di relazioni finanziarie tra lo Stato e le autonomie speciali: «è utile ricordare come il sistema tributario regionale sia caratterizzato, quasi per intero, dall'eteronomia della struttura dei tributi (propri derivati, addizionali, compartecipazioni al gettito di quelli erariali) e dalla centralizzazione dei meccanismi di riscossione e riparto tra gli enti territoriali, soluzioni giustificate dall'interrelazione con più parametri costituzionali di primaria importanza, tra i quali spiccano il coordinamento della finanza pubblica ed il rispetto dei vincoli comunitari ex art. 117, primo comma, Cost., e come tale «supremazia normativa» sia giustificata sul piano funzionale da inderogabili istanze unitarie che permeano la Costituzione.

Tuttavia, aggiungere a questa fondamentale prerogativa del legislatore statale anche l'esonero per lo Stato dall'obbligo di rendere ostensibili e confrontabili i dati necessari per una corretta attuazione del precetto costituzionale, inerente alla salvaguardia delle risorse spettanti all'autonomia speciale, costituisce un'ingiustificata compressione dell'autonomia stessa» (sentenza n. 188 del 2016).

Per Questi Motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 5, della legge della Regione autonoma Sardegna 28 ottobre 2016, n. 25, recante «Istituzione dell'Agenzia sarda delle entrate (ASE)»;

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. 9, comma 3, lettera a), della legge reg. Sardegna n. 25 del 2016;

3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 5, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2016, promossa, in riferimento all'art. 97, primo comma, della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2016, promossa, in riferimento all'art. 119, secondo comma, Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2016, promossa, in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;

6) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, lettera d), della legge reg. Sardegna n. 25 del 2016, promosse, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera e), Cost. e 9 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), con il ricorso indicato in epigrafe;

7) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2016, promosse, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera e), Cost. e 9 dello statuto Reg. Sardegna, con il ricorso indicato in epigrafe;

8) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2016, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;

9) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2016, promosse, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera e), Cost. e 9 dello statuto Reg. Sardegna, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 ottobre 2017.

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

Depositata in Cancelleria il 29 novembre 2017.

Sentenza: 10 ottobre 2017, n. 246

Materia: turismo, tutela dell'ambiente e del paesaggio, governo del territorio

Parametri invocati: artt. 3, 9, 32 e 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma, della Costituzione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Ricorrente: Consiglio di Stato, sezione VI

Oggetto: Art. 1, comma 129, della l.r. Campania 4/2011 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania "Legge finanziaria regionale 2011")

Esito: illegittimità costituzionale parziale

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

La normativa in oggetto innova la disciplina dei campeggi dettata dall'art. 2 della l.r. Campania n. 13/1993 (Disciplina dei complessi turistico-ricettivi all'aria aperta).

Essa viene censurata nella parte in cui, modificando il comma 1 del citato articolo 2, «consente che opere permanentemente infisse al suolo, e perciò destinate ad immutare con carattere stabile l'assetto edilizio, urbanistico e paesistico di un parco nazionale siano realizzate in assenza di qualsivoglia previo scrutinio di compatibilità con gli interessi pubblici che su tale territorio si esprimono».

La questione di legittimità costituzionale in esame è stata sollevata dal Consiglio di Stato in un giudizio di appello diretto a sindacare l'ordine di demolizione di trentuno case mobili, di quattro strutture in ferro e di sette roulotte allestite in un'area naturale protetta.

Il Consiglio di Stato prospetta il contrasto della norma in oggetto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in quanto ritiene che la legge regionale in esame invada la competenza esclusiva statale in «materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali».

A suo giudizio devono essere ricondotte a tale competenza la disciplina dell'autorizzazione paesaggistica, secondo i principi dettati dal d.lgs 42/2004 (cd. Codice dei beni culturali e del paesaggio) e la tutela per le aree protette (L. 394/1991 «Legge quadro sulle aree protette»).

La norma censurata sarebbe difforme dalla previsione generale dell'art. 146 del d.lgs. 42/2004 in tema di autorizzazione paesaggistica per gli interventi nelle zone vincolate e dall'art. 13 della L. 394/1991 che richiede il previo nulla osta dell'Ente parco per le opere stabilmente infisse nel suolo, realizzate nelle aree dei parchi nazionali e «destinate ad immutare con carattere stabile l'assetto edilizio, urbanistico e paesistico di un parco nazionale».

Il Consiglio di Stato denuncia anche il contrasto con gli artt. 9 e 32 Cost. in quanto la legge regionale sottrarrebbe «la corrispondente porzione del paesaggio vincolato alla pubblica funzione di tutela».

La tutela del paesaggio sarebbe preminente rispetto alle esigenze urbanistico-edilizie, alla libera iniziativa economica e al diritto di proprietà e assurgerebbe al rango di «bene primario ed assoluto», riferito alla forma del territorio come elemento del patrimonio culturale e, in connessione con altre previsioni costituzionali (art. 32 Cost.), all'ambiente e all'ecosistema.

La norma impugnata, nell'esentare da ogni vaglio amministrativo di compatibilità anche i manufatti non precari, contrasterebbe con l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto violerebbe il principio fondamentale enunciato dall'art. 3, comma 1, lettera e.5), del dpr 380/2001 «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia» nella formulazione originaria.

La norma statale di principio annoverava tra gli interventi di nuova costruzione l'installazione di manufatti leggeri, anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere, quali roulotte, camper, case mobili, imbarcazioni, «che siano utilizzati come abitazioni, ambienti di lavoro, oppure come depositi, magazzini e simili, e che non siano diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee». Il giudice a quo ritiene inoltre violato anche l'art. 3 Cost.

A suo giudizio, infatti, la norma censurata sarebbe sfornita di motivazione alla luce degli «interessi pubblici coinvolti» e di altre esigenze degne di tutela.

La Corte costituzionale ha ritenuto fondata la questione di legittimità costituzionale prospettata.

A suo giudizio, infatti, il potere di intervento delle Regioni in materia di “governo del territorio” non si estende alla disciplina della rilevanza paesaggistica degli allestimenti mobili, che incide sul regime autorizzatorio (art. 146 d.lgs. 42/2004) ed è riconducibile alla competenza esclusiva dello Stato in materia di ambiente cui spetta determinare presupposti e caratteristiche dell'autorizzazione paesaggistica, delle eventuali esenzioni e delle semplificazioni della procedura, in ragione della diversa incidenza delle opere sul valore intangibile dell'ambiente.

L'autorizzazione paesaggistica, finalizzata alla protezione ambientale, è assoggettata a «una disciplina uniforme, valevole su tutto il territorio nazionale» (sentenze n. 189 del 2016, n. 235 del 2011, n. 101 del 2010; n. 232 del 2008).

La competenza esclusiva statale risponde a ineludibili esigenze di tutela e sarebbe vanificata dall'intervento di una normativa regionale che sancisse in via indiscriminata – come avviene nel caso di specie – l'irrilevanza paesaggistica di determinate opere, così sostituendosi all'apprezzamento che compete alla legislazione statale.

La decisione in esame non coinvolge la disciplina degli allestimenti mobili dettata dall'art. 3, comma 1, lettera e.5), del d.P.R. n. 380/ 2001, nella formulazione da ultimo modificata dall'art. 52, comma 2, della l. 221/2015 (Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali) che configura come nuova costruzione «l'installazione di manufatti leggeri, anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere, quali roulotte, campers, case mobili, imbarcazioni, che siano utilizzati come abitazioni, ambienti di lavoro, oppure come depositi, magazzini e simili, ad eccezione di quelli che siano diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee o siano ricompresi in strutture ricettive all'aperto per la sosta e il soggiorno dei turisti, previamente autorizzate sotto il profilo urbanistico, edilizio e, ove previsto, paesaggistico, in conformità alle normative regionali di settore».

Tale disciplina attiene al diverso profilo urbanistico-edilizio, estraneo alla questione di legittimità in esame, incentrata sulla compatibilità ambientale e paesaggistica.

La Corte dunque dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 129, della l.r. Campania 4/2011 nella parte in cui, sostituendo l'art. 2, comma 1, della l.r. Campania 13/1993, prevede che non costituiscono attività rilevanti ai fini paesaggistici le installazioni «quali tende ed altri mezzi autonomi di pernottamento, quali roulotte, maxi caravan e case mobili», anche se «collocate permanentemente entro il perimetro delle strutture ricettive regolarmente autorizzate».

Edilizia e urbanistica - Turismo - Irrilevanza ai fini urbanistici, edilizi e paesaggistici di allestimenti mobili di pernottamento collocati all'interno di strutture ricettive all'aperto. - Legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 4, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania (Legge finanziaria regionale 2011)», art. 1, comma 129. - (T-170246) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.49 del 6-12-2017)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 129, della legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 4, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania (Legge finanziaria regionale 2011)», promosso dal Consiglio di Stato, sezione sesta, nel procedimento instaurato dal Ministero per i beni e le attività culturali ed altri contro Camping Calù di Carlo Del Mastro & C. sas ed altri, con ordinanza del 2 febbraio 2015, iscritta al n. 196 del registro ordinanze 2015 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 40, prima serie speciale, dell'anno 2015.

Visti gli atti di costituzione di Camping Calù di Carlo Del Mastro & C. sas e di Associazione regionale dei complessi turistico-ricettivi dell'aria aperta FAITA CAMPANIA e l'atto di intervento della Regione Campania;

udito nell'udienza pubblica del 10 ottobre 2017 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi l'avvocato Laura Clarizia per Associazione regionale dei complessi turistico-ricettivi dell'aria aperta FAITA CAMPANIA, l'avvocato Antonio Brancaccio per Camping Calù di Del Mastro & C. sas e l'avvocato Almerina Bove per la Regione Campania.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Consiglio di Stato, con ordinanza del 2 febbraio 2015 (r.o. n. 196 del 2015), dubita della legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 129, della legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 4, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania (Legge finanziaria regionale 2011)», in riferimento agli artt. 3, 9, 32 e 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma, della Costituzione.

Tale normativa, che innova la disciplina dei campeggi dettata dall'art. 2 della legge della Regione Campania 26 marzo 1993, n. 13 (Disciplina dei complessi turistico-ricettivi all'aria aperta), è censurata nella parte in cui, modificando il comma 1 del citato art. 2, «consente che opere permanentemente infisse al suolo, e perciò destinate ad immutare con carattere stabile l'assetto edilizio, urbanistico e paesistico di un parco nazionale siano realizzate in assenza di qualsivoglia previo scrutinio di compatibilità con gli interessi pubblici che su tale territorio si esprimono».

Le censure del giudice a quo si appuntano sull'irrilevanza paesaggistica delle case mobili realizzate entro l'area delle strutture ricettive all'aperto.

Il petitum formulato dal rimettente può essere così ricostruito, alla luce delle argomentazioni in punto di non manifesta infondatezza, che conferiscono preminente risalto al profilo della tutela del paesaggio, in stretta connessione con la peculiarità della fattispecie dedotta nel giudizio principale.

La questione di legittimità costituzionale, difatti, è sorta in un giudizio di appello, diretto a sindacare l'ordine di demolizione di trentuno case mobili, di quattro strutture in ferro e di sette roulotte allestite in un'area naturale protetta.

In tale contesto, riveste rilievo cruciale la «tutela degli interessi ambientali», demandata alla potestà amministrativa dell'Ente parco e oggetto delle contrapposte valutazioni delle parti.

Il giudice a quo prospetta il contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., sul presupposto che la legge regionale invada la competenza esclusiva statale in «materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali».

Secondo il giudice rimettente, a tale competenza devono essere ricondotte la disciplina dell'autorizzazione paesaggistica, secondo i principi dettati dal 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), e la tutela per le aree protette (legge 6 dicembre 1991, n. 394, recante «Legge quadro sulle aree protette»).

La norma censurata sarebbe difforme dalla previsione generale dell'art. 146 del d.lgs. n. 42 del 2004, in tema di autorizzazione paesaggistica per gli interventi nelle zone vincolate, e dall'art. 13 della legge n. 394 del 1991, che richiede il previo nulla osta dell'Ente parco, per le opere stabilmente infisse nel suolo, realizzate nelle aree dei parchi nazionali e «destinate ad immutare con carattere stabile l'assetto edilizio, urbanistico e paesistico di un parco nazionale».

Il giudice rimettente denuncia anche il contrasto con gli artt. 9 e 32 Cost., in quanto la legge regionale sottrarrebbe «la corrispondente porzione del paesaggio vincolato alla pubblica funzione di tutela».

La tutela del paesaggio in particolare, sarebbe preminente rispetto alle esigenze urbanistico-edilizie, alla libera iniziativa economica e al diritto di proprietà e assurgerebbe al rango di «bene primario ed assoluto», riferito alla forma del territorio come elemento del patrimonio culturale e, in connessione con altre previsioni costituzionali (art. 32 Cost.), all'ambiente e all'ecosistema.

La norma censurata, nell'esentare da ogni vaglio amministrativo di compatibilità anche i manufatti non precari, contrasterebbe con l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto violerebbe il principio fondamentale enunciato, nella materia di competenza concorrente del governo del territorio, dall'art. 3, comma 1, lettera e.5), del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)», nella formulazione originaria, antecedente alle innovazioni recate dall'art. 10-ter, comma 1, del decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47 (Misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015), convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 2014, n. 80.

La norma statale di principio annoverava tra gli interventi di nuova costruzione l'installazione di manufatti leggeri, anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere, quali roulotte, camper, case mobili, imbarcazioni, «che siano utilizzati come abitazioni, ambienti di lavoro, oppure come depositi, magazzini e simili, e che non siano diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee».

Il giudice a quo ritiene da ultimo che sia violato anche l'art. 3 Cost.

Nell'eliminare qualunque valutazione preventiva di compatibilità, la previsione sospettata di illegittimità costituzionale sarebbe sformata di motivazione alla luce degli «interessi pubblici coinvolti» e di altre esigenze degne di tutela.

La legge regionale, senza alcuna apprezzabile ragione, accorderebbe un regime di favore per gli «interventi di installazione di un campeggio» «rispetto ad altre opere, destinate a far fronte a diverse, più pregnanti esigenze, aventi il medesimo impatto sul territorio».

2.– La questione, nei termini in cui è prospettata, non presenta i profili di inammissibilità adombrati nelle memorie di costituzione delle parti e nell'atto di intervento.

2.1.– La società Camping Calù sas – con rilievo condiviso dall'Associazione FAITA CAMPANIA – ha eccepito l'inammissibilità della questione per carente motivazione sulla rilevanza.

Il giudice rimettente avrebbe trascurato di cimentarsi con uno specifico motivo di ricorso, riproposto in fase di gravame e relativo all'impossibilità di qualificare le strutture mobili come interventi di nuova costruzione.

Inoltre, non avrebbe preso in considerazione le novità normative, che hanno ridefinito il concetto di nuova costruzione (art. 10-ter, comma 1, del d.l. n. 47), con conseguente «sopravvenuta irrilevanza» della questione di legittimità costituzionale

L'eccezione deve essere disattesa.

Il giudice di primo grado, nell'annullare l'ordine di demolizione, ha attribuito rilievo decisivo alla norma regionale, che sancisce la radicale irrilevanza delle installazioni mobili ai fini urbanistici, edilizi e paesaggistici.

Nella prospettiva del giudice rimettente, investito dell'appello contro tale statuizione, la valutazione di irrilevanza è pregiudiziale e assorbente rispetto alla qualificazione degli interventi come nuova costruzione.

Tale argomentazione non implausibile supera il vaglio preliminare di ammissibilità richiesto a questa Corte, al pari delle considerazioni che il giudice rimettente ha riservato alle implicazioni dello *ius superveniens*, ininfluente nella valutazione di legittimità degli atti amministrativi pregressi, alla stregua del principio *tempus regit actum* (sentenze n. 224, n. 49 e n. 30 del 2016).

2.2.– La società Camping Calù sas ha eccepito, altresì, l'inammissibilità della questione che verte sulla violazione della competenza esclusiva statale in materia di ambiente.

Il giudice rimettente non avrebbe considerato che il nulla osta dell'Ente parco dovrebbe essere preventivamente acquisito per la realizzazione dell'impianto turistico-ricettivo che ospita gli allestimenti mobili.

Neppure tale eccezione è fondata.

La questione di legittimità costituzionale pone l'accento su un diverso aspetto, che attiene all'irrilevanza paesaggistica degli allestimenti mobili e prescinde dalla preventiva valutazione di compatibilità ambientale delle strutture turistico-ricettive all'aria aperta.

2.3.– Non coglie nel segno neppure l'eccezione di inammissibilità per inadeguata motivazione in merito alla non manifesta infondatezza della questione, nei termini analizzati dalla Regione Campania nella memoria illustrativa depositata in vista dell'udienza.

Il giudice rimettente ha individuato in maniera puntuale la norma censurata, riguardante l'irrilevanza paesaggistica delle strutture mobili e non l'intero contenuto precettivo della composita previsione della legge finanziaria regionale, e ha illustrato i dubbi di costituzionalità con dovizia di riferimenti, corroborati anche dal richiamo alla pertinente giurisprudenza di questa Corte.

La censura di violazione dell'art. 32 Cost., anche se sorretta da un'argomentazione stringata, è ammissibile, contrariamente a quanto sostenuto dalla parte intervenuta.

Il giudice a quo evoca tale norma per avvalorare la censura di violazione dell'art. 9 Cost., in una prospettiva che sottolinea il legame inscindibile, affermato dalla giurisprudenza di questa Corte (ex plurimis, sentenza n. 641 del 1987), tra la protezione dell'ambiente e la tutela del diritto fondamentale alla salute. Tale motivazione è idonea a superare il vaglio di ammissibilità.

3.– Nel merito, la questione di legittimità costituzionale è fondata, nei termini che seguono.

3.1.– Il potere di intervento delle Regioni in materia di "governo del territorio" non si estende alla disciplina della rilevanza paesaggistica degli allestimenti mobili, che incide sul regime autorizzatorio tratteggiato dall'art. 146 del d.lgs. n. 42 del 2004 ed è riconducibile alla competenza esclusiva dello Stato in materia di ambiente.

Spetta alla legislazione statale determinare presupposti e caratteristiche dell'autorizzazione paesaggistica, delle eventuali esenzioni e delle semplificazioni della procedura, in ragione della diversa incidenza delle opere sul valore intangibile dell'ambiente.

L'autorizzazione paesaggistica, finalizzata alla protezione ambientale, è assoggettata a «una disciplina uniforme, valevole su tutto il territorio nazionale» (sentenze n. 189 del 2016, n. 235 del 2011, n. 101 del 2010; nello stesso senso, sentenza n. 232 del 2008), che rispecchia la natura unitaria del valore primario e assoluto dell'ambiente (sentenza n. 641 del 1987, punto 2.2. del Considerato in diritto).

La competenza esclusiva statale risponde a ineludibili esigenze di tutela e sarebbe vanificata dall'intervento di una normativa regionale che sancisse in via indiscriminata – come avviene nel caso di specie – l'irrilevanza paesaggistica di determinate opere, così sostituendosi all'apprezzamento che compete alla legislazione statale.

3.2.– Nel dichiarare l’illegittimità costituzionale di una disposizione di altra legge regionale in larga misura sovrapponibile a quella oggi censurata, questa Corte ha ritenuto dirimente la considerazione che tale disposizione impugnata fosse intervenuta nell’ambito materiale della «tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali», di esclusiva competenza statale (sentenza n. 189 del 2016, punto 6.6. del Considerato in diritto).

Alle stesse conclusioni si deve pervenire per la norma sottoposta all’odierno vaglio di legittimità costituzionale, adottata in violazione della competenza esclusiva statale di cui all’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

3.3.– La decisione non coinvolge la disciplina degli allestimenti mobili, dettata dall’art. 3, comma 1, lettera e.5), del d.P.R. n. 380 del 2001, nella formulazione da ultimo modificata dall’art. 52, comma 2, 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 configura come nuova costruzione «l’installazione di manufatti leggeri, anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere, quali roulotte, campers, case mobili, imbarcazioni, che siano utilizzati come abitazioni, ambienti di lavoro, oppure come depositi, magazzini e simili, ad eccezione di quelli che siano diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee o siano ricompresi in strutture ricettive all’aperto per la sosta e il soggiorno dei turisti, previamente autorizzate sotto il profilo urbanistico, edilizio e, ove previsto, paesaggistico, in conformità alle normative regionali di settore».

Tale disciplina, che demanda alle normative di settore delle Regioni la definizione più articolata delle caratteristiche costruttive e della tipologia degli allestimenti mobili inidonei a determinare una trasformazione stabile del territorio, attiene al diverso profilo urbanistico-edilizio, estraneo all’odierna questione, incentrata sulla compatibilità ambientale e paesaggistica.

4.– Deve essere dichiarata, pertanto, l’illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 129, della legge regionale n. 4 del 2011, nella parte in cui, sostituendo l’art. 2, comma 1, della legge reg. Campania n. 13 del 1993, prevede che non costituiscono attività rilevanti ai fini paesaggistici le installazioni «quali tende ed altri mezzi autonomi di pernottamento, quali roulotte, maxi caravan e case mobili», anche se «collocate permanentemente entro il perimetro delle strutture ricettive regolarmente autorizzate».

4.1.– Restano assorbiti gli ulteriori profili di illegittimità costituzionale denunciati dal giudice rimettente.

Per Questi Motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 129, della legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 4, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania (Legge finanziaria regionale 2011)», nella parte in cui sostituisce l’art. 2 della legge della Regione Campania 26 marzo 1993, n. 13 (Disciplina dei complessi turistico-ricettivi all’aria aperta), limitatamente alle parole «e paesaggistici», contenute nel comma 1 di tale articolo.

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

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

Depositata in Cancelleria il 29 novembre 2017.

Sentenza: 11 ottobre 2017, n. 247

Materia: bilancio e contabilità pubblica (bilanci regionali)

Parametri invocati: 3, 5, 81, 97, 114, 117, terzo e quarto comma, 119 e 120 Cost., e i relativi statuti per le Regioni speciali

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Provincia autonoma di Bolzano, Provincia autonoma di Trento, Regione Trentino Alto Adige, Regione Friuli Venezia Giulia, Regione Veneto

Oggetto: Art. 1, c. 1°, lett. b) ed e), della legge 12/08/2016, n. 164 (Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243 in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali),

Esito:

1) non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera b), primo periodo, della legge 12 agosto 2016, n. 164 (Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243 in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali), che introduce nell'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), il comma 1-bis, promossa, in riferimento agli artt. 3, 81, 97, 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost., anche in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), nonché in riferimento agli artt. 4, 8, 48, 49, 51, 63 e 65 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia;

2) non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera b), secondo e terzo periodo, della medesima legge n. 164 del 2016, promosse, dalla Provincia autonoma di Bolzano, in riferimento agli artt. 81, 97, secondo comma, 117, terzo comma, e 119 della Costituzione, nonché agli artt. 16, 79, 80, 81, 83 e 84 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol), e all'art. 16 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); dalla Provincia autonoma di Trento, in riferimento agli artt. 3, 97, secondo comma, 117, terzo comma, 119 e 120 Cost., anche in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, agli artt. 8, 16, 79 e 104 del d.P.R. n. 670 del 1972; dalla Regione autonoma Trentino Alto Adige/Südtirol, in riferimento agli artt. 3, 97, secondo comma, 117, terzo comma, 119 e 120 Cost., anche in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, nonché agli artt. 4, 16, 79 e 84 del d.P.R. n. 670 del 1972; dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, in riferimento agli artt. 3, 81, 97, 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost., anche in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, nonché agli artt. 4, 8, 48, 49, 51, 63 e 65 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia);

3) inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera e), della medesima legge n. 164 del 2016, promossa, in riferimento agli artt. 5 e 114 Cost., «e mediatamente» agli artt. 117-120 Cost., dalla Regione Veneto.

Estensore nota: Carla Paradiso

Sintesi:

La Corte riunisce i ricorsi delle Regioni Veneto, Friuli Venezia Giulia, Regione Trentino Alto Adige e delle Province autonome di Bolzano e Trento nella parte in cui censurano le stesse

disposizioni e cioè l'articolo 1, comma 1, lett. b) e lett. e) della legge 12 agosto 2016, n. 164 (Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243 in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali), in quanto le censure sollevate sono in larga parte analoghe.

Le questioni sollevate sono così sintetizzate, in relazione ai tre diversi periodi di cui si compone la norma impugnata, dalla stessa Corte:

a) il primo periodo – secondo la prospettazione della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia – avrebbe l'effetto indiretto di “espropriare” l'avanzo di amministrazione all'ente territoriale che lo ha realizzato per acquisirlo a obiettivi di finanza pubblica da realizzare in ambito regionale;

b) con argomentazioni sostanzialmente analoghe, tutte le autonomie speciali ricorrenti deducono poi che il secondo e il terzo periodo, attraverso uno strumentale collegamento con lo schema di bilancio armonizzato, impedirebbero la naturale utilizzazione del fondo pluriennale vincolato, trasformandolo di fatto in un indebito contributo dell'ente territoriale agli obiettivi di finanza pubblica. In tal modo, un istituto nato per la mera esposizione contabile delle diacronie inerenti alla gestione di competenza e di cassa dei programmi aventi valenza pluriennale sarebbe conformato dalle norme impuginate in un'indebita intrusione negli equilibri finanziari dell'ente territoriale, ponendo in essere una evidente violazione della sua autonomia finanziaria e del correlato buon andamento della programmazione.

Tutte le questioni sollevate hanno l'intento di salvaguardare la disponibilità dell'avanzo di amministrazione e del fondo pluriennale vincolato secondo le rispettive discipline, una diversa interpretazione delle disposizioni impuginate che escluda il preteso significato ablativo le renderebbe, per ciò stesso, infondate.

Entrando nel merito delle lamentazioni dei singoli ricorsi, la Corte ritiene non fondata la questione sollevata dalla Regione Friuli Venezia Giulia nei confronti del primo periodo dell'articolo 1, comma 1, lettera b), della legge n. 164 del 2016, perchè l'interpretazione da dare alla norma (sebbene, riconosce la Corte, questa abbia una formulazione oscura), non può che essere quella secondo cui l'avanzo di amministrazione rimane nella disponibilità dell'ente che lo realizza.

E ciò comporta l'infondatezza delle censure in riferimento a tutti i parametri invocati.

L'articolo 1, comma 1, lettera b), primo periodo, stabilisce che «*Ai fini dell'applicazione del comma 1, le entrate finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2, 3, 4 e 5 dello schema di bilancio previsto dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e le spese finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2 e 3 del medesimo schema di bilancio*», non includendo in tali poste l'avanzo di amministrazione; mentre il successivo, collegato, articolo 2, comma 1, lettera a), stabilendo che «*le operazioni di indebitamento di cui al comma 2 e le operazioni di investimento realizzate attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti sono effettuate sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale che garantiscano, per l'anno di riferimento, il rispetto del saldo di cui all'articolo 9, comma 1, del complesso degli enti territoriali della regione interessata, compresa la medesima regione*», destinerebbe i risultati positivi di amministrazione a “spazi finanziari” diversi dalla diretta utilizzazione spettante all'amministrazione che li realizza.

Dalla lettura combinata delle disposizioni richiamate la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia deduce che anche l'avanzo “libero” di amministrazione sarebbe assoggettato a vincoli di spesa inerenti a obiettivi di finanza pubblica da realizzare su base regionale.

All'interpretazione letterale della ricorrente si deve preferire tuttavia una lettura conforme a Costituzione delle norme contestate, secondo cui gli enti territoriali in avanzo di amministrazione hanno la mera facoltà – e non l'obbligo – di mettere a disposizione delle politiche regionali di investimento una parte o l'intero avanzo.

È infatti nella piena disponibilità dell'ente titolare dell'avanzo partecipare o meno alle intese in ambito regionale. Solo in caso di libero esercizio di tale opzione l'ente può destinare l'avanzo all'incremento degli spazi finanziari regionali.

Ove, viceversa, tale opzione solidaristica non sia ritenuta utile dall'ente titolare dell'avanzo, in capo allo stesso permane la disponibilità del suo impiego.

Secondo l'interpretazione della Corte, la mancata previsione dell'avanzo di amministrazione tra le entrate disponibili deriva dal fatto che la norma contestata è riferita al momento di redazione del bilancio di previsione, mentre l'accertamento del risultato di amministrazione dell'anno precedente avviene a esercizio inoltrato con l'approvazione del rendiconto.

Solo dopo l'eventuale accertamento del risultato positivo, la risorsa può essere iscritta in bilancio con apposita variazione in entrata e in uscita (con destinazione che – salvo casi eccezionali – dovrebbe essere rivolta a spese di investimento).

È evidente che la mancata iscrizione dell'avanzo di amministrazione nel bilancio di previsione deriva dalla fisiologia temporale della gestione contabile e dal collegato principio di copertura della spesa, secondo cui qualsiasi intervento può essere realizzato solo dopo l'accertamento dell'esistenza della correlata risorsa. *«Proprio in ossequio al principio della previa copertura, questa Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittima l'applicazione dell'avanzo presunto al bilancio di previsione regionale (sentenze n. 279 del 2016, n. 250 e n. 266 del 2013 e n. 192 del 2012)».*

Ove si interpretasse la disposizione come imposizione di impiego dell'avanzo di amministrazione, l'operazione normativamente imposta si verrebbe a configurare come un contributo ai vincoli di finanza pubblica senza averne i necessari requisiti e presupposti tra i quali è opportuno ricordare:

a) la previa quantificazione;

b) la proporzionalità rispetto alle condizioni economico-finanziarie dell'ente assoggettato;

c) il puntuale collegamento alla manovra di finanza pubblica realizzata dallo Stato (sentenze n. 188 del 2016, n. 155 e n. 19 del 2015).

L'avanzo di amministrazione non può essere oggetto di "prelievo forzoso" attraverso indirette prescrizioni tecniche.

L'avanzo di amministrazione, una volta accertato nelle forme di legge, è nella disponibilità dell'ente che lo realizza.

Anche le questioni sollevate da tutte le autonomie speciali ricorrenti nei confronti dell'art. 1, comma 1, lettera b), secondo e terzo periodo, della legge n. 164 del 2016, inerenti all'utilizzazione del fondo pluriennale vincolato, sono infondate.

Le censure, in buona parte coincidenti, possono essere così sintetizzate:

a) violazione di specifiche norme statutarie;

b) lesione degli equilibri dei propri bilanci e di quelli degli enti territoriali operanti sul proprio territorio;

c) violazione del principio di copertura delle spese aventi valenza pluriennale, di cui all'art. 81 Cost.;

d) violazione del principio di buon andamento, con particolare riferimento al principio di programmazione;

e) necessità che per la copertura delle spese pluriennali debbano essere utilizzate nuove risorse inerenti all'esercizio sul quale ricadono le scadenze temporali dei relativi pagamenti;

f) incisione della potestà legislativa esclusiva e della corrispondente potestà amministrativa in materia di finanza locale;

g) lesione dei principi di ragionevolezza, di eguaglianza e di leale collaborazione;

h) violazione del principio della riserva di legge sotto il profilo del rinvio alla legge ordinaria senza rispetto del procedimento previsto per quella rinforzata.

Così raggruppate, tutte le censure mirano a caducare le norme che inciderebbero sulla fisiologica gestione del fondo pluriennale vincolato.

Le ricorrenti, infatti, non contestano le disposizioni del d.lgs. n. 118 del 2011 che disegnano una disciplina unitaria di detto fondo, bensì le varianti imposte dalle disposizioni impugnate.

La non fondatezza di tale assunto interpretativo inficia tutte le predette censure.

Dice la Corte che le disposizioni impugnate sarebbero in contrasto con i parametri costituzionali evocati dalle ricorrenti se non se ne offrisse una lettura alternativa, costituzionalmente orientata.

A quest'ultima soluzione si deve accedere, interpretando le norme nel senso che le disposizioni impugnate non alterano la struttura e la gestione temporale del fondo pluriennale vincolato.

Ne consegue che – contrariamente a quanto lamentato dalle ricorrenti – accertamenti, impegni, obbligazioni attive e passive rimangono rappresentati e gestiti in bilancio secondo quanto programmato a suo tempo dall'ente territoriale.

Riportando la lettura di tali disposizioni alla loro finalità di aggregazione macroeconomica, vengono a cadere tutti i pretesi pregiudizi per le finanze delle autonomie ricorrenti. Queste ultime, unitamente agli altri enti territoriali, mantengono, infatti, la piena facoltà di gestire *secundum legem* il fondo pluriennale vincolato, indipendentemente dalla sua posizione nei contestati titoli di bilancio.

La Corte dopo aver valutato le disposizioni in materia dell'Unione europea e dello statuto della Regione a statuto speciale Trentino Alto Adige ribadisce che l'interpretazione delle norme censurate non può che essere intesa nel senso che il fondo pluriennale vincolato continua a essere strutturato in modo tale che accertamenti, impegni, obbligazioni attive e passive sono rappresentate e gestite in bilancio secondo i canoni basilari dell'istituto.

Se le disposizioni impugnate fossero interpretate come fonte di contribuzione ai vincoli di finanza pubblica, esse sarebbero illegittime in riferimento all'articolo 97, primo comma, Cost..

Da un lato, lederebbero l'equilibrio di bilancio del singolo ente attraverso la modifica *ex lege* di programmi ed obbligazioni già assunte; dall'altro, baserebbero la manovra di finanza pubblica su elementi incerti e aleatori, quali i risparmi fondati su entità economiche in fieri come il fondo pluriennale vincolato.

Al contrario, riportando la lettura di tali disposizioni alla mera specificazione di aggregati economico-finanziari senza alcun effetto precettivo sul quadro normativo di riferimento, non si verifica alcuno dei lamentati pregiudizi per gli enti territoriali.

Questi ultimi mantengono, infatti, la piena facoltà di gestire, secondo l'articolo 42 del d.lgs. n. 118 del 2011, il fondo pluriennale vincolato, indipendentemente dalla sua collocazione nei titoli di bilancio.

La Regione Veneto, infine, impugna l'articolo 1, comma 1, lettera e), della legge n. 164 del 2016, che attribuisce alla legge dello Stato la determinazione di premi e di sanzioni da applicare alle Regioni, ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Secondo la Regione ricorrente, la previsione di “premi” e “sanzioni”, dal sapore “paternalista”, si fonderebbe su una concezione delle relazioni tra l'amministrazione dello Stato e gli enti territoriali non paritetica, né rispettosa dell'autonomia costituzionalmente garantita e costituirebbe un grave pregiudizio anche per il cittadino, che sarebbe penalizzato per il solo fatto di risiedere in un dato ambito territoriale.

La disposizione impugnata, nel sostituire il previgente comma 4 dell'art. 9 della legge n. 243 del 2012, demanda alla legge dello Stato la definizione dei premi e delle sanzioni da applicare alle

Regioni, ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, in attuazione delle disposizioni di cui al medesimo articolo.

Prevede, inoltre, che detta legge si attenga ai principi di proporzionalità fra premi e sanzioni e tra queste ultime e le violazioni; e che i proventi delle sanzioni siano destinati a favore dei premi agli enti del medesimo comparto che hanno rispettato i propri obiettivi.

La questione è inammissibile poiché le censure contenute nel ricorso non raggiungono quella soglia minima di completezza e chiarezza a cui la giurisprudenza di questa Corte subordina l'ammissibilità delle impugnative in via principale (ex multis, sentenze n. 105 del 2017, n. 249 del 2016, n. 39 del 2014, n. 119 del 2010 e n. 139 del 2006).

Equilibrio dei bilanci delle Regioni e degli enti locali - Individuazione delle pertinenti entrate e spese finali - Possibilità di introdurre, con legge di bilancio, per gli anni 2017-2019, il fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa - Inclusione, a partire dal 2020, di detto fondo tra le entrate e le spese finali - Definizione, con legge dello Stato, dei premi e delle sanzioni da applicare alle Regioni e agli enti locali, in attuazione dell'art. 9 della legge n. 243 del 2012. - Legge 12 agosto 2016, n. 164 (Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali), art. 1, comma 1, lettere b), ed e). - (T-170247) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.49 del 6-12-2017)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettere b), ed e), della legge 12 agosto 2016, n. 164 (Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali), promossi dalle Province autonome di Bolzano e di Trento, dalle Regioni autonome Trentino-Alto Adige/Südtirol e Friuli-Venezia Giulia e dalla Regione Veneto con ricorsi notificati il 27 ottobre-2 novembre (Provincia autonoma di Bolzano), il 28 ottobre (Provincia autonoma di Trento, Regioni autonome Trentino-Alto Adige/Südtirol e Friuli-Venezia Giulia) e il 28 ottobre-2 novembre 2016 (Regione Veneto), depositati in cancelleria, rispettivamente, il 31 ottobre, il 4 e il 7 novembre 2016 e iscritti ai nn. 68, 69, 70, 71 e 74 del registro ricorsi 2016.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica dell'11 ottobre 2017 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi gli avvocati Renate Von Guggenberg per la Provincia autonoma di Bolzano, Giandomenico Falcon per la Provincia autonoma di Trento e per le Regioni autonome Trentino-Alto Adige/Südtirol e Friuli-Venezia Giulia, Ezio Zanon per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Gianni De Bellis per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– La Provincia autonoma di Bolzano (r. ric. n. 68 del 2016) ha promosso questione di legittimità costituzionale, tra le altre, dell'art. 1, comma 1, lettera b), della legge 12 agosto 2016, n. 164 (Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243 in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali), che introduce nell'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), il comma 1-bis, in riferimento agli artt. 16, 79, 80, 81, 83 e 84 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol), e all'art. 16 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), nonché agli artt. 81, 97, secondo comma, 117, terzo comma, e 119 della Costituzione.

La disposizione di nuova introduzione prevede che «Ai fini dell'applicazione del comma 1, le entrate finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2, 3, 4 e 5 dello schema di bilancio previsto dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e le spese finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2 e 3 del medesimo schema di bilancio.

Per gli anni 2017-2019, con la legge di bilancio, compatibilmente con gli obiettivi di finanza pubblica e su base triennale, è prevista l'introduzione del fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa. A decorrere dall'esercizio 2020, tra le entrate e le spese finali è incluso il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa, finanziato dalle entrate finali».

Le norme statutarie attribuirebbero alla Provincia autonoma di Bolzano la potestà legislativa esclusiva (artt. 8 e 9), e la corrispondente potestà amministrativa, in materia di finanza locale, nonché il coordinamento della finanza pubblica provinciale che comprende la finanza locale.

L'accordo del 15 ottobre 2014, cosiddetto "patto di garanzia", tra lo Stato, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e le Province autonome di Trento e di Bolzano prevederebbe che nei confronti della Regione e delle Province autonome e degli enti appartenenti al sistema territoriale regionale integrato non siano 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 speciale di autonomia.

Il fondo pluriennale vincolato sarebbe una posta di bilancio introdotta dalla nuova disciplina in materia di armonizzazione dei sistemi 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), che troverebbe applicazione anche nella Provincia autonoma di Bolzano nel 2016.

Esso rappresenterebbe lo strumento per reimputare su esercizi successivi spese già impegnate ma non ancora giunte a scadenza.

Trattandosi di spese già impegnate su esercizi precedenti, esse risulterebbero finanziariamente già coperte con le entrate di detti esercizi, anche in considerazione del fatto che il bilancio della Provincia autonoma di Bolzano è sempre stato approvato in equilibrio.

Secondo la ricorrente, l'introduzione di restrizioni all'utilizzo del citato fondo per il periodo 2017-2019, nonché la possibilità, dal 2020, di iscrivere il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa solo per la parte finanziata da entrate finali, si sostanzierebbe nella limitazione o nell'impossibilità, a decorrere dal 2017, di utilizzare risorse già destinate negli esercizi precedenti al finanziamento di spese oggetto di riprogrammazione, con conseguente necessità di utilizzare a loro copertura nuove entrate dell'anno sul quale vengono riprogrammate le spese, che diversamente avrebbero potuto essere altrimenti impiegate per nuovi interventi, con conseguente lesione dei principi di cui agli artt. 81 e 119 Cost.

Attraverso il descritto meccanismo contabile si concretizzerebbe una violazione dei principi di autonomia finanziaria e di bilancio contenuti nel Titolo VI dello statuto e, in particolare, del principio di autonomia finanziaria dal lato della spesa.

Risulterebbe infine lesa il principio di buon andamento dell'amministrazione di cui all'art. 97, secondo comma, Cost., in quanto verrebbe preclusa la realizzazione dei programmi di investimento per i quali le risorse vengono accantonate nel fondo pluriennale vincolato di entrata.

1.1.– Costituendosi in giudizio, il Presidente del Consiglio dei ministri deduce che l'art. 1, comma 1, lettera b), della legge n. 164 del 2016, nello specificare al primo periodo quali sono le entrate finali e le spese finali che rientrano nel computo del saldo di finanza pubblica indicato nell'art. 9,

comma 1, della legge n. 243 del 2012 prevederebbe un'iniziale fase transitoria per gli anni 2017-2019, durante la quale spetterebbe alla legge di bilancio disporre l'introduzione del fondo pluriennale vincolato nel calcolo del citato saldo, compatibilmente con gli obiettivi di finanza pubblica e su base triennale.

A decorrere dall'esercizio finanziario 2020 sarebbe quindi prevista l'inclusione strutturale nel saldo di finanza pubblica del fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa.

Sarebbe pertanto evidente come la normativa impugnata, semplificando la definizione di equilibrio di bilancio e consentendo l'utilizzo del fondo pluriennale vincolato, abbia reso il sistema dei vincoli di finanza pubblica più favorevole agli enti territoriali.

Al momento della stesura della legge impugnata, tra l'altro, non si disponeva di elementi informativi puntuali che consentissero di valutare il reale impatto sulla finanza pubblica, in termini di indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni, dell'inserimento a regime del fondo pluriennale vincolato negli equilibri di bilancio; pertanto, il rinvio alla legge di bilancio dovrebbe essere interpretato, sul piano sostanziale, come impegno del legislatore a individuare la copertura di detto fondo nel triennio 2017-2019, fermo restando l'inserimento di tale strumento contabile ai fini del pareggio di bilancio, mentre, sul piano formale, sarebbe stato necessario, in un'ottica prudenziale, provvedere a rinviare alla legge di bilancio 2017-2019 la gestione del periodo transitorio nel quale si sarebbero potuti valutare e coprire gli effetti dell'inclusione del fondo in parola negli equilibri di bilancio.

2.- Anche la Provincia autonoma di Trento (r. ric. n. 69 del 2016) e la Regione autonoma Trentino Alto Adige/Südtirol (r. ric. n. 70 del 2016) hanno promosso questioni di legittimità costituzionale, tra le altre, del medesimo art. 1, comma 1, lettera b), e, in particolare, del secondo e del terzo periodo, in riferimento, la prima ricorrente, agli artt. 8, 16, 79 e 104 del d.P.R. n. 670 del 1972, nonché agli artt. 3, 97, secondo comma, 117, terzo comma, 119 e 120 Cost., anche in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3; la seconda ricorrente in riferimento agli artt. 4, 16, 79 e 84 del medesimo statuto di autonomia, nonché agli artt. 3, 97, secondo comma, 117, terzo comma, 119 e 120 Cost., anche in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3.

Le ricorrenti precisano di censurare esclusivamente il secondo e il terzo periodo della disposizione, nella parte in cui pongono limiti temporali, procedurali e materiali per l'utilizzo del fondo pluriennale di bilancio, con motivazioni analoghe a quelle svolte dalla Provincia autonoma di Bolzano nel ricorso da essa proposto.

Rammentano, al riguardo, che il fondo pluriennale vincolato è una posta di bilancio che è stata introdotta in esecuzione dei principi statali di armonizzazione dei bilanci pubblici dettati dal d.lgs. n. 118 del 2011 e sarebbe costituito da risorse già accertate e già impegnate in esercizi precedenti, ma destinate al finanziamento di obbligazioni passive dell'ente che diventeranno esigibili in esercizi successivi a quello in cui è accertata l'entrata: esso, dunque, rappresenterebbe un saldo finanziario a garanzia della copertura di spese imputate a esercizi successivi a quello in corso e configurerebbe lo strumento tecnico per ricollocare su tali esercizi spese già impegnate, relativamente alle quali sussiste un'obbligazione giuridicamente perfezionata (e quindi un vincolo a effettuare i relativi pagamenti), che, tuttavia, giungeranno a scadenza negli esercizi sui quali vengono reimputate le spese. Tale reimputazione sarebbe obbligatoria ai sensi del d.lgs. n. 118 del 2011.

Trattandosi di spese già impegnate su esercizi precedenti, esse risulterebbero finanziariamente già coperte con le entrate di detti esercizi. Al riguardo, andrebbe tenuto conto anche del fatto che, in particolare, il bilancio della Provincia autonoma di Trento sarebbe sempre stato approvato in equilibrio.

Proprio per questa ragione, le regole dell'armonizzazione prevederebbero che l'operazione di reimputazione delle spese sia accompagnata da quella delle relative entrate sui medesimi esercizi finanziari attraverso il fondo pluriennale, alimentato con le risorse degli anni in cui sono state impegnate le spese.

Le esposte limitazioni si tradurrebbero nel condizionamento della possibilità di utilizzare le risorse già destinate negli esercizi precedenti al finanziamento delle spese programmate, e ciò determinerebbe, secondo la ricorrente, la necessità che per la copertura di tali spese debbano essere utilizzate nuove entrate dell'anno sul quale vengono sostenute le spese: nuove entrate che diversamente avrebbero potuto essere impiegate per diversi interventi.

Dette restrizioni, a partire dal 2017, determinerebbero un congelamento delle risorse pur disponibili, la cui utilizzazione sarebbe già stata programmata, al di fuori delle limitazioni imposte dalla regola del saldo non negativo di cui all'art. 9 della legge n. 243 del 2012, comportando innanzitutto una lesione della autonomia finanziaria della Provincia autonoma e della Regione autonoma sul versante della spesa.

Tale principio sarebbe, difatti, immanente nello statuto, dal momento che le risorse di cui agli artt. 70 e seguenti sarebbero attribuite alla Regione autonoma e alle Province autonome per far fronte alle funzioni loro assegnate, e le possibili limitazioni sarebbero disciplinate esclusivamente dal successivo art. 79. In ogni caso, sarebbe lesa l'autonomia sul versante della spesa, che è espressamente enunciata dall'art. 119, primo comma, Cost., evocato a parametro in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

Al contrario, sarebbe proprio la limitazione all'utilizzazione del fondo appositamente programmato per spese già impegnate – e che diventeranno esigibili negli esercizi successivi – a determinare un rischio per l'equilibrio del bilancio, giacché tale ostacolo comporterebbe la necessità di reperire altrove una copertura per tali spese, corrispondente a obbligazioni giuridicamente vincolanti già assunte.

Sotto tale profilo, risulterebbe poi violato il principio di buon andamento dell'amministrazione di cui all'art. 97, secondo comma, Cost., in quanto, se non si rinvenisse anno per anno una nuova idonea copertura per le obbligazioni già insorte, verrebbe preclusa la realizzazione dei programmi di investimento per i quali le risorse sono accantonate nel fondo vincolato di entrata.

Parimenti lesa sarebbe il principio di ragionevolezza, di cui all'art. 3, primo comma, Cost., dal momento che le ricorrenti – pur disponendo dei fondi necessari al finanziamento di un investimento pluriennale – non potrebbero avere la certezza di poterlo supportare negli anni successivi, poiché sarebbe loro precluso di disporre delle somme appositamente accantonate; la Provincia autonoma di Trento, inoltre, sarebbe indotta, in virtù di una disposizione legislativa, a rendersi inadempiente a fronte di obbligazioni legittimamente assunte e in origine dotate di piena copertura finanziaria.

Sarebbe inoltre evidente la ridondanza di tale violazione sull'esercizio di competenze costituzionalmente riservate alla Regione autonoma e alla Provincia autonoma con riferimento ai parametri statutari e alle norme contenute nel titolo V della Costituzione richiamati nei ricorsi.

Peraltro, ad avviso delle ricorrenti, tali limitazioni alla computabilità del fondo pluriennale vincolato sarebbero incostituzionali anche laddove dovessero ritenersi funzionali e strumentali alla sostenibilità del debito pubblico, sia sulla base dei parametri costituzionali (art. 5, comma 2, lettera c, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, recante «Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale»; principi di eguaglianza, ragionevolezza e leale collaborazione), sia di quelli statutari.

2.1.– Costituendosi in giudizio, il Presidente del Consiglio dei ministri ha svolto argomentazioni difensive del medesimo tenore di quelle sviluppate nei confronti del ricorso iscritto al r. ric. n. 68 del 2016.

3.– La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha promosso questioni di legittimità costituzionale, tra le altre, dello stesso art. 1, comma 1, lettera b), della legge n. 164 del 2016, primo periodo, ove inteso nel senso di divieto di utilizzazione, nel calcolo del bilancio in equilibrio, dell'avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente, nonché degli ulteriori periodi del medesimo articolo, in riferimento agli artt. 4, 8, 48, 49, 51, 63 e 65 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1

(Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), e agli artt. 3, 81, 97, 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost., anche in riferimento all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

Dopo aver premesso il contenuto della legge n. 164 del 2016 e, in particolare, dell'art. 1, comma 1, lettera b), ivi contenuto, la Regione autonoma ne impugna, innanzitutto, il primo periodo.

Esso individuerebbe, ai fini dell'equilibrio di bilancio, le entrate finali come quelle ascrivibili ai titoli 1, 2, 3, 4 e 5 dello schema di bilancio previsto dal d.lgs. n. 118 del 2011, vale a dire le entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa (titolo 1); i trasferimenti correnti (titolo 2); le entrate extratributarie (titolo 3); le entrate in conto capitale (titolo 4); le entrate da riduzione di attività finanziarie (titolo 5).

La ricorrente osserva che tra le entrate finali che possono essere prese in considerazione ai fini dell'equilibrio di bilancio non è menzionato l'eventuale avanzo dell'esercizio precedente. L'omessa menzione di tale posta di bilancio è oggetto di censura.

La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, infatti, dubita che la mancata espressa menzione dell'eventuale avanzo di amministrazione possa essere intesa nel senso di divieto di utilizzazione, nel calcolo del bilancio in equilibrio, dell'avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente.

Tale ipotesi interpretativa potrebbe ritenersi confermata, sul piano sistematico, da quanto dispone l'art. 2, comma 1, lettera a), della medesima legge n. 164 del 2016 – parimenti impugnato dalla ricorrente con distinta e autonoma censura – che parrebbe consentire l'utilizzo degli avanzi di amministrazione soltanto sulla base di intese concluse in ambito regionale.

Nel caso di un'interpretazione in tal senso, la Regione autonoma lamenta ingenti effetti negativi, dal momento che essa vanta la presenza sul proprio territorio di grandi gruppi societari e, di conseguenza, un'estrema variabilità delle entrate, costituite, principalmente, dalla compartecipazione ai tributi erariali.

Detta variabilità non sarebbe prevedibile dalla Regione autonoma, né programmabile ex ante, dal momento che essa avrebbe contezza dell'entità della compartecipazione di sua spettanza solo a versamento avvenuto, secondo quanto previsto dalle norme di attuazione dello statuto speciale.

La combinazione delle regole costituzionali sulla finanza regionale con la particolare composizione della platea dei soggetti passivi d'imposta, che rende mutevole la massa imponibile, e con i meccanismi di trasmissione dei dati normativamente previsti, comporterebbe la fisiologica formazione di avanzi (o disavanzi) di bilancio, i quali dovrebbero trovare la necessaria corrispondenza tra le voci di entrata dell'anno seguente utili ai fini del pareggio.

Diversamente, la disposizione sarebbe, ad avviso della Regione autonoma, lesiva della propria autonomia finanziaria e illegittima sotto diversi profili.

In primo luogo, l'avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente, una volta accertato e rappresentato nei rendiconti, costituirebbe un elemento patrimoniale della Regione autonoma, che la norma impugnata renderebbe indisponibile – se non e alle condizioni di cui all'art. 2, comma 1, lettera a), della legge n. 164 del 2016, oggetto di separata impugnazione – generando una situazione equivalente alla sottrazione materiale di risorse, analoga alla previsione di una riserva all'erario o di un accantonamento di entrata a valere sulle quote di tributi erariali di spettanza regionale.

La disposizione sarebbe dunque lesiva delle norme dello statuto speciale nelle quali è fondata la sua autonomia finanziaria e, quindi, delle norme contenute nel Titolo IV dello statuto, contrastando con: l'art. 48, che definisce la finanza dell'ente come una finanza propria della Regione; l'art. 49, che le attribuisce quote dei tributi erariali; l'art. 51, che individua le altre entrate della Regione autonoma; l'art. 63, ultimo comma, che consente modifiche alle norme predette solo con il procedimento negoziato ivi previsto.

Sarebbero, inoltre, violate anche le corrispondenti norme sull'autonomia finanziaria e patrimoniale della Regione autonoma contenute nell'art. 119, primo, secondo e sesto comma, Cost., anche in combinazione con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, ove più favorevoli.

La sottrazione materiale di risorse risulterebbe inoltre lesiva del principio dell'accordo – sotteso agli artt. 63 e 65 dello statuto speciale – in applicazione del metodo pattizio che regola i rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

Qualora, difatti, l'avanzo di amministrazione venisse “sterilizzato” ai fini dell'equilibrio del bilancio regionale allo scopo di essere poi riversato e contabilizzato nel conto consolidato delle amministrazioni pubbliche ai fini della rendicontazione europea, ciò contrasterebbe con molteplici parametri costituzionali.

Sarebbe violato, anzitutto, il principio per cui l'equilibrio complessivo deve risultare dalla sommatoria di bilanci in equilibrio e non dalla somma algebrica di bilanci in disavanzo e bilanci in attivo: la possibilità di compensazioni, del resto, sarebbe consentita soltanto nei limiti di cui all'art. 10 della legge n. 243 del 2012, in relazione alle operazioni di investimento.

Tale principio si ricaverebbe dagli artt. 81, primo comma, 119, primo comma, e 97, primo comma, Cost., che la Regione autonoma sarebbe legittimata a far valere sia perché l'equilibrio dei rispettivi bilanci sarebbe considerato una sorta di garanzia reciproca che tutti i livelli di governo mutuamente si prestano; sia perché la considerazione dell'equilibrio di bilancio come complessivo, creato anche attraverso la sterilizzazione degli avanzi di amministrazione, avrebbe un ovvio impatto sull'autonomia finanziaria della Regione, la quale si vedrebbe impossibilitata a utilizzare ai fini del pareggio il saldo favorevole realizzato a consuntivo dell'esercizio precedente.

In secondo luogo, sarebbe violato anche il principio di veridicità e di trasparenza dei bilanci e di responsabilità politica per gli stessi, implicito, oltre che nel richiamato art. 81 Cost., nelle norme statutarie che riservano al Consiglio regionale l'approvazione dei bilanci (artt. 7 e 25, commi primo e quarto, dello statuto speciale).

E infatti, l'organo rappresentativo, che risponde al corpo elettorale, si troverebbe a dover approvare un bilancio non trasparente e non veritiero, perché l'avanzo degli esercizi precedenti, pur registrato nelle scritture contabili della Regione, non sarebbe utilizzabile ai fini del pareggio di bilancio, ma imputato al consolidamento dei conti della pubblica amministrazione.

L'elettore verrebbe così privato della possibilità di comprendere l'effettivo andamento della finanza regionale e di valutare corrispondentemente l'operato degli amministratori e dei rappresentanti eletti, in base a quanto già statuito da questa Corte nella sentenza n. 188 del 2016.

In terzo luogo, sarebbe violato anche il principio sotteso all'art. 5, comma 2, lettera c), della legge cost. n. 1 del 2012, che vuole appositamente regolate le modalità attraverso le quali i Comuni, le Province, le Città metropolitane, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano concorrono alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni, in quanto non potrebbe considerarsi regolazione quello che sarebbe solo un effetto indiretto di una regola contabile, non a caso contenuta in una disposizione che non si occuperebbe del concorso degli enti territoriali alla sostenibilità del debito pubblico.

Sotto tale profilo risulterebbero inoltre violati il principio di ragionevolezza e il principio di eguaglianza, poiché la norma produrrebbe effetti del tutto casuali e non correlati a un'autentica “capacità contributiva” dell'ente, dal momento che la presenza di un avanzo di amministrazione non sarebbe di per sé sintomatica di una sana gestione finanziaria, ben potendo essere l'avanzo contabilizzato a servizio del debito consolidato delle amministrazioni pubbliche.

Vengono, inoltre, impugnati il secondo ed il terzo periodo dell'art. 1, comma 1, lettera b), della legge n. 164 del 2016, concernenti la limitazione all'utilizzo del fondo pluriennale vincolato, con motivazioni analoghe a quelle dei ricorsi precedentemente descritti.

3.1.– Costituendosi in giudizio, il Presidente del Consiglio dei ministri ha chiesto che il ricorso venga dichiarato inammissibile o, comunque, infondato.

Per quanto concerne specificamente la censura attinente all'omessa menzione dell'avanzo di amministrazione tra le entrate finali rilevanti nell'equilibrio di bilancio e alla conseguente impossibilità di utilizzare il proprio avanzo di amministrazione ai fini del pareggio di bilancio, il resistente rammenta che già il testo originario della legge n. 243 del 2012, adottata nell'esercizio della delega contenuta nella legge cost. n. 1 del 2012, avente ad oggetto la declinazione delle

«norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci», aveva provveduto a individuare i saldi rilevanti ai fini dell'equilibrio di bilancio.

Dal combinato disposto dell'originario art. 9, comma 1, della legge n. 243 del 2012, che definiva l'equilibrio di bilancio, e degli allegati 9 e 10 al d.lgs. n. 118 del 2011, risulterebbe che l'avanzo di amministrazione non era ricompreso fra le voci di entrata che costituivano gli equilibri di bilancio, declinati attraverso il rispetto dei saldi.

Le segnalate difficoltà della Regione autonoma nel raggiungimento dell'equilibrio, dovute alla variabilità delle entrate da essa compartecipate, non potrebbero, difatti, trovare soluzione nell'ambito delle regole generali di finanza pubblica, bensì attraverso l'introduzione di meccanismi correttivi nell'attribuzione alla Regione autonoma del gettito da compartecipazione ai tributi erariali, ovvero attraverso una modifica statutaria che sancisca il passaggio dal gettito riscosso al gettito maturato nel territorio della Regione, come già avvenuto per le altre Regioni a statuto speciale.

Peraltro, le nuove regole di finanza pubblica introdotte con la legge n. 164 del 2016 in esame avrebbero un effetto migliorativo del quadro previgente, in quanto amplierebbero, attraverso gli strumenti di flessibilità previsti dalla nuova versione dell'art. 10 della legge n. 243 del 2012, le facoltà di spesa degli enti territoriali, consentendo agli stessi l'utilizzo del risultato di amministrazione degli esercizi precedenti per finanziare operazioni di investimento non solo nel rispetto del proprio saldo, ma anche attraverso le intese concluse in ambito regionale (comma 3) o mediante la partecipazione ai patti di solidarietà nazionali (comma 4).

Ciò al fine di incentivare le spese di investimento, favorendo il pieno utilizzo della capacità di spesa degli enti. Anche sotto tale profilo parrebbe mancare il requisito della sostanziale lesività.

In relazione al secondo e al terzo periodo della disposizione impugnata, concernenti la limitazione all'utilizzo del fondo pluriennale vincolato, sono svolte le medesime difese articolate in riferimento ai ricorsi iscritti al r. ric. n. 68, n. 69 e n. 70 del 2016.

4.– Infine, la Regione Veneto (r. ric. n. 74 del 2016) ha promosso questione di legittimità costituzionale, tra le altre, dell'art. 1, comma 1, lettera e), della medesima legge n. 164 del 2016, in riferimento agli artt. 5 e 114 Cost. «e mediamente» agli artt. Da 117 a 120 Cost.

Secondo la ricorrente – nel rinnovato quadro costituzionale, che prevede a carico di tutti gli enti l'obbligo di assicurare l'equilibrio di bilancio e la sostenibilità del debito pubblico, la competenza esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, nonché l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea – il rapporto tra lo Stato e le autonomie territoriali costituzionalmente riconosciute non potrebbe reputarsi alterato al punto tale da ritenere che le Regioni e gli enti locali «siano sottoposti ad una disciplina pedagogica da parte dello Stato, legittimato a castigare e ricompensare la loro condotta».

L'art. 114 Cost., difatti, disegnerebbe un'architettura istituzionale che riconosce pari dignità a tutte le articolazioni della Repubblica.

Al contrario, «la previsione di “premi” e “sanzioni”, dal sapore “paternalista”», si fonderebbe su un regime di relazioni tra l'amministrazione dello Stato e gli enti territoriali non paritetico, né rispettoso della autonoma responsabilità alla quale anche i secondi sono tenuti.

Inoltre, tale impostazione produrrebbe effetti in danno del cittadino, in ragione del solo fatto di risiedere in un dato ambito territoriale.

Se, difatti, «i margini costituzionalmente tutelati dell'autonomia finanziaria e organizzativa della Regione si riducono, quando essa ha trasgredito agli obblighi legittimamente imposti dalla legislazione dello Stato, al fine di garantire la tenuta della finanza pubblica allargata» (si citano le sentenze n. 219 del 2013 e n. 155 del 2011), tuttavia, tale compressione dell'autonomia decisionale degli enti territoriali non giustificerebbe la previsione di un sistema premiale/sanzionatorio.

Esso dovrebbe, invece, limitarsi esclusivamente a «contromisure compensative o sostitutive che non determinino un danno per il cittadino, ma scindano la sanzione sulla responsabilità politica e/o amministrativa dall'interesse che ha la collettività di beneficiare dello stesso trattamento e delle stesse risorse su tutto il territorio nazionale».

Infine, il richiamo al principio di proporzionalità, previsto, peraltro, impropriamente anche con riguardo al rapporto tra premi e sanzioni e non solo tra sanzioni e violazioni, non sarebbe in grado di modificare la natura di detto sistema premiale/sanzionatorio.

4.1.– Costituendosi in giudizio, il Presidente del Consiglio dei ministri ha dedotto l'infondatezza della censura, che sembrerebbe attribuire rilievo determinante alla terminologia utilizzata dal legislatore statale più che al contenuto sostanziale della nuova disposizione introdotta.

5.– Deve essere rimessa a separata pronuncia la decisione sull'impugnazione di altre disposizioni della legge n. 164 del 2016, proposta nei medesimi ricorsi.

5.1.– Le questioni di legittimità costituzionale qui considerate hanno ad oggetto il medesimo articolo di legge e sono basate su censure in larga parte analoghe ed è quindi opportuna la riunione dei relativi giudizi ai fini di una decisione congiunta.

6.– Vanno preliminarmente disattese le eccezioni di inammissibilità sollevate dall'Avvocatura generale dello Stato nei confronti dei ricorsi presentati dalle Regioni a statuto speciale Trentino Alto Adige/Südtirol e Friuli-Venezia Giulia e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano. Secondo il resistente essi non metterebbero sufficientemente in luce la pretesa lesione e il nesso logico con i parametri costituzionali evocati.

Al contrario, emerge dalla lettura dei ricorsi e dalla sostanziale coincidenza della maggior parte delle doglianze che le ricorrenti lamentano – alcune anche attraverso un'articolazione ipotetica delle censure – un effetto lesivo degli equilibri di bilancio dei singoli enti territoriali e della propria autonomia costituzionalmente garantita, che deriverebbe dallo strumentale collegamento di regole contabili realizzato dalle norme impugnate.

7.– Le questioni possono essere sintetizzate in relazione ai tre diversi periodi di cui si compone la norma impugnata:

a) il primo periodo – secondo la prospettazione della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia – avrebbe l'effetto indiretto di "espropriare" l'avanzo di amministrazione all'ente territoriale che lo ha realizzato per acquisirlo a obiettivi di finanza pubblica da realizzare in ambito regionale;

b) con argomentazioni sostanzialmente analoghe, tutte le autonomie speciali ricorrenti deducono poi che il secondo e il terzo periodo, attraverso uno strumentale collegamento con lo schema di bilancio armonizzato, impedirebbero la naturale utilizzazione del fondo pluriennale vincolato, trasformandolo di fatto in un indebito contributo dell'ente territoriale agli obiettivi di finanza pubblica.

In tal modo, un istituto nato per la mera esposizione contabile delle diacronie inerenti alla gestione di competenza e di cassa dei programmi aventi valenza pluriennale sarebbe conformato dalle norme impugnate in un'indebita intrusione negli equilibri finanziari dell'ente territoriale, ponendo in essere una patente violazione della sua autonomia finanziaria e del correlato buon andamento della programmazione.

Avendo tutte le questioni sollevate l'intento di salvaguardare la disponibilità dell'avanzo di amministrazione e del fondo pluriennale vincolato secondo le rispettive discipline, una diversa interpretazione delle disposizioni impugnate che escluda il preteso significato ablativo le renderebbe, per ciò stesso, infondate.

8.– Tanto premesso, la questione sollevata dalla Regione autonoma Friuli Venezia Giulia nei confronti del primo periodo dell'art. 1, comma 1, lettera b), della legge n. 164 del 2016 non è fondata nei termini di seguito specificati.

Essa si basa, come detto, sul convincimento che la norma impugnata comporti la preclusione a utilizzare l'avanzo di amministrazione "libero", al netto dei fondi vincolati, accantonati e destinati di cui all'art. 42 del d.lgs. n. 118 del 2011, pur dopo il suo accertamento nelle forme di legge.

In vero, non si può disconoscere che detta interpretazione trovi un qualche supporto nell'oscura formulazione della norma e nelle stesse difese del Presidente del Consiglio dei ministri, che oscillano tra la rivendicazione della neutralità finanziaria delle disposizioni impugnate – e la conseguente carenza di interesse della ricorrente – e l'affermazione della doverosa sottoposizione delle autonomie agli obblighi di contribuzione al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica.

Tale soluzione esegetica risulta, per diversi motivi, non conforme ai parametri costituzionali invocati dalla ricorrente.

È tuttavia possibile un'interpretazione adeguatrice della disposizione in questione, in grado di escludere tale contrasto.

Nel caso di specie – per una molteplice serie di ragioni appresso indicate – l'interpretazione non può che essere quella secondo cui l'avanzo di amministrazione rimane nella disponibilità dell'ente che lo realizza.

E ciò comporta l'infondatezza delle censure in riferimento a tutti i parametri invocati, poiché esse si basano sulla opposta soluzione ermeneutica.

8.1.– La doglianza della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia si fonda su due elementi indiziari: da un lato, l'assenza dell'avanzo di amministrazione tra le cosiddette "entrate finali" enumerate nell'impugnato art. 1, comma 1, lettera b), della legge n. 164 del 2016; dall'altro, il collegamento della suddetta norma con il successivo art. 2, comma 1, lettera a) – oggetto di separata censura nel ricorso, ma non sottoposto a scrutinio nel presente giudizio – il quale sottrarrebbe agli enti territoriali la piena disponibilità dei risultati di amministrazione positivi.

L'art. 1, comma 1, lettera b), primo periodo, stabilisce che «Ai fini dell'applicazione del comma 1, le entrate finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2, 3, 4 e 5 dello schema di bilancio previsto dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e le spese finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2 e 3 del medesimo schema di bilancio», non includendo in tali poste l'avanzo di amministrazione; mentre il citato art. 2, comma 1, lettera a), stabilendo che «le operazioni di indebitamento di cui al comma 2 e le operazioni di investimento realizzate attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti sono effettuate sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale che garantiscano, per l'anno di riferimento, il rispetto del saldo di cui all'articolo 9, comma 1, del complesso degli enti territoriali della regione interessata, compresa la medesima regione», destinerebbe i risultati positivi di amministrazione a "spazi finanziari" diversi dalla diretta utilizzazione spettante all'amministrazione che li realizza.

Dal combinato delle richiamate disposizioni la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia deduce che anche l'avanzo "libero" di amministrazione sarebbe assoggettato a vincoli di spesa inerenti a obiettivi di finanza pubblica da realizzare su base regionale.

All'interpretazione letterale della ricorrente si deve preferire tuttavia una lettura conforme a Costituzione delle norme contestate, secondo cui gli enti territoriali in avanzo di amministrazione hanno la mera facoltà – e non l'obbligo – di mettere a disposizione delle politiche regionali di investimento una parte o l'intero avanzo.

È infatti nella piena disponibilità dell'ente titolare dell'avanzo partecipare o meno alle intese in ambito regionale.

Solo in caso di libero esercizio di tale opzione l'ente può destinare l'avanzo all'incremento degli spazi finanziari regionali.

Ove, viceversa, tale opzione solidaristica non sia ritenuta utile dall'ente titolare dell'avanzo, in capo allo stesso permane la disponibilità del suo impiego.

Diversi e concordanti elementi esegetici corroborano questa opzione interpretativa.

8.2.– Anzitutto, la mancata previsione dell'avanzo di amministrazione tra le entrate disponibili deriva dal fatto che la norma contestata è riferita al momento di redazione del bilancio di

previsione, mentre l'accertamento del risultato di amministrazione dell'anno precedente avviene a esercizio inoltrato con l'approvazione del rendiconto.

Solo dopo l'eventuale accertamento del risultato positivo, la risorsa può essere iscritta in bilancio con apposita variazione in entrata e in uscita (con destinazione che – salvo casi eccezionali – dovrebbe essere rivolta a spese di investimento).

È evidente che la mancata iscrizione dell'avanzo di amministrazione nel bilancio di previsione deriva dalla fisiologia temporale della gestione contabile e dal collegato principio di copertura della spesa, secondo cui qualsiasi intervento può essere realizzato solo dopo l'accertamento dell'esistenza della correlata risorsa.

Proprio in ossequio al principio della previa copertura, questa Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittima l'applicazione dell'avanzo presunto al bilancio di previsione regionale (sentenze n. 279 del 2016, n. 250 e n. 266 del 2013 e n. 192 del 2012).

A ben vedere, di tale principio il primo periodo dell'art. 1 costituisce mero corollario, poiché all'inizio dell'esercizio finanziario il risultato di quello precedente non può essere accertato nelle forme di legge.

8.3.– Un'interpretazione vincolante del “conferimento” dell'avanzo verrebbe poi a costituire una contribuzione a carico del titolare dell'avanzo stesso in favore delle esigenze della finanza pubblica allargata, senza che ne sussistano gli estremi.

Sul punto, è da condividere l'assunto della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, la quale osserva che «l'avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente, una volta che sia stato correttamente accertato e rappresentato nei rendiconti, diventa un elemento patrimoniale della Regione, che la norma impugnata, secondo quanto qui prospettato, renderebbe indisponibile da parte dell'ente, generando una situazione equivalente alla sottrazione materiale di risorse, analoga alla previsione di una riserva all'erario o di un accantonamento di entrata a valere sulle quote di tributi erariali di spettanza regionale».

Ove si interpretasse la disposizione come imposizione di impiego dell'avanzo di amministrazione, l'operazione normativamente imposta si verrebbe a configurare come un contributo ai vincoli di finanza pubblica senza averne i necessari requisiti e presupposti tra i quali è opportuno ricordare:

a) la previa quantificazione;

b) la proporzionalità rispetto alle condizioni economico-finanziarie dell'ente assoggettato;

c) il puntuale collegamento alla manovra di finanza pubblica realizzata dallo Stato (sentenze n. 188 del 2016, n. 155 e n. 19 del 2015).

Questa Corte ha ritenuto che una determinazione unilaterale dello Stato, comunque provvisoria, di tale contribuzione è ammissibile solo quando la tempistica della manovra di finanza pubblica non consenta un previo contraddittorio e una piena concertazione con le autonomie interessate (sentenza n. 19 del 2015).

Tale straordinaria misura deve essere prevista in modo chiaro, trasparente, imparziale e proporzionato al fine di consentire che i sacrifici siano equamente ripartiti tra le comunità territoriali interessate e che gli amministratori di dette comunità abbiano riferimenti attendibili per l'ottimale impiego delle risorse effettivamente a disposizione dopo l'eventuale conferimento del contributo.

Il principio risulta, tra l'altro, espresso nell'art. 5, comma 2, lettera c), della legge cost. n. 1 del 2012, il quale dispone che «la legge di cui al comma 1 disciplina altresì: le modalità attraverso le quali i Comuni, le Province, le Città metropolitane, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano concorrono alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni».

8.4.– A ben vedere, l’impiego dell’avanzo quale contributo ai vincoli di finanza pubblica come ipotizzato dalla Regione ricorrente sarebbe intrinsecamente contrario anche ai principi di eguaglianza e proporzionalità nella determinazione del sacrificio posto a carico dei singoli enti, poiché la sua dimensione sarebbe del tutto casuale e legata all’episodico concatenarsi delle varie dinamiche dei singoli bilanci.

Sotto tale profilo sarebbe altresì irragionevole, perché verrebbe a costituire una immotivata penalizzazione finanziaria per le gestioni virtuose, atteso che la realizzazione di un risultato positivo – salvo il caso di gravi carenze nella prestazione dei servizi alla collettività – è di regola indice di una condotta virtuosa dell’ente territoriale.

8.5.– Vi è, infine, un ulteriore e decisivo elemento interpretativo che si ricava direttamente dalla vigente formulazione dell’art. 97 Cost., parametro evocato dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia. Invero, la disposizione costituzionale prevede, dopo la riforma, che per tutte le pubbliche amministrazioni l’equilibrio dei rispettivi bilanci sia prodromico al buon andamento e all’imparzialità dell’azione amministrativa.

La seconda parte del primo comma di tale articolo contempla poi la partecipazione delle amministrazioni stesse alla «sostenibilità del debito pubblico» (tra le altre, sentenza n. 60 del 2013).

In relazione alla fattispecie in esame non è possibile, per i motivi precedentemente esposti, configurare la norma impugnata come un contributo alla sostenibilità.

Rimane, invece, ai fini interpretativi di tale disposizione, un doveroso riferimento alla prima parte del primo comma dell’art. 97 Cost., poiché il risultato di amministrazione è parte integrante, anzi coefficiente necessario, della qualificazione del concetto di «equilibrio dei bilanci».

Nell’articolazione teleologica del precetto costituzionale, la quale può essere tradotta, sotto il profilo dinamico, nella continua ricerca degli equilibri – la materia finanziaria è “viva” e sottoposta a una notevole quantità di variabili che non consentono, se non casualmente, il raggiungimento e il mantenimento di una situazione stabile e definitiva –, quello che viene in rilievo nel presente ragionamento, cioè l’equilibrio di bilancio ex post, corrisponde all’assenza di un disavanzo al termine dell’esercizio finanziario.

E tuttavia il buon andamento presuppone anche che al positivo risultato finanziario faccia riscontro una corretta e ottimale erogazione dei servizi e delle prestazioni sociali rese alla collettività.

Sotto tale profilo, il miglior rapporto tra equilibrio del bilancio e buon andamento dell’azione amministrativa risiede in un armonico perseguimento delle finalità pubbliche attraverso il minor impiego possibile delle risorse acquisite mediante i contributi e il prelievo fiscale; in sostanza, un ottimale rapporto tra efficienza ed equità.

8.6.– Alla luce di tali considerazioni, l’avanzo di amministrazione non può essere oggetto di “prelievo forzoso” attraverso indirette prescrizioni tecniche come quelle impuginate dalla ricorrente. In definitiva, risulta con chiarezza dalle considerazioni precedenti che l’avanzo di amministrazione, una volta accertato nelle forme di legge, è nella disponibilità dell’ente che lo realizza, secondo quanto precedentemente precisato.

9.– Anche le questioni sollevate da tutte le autonomie speciali ricorrenti nei confronti dell’art. 1, comma 1, lettera b), secondo e terzo periodo, della legge n. 164 del 2016, inerenti all’utilizzazione del fondo pluriennale vincolato, sono infondate nei termini di seguito precisati.

Le censure riguardano la pretesa illegittimità delle limitazioni previste dalla norma impugnata all’utilizzazione, a partire dall’esercizio 2017, delle risorse già destinate negli esercizi precedenti al finanziamento delle spese programmate e – a tal fine – inserite nel fondo pluriennale vincolato. Dette censure si basano su una lettura integrata dei commi 1 e 1-bis dell’art. 9 della legge n. 243 del 2012, come modificati dall’art. 1, comma 1, lettere a) e b), della legge n. 164 del 2016. Il comma 1-bis fisserebbe il contenuto delle entrate e delle spese finali del bilancio di previsione, precludendo per alcune annualità l’inclusione del fondo pluriennale vincolato, mentre il citato

comma 1 stabilirebbe l'ancoraggio di tali titoli di entrata e di spesa al concetto di equilibrio di bilancio.

Detta relazione verrebbe a sottrarre, in favore di pretesi vincoli di finanza pubblica assunti dallo Stato, alcune risorse già impegnate – in relazione a obbligazioni passive, indefettibili nei modi, nelle quantità e nei tempi già fissati – per programmi e investimenti approvati e finanziariamente coperti negli esercizi precedenti.

In tal modo il fondo pluriennale vincolato, anziché funzionare come garanzia conservativa di risorse non erogate ma vincolate nel fine, subirebbe un'eterogenesi strumentale agli equilibri della finanza pubblica allargata, al contempo provocando una scopertura sopravveniente di iniziative già approvate e, in ragione di ciò, un conseguente squilibrio per il bilancio dell'ente territoriale investito dalla contestata novella legislativa.

L'art. 9, comma 1-bis, della legge n. 243 del 2012 stabilisce che, «ai fini dell'applicazione del comma 1, le entrate finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2, 3, 4 e 5 dello schema di bilancio previsto dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e le spese finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2 e 3 del medesimo schema di bilancio.

Per gli anni 2017-2019, con la legge di bilancio, compatibilmente con gli obiettivi di finanza pubblica e su base triennale, è prevista l'introduzione del fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa. A decorrere dall'esercizio 2020, tra le entrate e le spese finali è incluso il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa, finanziato dalle entrate finali».

Il comma 1 dispone che «i bilanci delle regioni, dei comuni, delle province, delle Città metropolitane e delle province autonome di Trento e di Bolzano si considerano in equilibrio quando, sia nella fase di previsione che di rendiconto, conseguono un saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali, come eventualmente modificato ai sensi dell'articolo 10».

Le censure, in buona parte coincidenti, possono essere così sintetizzate:

- a) violazione di specifiche norme statutarie;
- b) lesione degli equilibri dei propri bilanci e di quelli degli enti territoriali operanti sul proprio territorio;
- c) violazione del principio di copertura delle spese aventi valenza pluriennale, di cui all'art. 81 Cost.;
- d) violazione del principio di buon andamento, con particolare riferimento al principio di programmazione;
- e) necessità che per la copertura delle spese pluriennali debbano essere utilizzate nuove risorse inerenti all'esercizio sul quale ricadono le scadenze temporali dei relativi pagamenti;
- f) incisione della potestà legislativa esclusiva e della corrispondente potestà amministrativa in materia di finanza locale;
- g) lesione dei principi di ragionevolezza, di eguaglianza e di leale collaborazione;
- h) violazione del principio della riserva di legge sotto il profilo del rinvio alla legge ordinaria senza rispetto del procedimento previsto per quella rinforzata.

Così raggruppate, tutte le censure mirano a caducare le norme che inciderebbero sulla fisiologica gestione del fondo pluriennale vincolato.

Le ricorrenti, infatti, non contestano le disposizioni del d.lgs. n. 118 del 2011 che disegnano una disciplina unitaria di detto fondo, bensì le varianti a loro dire imposte dalle disposizioni impugnate.

Di tal che la non fondatezza di tale assunto interpretativo inficia tutte le predette censure.

In linea generale, occorre riconoscere che la complessa formulazione delle disposizioni impugnate e le difese svolte dal Presidente del Consiglio dei ministri sono idonee a ingenerare il dubbio che esse si configurino effettivamente come prescrittive di contribuzioni vincolate alla realizzazione di obiettivi generali della finanza pubblica allargata.

Per quanto in seguito specificato, le disposizioni impugnate sarebbero però in contrasto con i parametri costituzionali evocati dalle ricorrenti se non se ne offrisse una lettura alternativa, costituzionalmente orientata.

A quest'ultima soluzione si deve accedere, interpretando le norme nel senso che le disposizioni impugnate non alterano la struttura e la gestione temporale del fondo pluriennale vincolato. Ne consegue che – contrariamente a quanto lamentato dalle ricorrenti – accertamenti, impegni, obbligazioni attive e passive rimangono rappresentati e gestiti in bilancio secondo quanto programmato a suo tempo dall'ente territoriale.

Pertanto, l'iscrizione o meno nei titoli 1, 2, 3, 4 e 5 dell'entrata e nei titoli 1, 2 e 3 della spesa deve essere intesa in senso meramente tecnico-contabile, quale criterio armonizzato per il consolidamento dei conti nazionali.

Tale aggregazione contabile non incide né quantitativamente né temporalmente sulle risorse legittimamente accantonate per la copertura di programmi, impegni e obbligazioni passive concordate negli esercizi anteriori alle scadenze del fondo pluriennale vincolato.

Riportando la lettura di tali disposizioni alla loro finalità di aggregazione macroeconomica, vengono a cadere tutti i pretesi pregiudizi per le finanze delle autonomie ricorrenti.

Queste ultime, unitamente agli altri enti territoriali, mantengono, infatti, la piena facoltà di gestire *secundum legem* il fondo pluriennale vincolato, indipendentemente dalla sua collocazione nei contestati titoli di bilancio.

Al contrario, pur non implausibile nella sua formulazione letterale, l'interpretazione della disposizione suggerita dalle ricorrenti – e sostanzialmente avallata dalla stessa

Avvocatura generale dello Stato – risulta costituzionalmente non conforme per le molteplici ragioni di seguito specificate, che corroborano l'opzione ermeneutica adeguatrice precedentemente enunciata, atteso che, secondo quanto precisato, viene garantita l'utilizzazione del fondo pluriennale vincolato per gli obiettivi e le scadenze programmati nel tempo dai singoli enti territoriali.

9.1.– Anzitutto, l'interpretazione adeguatrice è conforme alla ratio dell'istituto del fondo pluriennale vincolato, il quale è finalizzato a gestire in modo coerente e funzionale l'introduzione, nella contabilità degli enti territoriali, della cosiddetta "competenza rinforzata".

Detto principio trova disciplina nel d.lgs. n. 118 del 2011, allegato 1, punto 16, il quale prescrive che «tutte le obbligazioni giuridicamente perfezionate attive e passive, che danno luogo a entrate e spese per l'ente, devono essere registrate nelle scritture contabili quando l'obbligazione è perfezionata, con imputazione all'esercizio in cui l'obbligazione viene a scadenza.

È, in ogni caso, fatta salva la piena copertura finanziaria degli impegni di spesa giuridicamente assunti a prescindere dall'esercizio finanziario in cui gli stessi sono imputati.

L'accertamento costituisce la fase dell'entrata con la quale si perfeziona un diritto di credito relativo ad una riscossione da realizzare e si imputa contabilmente all'esercizio finanziario nel quale il diritto di credito viene a scadenza».

Per assicurare tale impostazione diacronica degli accertamenti, degli impegni e delle correlate transazioni finanziarie, l'art. 3 del d.lgs. n. 118 del 2011 prevede che «al fine di dare attuazione al principio contabile generale della competenza finanziaria enunciato nell'allegato 1, gli enti di cui al comma 1 provvedono, annualmente, al riaccertamento dei residui attivi e passivi, verificando, ai fini del rendiconto, le ragioni del loro mantenimento.

Le entrate e le spese accertate e impegnate non esigibili nell'esercizio considerato, sono immediatamente reimputate all'esercizio in cui sono esigibili.

La reimputazione degli impegni è effettuata incrementando, di pari importo, il fondo pluriennale di spesa, al fine di consentire, nell'entrata degli esercizi successivi, l'iscrizione del fondo pluriennale vincolato a copertura delle spese reimputate.

Al fine di dare attuazione al principio contabile generale della competenza finanziaria enunciato nell'allegato 1 al presente decreto, gli enti di cui al comma 1, a decorrere dall'anno 2015, iscrivono negli schemi di bilancio di cui all'art. 11, comma 1, lettere a) e b), il fondo per la copertura degli impegni pluriennali derivanti da obbligazioni sorte negli esercizi precedenti, di seguito denominato fondo pluriennale vincolato, costituito:

a) in entrata, da due voci riguardanti la parte corrente e il conto capitale del fondo, per un importo corrispondente alla sommatoria degli impegni assunti negli esercizi precedenti ed imputati sia all'esercizio considerato sia agli esercizi successivi, finanziati da risorse accertate negli esercizi precedenti, determinato secondo le modalità indicate nel principio applicato della programmazione, di cui all'allegato 4/1;

b) nella spesa, da una voce denominata "fondo pluriennale vincolato", per ciascuna unità di voto riguardante spese a carattere pluriennale e distintamente per ciascun titolo di spesa.

Il fondo è determinato per un importo pari alle spese che si prevede di impegnare nel corso del primo anno considerato nel bilancio, con imputazione agli esercizi successivi e alle spese già impegnate negli esercizi precedenti con imputazione agli esercizi successivi a quello considerato.

La copertura della quota del fondo pluriennale vincolato riguardante le spese impegnate negli esercizi precedenti è costituita dal fondo pluriennale iscritto in entrata, mentre la copertura della quota del fondo pluriennale vincolato riguardante le spese che si prevede di impegnare nell'esercizio di riferimento con imputazione agli esercizi successivi, è costituita dalle entrate che si prevede di accertare nel corso dell'esercizio di riferimento».

Si può dire che, così espressa, la qualificazione normativa del fondo pluriennale vincolato costituisce una definizione identitaria univoca dell'istituto, la cui disciplina è assolutamente astretta dalla finalità di conservare la copertura delle spese pluriennali.

Ciò comporta che nessuna disposizione – ancorché contenuta nella legge rinforzata – ne possa implicare un'eterogeneità semantica e funzionale senza violare l'art. 81 della Costituzione.

Pertanto, dall'analitica definizione normativa del fondo pluriennale vincolato, si ricava che la norma censurata non può essere interpretata come modificativa della copertura delle obbligazioni e degli impegni legittimamente assunti dall'ente territoriale cui corrisponde il vincolo del fondo pluriennale, "naturalmente" finalizzato a conservare le risorse necessarie per onorare le relative scadenze finanziarie.

L'esposta interpretazione adeguatrice viene confermata da ulteriori e convergenti elementi ermeneutici che depongono a contrario rispetto all'assunto delle ricorrenti.

9.2.– Occorre considerare, in riferimento all'ambito nazionale e a quello dell'Unione europea, che gli equilibri finanziari custoditi dallo Stato con riguardo al bilancio, inteso come documento espressivo dell'intera finanza pubblica allargata, sono ontologicamente diversi da quelli prescritti per le pubbliche amministrazioni uti singulae.

Questi ultimi si configurano sostanzialmente come situazione dinamica di bilanciamento tra componenti attive e passive dei singoli bilanci, mentre i primi sono entità macroeconomiche alla cui equilibrata corrispondenza gli enti del settore pubblico allargato concorrono pro quota attraverso regole chiare e predefinite in relazione all'andamento dei cicli economici e alla situazione del debito pubblico.

Deve essere condiviso l'assunto della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, secondo cui «l'equilibrio dei rispettivi bilanci costituisce una sorta di garanzia reciproca che tutti i livelli di governo mutualmente si prestano».

In proposito, è opportuno ricordare – come già precedentemente precisato – che la nuova formulazione del primo comma dell’art. 97 Cost. riguarda per la prima parte gli equilibri dei singoli enti, mentre la seconda afferisce alla doverosa contribuzione di questi ultimi al comune obiettivo macroeconomico di assicurare la sostenibilità del debito nazionale.

Il primo precetto si sostanzia nel divieto – per ciascun ente – di previsioni di disavanzo economico e nella continua ricerca dell’equilibrio tendenziale nella gestione finanziaria, in relazione alle dinamiche interne ed esterne che caratterizzano l’attuazione concreta delle politiche di bilancio. Il secondo comporta la contribuzione di ciascuna amministrazione al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica nazionali ed europei, assicurando a tal fine risorse e specifici comportamenti finanziari. Oltre ai canoni di ragionevolezza, la contribuzione deve essere improntata a trasparenza, proporzionalità e previa quantificazione.

Ciò con particolare riguardo agli enti territoriali la cui autonomia finanziaria può subire limitazioni, ma nel rispetto dei principi costituzionali e in particolare di quelli contenuti nel Titolo V della Costituzione.

Le disposizioni impugnate non possiedono connotati idonei alla loro qualificazione nei termini precedentemente precisati, dal momento che non contengono previsione, stima, quantificazione e modalità della pretesa contribuzione agli obiettivi di finanza pubblica.

9.3.– L’interpretazione delle ricorrenti non risulta neppure in linea con i precetti di copertura e di equilibrio contenuti nell’art. 81 Cost.

Il bilancio non può considerarsi in equilibrio in assenza di copertura delle spese impegnate e degli oneri derivanti da obbligazioni già perfezionate. Tale copertura avviene attraverso l’accantonamento e il conseguente vincolo giuridico posto su cespiti appropriati.

La ventilata possibilità che il vincolo autorizzatorio all’esecuzione di tali spese – nella fattispecie contenuto nel fondo pluriennale vincolato – possa essere rimosso ex lege, costringendo l’ente territoriale a trovare nuove coperture o a rendersi inadempiente, è un’opzione ermeneutica che entra in diretta collisione con i precetti contenuti nell’art. 81 Cost.

Neppure la legge rinforzata potrebbe introdurre una statuizione di tal genere: quest’ultima colliderebbe con il principio di previa e costante copertura della spesa dal momento dell’autorizzazione fino a quello dell’erogazione.

In definitiva, la disciplina degli equilibri economico-finanziari del bilancio di competenza non può prescindere dai profili giuridici inerenti alla gestione dei cespiti attivi e passivi e, di conseguenza, al risultato di amministrazione, nella cui determinazione non possono confluire partite contabili aleatorie o di incerta realizzazione.

Ove fosse condivisa la lettura delle ricorrenti, il concetto di equilibrio dei singoli bilanci pubblici sarebbe sottomesso a una serie di potenziali variabili normative che metterebbero in crisi non solo l’equilibrio patrimoniale dell’ente, ma la sua stessa immagine di soggetto operante sul mercato in qualità di committente.

È evidente che per tutelare l’affidabilità di soggetto pagatore dell’amministrazione occorre assicurare che la previa copertura della relativa spesa sia “giuridicamente valida”, cioè sorretta da tutte le garanzie a favore dei crediti, ivi compresa l’intangibilità della provvista a suo tempo accantonata per onorarli.

Anche in questo caso l’interpretazione adeguatrice è sorretta dal rilievo che le contestate disposizioni non contemplano né un blocco degli impegni e dei pagamenti contenuti nel fondo pluriennale vincolato né una loro copertura alternativa.

9.4.– Sotto il profilo ermeneutico è rilevante anche il richiamo dell’art. 117, primo comma, Cost., in relazione all’art. 114 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE) e alle direttive europee del 29 giugno 2000, n. 2000/35/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali) – recepita dal decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231 (Attuazione della direttiva 2000/35/UE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali) – e 16 febbraio 2011, n. 2011/7/UE (Direttiva

del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali-rifusione) – recepita dal decreto legislativo 9 novembre 2012, n. 192 (Modifiche al decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, per l'integrale recepimento della direttiva 2011/7/UE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, a norma dell'articolo 10, comma 1, della legge 11 novembre 2011, n. 180) – che ne hanno dato attuazione ai fini della garanzia del corretto svolgimento delle transazioni stesse.

Il principio contenuto nel richiamato art. 114 del TFUE e nelle direttive n. 2000/35/CE (che aveva dettato una rigorosa disciplina della decorrenza degli interessi moratori alla scadenza del termine pattuito o di quello legale) e n. 2011/7/UE (che ha stabilito in materia misure ancora più incisive) ha comportato un'azione di forte contrasto al fenomeno del ritardo nei pagamenti afferenti alle transazioni commerciali.

I ritardi nei pagamenti sono considerati dall'Unione europea come causa di gravi pregiudizi per la gestione finanziaria delle singole imprese, in quanto ne compromettono competitività e redditività.

Considerato che alle amministrazioni pubbliche fa capo un volume considerevole di tali transazioni e delle relative disfunzioni, che pregiudicano le imprese in quanto «il creditore deve ricorrere ad un finanziamento esterno a causa di ritardi nei pagamenti e che il rischio di tali effetti negativi aumenta considerevolmente nei periodi di recessione economica, quando l'accesso al finanziamento diventa più difficile» (terzo considerando della direttiva n. 2011/7/UE), la Commissione europea ha fortemente incrementato negli ultimi anni la vigilanza sulle prassi nazionali non in linea con la cosiddetta “cultura dei pagamenti rapidi”.

Se, attraverso la puntuale attuazione delle richiamate direttive, l'Italia ha ottemperato all'adeguamento della propria legislazione, altrettanto non può dirsi in tema di gestione amministrativa dei pagamenti, nell'ambito della quale gli sforzi del legislatore nazionale sono stati costanti ma non ancora tali da raggiungere pienamente l'obiettivo europeo.

Ed è proprio sotto questo profilo che la non corretta interpretazione delle disposizioni impugnate costituirebbe un grave passo indietro nel tempestivo adempimento delle obbligazioni passive.

È opportuno a tal proposito ricordare che la Commissione europea, il 18 giugno 2014, ha notificato all'Italia una messa in mora ai sensi dell'art 258 del TFUE per violazione degli artt. 2, 4 e 7 della direttiva n. 2011/7/UE (Procedura di infrazione n. 2014/2143).

Secondo la Commissione europea esisteva un'evidente discrepanza tra le disposizioni recepite e il concreto andamento delle attività contrattuali delle amministrazioni nazionali e, in particolare, degli enti territoriali.

Il legislatore nazionale, proprio per porre riparo alla perdurante prassi illegittima, aveva già adottato il 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, per consentire agli enti incapaci di provvedere tempestivamente ai pagamenti di usufruire delle liquidità necessarie per ovviare alle ricorrenti censure europee sui ritardi (sulla natura delle anticipazioni di liquidità, sentenze n. 89 del 2017 e 181 del 2015).

Ad oggi, parte delle anticipazioni di liquidità stanziata con il suddetto d.legge n. 35 del 2013 sono ancora in corso di utilizzazione da parte degli enti locali in ritardo con i pagamenti.

Se l'art. 1, comma 1, lettera b) della legge n. 164 del 2016 fosse interpretato nel senso proposto dalle ricorrenti, il conseguente pregiudizio all'adempimento delle obbligazioni passive verrebbe a riprodurre i lamentati inconvenienti e a pregiudicare il piano di contrasto al richiamato fenomeno disfunzionale.

Ciò senza considerare l'effetto negativo sulla coerenza della legislazione nazionale in materia, che diventerebbe particolarmente contraddittoria.

Al contrario, la già esposta interpretazione adeguatrice comporta l'assoluta neutralità delle disposizioni impugnate e la conseguente possibilità di utilizzare il fondo pluriennale vincolato alle scadenze e per gli importi programmati.

9.5.– Un ultimo conforto esegetico – in riferimento ai ricorsi della Regione autonoma Trentino Alto Adige/Südtirol e delle Province autonome di Trento e di Bolzano – può essere ricavato dallo stesso Statuto speciale.

Nel Titolo VI dello statuto speciale, dedicato alla finanza della Regione autonoma e delle Province autonome, modificato con le leggi 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato «8legge finanziaria 2010)», e 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», adottate sulla base di specifici accordi in virtù dell'art. 104 dello statuto speciale, è prevista una puntuale regolazione del concorso della Regione autonoma e delle Province autonome agli oneri del debito pubblico.

In particolare, poiché i commi 4-bis e 4-ter dell'art. 79 dello statuto speciale regolano specificamente il concorso della Regione autonoma e delle Province autonome al pagamento degli oneri del debito pubblico e sono stati introdotti dall'art. 1, comma 407, della legge n. 190 del 2014, in epoca successiva alla legge cost. n. 1 del 2012, «si deve ritenere che la norma impugnata, non potendo discostarsi dalle prime in quanto di rango sottordinato, debba essere intesa, in base al criterio dell'interpretazione adeguatrice, nel senso che essa non incide, né sulla misura, né sulle modalità del concorso della Regione Trentino-Alto Adige e delle Province autonome alla riduzione del debito pubblico e parimenti nel senso che tale concorso resta quello stabilito dalle norme statutarie citate». (sentenza n. 237 del 2017).

Peraltro, l'art. 79, comma 4, primo periodo, dello Statuto speciale, così come modificato, «espressamente esclude l'applicabilità alla Regione, alle Province e gli enti appartenenti al sistema territoriale regionale di meccanismi di concorso alla riduzione del debito pubblico tramite versamenti a un fondo statale (segnatamente esclude che siano loro applicabili disposizioni statali che prevedono "obblighi, oneri, accantonamenti, riserve all'erario o concorsi comunque denominati, ivi inclusi quelli afferenti il patto di stabilità interno, diversi da quelli previsti dal presente titolo")» (sentenza n. 237 del 2017).

9.6.– In definitiva, l'art. 1, comma 1, lettera b), secondo e terzo periodo, della legge n. 164 del 2016, deve essere inteso nel senso che il fondo pluriennale vincolato continua a essere strutturato in modo tale che accertamenti, impegni, obbligazioni attive e passive sono rappresentate e gestite in bilancio secondo i richiamati canoni basilari dell'istituto.

L'iscrizione o meno nei titoli 1, 2, 3, 4 e 5 dell'entrata e nei titoli 1, 2 e 3 della spesa deve essere intesa in senso tecnico-contabile, come criterio matematico armonizzato ai fini del consolidamento dei conti nazionali, mentre devono ritenersi inalterate e intangibili le risorse legittimamente accantonate per la copertura di programmi, impegni e obbligazioni passive concordate negli esercizi anteriori alla scadenza.

Gli aggregati in discussione – è bene ricordarlo – non esauriscono la consistenza del bilancio degli enti territoriali per cui, ove non specificamente ivi inserito, il fondo pluriennale vincolato può trovare allocazione e gestione conforme in diversa partita contabile.

In proposito è utile considerare che, se gli schemi armonizzati sono attuazione di quel processo sincretico afferente all'interdipendenza dei parametri costituzionali di natura finanziaria (sentenza n. 184 del 2016), è implausibile che la loro mutevole articolazione possa indurre, ancorché attraverso una legge rinforzata, la novazione di tale complesso quadro costituzionale.

Come già specificato, se le disposizioni impuginate fossero interpretate come fonte di contribuzione ai vincoli di finanza pubblica, esse sarebbero illegittime in riferimento a entrambi i precetti dell'art. 97, primo comma, Cost.: da un lato, lederebbero l'equilibrio di bilancio del singolo ente attraverso la modifica ex lege di programmi ed obbligazioni già assunte; dall'altro, baserebbero la manovra di finanza pubblica su elementi incerti e aleatori, quali i risparmi fondati su entità economiche in fieri come il fondo pluriennale vincolato.

Al contrario, riportando la lettura di tali disposizioni alla mera specificazione di aggregati economico-finanziari senza alcun effetto precettivo sul quadro normativo di riferimento, non si verifica alcuno dei lamentati pregiudizi per gli enti territoriali.

Questi ultimi mantengono, infatti, la piena facoltà di gestire, secondo l'art. 42 del d.lgs. n. 118 del 2011, il fondo pluriennale vincolato, indipendentemente dalla sua collocazione nei contestati titoli di bilancio.

10.– Questa Corte non ignora il pericolo che l'accentuarsi della complessità tecnica della legislazione in materia finanziaria possa determinare effetti non in linea con il dettato costituzionale e creare delle zone d'ombra in grado di rendere ardua la giustiziabilità di disposizioni non conformi a Costituzione. In ogni caso, è concreto il rischio che un tale modo di legiferare pregiudichi la trasparenza in riferimento al rapporto tra politiche di bilancio, responsabilità politica delle strategie finanziarie e accessibilità alle informazioni da parte delle collettività amministrate.

Proprio a tutela del corretto esercizio del mandato elettorale questa Corte ha affermato che «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.

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» (sentenza n. 184 del 2016).

La necessità di assicurare un profilo divulgativo delle finalità perseguite e dei contenuti normativi riguarda anche lo Stato e detto profilo deve sempre corredare la tecnicità degli enunciati in subiecta materia, per rappresentare in modo comprensibile «le qualità e le quantità di relazione tra le risorse disponibili e gli obiettivi in concreto programmati al fine di delineare un quadro omogeneo, puntuale, completo e trasparente della complessa interdipendenza tra i fattori economici e quelli socio-politici connaturati e conseguenti alle scelte effettuate» (ancora sentenza n. 184 del 2016).

In relazione al concreto pericolo di reiterazione di situazioni di problematica compatibilità della legislazione in materia finanziaria con il dettato costituzionale, è opportuno che il legislatore adotti una trasparenza divulgativa a corredo degli enunciati di più complessa interpretazione e attuazione, poiché non potrebbe ritenersi consentito un abuso della “tecnicità contabile” finalizzato a creare indiretti effetti novativi sulla disciplina specificativa dei principi costituzionali di natura finanziaria e di quelli ad essi legati da un rapporto di interdipendenza.

11.– La Regione Veneto, infine, impugna l'art. 1, comma 1, lettera e), della medesima legge n. 164 del 2016, che attribuisce alla legge dello Stato la determinazione di premi e di sanzioni da applicare alle Regioni, ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, in riferimento agli artt. 5 e 114 Cost. «e mediamente» agli artt. 117, 118, 119 e 120 Cost.

Secondo la Regione ricorrente, la previsione di «“premi” e “sanzioni”, dal sapore “paternalista”», si fonderebbe su una concezione delle relazioni tra l’amministrazione dello Stato e gli enti territoriali non paritetica, né rispettosa dell’autonomia costituzionalmente garantita e costituirebbe un grave pregiudizio anche per il cittadino, che sarebbe penalizzato per il solo fatto di risiedere in un dato ambito territoriale.

11.1.– La questione è inammissibile.

La disposizione impugnata, nel sostituire il previgente comma 4 dell’art. 9 della legge n. 243 del 2012, demanda alla legge dello Stato la definizione dei premi e delle sanzioni da applicare alle Regioni, ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, in attuazione delle disposizioni di cui al medesimo articolo. Prevede, inoltre, che detta legge si attenga ai principi di proporzionalità fra premi e sanzioni e tra queste ultime e le violazioni; e che i proventi delle sanzioni siano destinati a favore dei premi agli enti del medesimo comparto che hanno rispettato i propri obiettivi.

Parimenti, il testo originario dell’art. 9 della legge n. 243 del 2012 prevedeva che con legge dello Stato venissero definite le sanzioni da applicare nel caso di mancato conseguimento dell’equilibrio gestionale.

La legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), ha, quindi, dato attuazione alla disposizione summenzionata.

La censura non consente di comprendere l’effettiva lesione delle prerogative regionali, né risulta ancorata ai parametri evocati, risolvendosi la motivazione nella doglianza del “tono paternalista” della previsione e nella violazione della posizione paritaria degli enti stabilita dall’art. 114 Cost. Peraltro, la paventata incidenza pregiudizievole sulla propria autonomia sarebbe componente connaturata al carattere premiale-sanzionatorio delle misure adottate, in relazione alle quali non viene contestata la competenza dello Stato a disciplinare gli effetti del conseguimento o del mancato conseguimento dell’equilibrio di bilancio.

Neppure risulta adeguatamente sviluppata la censura in termini di equità fiscale, perché non viene spiegato per quale motivo il contribuente veneto sarebbe pregiudicato dal meccanismo premiale.

In definitiva, le censure contenute nel ricorso non raggiungono quella soglia minima – non emendabile nella memoria integrativa (ordinanza n. 168 del 2016) – di completezza e chiarezza a cui la giurisprudenza di questa Corte subordina l’ammissibilità delle impugnative in via principale (ex multis, sentenze n. 105 del 2017, n. 249 del 2016, n. 39 del 2014, n. 119 del 2010 e n. 139 del 2006).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse nei confronti della legge 12 agosto 2016, n. 164 (Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243 in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali);

riuniti i giudizi,

1) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 1, lettera b), primo periodo, della legge 12 agosto 2016, n. 164 (Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243 in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali), che introduce nell’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), il comma 1-bis, promossa, in riferimento agli artt. 3, 81, 97, 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost.,

anche in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), nonché in riferimento agli artt. 4, 8, 48, 49, 51, 63 e 65 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera b), secondo e terzo periodo, della medesima legge n. 164 del 2016, promosse, dalla Provincia autonoma di Bolzano, in riferimento agli artt. 81, 97, secondo comma, 117, terzo comma, e 119 della Costituzione, nonché agli artt. 16, 79, 80, 81, 83 e 84 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol), e all'art. 16 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), con il ricorso indicato in epigrafe; dalla Provincia autonoma di Trento, in riferimento agli artt. 3, 97, secondo comma, 117, terzo comma, 119 e 120 Cost., anche in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, agli artt. 8, 16, 79 e 104 del d.P.R. n. 670 del 1972, con il ricorso indicato in epigrafe; dalla Regione autonoma Trentino Alto Adige/Südtirol, in riferimento agli artt. 3, 97, secondo comma, 117, terzo comma, 119 e 120 Cost., anche in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, nonché agli artt. 4, 16, 79 e 84 del d.P.R. n. 670 del 1972, con il ricorso indicato in epigrafe; dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, in riferimento agli artt. 3, 81, 97, 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost., anche in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, nonché agli artt. 4, 8, 48, 49, 51, 63 e 65 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera e), della medesima legge n. 164 del 2016, promossa, in riferimento agli artt. 5 e 114 Cost., «e mediatemente» agli artt. 117-120 Cost., dalla Regione Veneto con il ricorso in epigrafe indicato.

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

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

Depositata in Cancelleria il 29 novembre 2017.

Sentenza: 11 ottobre 2017, n. 252

Materia: equilibrio del bilancio delle regioni e degli enti locali

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Parametri invocati: articolo 5 della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), articoli 5, 81, sesto comma, 114, 117, commi terzo e quarto, 118, 119, 120, 136 della Costituzione

Ricorrenti: Province autonome di Bolzano e di Trento, dalle Regioni autonome Trentino-Alto Adige/Südtirol e Friuli-Venezia Giulia, e dalle Regioni Veneto, Lombardia e Liguria,

Oggetto: articolo 2, comma 1, lettere a) e c), della legge 12 agosto 2016, n. 164 (Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali)

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 1, lettera c), della legge 12 agosto 2016, n. 164 (Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali), nella parte in cui, nel sostituire l'articolo 10, comma 5, 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), non prevede la parola "tecnica", dopo le parole "criteri e modalità di attuazione" e prima delle parole "del presente articolo";

-illegittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 1, lettera c), della legge n. 164 del 2016, nella parte in cui, nel sostituire l'articolo 10, comma 5, della legge n. 243 del 2012, prevede " , ivi incluse le modalità attuative del potere sostitutivo dello Stato, in caso di inerzia o ritardo da parte delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano";

Estensore nota: Caterina Orione

Sintesi:

Le disposizioni impugnate sono modificative di norme contenute al Capo IV della legge 243 del 2012 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione).

Più precisamente, l'articolo 2 della legge n. 164 del 2016 ha modificato l'articolo 10, commi 3 e 4, concernenti il ricorso all'indebitamento da parte delle Regioni e degli enti locali e le operazioni di investimento ed anche il comma 5, relativo al decreto al quale sono rimessi criteri e modalità di attuazione dell'articolo medesimo e modalità di attuazione del potere sostitutivo dello Stato.

L'asserita lesione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite è relativa al fatto che d.P.C.m. ora previsto, dovendo disciplinare non solo le ipotesi di indebitamento, ma anche le operazioni di investimento realizzate attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti, violi nella sostanza l'autonomia politica, gestoria, amministrativa e finanziaria delle Regioni, nonché viene contestata l'assoluta carenza di un fondamento normativo primario in relazione alla previsione di un decreto delle modalità attuative del potere sostitutivo dello Stato.

Le disposizioni sarebbero sostanzialmente non solo costituzionalmente illegittime per la violazione dei parametri invocati, ma altresì poste in violazione del giudicato costituzionale costituito dalla sentenza n. 88 del 2014, poiché in tale pronuncia la Corte ha escluso la possibilità di un intervento normativo statale con fonte normativa secondaria di natura regolamentare, se non per meri contenuti tecnici.

La Corte, ricostruito il *sistema* normativo in cui si collocano le disposizioni in oggetto a partire dalla genesi della legge costituzionale 1 del 2012 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta Costituzionale), rigetta la censura concernente la violazione del giudicato costituzionale così come prospettata, in relazione alla citata sentenza.

La Corte richiama la sentenza 350 del 2010:.... *perché vi sia violazione del giudicato costituzionale, è necessario che una norma ripristini o preservi l'efficacia di una norma già dichiarata incostituzionale» e che in particolare «le decisioni di accoglimento hanno per destinatario il legislatore stesso, al quale è quindi precluso non solo il disporre che la norma dichiarata incostituzionale conservi la propria efficacia, bensì il perseguire e raggiungere, “anche se indirettamente”, esiti corrispondenti a quelli già ritenuti lesivi della Costituzione».*

Con la sentenza n. 88 del 2014, la disposizione, *nella originaria formulazione, fu dichiarata costituzionalmente illegittima, «nella parte in cui non prevede la parola “tecnica”, dopo le parole “criteri e modalità di attuazione” e prima delle parole “del presente articolo”».*

La Corte esclude violazione dei parametri relativi alla competenza regionale, affermando che il riferimento era all'articolo 5, comma 2, lettera b), della legge costituzionale n. 1 del 2012, il quale prevede l'adozione di una disciplina statale attuativa, che non è solo limitata ai principi generali, e deve essere eguale per tutte le autonomie a garanzia dell'omogeneità dei trattamenti.

Questo, in osservanza della logica della riforma, in quanto i vincoli in materia di indebitamento sono e devono essere *“in modo uniforme per tutti gli enti, e pertanto solo lo Stato può legittimamente provvedere a tali scelte. I vincoli imposti alla finanza pubblica, infatti, se hanno come primo destinatario lo Stato, non possono non coinvolgere tutti i soggetti istituzionali che concorrono alla formazione di quel “bilancio consolidato delle pubbliche amministrazioni” al fine del controllo e della verifica del rispetto degli impegni assunti in sede europea e sovranazionale.*

La sentenza additiva n. 88 del 2014 riconosce e ritiene necessaria una riserva di legge rinforzata per la disciplina della materia, conseguentemente la necessità di verificare l'ambito operativo del decreto previsto, poiché *è anche vero che la natura stessa dell'atto legislativo esclude che esso debba farsi carico di aspetti della disciplina che richiedono solo apporti tecnici*, per cui la Corte ha affermato la legittimità di una disciplina tecnica con riferimento al parametro di cui all'art. 117, sesto comma, Costituzione.

Occorre pertanto una *verifica* della natura del decreto (carattere tecnico o discrezionale) in relazione al contenuto precettivo, che ha quindi un valore determinante.

In ragione di quanto sopra esposto, la sentenza ritenne che, mentre per il comma 3 dell'articolo 10 (originario), relativo alle operazioni d'indebitamento, l'ambito del decreto fosse quello tecnico del coordinamento informativo e statistico di competenza esclusiva dello Stato, articolo 117, secondo comma, lettera r) Costituzione, non essendoci profili di discrezionalità.

Invece, al comma 4, poiché veniva rimessa al decreto, in caso di mancato rispetto dell'equilibrio del bilancio regionale allargato, la ripartizione del saldo negativo tra gli enti territoriali inadempienti, si riscontrava l'esercizio di un potere di natura discrezionale, perciò fu dichiarata illegittimità la norma impugnata nella parte in cui veniva *riservato* al decreto un compito attuativo non meramente tecnico.

Pertanto, sulle premesse sopra riportate nella sentenza 88 del 2014, la Corte esamina le disposizioni impuginate per verificare *“(....) la riconducibilità della disciplina in esame alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, quale presupposto della potestà regolamentare ex art. 117, sesto comma, Cost., e della necessità di un carattere meramente tecnico.”.*

I commi 3 e 4 della legge n. 243 del 2012 alla cui attuazione è destinato il regolamento, hanno il fondamento costituzionale nel citato articolo 5, comma 2, lettera b), della legge cost. n. 1 del 2012, che prevede una disciplina statale attuativa da adottare con legge rinforzata, per cui si deve escludere l'esercizio di una potestà regolamentare integrativa in materia e non meramente tecnica.

Al comma 3, così come modificato, il riferimento alle intese in termini generali *potrebbe comportare l'esercizio di un potere tanto di natura meramente tecnica, quanto di natura*

discrezionale, e la novità e la rilevanza dell'istituto sembrano esigere una disciplina caratterizzata per la maggior parte da scelte discrezionali.

Al comma 4, così come modificato, il riferimento ai patti di solidarietà nazionale (da porre in essere qualora la cessione o la richiesta di spazi finanziari, finalizzati ad investimenti da realizzare attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti, non sia stata soddisfatta dalle intese), anche in questo caso necessita una disciplina di dettaglio, che potrebbe costituire esercizio di un potere tanto di natura meramente tecnica, quanto di natura discrezionale.

La Corte pertanto ritiene, che per ricondurre a legittimità costituzionale la disposizione impugnata, sia necessario *riservare al decreto un compito attuativo meramente tecnico*. Sempre secondo quanto già affermato con la sentenza n. 88 del 2014, la Corte ribadisce che un ulteriore vaglio di legittimità costituzionale avrà modo di avvenire *adeguatamente nelle sedi competenti, poiché, qualora il decreto dovesse esorbitare dai limiti tracciati, incidendo così sulle prerogative delle autonomie speciali, resta ferma la possibilità "di esperire i rimedi consentiti dall'ordinamento, ivi compreso, se del caso, il conflitto di attribuzione davanti a questa Corte"*.

Riguardo all'articolo 2, comma 1, lettera c), della legge n. 164 del 2016, modificativo dell'originario comma 5 dell'articolo 10, nella parte che attiene alla rimessione al decreto delle modalità attuative del potere sostitutivo dello Stato, la Corte ritiene fondata la questione per violazione dell'articolo 120, secondo comma, Costituzione.

Come già affermato (sentenze n. 338 del 1989 e n. 177 del 1988), le ipotesi in cui può essere esercitato il potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle Regioni o delle Province autonome e le modalità di esercizio dello stesso, *debbono essere previste da un atto fornito di valore di legge*

Secondo la Corte l'articolo 120 Costituzione *introduce, all'evidenza*, una riserva di legge in materia di disciplina del potere sostitutivo, disciplina peraltro adottata con l'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3).

Bilancio e contabilità pubblica - Disciplina delle operazioni di indebitamento e di investimento delle Regioni e degli enti locali - Definizione, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri d'intesa con la Conferenza unificata, dei criteri e modalità di attuazione, ivi incluse le modalità attuative del potere sostitutivo dello Stato. - Legge 12 agosto 2016, n. 164 (Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali), art. 2, comma 1, lettere a) e c). - (T-170252) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.50 del 13-12-2017)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettere a) e c), della legge 12 agosto 2016, n. 164 (Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali), promossi dalle Province autonome di Bolzano e di Trento, dalle Regioni autonome Trentino-Alto Adige/Südtirol e Friuli-Venezia Giulia, dalle Regioni Veneto, Lombardia e Liguria, con ricorsi notificati il 27 ottobre-2 novembre, il 28 ottobre, il 28 ottobre-2 novembre ed il 28 ottobre 2016, depositati in cancelleria il 31 ottobre, il 4 e il 7 novembre 2016, ed iscritti ai numeri da 68 a 74 del registro ricorsi 2016.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica dell'11 ottobre 2017 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi gli avvocati Renate von Guggenberg per la Provincia autonoma di Bolzano, Giandomenico Falcon per la Provincia autonoma di Trento e per le Regioni autonome Trentino-Alto

Adige/Südtirol e Friuli-Venezia Giulia, Fabio Cintioli per le Regioni Lombardia e Liguria, Ezio Zanon per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Gianni De Bellis per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Riservata a separate pronunce la decisione dell'impugnazione delle altre disposizioni della legge 12 agosto 2016, n. 164 (Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali), vengono in esame, in questa sede, le sole questioni relative all'art. 2, comma 1, lettere a) e c), della medesima legge n. 164 del 2016, promosse dalle Province autonome di Trento e di Bolzano, dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e dalle Regioni Lombardia, Liguria e Veneto.

In considerazione della parziale identità delle norme denunciate e delle censure proposte, i sette giudizi, come sopra delineati, devono essere riuniti per essere trattati congiuntamente e decisi con un'unica pronuncia.

2.– Il vaglio delle questioni di legittimità costituzionale sollevate in relazione a queste disposizioni, che modificano i commi 3 e 5 dell'art. 10 della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81, sesto comma, della Costituzione), rende necessario tratteggiare il sistema normativo in cui esse si collocano con riguardo sia alla disciplina precedente che a quella intervenuta successivamente.

3.– Occorre prendere le mosse dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale) che, come è noto, ha riformulato gli artt. 81, 97, 117 e 119 della Costituzione.

3.1.– La legge è sostanzialmente attuativa del patto “Euro Plus”, approvato dai Capi di Stato e di Governo della zona euro l'11 marzo 2011 e condiviso dal Consiglio europeo il 24-25 marzo 2011.

Con esso gli Stati membri si sono impegnati ad adottare misure volte a perseguire gli obiettivi della sostenibilità delle finanze pubbliche, della competitività, dell'occupazione e della stabilità finanziaria, e in particolare a recepire nella legislazione nazionale le regole di bilancio dell'Unione europea fissate nel patto di stabilità e crescita, ferma restando «“la facoltà di scegliere lo specifico strumento giuridico nazionale” cui ricorrere, purché avente «“una natura vincolante e sostenibile sufficientemente forte (ad esempio costituzione o normativa quadro)” e tale da “garantire la disciplina di bilancio a livello sia nazionale che subnazionale”» (sentenza n. 88 del 2014).

A sua volta, la direttiva relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri (direttiva 2011/85/UE del Consiglio dell'8 novembre 2011), cui si è data attuazione con il decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 54 (Attuazione della direttiva 2011/85/UE relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri), ha stabilito regole minime comuni atte a garantire una disciplina uniforme di bilancio negli Stati membri. In particolare nell'art. 5 si prevede che «Ciascuno Stato membro si dota di regole di bilancio numeriche specifiche che promuovano effettivamente l'osservanza dei suoi obblighi derivanti dal TFUE nel settore delle politiche di bilancio, nell'ambito di una prospettiva pluriennale per l'intera amministrazione pubblica».

Infine, con il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria (meglio noto come Fiscal Compact), sottoscritto a Bruxelles il 2 marzo 2012 e in vigore dal 1° gennaio 2013, ratificato in Italia con la legge 23 luglio 2012, n. 114

(Ratifica ed esecuzione del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria tra il Regno del Belgio, la Repubblica di Bulgaria, il Regno di Danimarca, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica di Estonia, l'Irlanda, la Repubblica ellenica, il Regno di Spagna, la Repubblica francese, la Repubblica italiana, la Repubblica di Cipro, la Repubblica di Lettonia, la Repubblica di Lituania, il Granducato di Lussemburgo, l'Ungheria, Malta, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica d'Austria, la Repubblica di Polonia, la Repubblica portoghese, la Romania, la Repubblica di Slovenia, la Repubblica slovacca, la Repubblica di Finlandia e il Regno di Svezia, con Allegati, fatto a Bruxelles il 2 marzo 2012), come già ricordato nella sentenza n. 88 del 2014, «gli Stati contraenti, all'art. 3, comma 2, si sono impegnati a recepire le regole del “patto di bilancio” “tramite disposizioni vincolanti e di natura permanente – preferibilmente costituzionale – o il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio”».

Con il Trattato le parti contraenti si impegnavano, in particolare, ad introdurre ed applicare, tra l'altro, la regola secondo cui il bilancio della pubblica amministrazione deve essere in pareggio o in avanzo. Ai sensi del Protocollo n. 12 (Procedura per i disavanzi eccessivi) del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, particolarmente significativa è l'affermazione secondo cui per pubblica amministrazione si intende, fra l'altro, l'amministrazione statale, regionale o locale.

3.2.– Le modifiche alla Costituzione rispondono dunque alle finalità e agli obblighi previsti in sede europea e nella sostanza comportano l'introduzione del principio dell'equilibrio tra entrate e spese, riferito non al singolo ente ma al complesso di tutte le pubbliche amministrazioni.

3.3.– Vengono in rilievo anzitutto gli artt. 81 e 119 Cost., come novellati.

Quanto al primo, il sesto comma, nella nuova formulazione, afferma per il «complesso delle pubbliche amministrazioni» i principi dell'equilibrio di bilancio tra entrate e spese e della sostenibilità del debito, riservando ad una legge, approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, il potere di stabilire, oltre che il contenuto della legge di bilancio, «le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare» l'implementazione dei due principi.

Nell'art. 119 Cost., poi, al primo comma, dopo il riconoscimento dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, è stata aggiunta la seguente specificazione: «nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci», nonché l'inciso: «e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea».

Al secondo periodo del sesto comma, secondo cui le autonomie «possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento», è stato poi aggiunto l'inciso: «con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio».

A proposito di quest'ultima disposizione, nei lavori parlamentari della legge costituzionale (Relazione delle Commissioni permanenti I e V della Camera presentata alla Presidenza il 21 febbraio 2012), si chiarisce che il principio del pareggio di bilancio viene riferito alla singola autonomia territoriale, ma che, con la novella del sesto comma, assume rilievo l'equilibrio complessivo dell'aggregato regionale degli enti locali, atteso che il debito è possibile solo se compensato dall'equilibrio del contesto regionale di cui il singolo ente fa parte; l'indebitamento non solo deve finanziare spese di investimento, ma è condizionato, oltre che alla contestuale definizione di piani di ammortamento, al rispetto di tale equilibrio.

4.– È alla luce di questo principio fondamentale che vanno lette le ulteriori modifiche introdotte dalla legge costituzionale n. 1 del 2012.

In particolare, il nuovo primo comma dell'art. 97 Cost., secondo cui «Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico», rinvia ad una nozione unitaria di pubblica amministrazione.

L'art. 117 Cost., a sua volta, è stato modificato, sancendo che la materia «armonizzazione dei bilanci pubblici» rientra negli ambiti di competenza legislativa esclusiva statale e non più – come nell'originario riparto competenziale – nelle materie di competenza concorrente tra lo Stato e le Regioni. Ed è bene ricordare che questa 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 (ex plurimis, sentenze n. 46 del 2015, n. 54 del 2014, n. 30 del 2012, n. 229 del 2011, n. 120 del 2008, n. 169 e n. 82 del 2007, n. 417 del 2005, n. 353 e n. 36 del 2004), 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.

5.– A chiusura del sistema, il comma 2, lettera b), dell'art. 5, della legge cost. n. 1 del 2012 rimette ad una legge rinforzata la disciplina della facoltà dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane, delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano di ricorrere all'indebitamento, ai sensi dell'art. 119, sesto comma, secondo periodo, Cost., come novellato.

A questa legge è anche affidata la individuazione di una serie di elementi, tra cui le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni, e in particolare il contenuto della legge di bilancio dello Stato, e le modalità attraverso le quali gli enti in questione concorrono alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni.

6.– In effetti la legge rinforzata poi emanata, la n. 243 del 2012, ha disciplinato, al Capo IV, l'applicazione del principio dell'equilibrio complessivo tra entrate e spese nei confronti delle Regioni e degli enti locali (artt. da 9 a 12), fissando la regola nuova – rispetto al previgente patto di stabilità – del raggiungimento di un unico saldo, che deve essere “non negativo”, precisando inoltre, all'art. 9, comma 1, che la regola contabile dell'equilibrio di bilancio si applica anche alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome; e, all'art. 10, comma 1, che le condizioni di ricorso all'indebitamento si applicano anche nei confronti delle autonomie speciali.

7.– Questa legge è stata poi modificata dalla legge n. 164 del 2016, con riguardo sia all'art. 9 che all'art. 10, articolo, quest'ultimo, in cui rientrano le norme impugnate.

7.1.– Rilevanti sono, peraltro, anche le modifiche apportate all'art. 9 della legge n. 243 del 2012, attesa la loro portata generale:

– l'art. 1, comma 1, lettera a), nel modificare il comma 1 di tale articolo, ha sostituito i quattro saldi di riferimento ai fini dell'equilibrio dei bilanci delle Regioni e degli enti locali ivi previsti (un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate finali e le spese finali, e un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate correnti e le spese correnti, incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti) con un unico saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali.

Pertanto sono stati soppressi gli obblighi di pareggio per la cassa e le spese correnti;

– l'art.1, comma 1, lettera b), della legge n. 164 del 2016 ha poi introdotto, nello stesso art. 9, il comma 1-bis, con cui viene specificato quali sono le entrate finali e le spese finali che devono essere prese in considerazione ai fini della determinazione del saldo non negativo.

7.2.– Quanto alle disposizioni che qui direttamente interessano, l'art. 2 della legge n. 164 del 2016 ha modificato l'art. 10, commi 3 e 4, della legge n. 243 del 2012, concernenti il ricorso all'indebitamento da parte delle Regioni e degli enti locali e le operazioni di investimento; nonché il

comma 5, relativo al decreto al quale sono rimessi criteri e modalità di attuazione dell'articolo medesimo e modalità di attuazione del potere sostitutivo dello Stato.

La lettera a) del comma 1 dell'art. 2 della legge n. 164 del 2016 ha sostituito il comma 3, il quale, nella versione originaria, nel primo periodo, disponeva che «Le operazioni di indebitamento di cui al comma 2 sono effettuate sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale che garantiscano, per l'anno di riferimento, l'equilibrio della gestione di cassa finale del complesso degli enti territoriali della regione interessata, compresa la medesima regione, come definito dall'articolo 9, comma 1, lettera a)».

La modifica introdotta subordina all'acquisizione di intese regionali, che garantiscano il rispetto del saldo di cui all'art. 9, comma 1 (come novellato), della legge n. 243 del 2012, le operazioni di indebitamento e quelle di investimento realizzate attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti. Dunque, in modo coerente con le modifiche apportate all'art. 9, viene meno il riferimento al saldo di cassa finale; come pure sono soppressi gli ultimi due periodi del testo originario.

L'art. 2, comma 1, lettera b), della legge n. 164 del 2016 sostituisce il comma 4 dell'art. 10 della legge n. 243 del 2012 nei termini seguenti: «Le operazioni di indebitamento di cui al comma 2 e le operazioni di investimento realizzate attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti, non soddisfatte dalle intese di cui al comma 3, sono effettuate sulla base dei patti di solidarietà nazionali.

Resta fermo il rispetto del saldo di cui all'articolo 9, comma 1, del complesso degli enti territoriali».

L'art. 2, comma 1, lettera c), della legge n. 164 del 2016 sostituisce il comma 5 dell'art. 10 della legge n. 243 del 2012 come segue: «Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare d'intesa con la Conferenza unificata, sono disciplinati criteri e modalità di attuazione del presente articolo, ivi incluse le modalità attuative del potere sostitutivo dello Stato, in caso di inerzia o ritardo da parte delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano. Lo schema del decreto è trasmesso alle Camere per l'espressione del parere delle commissioni parlamentari competenti per i profili di carattere finanziario.

I pareri sono espressi entro quindici giorni dalla trasmissione, decorsi i quali il decreto può essere comunque adottato».

Il testo originario dell'art. 10, comma 5, della legge n. 243 del 2012, su cui è intervenuta la sentenza n. 88 del 2014 – di cui in seguito –, prevedeva: «Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottato d'intesa con la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, sono disciplinati criteri e modalità di attuazione del presente articolo».

8.– Venendo al merito delle questioni sollevate, in primo luogo vanno vagliate quelle proposte dalla Provincia autonoma di Bolzano, dalla Provincia autonoma di Trento, dalla Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, dalla Regione Liguria, dalla Regione Lombardia e dalla Regione Veneto (quest'ultima Regione ha così specificato l'impugnazione proposta in generale in relazione all'art. 2 della legge n. 164 del 2016), in relazione all'art. 2, comma 1, lettera c), della legge n. 164 del 2016, che modifica l'art. 10, comma 5, della legge n. 243 del 2012.

8.1.– Le Province autonome di Trento e di Bolzano e la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol denunciano che la mancata affermazione normativa del carattere tecnico del decreto, come ritenuto necessario dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 88 del 2014, è lesiva del giudicato costituzionale.

8.2.– Inoltre, tutte le ricorrenti assumono che le loro competenze, provinciali e regionali, escluderebbero l'esercizio della potestà regolamentare ai sensi dell'art. 117, sesto comma, Cost., attesa, altresì, la riserva di legge rinforzata di cui all'art. 5, comma 2, lettera b), della legge cost. n. 1 del 2012.

In particolare la Provincia autonoma di Bolzano, la Provincia autonoma di Trento, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, nel complesso, denunciano la violazione dell'art. 5, comma 2, lettera b), della legge cost. n. 1 del 2012, che, nel prevedere l'adozione di legge rinforzata, esclude la possibilità di un intervento normativo statale con fonte secondaria di natura regolamentare, se non per meri contenuti tecnici, con lesione anche del giudicato costituzionale (art. 136 della Costituzione), in quanto nella sostanza viene ripristinata una legge già dichiarata illegittima.

Né tale vizio può intendersi sanato dalla previsione dell'intesa con la Conferenza unificata e non più con la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

8.3.– Le Province autonome di Trento e di Bolzano e la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, nel complesso, prospettano anche la lesione degli ambiti di competenza provinciali e regionali, in violazione dell'art. 117, terzo comma, e sesto comma, Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), e con l'art. 54, numero 2), del d.P.R. n. 670 del 1972 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), che limita la potestà regolamentare dello Stato alle materie rimesse alla competenza esclusiva dello stesso; degli artt. 4, 5, 6, 8, 9, 16, 54, numero 5), e delle disposizioni contenute nel Titolo VI dello statuto; dell'art. 2 del d.P.R. 28 marzo 1975, n. 473 (Norme di attuazione dello statuto per la regione Trentino-Alto Adige in materia di finanza locale); degli artt. 17 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) e degli artt. 2, 3 e 4 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).

8.4.– Anche la Regione Liguria, la Regione Lombardia e la Regione Veneto hanno dedotto la violazione dell'art. 5, comma 2, lettera b), della legge cost. n. 1 del 2012, e, nel complesso, degli artt. 5, 81, sesto comma, 114, 117, sesto comma, 118, 119 Cost., poiché il d.P.C.m., dovendo disciplinare non solo le ipotesi di indebitamento, ma anche la diversa fattispecie delle operazioni di investimento realizzate attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti, violerebbe l'autonomia politica, gestoria, amministrativa e finanziaria delle Regioni.

8.5.– In secondo luogo, le Province autonome di Trento e di Bolzano e la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol contestano la rimessione al decreto delle modalità attuative del potere sostitutivo dello Stato, mancando il fondamento normativo primario.

8.6.– Nell'insieme, le Province autonome di Trento e di Bolzano, e la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, prospettano la violazione degli artt. 120, secondo comma, in particolare l'ultimo periodo, e 117, terzo, quinto e sesto comma, Cost. (in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001), non facendo la norma riferimento ad alcuno dei presupposti costituzionali che giustificano il potere sostitutivo (già disciplinato dall'art. 8 del d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, recante «Estensione alla regione Trentino-Alto Adige ed alle province autonome di Trento e Bolzano delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616»), anche in relazione all'art. 3 Cost., con riguardo ai profili della ragionevolezza, del divieto di arbitarietà e della certezza del diritto.

La norma lederebbe in modo ingiustificato l'autonomia legislativa delle ricorrenti, che non è soggetta al potere regolamentare dello Stato (artt. 8 e 9, in relazione agli artt. 4 e 5 dello statuto regionale), nonché quella amministrativa, in relazione alle materie dell'organizzazione, del bilancio, dell'esercizio dell'autonomia finanziaria (art. 16 dello statuto regionale), e quella finanziaria.

9.– La questione proposta in relazione alla violazione del giudicato costituzionale non è fondata.

10.– Va ricordato al riguardo che la disposizione, nella sua precedente formulazione, è stata dichiarata costituzionalmente illegittima, con la sentenza n. 88 del 2014, «nella parte in cui non prevede la parola “tecnica”, dopo le parole “criteri e modalità di attuazione” e prima delle parole “del presente articolo”».

10.1.– La Corte ha anzitutto escluso la violazione dei parametri relativi alla competenza regionale, affermando che il riferimento deve essere all’art. 5, comma 2, lettera b), della legge cost. n. 1 del 2012, il quale prevede l’adozione di una disciplina statale attuativa.

Quest’ultima non è in alcun modo limitata ai principi generali, e il suo contenuto deve essere eguale per tutte le autonomie a garanzia dell’omogeneità dei trattamenti, connaturata alla logica della riforma, atteso che i vincoli generali in materia di indebitamento devono valere «in modo uniforme per tutti gli enti, e pertanto solo lo Stato può legittimamente provvedere a tali scelte

I vincoli imposti alla finanza pubblica, infatti, se hanno come primo destinatario lo Stato, non possono non coinvolgere tutti i soggetti istituzionali che concorrono alla formazione di quel “bilancio consolidato delle pubbliche amministrazioni” in relazione al quale va verificato il rispetto degli impegni assunti in sede europea e sovranazionale».

Da tutto ciò la sentenza deduce l’esistenza di una riserva di legge rinforzata e quindi la necessità di verificare l’ambito operativo del decreto in questione, poiché «se è indubbiamente corretto, infatti, il rilievo delle ricorrenti, secondo cui la disciplina della materia è affidata dalla legge cost. n. 1 del 2012 alla legge rinforzata, è anche vero che la natura stessa dell’atto legislativo esclude che esso debba farsi carico di aspetti della disciplina che richiedono solo apporti tecnici, cosicché questa Corte ha affermato la legittimità di un tal genere di disciplina con riferimento al parametro di cui all’art. 117, sesto comma, Cost.».

Sulla base di tali premesse, la sentenza ha ritenuto che per il comma 3 dell’art. 10, relativo alle operazioni d’indebitamento, il decreto aveva solo il compito di stabilire le modalità di comunicazione del saldo di cassa e degli investimenti che s’intendono realizzare, con la conseguenza che il suo ambito era quello tecnico del coordinamento informativo e statistico di competenza esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera r, Cost.), non venendo così in rilievo profili di discrezionalità. Quanto al comma 4, invece, poiché veniva rimessa al decreto, in caso di mancato rispetto dell’equilibrio del bilancio regionale allargato, la ripartizione del saldo negativo tra gli enti territoriali inadempienti, esso comportava l’esercizio di un potere di natura discrezionale.

Di qui l’illegittimità della norma impugnata nella parte in cui veniva riservato al decreto un compito attuativo non meramente tecnico.

11.– Secondo questa Corte (sentenza n. 350 del 2010): «[...] perché vi sia violazione del giudicato costituzionale, è necessario che una norma ripristini o preservi l’efficacia di una norma già dichiarata incostituzionale» e che in particolare «le decisioni di accoglimento hanno per destinatario il legislatore stesso, al quale è quindi precluso non solo il disporre che la norma dichiarata incostituzionale conservi la propria efficacia, bensì il perseguire e raggiungere, “anche se indirettamente”, esiti corrispondenti a quelli già ritenuti lesivi della Costituzione».

Nel caso di specie la pronuncia additiva della sentenza n. 88 del 2014 è stata adottata dopo una verifica del concreto atteggiarsi del decreto (carattere tecnico o discrezionale) in relazione al contenuto precettivo dei precedenti commi dell’art. 10, contenuto che quindi assume un valore determinante.

Ne consegue che in presenza di una significativa modifica di quest’ultimo, anche in relazione al diverso contesto determinato dalla novellazione dell’art. 9, non sussiste, sia sotto il profilo sostanziale che formale, il ripristino o la conservazione del significato della norma dichiarata costituzionalmente illegittima.

12.– La questione, dunque, non è fondata.

13.– La seconda questione, sollevata da tutte le ricorrenti, sia pure con diverse censure in ragione del diverso status di autonomia, pone il problema della riconducibilità della disciplina in esame alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, quale presupposto della potestà regolamentare ex art. 117, sesto comma, Cost., e della necessità di un carattere meramente tecnico.

14.– La questione è fondata.

15.– Come si è chiarito nella sentenza n. 88 del 2014, i commi 3 e 4 della legge n. 243 del 2012 alla cui attuazione è destinato il regolamento, trovano fondamento costituzionale nell'art. 5, comma 2, lettera b), della legge cost. n. 1 del 2012, che prevede una disciplina statale attuativa da adottare con legge rinforzata, cosicché è da escludere che lo Stato possa esercitare in materia una potestà regolamentare integrativa e non meramente tecnica.

Come nel caso precedente, pertanto, occorre procedere al vaglio dei commi in questione per verificare la portata della disciplina affidata al regolamento.

Ebbene, quanto al comma 3, non vi è dubbio che il riferimento alle intese in termini così generali potrebbe comportare l'esercizio di un potere tanto di natura meramente tecnica, quanto di natura discrezionale. È anzi da presumere che la novità e la rilevanza dell'istituto esigano una disciplina caratterizzata per la maggior parte da scelte discrezionali.

Nel comma 4 il riferimento è ai patti di solidarietà nazionale, da porre in essere qualora la cessione o la richiesta di spazi finanziari, finalizzati ad investimenti da realizzare attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti, non sia stata soddisfatta dalle intese, e ciò senza ulteriori specificazioni.

Anche questo istituto, dunque, richiede una disciplina di dettaglio, che potrebbe costituire esercizio di un potere tanto di natura meramente tecnica, quanto di natura discrezionale.

Come nel caso precedente ciò impone di riservare al decreto un compito attuativo meramente tecnico per ricondurre a legittimità costituzionale la norma impugnata.

16.– Il comma 5 dell'art. 10 della legge n. 243 del 2012, è pertanto costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non prevede la parola «tecnica», dopo le parole «criteri e modalità di attuazione» e prima delle parole «del presente articolo».

17.– Va, in proposito, ribadito che il discrimine fra i due profili e il relativo vaglio di legittimità costituzionale hanno modo di spiegarsi adeguatamente nelle sedi competenti, poiché, qualora il decreto dovesse esorbitare dai limiti tracciati, incidendo così sulle prerogative delle autonomie speciali, resta ferma la possibilità «di esperire i rimedi consentiti dall'ordinamento, ivi compreso, se del caso, il conflitto di attribuzione davanti a questa Corte» (sentenza n. 88 del 2014).

18.– L'ulteriore questione posta in relazione all'art. 2, comma 1, lettera c), della legge n. 164 del 2016 riguarda la rimessione al decreto delle modalità attuative del potere sostitutivo dello Stato.

Si prospetta, nel complesso, la violazione degli artt. 120, secondo comma, ultimo periodo, e 117, quinto comma, Cost., deducendosi che la norma non fa riferimento ad alcuno dei presupposti costituzionali che giustificano il potere sostitutivo; dell'art. 3 Cost., con riguardo al profilo della ragionevolezza, del divieto di arbitrarietà e della certezza del diritto, nonché al principio di legalità sostanziale; dell'art. 117, terzo e sesto comma, Cost. (richiamato ai sensi dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001), i quali richiedono la fonte normativa statale e limitano il potere regolamentare alle materie di competenza legislativa statale esclusiva; dei principi di autonomia legislativa, amministrativa e finanziaria, in relazione alle disposizioni statutarie che ne costituiscono il fondamento.

19.– Va premesso che il riferimento effettuato dalla Provincia autonoma di Bolzano all'art. 8 del d.P.R. n. 526 del 1987 non è conferente, atteso che la Corte costituzionale ha già avuto modo di affermare con la sentenza n. 425 del 1999 che: «Tale disposizione prevede una procedura di “messa

in mora” degli organi regionali e provinciali del Trentino-Alto Adige, inadempienti nei confronti degli obblighi comunitari, e il potere sostitutivo del Consiglio dei ministri, nei confronti dell’Amministrazione regionale o provinciale che non abbia provveduto nel termine stabilito dal Governo. La procedura indicata, modellata su quella a suo tempo prevista dal terzo comma dell’art. 6 del d.P.R. n. 616 del 1977, riguarda, e non potrebbe non riguardare, soltanto il caso di adempimento attraverso provvedimenti di natura amministrativa e non anche quello in cui l’atto comunitario, fonte di obblighi per gli Stati membri, richieda un intervento di natura legislativa».

Eguale inconfidente il richiamo all’art. 117, quinto comma, Cost., poiché, come più volte affermato dalla giurisprudenza costituzionale (ex multis, sentenze n. 270 del 2016 e n. 250 del 2015), la norma si riferisce alla partecipazione delle Regioni «alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari», e in questo ambito riconosce alle Regioni stesse «il potere di attuare gli atti dell’Unione europea nelle materie di loro competenza».

20.– La questione è fondata per violazione dell’art. 120, secondo comma, Cost.

La disposizione introduce, all’evidenza, una riserva di legge in materia di disciplina del potere sostitutivo, disciplina che in effetti è stata adottata con l’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).

Alla stregua di tale chiaro disposto costituzionale, questa Corte ha più volte affermato (sentenze n. 338 del 1989 e n. 177 del 1988) che le ipotesi in cui può essere esercitato il potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle Regioni o delle Province autonome e le modalità di esercizio dello stesso debbono essere previste da un atto fornito di valore di legge.

21.– Pertanto è costituzionalmente illegittima, perché lede i principi enunciati dall’art. 120, secondo comma, Cost., la previsione impugnata che rimette al decreto le modalità di attuazione del potere sostitutivo dello Stato in relazione all’inerzia o ritardo delle Regioni o delle Province ad autonomia speciale.

22.– Sono assorbite le ulteriori censure.

23.– La sola Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia censura l’art. 2, comma 1, lettera a), della legge n. 164 del 2016, che sostituisce il comma 3 dell’art. 10 della legge n. 243 del 2012.

La ricorrente prospetta che la novella, nel vincolare ad intese l’utilizzo degli avanzi di amministrazione, violi l’autonomia finanziaria e l’autonomia politica dell’ente (artt. 48, 49, 51 e 52 dello statuto di autonomia, art. 119, primo, secondo e sesto comma, se più favorevole ai sensi dell’art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001), in quanto comporta la perdita di disponibilità delle riserve di amministrazione e quindi una loro sostanziale espropriazione; inoltre perché vincola il loro utilizzo ai soli investimenti.

24.– La questione non è fondata.

25.– La nuova formulazione del comma 3 dell’art. 10 della legge n. 243 del 2012 va letta nel contesto scaturito dalla riforma prima delineata.

Le intese in esso previste costituiscono, infatti, lo strumento per garantire un equilibrio di bilancio non limitato al singolo ente ma riferito all’intero comparto regionale.

Ciò evidentemente impone di mettere in relazione quegli enti che, grazie alle loro riserve di amministrazione, hanno la disponibilità di “spazi finanziari”, secondo l’espressione tecnica usata nel d.P.C.m. adottato ai sensi del citato comma 5 dell’art. 10 della legge n. 243 del 2012 e quegli enti che tali spazi chiedono di utilizzare per spese di investimento da coprire con il ricorso all’indebitamento; indebitamento che viene così neutralizzato nel bilancio complessivo degli enti in questione.

In questo quadro la soluzione adottata dal legislatore costituisce il punto di equilibrio fra le esigenze della riforma e il rispetto delle autonomie finanziarie, come conformate dalla riforma stessa.

Difatti, se è vero che nella previsione è presente un obbligo procedimentale che condiziona l'immediata utilizzabilità degli avanzi di amministrazione, è anche vero che la concreta realizzazione del risultato finanziario rimane affidata al dialogo fra gli enti interessati che l'avvio dell'intesa dovrebbe comportare.

26.– Quanto alle modalità e ai contenuti delle intese, nulla dice la disposizione e pertanto, allo stato, essi devono ritenersi rimessi alla disponibilità delle parti, come indirettamente è confermato dall'art. 2 del d.P.C.m. 21 febbraio 2017, n. 21 (Regolamento recante criteri e modalità di attuazione dell'articolo 10, comma 5, della legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di ricorso all'indebitamento da parte delle regioni e degli enti locali, ivi incluse le modalità attuative del potere sostitutivo dello Stato, in caso di inerzia o ritardo da parte delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano), in cui la procedura che si sviluppa al seguito dell'"avviso" presuppone la formulazione di apposite domande di "cessione e acquisizione di spazi finanziari".

Peraltro la genericità della previsione, che ne fa una disposizione essenzialmente di principio, potrebbe senza dubbio richiedere, oltre all'intervento meramente tecnico affidato al regolamento, una disciplina integrativa che, come si è già chiarito, deve essere adottata con atti di livello normativo primario.

27.– Alla stregua di tali considerazioni, la censura della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia non è fondata, poiché non si è in presenza di una espropriazione dei residui di amministrazione.

28.– Egualmente infondata è l'ulteriore censura della Regione, secondo cui la norma introdurrebbe il vincolo di utilizzare i risultati di amministrazione per i soli investimenti, violando, così, la sua autonomia finanziaria.

La disposizione, in effetti, dà per scontato il vincolo, ma ciò fa solo nei limiti connessi al positivo espletamento dell'intesa.

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 l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera c), della legge 12 agosto 2016, n. 164 (Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali), nella parte in cui, nel sostituire l'art. 10, comma 5, 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), non prevede la parola «tecnica», dopo le parole «criteri e modalità di attuazione» e prima delle parole «del presente articolo»;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera c), della legge n. 164 del 2016, nella parte in cui, nel sostituire l'art. 10, comma 5, della legge n. 243 del 2012, prevede «, ivi incluse le modalità attuative del potere sostitutivo dello Stato, in caso di inerzia o ritardo da parte delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano»;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera c), della legge n. 164 del 2016, che sostituisce l'art. 10, comma 5, della legge n. 243 del 2012, promossa, in riferimento all'art. 136 della Costituzione, dalle Province autonome di Trento e di Bolzano e dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, con i ricorsi indicati in epigrafe;

4) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera a), della legge n. 164 del 2016, che modifica l'art. 10, comma 3, della legge n. 243 del 2012, promossa, in riferimento agli artt. 48, 49, 51, 52 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), all'art. 119, primo, secondo e sesto comma, Cost., in relazione all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, con il ricorso indicato in epigrafe.

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

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

Depositata in Cancelleria il 6 dicembre 2017.

Sentenza: 25 ottobre 2017, n. 260

Materia: caccia; tutela dell'ambiente

Parametri invocati: articoli 11 e 117, commi primo e secondo, lett. s), Costituzione; articoli 2, 5 e 9 della direttiva 30 novembre 2009, n. 2009/147/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la conservazione degli uccelli selvatici) e articolo 9 della Direttiva 2 aprile 1979, n. 79/409/CEE (Direttiva del Consiglio concernente la conservazione degli uccelli selvatici); articolo 19 bis della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), quale norma interposta.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: articolo 1, commi 1, 2 e 3 della legge della Regione Puglia 2 ottobre 2015, n 28 (Autorizzazione al prelievo in deroga dello *sturnus vulgaris*)

Esito: illegittimità costituzionale

Estensore nota: Enrico Righi

Sintesi:

La sentenza si segnala per il fatto che aggiunge un tassello al mosaico della giurisprudenza costituzionale sull'istituto della riserva di amministrazione, coniato dalla Corte proprio in materia di caccia, relativamente ai calendari venatori e successivamente esteso ai provvedimenti di deroga alla ordinaria disciplina del prelievo venatorio.

Preliminarmente la Corte ricorda come la individuazione delle specie cacciabili spetti alla competenza legislativa dello Stato nell'ambito della potestà esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

Premesso ciò, consegue che il prelievo venatorio dello storno (*sturnus vulgaris*), specie ordinariamente non cacciabile, può realizzarsi solo in costanza di regime cosiddetto "in deroga", dunque quando le regioni si avvalgano della possibilità astrattamente prevista dall'articolo 19 bis della legge 157/1992.

Tale disposizione prevede un articolato procedimento che, in estrema sintesi, contempla il parere dell'ISPRA (Istituto Superiore di Protezione e Ricerca Ambientale), l'adozione di un atto amministrativo ed il potere di annullamento da parte del Consiglio dei ministri.

È proprio il sottrarsi al potere di annullamento (oltre che naturalmente al normale sindacato del giudice amministrativo) che impedisce alle regioni di attuare le deroghe con legge.

Ora, nel caso della legge pugliese, questa autorizzava il prelievo dello storno subordinatamente all'adozione, da parte della Giunta regionale, di una deliberazione che accertasse la sussistenza dei presupposti di compatibilità con le direttive comunitarie.

Il procedimento da seguire per giungere all'approvazione della deliberazione di giunta contemplava l'espressione di un parere da parte dell'Osservatorio faunistico regionale di Bitetto, in alternativa all'Ispra.

La parte più rilevante della pronuncia si sostanzia nell'affermazione secondo la quale quella prevista dalla norma regionale altro non è che una deliberazione che costituisce una condizione integrativa dell'efficacia della norma legislativa, dunque una sorta di aggiramento dell'istituto della riserva di amministrazione, ovvero del divieto di adottare provvedimenti legislativi in questa materia.

E ciò a tacere delle peculiarità del procedimento da seguire per giungere ad applicare la deroga, differente in maniera sensibile da quello previsto dalla legge nazionale.

Conclusivamente, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale delle norme scrutinate.

Caccia - Autorizzazione, con legge regionale, al prelievo in deroga dello sturnus vulgaris per la stagione venatoria 2015-2016 - Efficacia subordinata alla delibera della Giunta, dichiarativa della compatibilità del prelievo con la disciplina comunitaria e nazionale. - Legge della Regione Puglia 2 ottobre 2015, n. 28 (Autorizzazione al prelievo in deroga dello sturnus vulgaris), art. 1, commi 1, 2 e 3. - (T-170260) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.51 del 20-12-2017)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Puglia 2 ottobre 2015, n. 28 (Autorizzazione al prelievo in deroga dello sturnus vulgaris), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 4-10 dicembre 2015, depositato in cancelleria il 9 dicembre 2015 ed iscritto al n. 103 del registro ricorsi 2015.

Udito nella udienza pubblica del 24 ottobre 2017 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

udito l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri 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 Puglia 2 ottobre 2015, n. 28 (Autorizzazione al prelievo in deroga dello sturnus vulgaris), che ha autorizzato il prelievo in deroga dello sturnus vulgaris per la stagione venatoria 2015-16, per contrasto con gli artt. 11 e 117, primo e secondo comma, lettera s), della Costituzione, in relazione agli artt. 2, 5 e 9 della direttiva 30 novembre 2009, n. 2009/147/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la conservazione degli uccelli selvatici), all'art. 9 della direttiva 2 aprile 1979, n. 79/409/CEE (Direttiva del Consiglio concernente la conservazione degli uccelli selvatici) e all'art. 19-bis della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio).

2.– Secondo la difesa erariale, l'autorizzazione, in quanto contenuta nella norma legislativa, piuttosto che in un atto amministrativo come prescritto dall'art. 19-bis della legge n. 157 del 1992 di attuazione della normativa comunitaria, non consentirebbe di adempiere all'obbligo di motivazione della deroga prescritto da quest'ultima, non assicurerebbe la sospensione tempestiva dell'autorizzazione al mutare delle circostanze di fatto, in ragione della maggiore complessità e lungaggine del procedimento di revisione legislativa, precluderebbe il potere di annullamento dei provvedimenti adottati in violazione delle prescrizioni di legge, nazionali e sovranazionali, riconosciuto al Consiglio dei ministri e violerebbe l'iter procedimentale prescritto dalla norma nazionale.

Tali conclusioni non sarebbero inficiate dalla necessità di adozione della delibera della Giunta regionale, prescritta dal comma 2 dell'art. 1 della legge reg. Puglia n. 28 del 2015, che dichiara la compatibilità del prelievo con le prescrizioni dell'art. 9 della direttiva n. 2009/147/CE e

dell'art. 19-bis della legge n. 157 del 1992, poiché la delibera costituirebbe una mera condizione integrativa dell'efficacia dell'autorizzazione, da ricondurre, unicamente, alla legge regionale impugnata.

In ogni caso, prosegue la difesa erariale, anche qualora la delibera della Giunta integrasse la riserva amministrativa prescritta dalla norma statale, la violazione dell'art. 19-bis della legge n. 157 del 1992 deriverebbe dal mancato riconoscimento di un potere di sospensione dell'atto amministrativo autorizzatorio e dalla previsione di un procedimento di adozione diverso da quello delineato dal legislatore statale.

3.– La questione prospettata è ammissibile nonostante la natura temporanea della previsione normativa, destinata a trovare applicazione per la sola stagione venatoria 2015-2016, perché, per costante giurisprudenza, il sindacato costituzionale deve trovare spazio ove la norma, seppure successivamente abrogata o a efficacia temporale limitata, abbia prodotto effetti (sentenze n. 139 e n. 80 del 2017, n. 20 del 2012).

Nel caso di specie, la norma censurata è stata adottata il 2 ottobre 2015 ovvero nel corso della stagione venatoria 2015-16, che è iniziata il 20 settembre 2015 e si è conclusa il 31 gennaio 2016; pertanto, essa ha trovato applicazione per quasi tutta la stagione venatoria a cui si riferiva.

4.– Nel merito la questione è fondata.

Questa Corte ha stabilito che la selezione delle specie cacciabili compete al legislatore statale poiché implica «l'incisione di profili propri della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, che fanno capo alla competenza esclusiva dello Stato (ex plurimis, sentenze n. 191 del 2011, n. 226 del 2003 e n. 536 del 2002)» (sentenza n. 20 del 2012).

Pertanto la fattispecie in esame, in base alla giurisprudenza di questa Corte, rientra nella materia ambientale. Invero, il bene ambiente afferisce ad un interesse pubblico di valore costituzionale primario (sentenza n. 151 del 1986) ed assoluto (sentenza n. 617 del 1987).

Il legislatore nazionale, nella sua competenza in materia di ambiente, ha previsto, per effetto del combinato disposto dell'art. 18 della legge n. 157 del 1992 e del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 21 marzo 1997 (Modificazione dell'elenco delle specie cacciabili di cui all'art. 18, comma 1, della L. 11 febbraio 1992, n. 157), che lo *sturnus vulgaris* non può essere oggetto di prelievo venatorio, se non per effetto del provvedimento amministrativo di cui all'art. 19-bis della legge n. 157 del 1992.

Quest'ultimo prescrive uno specifico iter procedimentale per le deroghe, subordinando l'adozione dell'atto amministrativo al parere preventivo dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) e prevedendo che l'intenzione regionale di adottare il provvedimento di deroga debba essere comunicata all'ISPRA entro il mese di aprile di ogni anno, per la formulazione del relativo parere nei quaranta giorni successivi.

In ogni caso, il provvedimento amministrativo di deroga deve essere pubblicato nel Bollettino Ufficiale regionale almeno sessanta giorni prima della data prevista per l'inizio delle attività di prelievo e della pubblicazione deve essere fatta comunicazione al Ministro dell'ambiente, che verifica il rispetto delle condizioni a cui la deroga è subordinata e, in caso di esito negativo, può proporre al Presidente del Consiglio dei ministri di diffidare la Regione ad adeguare il provvedimento.

Infine, il comma 4 dell'art. 19-bis della legge n. 157 del 1992 conferisce al Consiglio dei ministri il potere di annullare il provvedimento amministrativo regionale di deroga, in caso di mancata ottemperanza alla diffida nel termine assegnato.

5.– La legge reg. Puglia n. 28 del 2015, invece, ha autorizzato il prelievo venatorio dello storno per la stagione 2015-2016, mentre questa era già in corso, subordinando l'efficacia della previsione ad una delibera della Giunta regionale.

Il prelievo in deroga, previsto dalla legge impugnata, rimaneva comunque subordinato alla ricordata delibera della Giunta cui spettava dichiararne la compatibilità sulla base degli studi di

monitoraggio sul fenomeno migratorio della *sturnus vulgaris* e in conformità con l'art. 9 della direttiva n. 2009/147/CE e con l'art. 19-bis della legge n. 157 del 1992.

La legge impugnata prevede che la deliberazione della Giunta regionale, che ne condiziona gli effetti, sia adottata (con un diverso e peculiare procedimento rispetto a quanto previsto dalla legge statale), nel termine perentorio di quindici giorni dall'acquisizione formale degli studi di monitoraggio e del parere reso dal Comitato tecnico faunistico venatorio regionale, sulla scorta del parere espresso dall'Osservatorio faunistico regionale di Bitetto, ovvero dall'Istituto nazionale per la fauna selvatica (INFS).

6.– La legge regionale viola, pertanto, il disposto della legge statale, non solo per la previsione di un diverso procedimento, ma proprio per il fatto di interporre rispetto al provvedimento amministrativo di deroga previsto dalla norma statale.

Il ricorso ad una fonte primaria da parte della Regione determina il venir meno dell'obbligo di motivazione della deroga, l'assenza di controllo preventivo, la sostituzione dei soggetti deputati all'espressione dei pareri tecnici e la preclusione del «potere di annullamento da parte del Presidente del Consiglio dei ministri dei provvedimenti derogatori adottati dalle Regioni che risultino in contrasto con la direttiva comunitaria 79/409/CEE e con la legge n. 157 del 1992; potere di annullamento finalizzato a garantire una uniforme ed adeguata protezione della fauna selvatica su tutto il territorio nazionale» (sentenza n. 250 del 2008).

Pertanto, l'attrazione legislativa, operata dalla Regione Puglia, dell'autorizzazione al prelievo venatorio in deroga, riservata dal legislatore nazionale allo strumento amministrativo, determina la violazione della legge n. 157 del 1992.

7.– Il contrasto non viene meno per effetto della prevista delibera della Giunta, a cui la legge regionale censurata subordina l'efficacia della stessa legge regionale, che autorizza il prelievo venatorio in deroga.

La normativa nazionale, come si è detto, delinea un procedimento di controllo preventivo della deroga che non può essere sostituito, quanto all'oggetto, dalla successiva delibera della Giunta regionale, la quale interviene ad integrazione dell'efficacia dell'autorizzazione prevista nella legge regionale e ne condiziona gli effetti.

Va, dunque, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 2 e 3, della legge reg. Puglia n. 28 del 2015, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., mentre gli altri profili restano assorbiti.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Puglia 2 ottobre 2015, n. 28 (Autorizzazione al prelievo in deroga dello *sturnus vulgaris*).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 ottobre 2017.

Paolo GROSSI, Presidente
Giulio PROSPERETTI, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 13 dicembre 2017.

Sentenza : 8 novembre 2017 n. 261

Materia: sistema tributario, ordinamento civile, materie residuali (turismo e commercio)

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: artt. 3, 5, 18, 76 e 77, primo comma, (questi ultimi due parametri in relazione all'art. 10, comma 1, della legge 7 agosto 2015, n. 124, recante «Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche»), 97, 117, terzo e quarto comma, 118 e 120 della Costituzione e dei principi di leale collaborazione e di ragionevolezza.

Ricorrenti: Regioni Puglia, Toscana, Liguria e Lombardia

Oggetto: intero testo del d.lgs. 25 novembre 2016, n. 219 (Attuazione della delega di cui all'articolo 10 della legge 7 agosto 2015, n. 124, per il riordino delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura), nonché dell'art. 1, comma 1, lettera a), numeri 1) e 3), lettera b), numero 2), punto g), e lettera r), numero 1), punti a) ed i), degli artt. 2 e 3, dell'art. 3, commi 1, lettera f), 4 e 10, dell'art. 4 e dell'art. 4, comma 6, del medesimo decreto

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 4, del d.lgs. n. 219/2016 nella parte in cui stabilisce che il decreto del Ministro dello sviluppo economico dallo stesso previsto deve essere adottato «sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano», anziché previa intesa con detta Conferenza;

Estensore: Francesca Casalotti

Sintesi:

Le Regioni Puglia, Toscana, Liguria e Lombardia hanno promosso, con quattro distinti ricorsi (rispettivamente notificati il 23-24 gennaio 2017, il 20-24 gennaio 2017, il 23-24 gennaio 2017 ed il 24-27 gennaio 2017), questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto l'intero testo, nonché alcune norme del d.lgs. 25 novembre 2016, n. 219 (Attuazione della delega di cui all'articolo 10 della legge 7 agosto 2015, n. 124, per il riordino delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura).

La Corte in via preliminare verifica la legittimazione delle ricorrenti ad impugnare disposizioni concernenti la disciplina delle attività e del funzionamento delle camere di commercio, sostenuta dalle stesse con argomentazioni volte a dimostrare che tali enti svolgono compiti che riguardano (ed incidono su) attribuzioni regionali costituzionalmente garantite.

Rinviando alla sentenza n. 86 del 2017 per una diffusa ricognizione dell'evoluzione delle camere di commercio, in questa sede la Corte si limita a ribadire che le camere di commercio, fin dalla loro istituzione, hanno assunto un duplice volto: da un lato, organi di rappresentanza delle categorie mercantili; dall'altro, strumenti per il perseguimento di politiche pubbliche, tanto da assumere, agli inizi dello scorso secolo, la natura di enti di diritto pubblico, dotati di personalità giuridica.

Le modifiche da ultimo realizzate con il d.lgs. n. 219 del 2016 non hanno alterato i caratteri fondamentali delle camere di commercio, che svolgono compiti in materia di pubblicità legale e di settore mediante la tenuta del registro delle imprese; le funzioni specificatamente previste dalla legge in materia di tutela del consumatore e della fede pubblica, vigilanza e controllo sulla sicurezza e conformità dei prodotti e sugli strumenti soggetti alla disciplina della metrologia legale; le competenze in materia di rilevazione dei prezzi e delle tariffe, rafforzando la vigilanza da parte del Ministero dello sviluppo economico» (sentenza n. 86 del 2017).

Accanto a queste, sono poi stati mantenuti compiti che incidono su competenze regionali, tenuto conto della perdurante attribuzione, tra le altre (in via meramente esemplificativa) delle funzioni di sviluppo e promozione del turismo, di supporto alle imprese, di orientamento al lavoro ed alle professioni nella parte in cui concernono anche dette competenze.

Il catalogo dei compiti da esse espletati (art. 2, comma 2, della legge n. 580 del 1993, nel testo sostituito dall'art. 1, comma 1, lettera b, numero 2, del d.lgs. n. 219 del 2016) evidenzia che gli stessi sono riconducibili a competenze sia esclusive dello Stato, sia concorrenti, sia residuali delle Regioni (negli ambiti dell'industria, del commercio, dell'artigianato, dell'agricoltura).

Si rende pertanto necessario affermare che la legittimazione delle Regioni ad impugnare norme concernenti la disciplina delle camere di commercio non può essere affermata o negata in linea generale, poiché è condizionata all'accertamento che le stesse incidono su competenze regionali costituzionalmente garantite e non riguardano (come anche può accadere) profili riconducibili soltanto a competenze esclusive dello Stato.

La Corte esamina dunque le questioni sollevate dalle ricorrenti.

Per ragioni di pregiudizialità logico-giuridica, analizza le censure aventi ad oggetto l'intero testo del d.lgs. n. 219 del 2016.

La Regione Puglia ha impugnato il d.lgs. n. 219 del 2016, nella sua interezza, per violazione dell'art. 76 Cost., in relazione all'art. 10, comma 1, della legge n. 124 del 2015, deducendo che non sarebbe stato rispettato il termine di dodici mesi per l'esercizio della delega (scaduto il 28 agosto 2016).

A suo avviso, non sussistevano infatti i presupposti della proroga del termine, di cui all'art. 10, comma 2, che prevede che il termine per la formulazione dei prescritti pareri cadesse «nei trenta giorni che precedono la scadenza "ordinaria" della delega».

Ad avviso della Corte le questioni, da esaminare congiuntamente, sono non fondate.

La Corte precisa a tal proposito, che dato che l'art. 10, comma 1, della legge n. 124 del 2015 prevede che il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge » (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 13 agosto 2015, n. 187), il termine di esercizio della delega scadeva dunque il 28 agosto 2016.

Tale termine era tuttavia prorogato di novanta giorni, nel caso in cui quello entro il quale avrebbero dovuto essere resi i pareri previsti dalla stessa disposizione fosse scaduto nei trenta giorni precedenti o successivi al 28 agosto 2016.

La sola precisa ed espressa condizione affinché potesse operare la proroga era, dunque, che la richiesta dei pareri pervenisse alle Commissioni parlamentari anteriormente alla scadenza del termine di esercizio della delega, poiché ciò era sufficiente a comportare la scadenza di quello fissato per la formulazione dei pareri in data successiva al termine finale e, quindi, a rendere operativa la proroga e ciò risulta nei fatti accaduto.

Il procedimento ad avviso della Corte si è dunque svolto garantendo appieno l'interlocuzione sullo schema di decreto delegato degli organi chiamati a rendere il parere, con modalità che hanno consentito alle Commissioni parlamentari di avere conoscenza di quelli formulati dalla Conferenza unificata e dal Consiglio di Stato, costituendo questa la condizione ineludibile della legittimità dello stesso.

La Regione Toscana e la Regione Liguria, con analoghe argomentazioni, hanno impugnato l'intero testo del d.lgs. n. 219 del 2016, in riferimento agli artt. 76 e 77, primo comma, Cost. ed al principio di leale collaborazione. A loro avviso, l'attività delle camere di commercio incide su materie attribuite alla competenza regionale e, quindi, anche in virtù del principio enunciato dalla sentenza n. 251 del 2016, il decreto delegato avrebbe dovuto «essere approvato previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni» e non, come accaduto, previo parere della Conferenza unificata.

Anche la Regione Lombardia ha promosso analoga questione di legittimità costituzionale, deducendo che il d.lgs. n. 219 del 2016 violerebbe gli artt. 117, terzo e quarto comma, Cost., nonché il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., poiché «è stato adottato all'esito di un procedimento nel quale l'interlocuzione fra Stato e Regioni si è realizzata nella forma (inadeguata) del mero parere e non già attraverso l'intesa».

Le questioni, scrutinabili congiuntamente sono ad avviso della Corte non fondate.

La questione sollevata dalla Regione Toscana, in riferimento agli artt. 76 e 77, primo comma, Cost., non è fondata, tenuto conto che l'art. 10, comma 2, della legge n. 124 del 2015 stabiliva che il Governo avrebbe dovuto emanare il decreto delegato «previa acquisizione del parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281», come appunto è accaduto.

L'univoca formulazione di detta disposizione rende impossibile un'interpretazione diversa da quella resa chiara dalla lettera della stessa, che prevede l'acquisizione del parere della Conferenza unificata e non dell'intesa della Conferenza Stato-Regioni.

La Regione Lombardia ha impugnato l'intero testo del d.lgs. n. 219 del 2016, per violazione del «principio di leale collaborazione, in combinato disposto con gli artt. 117», commi terzo e quarto, Cost. in quanto il Governo non avrebbe recepito le proposte di modifica formulate ai numeri 4, 12 e 15 del parere reso il 29 settembre 2016 dalla Conferenza unificata.

Ad avviso della Corte tali questioni sono inammissibili perché non prospettate ed identificate nella delibera della Giunta regionale di autorizzazione alla proposizione del ricorso,

La Regione Puglia ha poi impugnato l'art. 1, comma 1, lettera a), numero 1, e l'art. 3 (recte, art. 3, comma 1, primo periodo) del d.lgs. n. 219 del 2016, nella parte in cui gli stessi «prevedono la riduzione del numero delle Camere di commercio da 105 a non più di 60».

A suo avviso, le camere di commercio sarebbero riconducibili alle autonomie funzionali, garantite dall'art. 5 Cost., in quanto espressione del libero associazionismo imprenditoriale, tutelato dall'art. 18 Cost.

Tali parametri sarebbero lesi dalla non ragionevole (in violazione dell'art. 3 Cost.) riduzione del numero delle camere di commercio, disposta «per conseguire un presunto risparmio di spesa» rispetto ad un sistema virtuoso.

Ad avviso della Corte, la questione è inammissibile. L'art. 1, comma 1, lett. a), numero 1, ha sostituito il comma 3 dell'art. 1 della legge n. 580 del 1993, prevedendo la presenza di almeno una camera di commercio in ciascuna regione.

La norma reca criteri di ridefinizione delle circoscrizioni territoriali delle camere di commercio, non riguardando il numero complessivo delle stesse e, dunque, in nessun punto ha costituito oggetto di specifica considerazione e critica, con conseguente inammissibilità della questione avente ad oggetto la stessa.

La censura si appunta esclusivamente sull'art. 3 del d.lgs. n. 219 del 2016, che si compone di undici commi, i quali disciplinano molteplici profili del procedimento di riduzione del numero delle camere di commercio e, in dettaglio, stabiliscono: i criteri da osservare nell'accorpamento delle stesse (comma 1, lettere da a ad f); il procedimento di rideterminazione delle circoscrizioni territoriali e di accorpamento (commi 2-4); la destinazione del personale in soprannumero (commi 5-11).

La questione ha quindi ad oggetto esclusivamente il primo periodo del comma 1 del citato art. 3, nella parte in cui stabilisce l'obiettivo di «ricondurre il numero complessivo delle camere di commercio entro il limite di 60».

La Corte dichiara la questione inammissibile, in quanto consiste e si risolve nella prospettazione dell'incongruità della riduzione del numero delle camere di commercio, formulata in modo sostanzialmente assertivo.

La Regione Liguria impugna poi l'art. 1, comma 1, lett. a), numero 3, del d.lgs. n. 219 del 2016, che ha sostituito il comma 5 dell'art. 1 della legge n. 580 del 1993, prevedendo che i consigli di due o più camere di commercio possono proporre l'accorpamento delle rispettive circoscrizioni territoriali o le modifiche delle circoscrizioni stesse.

Secondo la Liguria la norma violerebbe gli artt. 76 e 77, comma primo, Cost., in quanto l'art. 10 (recte, art. 10, comma 1, lettera b) della legge n. 124 del 2015 prevederebbe tra i principi e criteri direttivi per la ridefinizione delle circoscrizioni territoriali solo "l'accorpamento" di due o più delle stesse e non anche la "modifica" delle circoscrizioni territoriali.

La Corte dichiara la questione è inammissibile in quanto la censura proposta è all'evidenza generica e non corredata da specifiche argomentazioni.

La Corte per motivi di ordine logico passa poi ad esaminare la questione dell'art. 3, comma 4, del d.lgs. n. 219 del 2016, sempre relativa alla disciplina delle circoscrizioni territoriali delle camere di commercio.

Tale norma stabilisce: «Il Ministro dello sviluppo economico, entro i sessanta giorni successivi al termine di cui al comma 1, con proprio decreto, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, provvede, tenendo conto della proposta di cui al comma 1, alla rideterminazione delle circoscrizioni territoriali.

La Regione Puglia ha impugnato tale disposizione per violazione dell'art. 76 Cost., in relazione all'art. 10, comma 1, lettera a) (recte, art. 10, comma 1, lettera b), della legge n. 124 del 2015, in quanto quest'ultima disposizione prevedeva che la «ridefinizione delle circoscrizioni territoriali» avrebbe dovuto essere realizzata dal decreto legislativo e non avrebbe autorizzato il Governo a stabilire «criteri di ridefinizione», rinviando ad un successivo atto governativo l'attuazione della stessa.

A suo avviso, detto rinvio realizzerebbe una violazione del termine di esercizio della delega.

La Corte ritiene la questione non fondata in quanto la disposizione in esame deve essere interpretata nel senso di consentire al Governo di disciplinare anche un apposito procedimento, volto alla rideterminazione delle circoscrizioni territoriali delle camere di commercio.

L'art. 3, comma 4, del d.lgs. n. 219 del 2016 è stato, inoltre, impugnato – in riferimento al principio di leale collaborazione dalle Regioni Puglia, Toscana, Liguria e Lombardia, nonché, da queste ultime tre ricorrenti, anche in relazione all'art. 117, commi terzo e quarto, Cost. – nella parte in cui stabilisce che il decreto del Ministro dello sviluppo economico previsto da detta norma deve essere emanato «sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano».

Le ricorrenti sostengono che in un ambito materiale in cui si intrecciano profili di competenza statali e regionali la previsione del parere della Conferenza permanente anziché dell'intesa si porrebbe in contrasto con i principi della giurisprudenza costituzionale in materia e violerebbe il principio di leale collaborazione.

La Corte ritiene la questione fondata. In considerazione del fatto che le attività delle camere di commercio incidono su molteplici competenze, anche regionali, l'obiettivo di razionalizzazione della dimensione territoriale delle camere di commercio e delle attività da esse svolte, deve essere conseguito nel rispetto del principio di leale collaborazione, indispensabile in questo caso a guidare i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie (ex plurimis, sentenza n. 251 del 2016).

La norma in questione individua correttamente nella conferenza permanente il luogo idoneo di espressione della leale collaborazione, ma il modo di espressione di tale principio deve essere identificato nell'intesa e non dal parere, come invece stabilito dalla norma.

L'intesa, infatti, è contraddistinta da una procedura che consente lo svolgimento di genuine trattative e garantisce un reale coinvolgimento dei vari soggetti

Conseguentemente, la Corte **dichiara costituzionalmente illegittimo l'art. 3, comma 4, del d.lgs. n. 219 del 2016, nella parte in cui stabilisce che il decreto del Ministro dello sviluppo economico dallo stesso previsto deve essere adottato «sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano», anziché previa intesa in detta Conferenza.**

La Regione Lombardia ha impugnato gli artt. 3, comma 1, lettera f), e 4 del d.lgs. n. 219 del 2016, per violazione dell'art. 76 Cost., in relazione all'art. 10, comma 1, lettera g), della legge n. 124 del 2015.

La Corte dichiara la questione inammissibile perché tali disposizioni non sono indicate nella delibera autorizzativa del ricorso tra quelle oggetto d'impugnazione.

Le Regioni Puglia e Toscana hanno impugnato l'art. 1, comma 1, lettera r), numero 1, punto i), del d.lgs. n. 219 del 2016, il quale ha sostituito il comma 10 dell'art. 18 della legge n. 580 del 1993 con il seguente: «10.

Per il finanziamento di programmi e progetti presentati dalle camere di commercio, il Ministro dello sviluppo economico può autorizzare l'aumento, per gli esercizi di riferimento, della misura del diritto annuale fino ad un massimo del venti per cento.

Secondo la Regione Puglia e la Regione Toscana la norma violerebbe l'art. 117, commi terzo e quarto, Cost. ed il principio di leale collaborazione, nonché l'art. 3 Cost. ed il principio di ragionevolezza, in quanto inciderebbe su ambiti di competenza regionale costituzionalmente garantiti, lesi dal controllo ministeriale.

L'esigenza di contenere i costi a carico delle imprese avrebbe dovuto essere conseguita mediante il coinvolgimento delle Regioni.

La Corte ritiene la questione non è fondata e ribadisce nel merito il principio, secondo cui la disciplina dell'importo del diritto annuale camerale non concerne il funzionamento delle camere di commercio, bensì la «misura del diritto camerale»; quindi, è ascrivibile alla materia del «sistema tributario» (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.), spettante alla competenza esclusiva dello Stato (sentenza n. 29 del 2016) e ciò conduce ad escludere la violazione denunciata dalle ricorrenti.

La Regione Puglia ha impugnato l'art. 1, comma 1, lettera r) (recte, art. 1, comma 1, lettera r, numero 1, punto a, del d.lgs. n. 219 del 2016), che ha abrogato la lettera c) del comma 1 dell'art. 18 della legge n. 580 del 1993, in virtù della quale al finanziamento delle camere di commercio si provvedeva, tra l'altro, mediante «c) le entrate e i contributi derivanti da leggi statali, da leggi regionali, da convenzioni o previsti in relazione alle attribuzioni delle camere di commercio».

Secondo la ricorrente, la norma violerebbe gli artt. 3, 117, commi terzo e quarto, Cost. ed il principio di ragionevolezza, poiché, escludendo che le camere di commercio possano fruire di finanziamenti regionali (o erogati da altri enti) comprimerebbe irragionevolmente l'autonomia regionale e delle camere di commercio.

La Corte ritiene la questione non fondata in quanto la censurata abrogazione ha eliminato la previsione dei finanziamenti generici ed indeterminati da parte della Regione; tuttavia, dalla complessiva disciplina in materia è desumibile che alla Regione non è impedito di stipulare convenzioni e concordare progetti inerenti al conseguimento di obiettivi riconducibili alle proprie attribuzioni costituzionalmente garantite, facendosi carico del finanziamento degli stessi.

Le Regioni Puglia e Toscana hanno, infine, impugnato, in riferimento all'art. 117, comma quarto, Cost. ed agli artt. 3 e 97 Cost. ed ai principi di ragionevolezza e leale collaborazione, l'art. 4, comma 6, del d.lgs. n. 219 del 2016, che ha previsto un obbligo di comunicazione alla camera di commercio di copia dei provvedimenti conclusivi di procedimenti amministrativi concernenti attività d'impresa.

Ad avviso delle ricorrenti tale obbligo comporterebbe uno sproporzionato ed irragionevole aggravio amministrativo, lesivo dei principi di ragionevolezza (art. 3 Cost.) e di buon andamento dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.), nonché dell'autonomia organizzativa regionale (art. 117, comma quarto, Cost.).

La Corte ritiene le questioni inammissibili, in quanto i ricorsi di entrambe le regioni non sono sul punto supportati da alcun contenuto argomentativo.

Camere di commercio - Attuazione della delega di cui all'art. 10 della legge n. 124 del 2015 per la riforma dell'organizzazione, delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio (modalità e criteri per la riduzione numerica, la razionalizzazione delle sedi e del personale, la rideterminazione delle circoscrizioni, l'istituzione di nuove Camere; procedure concertative; modalità di finanziamento di programmi e progetti; misura del diritto camerale; obbligo di comunicazione, a carico della Regione, di provvedimenti concernenti l'attività d'impresa alla competente Camera di commercio). - Decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219 (Attuazione della delega di cui all'articolo 10 della legge 7 agosto 2015, n. 124, per il riordino delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura). - (T-170261) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.51 del 20-12-2017)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'intero testo del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219 (Attuazione della delega di cui all'articolo 10 della legge 7 agosto 2015, n. 124, per il riordino delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura), nonché dell'art. 1, comma 1, lettera a), numeri 1) e 3), lettera b), numero 2), punto g), e lettera r), numero 1), punti a) ed i), degli artt. 2 e 3, dell'art. 3, commi 1, lettera f), 4 e 10, dell'art. 4 e dell'art. 4, comma 6, del medesimo decreto, promossi dalle Regioni Puglia, Toscana, Liguria e Lombardia con ricorsi notificati il 23-24, il 20-24, il 23-24 e il 24-27 gennaio 2017, depositati in cancelleria il 25 e il 30 gennaio e il 2 febbraio 2017 ed iscritti ai nn. 4, 5, 6 e 7 del registro ricorsi 2017.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

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

uditi gli avvocati Stelio Mangiameli per la Regione Puglia, Marcello Cecchetti per la Regione Toscana, Gabriele Pafundi per la Regione Liguria, Ulisse Corea per la Regione Lombardia e l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Le Regioni Puglia (reg. ric. n. 4 del 2017), Toscana (reg. ric. n. 5 del 2017), Liguria (reg. ric. n. 6 del 2017) e Lombardia (reg. ric. n. 7 del 2017) hanno promosso questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto l'intero testo del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219 (Attuazione della delega di cui all'articolo 10 della legge 7 agosto 2015, n. 124, per il riordino delle funzioni e del finanziamento delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura), e gli artt. 1, 2, 3 e 4 (censurati da ciascuna ricorrente nei limiti e nei termini precisati nei paragrafi 1 ed 1.1. del Ritenuto in fatto) del medesimo decreto, per violazione degli artt. 3, 5, 18, 76 e 77, primo comma, (questi ultimi due parametri in relazione all'art. 10, comma 1, della legge 7 agosto 2015, n. 124, recante «Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche»), 97, 117, terzo e quarto comma, 118 e 120 della Costituzione e dei principi di leale collaborazione e di ragionevolezza.

2.– I giudizi, in considerazione della loro connessione oggettiva, devono essere riuniti, per essere decisi con un'unica pronuncia.

3.– Preliminarmente, occorre anzitutto verificare la legittimazione delle ricorrenti ad impugnare disposizioni concernenti la disciplina delle attività e del funzionamento delle camere di commercio, dalle stesse sostenute con argomentazioni in larga misura coincidenti, volte a dimostrare che tali enti svolgono compiti che riguardano (ed incidono su) attribuzioni regionali costituzionalmente garantite.

Relativamente a detto profilo, va ricordato che questa Corte, con la sentenza n. 86 del 2017, ha svolto una diffusa ricognizione dell'evoluzione delle camere di commercio, offrendone una precisa configurazione, anche alla luce delle riforme realizzate dal d.lgs. n. 219 del 2016.

È dunque opportuno rinviare a detta sentenza per l'esame, in dettaglio, di tale evoluzione; qui è sufficiente ribadire che le camere di commercio, fin dalla loro istituzione, hanno assunto un duplice volto: da un lato, organi di rappresentanza delle categorie mercantili; dall'altro, strumenti

per il perseguimento di politiche pubbliche, tanto da assumere, agli inizi dello scorso secolo, la natura di enti di diritto pubblico, dotati di personalità giuridica.

Tale qualificazione fu mantenuta in prosieguo (con i passaggi e le modalità descritti nella citata pronuncia), avendole poi la legge 29 dicembre 1993, n. 580 (Riordinamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura), configurate quali «enti autonomi di diritto pubblico», stabilendo che «svolgono, nell'ambito della circoscrizione territoriale di competenza, funzioni di interesse generale per il sistema delle imprese, curandone lo sviluppo nell'ambito delle economie locali» (art. 1, comma 1).

I successivi interventi normativi hanno allentato i controlli statali, ma il riferimento all'ambito locale non è stato ritenuto limitativo dell'attività svolta, né ha impedito che esse continuino a svolgere funzioni di interesse generale, necessarie per la tutela dei consumatori e per la promozione di attività economiche (indicate analiticamente nella sentenza n. 86 del 2017).

La legge n. 580 del 1993 ha configurato la camera di commercio quale ente pubblico «che entra a pieno titolo, formandone parte costitutiva, nel sistema dei poteri locali secondo lo schema dell'art. 118 della Costituzione, diventando anche potenziale destinatario di deleghe dello Stato e della Regione» (sentenza n. 477 del 2000).

Nondimeno, l'art. 1, comma 1, di tale legge (non modificato dal d.lgs. n. 219 del 2016) «non contempla affatto l'asserita attribuzione a dette camere della natura di enti locali, ma sancisce che sono enti pubblici dotati di autonomia funzionale» (sentenza n. 29 del 2016), retti dal principio di sussidiarietà, ai quali sono attribuiti compiti che, se necessario, possono essere disciplinati in «maniera omogenea in ambito nazionale» (sentenza n. 374 del 2007).

Le modifiche da ultimo realizzate con il d.lgs. n. 219 del 2016, benché pregnanti, non hanno alterato i caratteri fondamentali delle camere di commercio.

Infatti, come questa Corte ha sottolineato, è stata «realizzata una razionalizzazione e riduzione dei costi del sistema camerale, confermando, tra le altre: l'attribuzione dei compiti in materia di pubblicità legale e di settore mediante la tenuta del registro delle imprese; le funzioni specificatamente previste dalla legge in materia di tutela del consumatore e della fede pubblica, vigilanza e controllo sulla sicurezza e conformità dei prodotti e sugli strumenti soggetti alla disciplina della metrologia legale; le competenze in materia di rilevazione dei prezzi e delle tariffe, rafforzando la vigilanza da parte del Ministero dello sviluppo economico» (sentenza n. 86 del 2017). Accanto a queste sono stati mantenuti compiti che incidono su competenze regionali, tenuto conto della perdurante attribuzione, tra le altre (in via meramente esemplificativa) delle funzioni di sviluppo e promozione del turismo, di supporto alle imprese, di orientamento al lavoro ed alle professioni nella parte in cui concernono anche dette competenze (art. 2, comma 2, della legge n. 580 del 1993, nel testo sostituito dall'art. 1, comma 1, lettera b, numero 2, del d.lgs. n. 219 del 2016).

3.1.– In considerazione di tale configurazione e tenuto conto delle attività svolte dalle camere di commercio, in relazione alle stesse non è evocabile, come eccepito dal resistente, la competenza legislativa esclusiva dello Stato prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost.

La giurisprudenza costituzionale, benché ne abbia negato la natura di enti locali, ha infatti già affermato «la possibilità per la Regione di denunciare la legge statale per dedotta violazione di competenze degli enti locali», riconoscendone dunque la legittimazione ad impugnare norme che le riguardano, quando incidenti su attribuzioni regionali (sentenza n. 29 del 2016).

Peraltro, le camere di commercio svolgono compiti che esigono una disciplina omogenea in ambito nazionale e, come è stato osservato, non compongono un arcipelago di entità isolate, ma costituiscono i terminali di un sistema unico di dimensioni nazionali che giustifica l'intervento dello Stato.

Il catalogo dei compiti da esse espletati (art. 2, comma 2, della legge n. 580 del 1993, nel testo sostituito dall'art. 1, comma 1, lettera b, numero 2, del d.lgs. n. 219 del 2016) rende tuttavia palese che gli stessi, come sopra precisato, sono riconducibili a competenze sia esclusive dello

Stato, sia concorrenti, sia residuali delle Regioni (negli ambiti dell'industria, del commercio, dell'artigianato, dell'agricoltura).

In relazione alle norme che le riguardano neppure è quindi possibile evocare, in astratto ed in linea generale, la competenza esclusiva dello Stato prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., come eccepito dall'Avvocatura generale.

Inoltre, queste funzioni talora sono inestricabilmente intrecciate (soprattutto con riguardo ai profili strutturali e di funzionamento di detti enti); talaltra sono invece suscettibili di essere precisamente identificate e distintamente considerate, in riferimento ai singoli compiti svolti dalle camere di commercio.

Può dunque accadere che le norme aventi ad oggetto la disciplina dei compiti assegnati alle stesse riguardino materie riconducibili alle competenze esclusive dello Stato, ovvero anche competenze regionali, secondo quanto sopra precisato.

La complessità del sistema impone, quindi, di affermare che la legittimazione delle Regioni ad impugnare norme concernenti la disciplina delle camere di commercio non può essere affermata o negata in linea generale, poiché è condizionata all'accertamento che le stesse incidono su competenze regionali costituzionalmente garantite e non riguardano (come anche può accadere) profili riconducibili soltanto a competenze esclusive dello Stato.

4.– È alla luce di tale premessa che vanno scrutinate le questioni sollevate dalle ricorrenti.

5.– Per ragioni di pregiudizialità logico-giuridica devono essere esaminate anzitutto le censure aventi ad oggetto l'intero testo del d.lgs. n. 219 del 2016.

5.1.– La Regione Puglia ha impugnato il d.lgs. n. 219 del 2016, nella sua interezza, per violazione dell'art. 76 Cost., in relazione all'art. 10, comma 1, della legge n. 124 del 2015, deducendo che non sarebbe stato rispettato il termine di dodici mesi per l'esercizio della delega (scaduto il 28 agosto 2016). A suo avviso, non sussistevano infatti i presupposti della proroga di detto termine, prevista dal citato art. 10, comma 2, in virtù del quale sarebbe stato necessario che il termine per la formulazione dei prescritti pareri cadesse «nei trenta giorni che precedono la scadenza “ordinaria” della delega».

Non rileverebbe l'approvazione dello schema di decreto delegato da parte del Consiglio dei ministri il 25 agosto 2016 e neanche che la nota con cui è stato richiesto il parere del Consiglio di Stato è del 26 agosto 2016 (circostanza, a suo avviso, comunque irrilevante, poiché la richiesta è pervenuta allo stesso il successivo 29 agosto). Il citato art. 10, comma 2, nella parte in cui stabilisce che la proroga poteva operare «non solo se il termine per il parere cade nei 30 giorni precedenti la scadenza del termine ordinario di delega, ma anche se cade successivamente», andrebbe interpretato, a suo avviso, «nel senso che il dies a quo da cui contare la scadenza deve rientrare nel termine di delega ordinario», pena la sostanziale elusione del termine finale.

Secondo la Regione Toscana, il d.lgs. n. 219 del 2016 violerebbe gli artt. 76 e 77, primo comma, Cost., in quanto il Governo avrebbe dovuto richiedere prima i pareri del Consiglio di Stato e della Conferenza unificata (da rendere nel termine di quarantacinque giorni) e soltanto dopo quello delle Commissioni parlamentari. I pareri sono stati invece richiesti contestualmente e l'inosservanza dell'iter di consecutività stabilito dalla norma di delega avrebbe comportato il mancato rispetto del termine di esercizio della delega.

5.2.– Le questioni, da esaminare congiuntamente, perché svolgono argomentazioni in parte coincidenti, sono non fondate.

5.2.1.– Preliminarmente, va dichiarata inammissibile la censura proposta dalla Regione Toscana nella memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica, diretta a denunciare una violazione del termine di esercizio della delega conseguente alla data di richiesta dei pareri.

Indipendentemente dalla circostanza che tale censura sostanzialmente coincide con quella ritualmente proposta dalla Regione Puglia (perciò scrutinata, di seguito, nel merito, ma con riguardo alla questione sollevata da quest'ultima ricorrente), la stessa introduce infatti un profilo nuovo rispetto a quello svolto nel ricorso.

Per costante giurisprudenza costituzionale, con tale atto è tuttavia possibile soltanto prospettare argomenti a sostegno delle questioni così come sollevate nel ricorso, non anche svolgere deduzioni dirette, come nella specie, ad ampliare il *thema decidendum* fissato con tale ultimo atto (per tutte, sentenza n. 154 del 2017).

5.2.2.– Ancora in linea preliminare, va osservato che il decreto legislativo in esame ha ad oggetto una disciplina omogenea, concernendo molteplici profili della struttura delle camere di commercio e delle attività da queste svolte, ciò che rende ammissibile l'impugnazione dell'intero testo di tale atto normativo (tra le più recenti e per tutte, sentenza n. 14 del 2017).

Secondo questa Corte, le Regioni possono, inoltre, impugnare norme di decreti delegati anche per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, Cost., sempre che la stessa ridondi sulle attribuzioni regionali (*ex plurimis*, sentenze n. 219 del 2013, n. 80 del 2012, n. 33 del 2011).

Nondimeno, tenuto conto delle considerazioni dianzi svolte, la legittimazione all'impugnazione e la valutazione della ridondanza, quando il decreto delegato incida su molteplici competenze attribuite sia allo Stato sia alle Regioni e nel caso in cui il vizio denunciato risulti sussistente, vanno poi verificate con riguardo alle singole norme dello stesso, allo scopo di stabilire se e quali di queste ledano attribuzioni regionali.

A tale accertamento non occorre evidentemente procedere se sia esclusa l'esistenza del vizio, circostanza ricorrente nel caso in esame, per quanto di seguito precisato.

5.2.3.– Posta tale premessa, va osservato che l'art. 10, comma 1, della legge n. 124 del 2015 stabiliva: «Il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge » (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 13 agosto 2015, n. 187); il termine di esercizio della delega scadeva dunque il 28 agosto 2016.

Il citato art. 10, al comma 2, disponeva inoltre che il decreto legislativo avrebbe dovuto essere adottato «su proposta del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione e con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa acquisizione del parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e del parere del Consiglio di Stato, che sono resi nel termine di quarantacinque giorni dalla data di trasmissione dello schema di decreto legislativo, decorso il quale il Governo può comunque procedere.

Lo schema di decreto legislativo è successivamente trasmesso alle Camere per l'espressione dei pareri delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, che si pronunciano nel termine di sessanta giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale il decreto legislativo può essere comunque adottato. Se il termine previsto per il parere cade nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine previsto al comma 1 o successivamente, la scadenza medesima è prorogata di novanta giorni.

Il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, trasmette nuovamente il testo alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, corredate dei necessari elementi integrativi di informazione e motivazione.

Le Commissioni competenti per materia possono esprimersi sulle osservazioni del Governo entro il termine di dieci giorni dalla data della nuova trasmissione.

Decorso tale termine, il decreto può comunque essere adottato».

La norma, nonostante una formulazione ed una struttura lessicale oggettivamente complessa, è comunque chiara nello stabilire che: il termine di esercizio della delega scadeva il 28 agosto 2016; tale termine era tuttavia prorogato di novanta giorni, nel caso in cui quello entro il quale avrebbero dovuto essere resi i prescritti pareri fosse scaduto nei trenta giorni precedenti o successivi al 28 agosto 2016.

La sola precisa ed espressa condizione affinché potesse operare la proroga era, dunque, che la richiesta dei pareri pervenisse alle Commissioni parlamentari anteriormente alla scadenza del termine di esercizio della delega, poiché ciò era sufficiente a comportare la scadenza di quello fissato per la formulazione dei pareri in data successiva al termine finale e, quindi, a rendere operativa la proroga.

Tanto risulta accaduto. Lo schema di decreto delegato è stato infatti approvato dal Consiglio dei ministri il 25 agosto 2016 ed è stato trasmesso alla Presidenza del Senato ed alla Presidenza della Camera il 26 agosto 2016, come in tal senso attestato dagli atti parlamentari (aventi valore fidefaciente) e, in particolare, precisamente indicato nei frontespizi degli atti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, relativi appunto all'«Atto del Governo sottoposto a parere parlamentare» n. 327 (nei quali è espressamente dato atto dell'avvenuta trasmissione dello stesso alle Presidenze delle due Camere «il 26 agosto 2016»).

Relativamente all'ordine nella formulazione della richiesta dei pareri, è corretta la considerazione svolta dall'Avvocatura generale, secondo cui l'avverbio «successivamente», contenuto nel citato art. 10, comma 2, scandiva un ordine procedimentale, in virtù del quale non occorre richiedere prima i pareri della Conferenza unificata e del Consiglio di Stato e soltanto all'esito della formulazione dei medesimi richiedere quelli delle Commissioni parlamentari.

L'adempimento procedurale imprescindibile era infatti che queste ultime rendessero parere dopo avere avuto contezza di quelli espressi dagli altri due organi dianzi indicati. Condizioni perché potesse operare la proroga erano soltanto quelle costituite: dall'inoltro della richiesta di parere alle Commissioni parlamentari; dalla circostanza che, in considerazione della data della stessa, il termine del parere sarebbe scaduto entro quello indicato dalla norma di delega; dall'essere stato avviato il procedimento anche in relazione a Conferenza unificata e Consiglio di Stato, in modo da permettere a questi ultimi di rendere il parere e di garantirne l'acquisizione da parte delle Commissioni parlamentari entro un tempo in grado di assicurare l'esaurimento del procedimento.

Tanto è appunto accaduto, dato che: il 29 settembre 2016 la Conferenza unificata ha espresso parere favorevole (condizionato all'accoglimento di tre proposte di emendamento); il 20 ottobre 2016 il Consiglio di Stato, Sezione consultiva per gli atti normativi, ha espresso il proprio parere favorevole (con osservazioni); il 3 novembre 2016 le Commissioni 10^a del Senato della Repubblica e X della Camera dei deputati hanno espresso, entrambe, pareri favorevoli (con condizioni ed osservazioni).

Peraltro, va osservato che da tali due ultimi pareri (pure recanti rilievi ed osservazioni) non emergono dubbi in ordine all'operatività della proroga, questione della quale neppure vi è traccia nei pareri della Conferenza unificata e del Consiglio di Stato, Sezione consultiva per gli atti normativi, benché questi ultimi due organi abbiano ricevuto la richiesta di parere in data successiva al 28 agosto 2016.

Non rileva, infatti, la puntualizzazione contenuta nella premessa del parere reso dalla Conferenza unificata sulla «urgenza a provvedere manifestata dal Governo (considerato che formalmente la delega è scaduta)».

La stessa è infatti riferibile, all'evidenza, all'esigenza di celerità conseguente al fatto che il parere avrebbe dovuto essere reso nella fase di proroga del termine, senza che risulti poi posta in discussione l'esattezza del convincimento in ordine all'operatività di quest'ultima.

Nei richiamati pareri in data 3 novembre 2016 delle Commissioni 10^a del Senato della Repubblica e X della Camera dei deputati è, inoltre, dato atto che gli stessi sono stati formulati avendo avuto contezza dei pareri degli altri due organi dianzi indicati, a conferma dell'osservanza dell'iter stabilito dalla norma di delega e della circostanza che è stata garantita l'interlocuzione di tutti gli organi, nell'osservanza delle precedenzae stabilite dalla stessa, assicurando alle Commissioni parlamentari la conoscenza dei pareri preliminari rispetto a quello che esse dovevano formulare.

Il procedimento di adozione del decreto delegato è poi ulteriormente proseguito, nell'osservanza dell'art. 10 della legge n. 124 del 2015, con la sottoposizione alle Commissioni 10^a del Senato e X della Camera del testo dello schema modificato dal Governo e da questi trasmesso (in data 11 novembre 2016 alla Presidenza del Senato ed alla Presidenza della Camera giusta

l'attestazione recata dagli atti parlamentari) e con la formulazione di parere da parte di dette Commissioni nelle date, rispettivamente, del 22 e del 17 novembre 2016.

Il procedimento si è dunque svolto garantendo appieno l'interlocuzione sullo schema di decreto delegato degli organi chiamati a rendere il parere, con modalità che hanno consentito alle Commissioni parlamentari di avere conoscenza di quelli formulati dalla Conferenza unificata e dal Consiglio di Stato, costituendo questa la condizione ineludibile della legittimità dello stesso.

L'interpretazione in tal senso accolta neanche poteva comportare, come sostenuto dalla Regione Puglia, che «la delega non avrebbe avuto scadenza». Se condizione della proroga era che la richiesta di parere doveva pervenire alle Camere prima del 28 agosto 2016 (come appunto avvenuto), una volta che ciò fosse accaduto, era agevole computare ed identificare il termine finale, perentorio ed improrogabile, senza che fosse ipotizzabile una sorta di anomala ed impropria sanatoria.

6.– La Regione Toscana ha altresì impugnato l'intero testo del d.lgs. n. 219 del 2016, in riferimento agli artt. 76 e 77, primo comma, Cost. ed al principio di leale collaborazione.

A suo avviso, l'attività delle camere di commercio incide su materie attribuite alla competenza regionale e, quindi, anche in virtù del principio enunciato dalla sentenza n. 251 del 2016, il decreto delegato avrebbe dovuto «essere approvato previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni» e non, come accaduto, previo parere della Conferenza unificata.

Censura sostanzialmente identica è stata proposta dalla Regione Liguria, che tuttavia, con argomentazioni sostanzialmente omologhe a quelle svolte dalla Regione Toscana (sopra riportate) e trascrivendo ampi brani della sentenza n. 251 del 2016, ha denunciato soltanto la violazione del principio di leale collaborazione.

6.1.– La Regione Lombardia ha promosso questione di legittimità costituzionale in larga misura omologa, laddove ha dedotto (nella parte iniziale del punto I.1. del ricorso) che il d.lgs. n. 219 del 2016 violerebbe gli artt. 117, terzo e quarto comma, Cost., nonché il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., poiché «è stato adottato all'esito di un procedimento nel quale l'interlocuzione fra Stato e Regioni si è realizzata nella forma (inadeguata) del mero parere e non già attraverso l'intesa».

Inoltre, a suo avviso (secondo quanto sostenuto nel punto II del ricorso), il d.lgs. n. 219 del 2016 violerebbe l'art. 10, comma 2, della legge n. 124 del 2015, nella parte in cui detta norma stabilisce che il decreto delegato doveva essere emanato previo parere, anziché previa intesa, in virtù del testo così risultante dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale di quest'ultima norma, per violazione dell'art. 76 Cost., in combinato disposto con gli artt. 5, 117, commi terzo e quarto, e 120 Cost., che questa Corte dovrebbe pronunciare a seguito dell'autorimessione dinanzi a sé di detta questione, che la ricorrente ha sollecitato.

6.2.– Le questioni, scrutinabili congiuntamente nella parte in cui denunciano la violazione del principio di leale collaborazione, perché sollevate in base a ragioni ed in relazione a profili sostanzialmente coincidenti, sono non fondate.

6.2.1.– In linea preliminare, la censura con cui la Regione Toscana, nella memoria illustrativa, sostiene che il principio di leale collaborazione sarebbe stato leso anche perché «il Governo ha ignorato le tre proposte di emendamento che le Regioni avevano posto come condizionanti il parere favorevole sul testo del decreto legislativo» deve essere dichiarata inammissibile. Con tale prospettazione la ricorrente, in contrasto con il principio sopra richiamato nel precedente punto 5.2.1., ha infatti introdotto un profilo nuovo ed ulteriore rispetto a quello svolto nel ricorso e, appunto per questo, inammissibile.

6.2.2.– Ancora in linea preliminare, devono essere dichiarate inammissibili le censure sollevate dalla Regione Lombardia in riferimento all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., in quanto tale

parametro costituzionale non risulta indicato 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, quanto ad oggetto, profili e parametri (tra le molte, sentenze n. 170 e 154 del 2017), attesa la natura politica dell'atto di impugnazione (tra le tante, sentenza n. 154 del 2017).

6.2.3.– La questione sollevata dalla Regione Toscana, in riferimento agli artt. 76 e 77, primo comma, Cost., non è fondata, tenuto conto che l'art. 10, comma 2, della legge n. 124 del 2015 stabiliva che il Governo avrebbe dovuto emanare il decreto delegato «previa acquisizione del parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281», come appunto è accaduto.

Tale norma è stata dunque osservata, con conseguente inesistenza dell'ipotizzata violazione della legge delega. L'univoca formulazione di detta disposizione rende inoltre impossibile un'interpretazione diversa da quella resa chiara dalla lettera della stessa, che imponeva appunto l'acquisizione del parere della Conferenza unificata e non dell'intesa della Conferenza Stato-Regioni.

6.2.4.– Le questioni, nella parte in cui prospettano una violazione del principio di leale collaborazione, in quanto il d.lgs. n. 219 del 2016 è stato adottato, nell'osservanza della norma di delega, previo parere della Conferenza unificata anziché previa intesa in Conferenza Stato-Regioni, necessaria ad avviso dalle ricorrenti, è connotata, in parte, da profili di novità.

Deve essere anzitutto escluso che costituiscano precedenti congruenti rispetto ad essa le pronunce con cui la giurisprudenza costituzionale ha ritenuto ammissibile l'impugnazione di norme del decreto delegato, in riferimento all'art. 76 Cost., qualora la violazione dei principi e criteri direttivi determini una compressione delle competenze regionali (tra le altre, sentenze n. 219 del 2013, n. 178 del 2012, n. 33 del 2011).

Nel caso in esame non è stata, infatti, denunciata una tale violazione, perché questa, al contrario, è stata ravvisata dalle ricorrenti proprio nell'osservanza di detti principi e criteri direttivi, quali fissati dall'art. 10 della legge n. 124 del 2015.

I principi che consentono di dare corretta soluzione alla questione sono desumibili della sentenza n. 251 del 2016, che tuttavia non conducono all'esito sostenuto dalle ricorrenti.

Questa sentenza ha, infatti, affermato che, qualora il legislatore delegante conferisca al Governo il compito di emanare disposizioni che incidano su ambiti caratterizzati da uno stretto intreccio di materie e competenze statali e regionali, tale da fare ravvisare nell'intesa la soluzione che meglio incarna la collaborazione, l'intesa «si impone quale cardine della leale collaborazione anche quando l'attuazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale è rimessa a decreti legislativi delegati, adottati dal Governo sulla base dell'art. 76 Cost.

Tali decreti, sottoposti a limiti temporali e qualitativi, condizionati quanto alla validità a tutte le indicazioni contenute non solo nella Costituzione, ma anche, per volontà di quest'ultima, nella legge di delegazione, finiscono, infatti, con l'essere attratti nelle procedure di leale collaborazione, in vista del pieno rispetto del riparto costituzionale delle competenze» (sentenza n. 251 del 2016).

Questa Corte ha dunque ritenuto ammissibile l'impugnazione della norma di delega, allo scopo di censurare le modalità di attuazione della leale collaborazione dalla stessa prevista ed al fine di ottenere che il decreto delegato sia emanato previa intesa anziché previo parere in sede di Conferenza.

La affermata immediata impugnabilità della norma di delega, per violazione del principio di leale collaborazione, rende palese, da un canto, che la lesione costituisce effetto diretto ed immediato di un vizio della stessa, non del decreto delegato che ad essa dovrà prestare (ovvero che ha prestato) la dovuta osservanza; proprio per questo la norma di delega, in parte qua, è stata

ritenuta impugnabile prima ancora dell'adozione del decreto delegato. Dall'altro, dimostra che l'eventuale vizio del decreto delegato è meramente riflesso e, quindi, la censura di violazione del principio di leale collaborazione, conseguente all'osservanza della norma di delega, denuncia in realtà un vizio che concerne direttamente ed immediatamente la norma di delega.

Pertanto, sulla scorta dei principi enunciati nella sentenza n. 251 del 2016, va affermato che, quando la legge delega è connotata da un tasso di specificità e concretezza tale da comportare una lesione dell'interesse della Regione, poiché essa ha ad oggetto la futura regolamentazione (con il decreto delegato) di ambiti complessi e caratterizzati da un intreccio di competenze statali e regionali (come nel caso in esame, per quanto sopra precisato), la Regione può e deve farlo valere mediante l'impugnazione della norma di delega, ritenuta appunto ammissibile da detta pronuncia.

Una diversa soluzione condurrebbe ad una palese, inammissibile, elusione del termine perentorio di sessanta giorni stabilito dall'art. 127, secondo comma, Cost. (nel testo sostituito dall'art. 8 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante «Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione»).

In contrario, non giova richiamare, come opinano le ricorrenti, il pure pacifico principio secondo cui è inapplicabile l'istituto dell'acquiescenza nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale (tra le altre, sentenze n. 182 e n. 169 del 2017). Nel caso in esame non si è, infatti, al cospetto di una reiterazione del contenuto di una precedente disposizione, ovvero della novazione di una fonte precedente, bensì della mera applicazione di una norma vigente che il legislatore delegato, come è necessario, si è limitato ad osservare e che neppure avrebbe potuto disattendere, a meno di incorrere proprio per questo in un vizio denunciabile ex art. 76 Cost.

Precisi argomenti a conforto della conclusione qui affermata sono, infine, desumibili dalla giurisprudenza costituzionale, secondo la quale, quando il vizio della norma del decreto delegato deriva dall'osservanza della norma di delega, resta esclusa la censurabilità della stessa e neanche «può accogliersi la richiesta subordinata della ricorrente, di sollevare questione di legittimità costituzionale della legge di delega, per violazione degli indicati parametri costituzionali, poiché si farebbe luogo in tal modo ad una inammissibile elusione del termine assegnato alle regioni dall'art. 2 della legge costituzionale n. 1 del 1948 per la impugnazione delle leggi statali» (sentenza n. 206 del 2001; in senso sostanzialmente analogo è la sentenza n. 46 del 2013 che parimenti ha affermato che la Corte non era «tenuta ad esaminare» una richiesta di autorimessione della questione di legittimità costituzionale di una norma diversa da quella impugnata e per un vizio che, in tesi, poteva rilevare nello scrutinio della diversa norma, che avrebbe dovuto essere tempestivamente impugnata).

6.2.4.1.– Per tali ultime argomentazioni questa Corte ritiene di non dovere prendere in considerazione l'istanza di autorimessione proposta dalla Regione Lombardia, sopra sintetizzata.

7.– La Regione Lombardia ha altresì impugnato l'intero testo del d.lgs. n. 219 del 2016, per violazione del «principio di leale collaborazione, in combinato disposto con gli artt. 117», commi terzo e quarto, Cost (così nella parte conclusiva del punto I.1. del ricorso, nonché in quella centrale dello stesso), in quanto il Governo non avrebbe recepito le proposte di modifica formulate ai numeri 4, 12 e 15 del parere reso il 29 settembre 2016 dalla Conferenza unificata.

In ogni caso, a suo avviso, detto vizio, conseguente appunto al mancato recepimento di dette proposte, inficerebbe almeno gli artt. 1, comma 1, lettera b), numero 2, punto g), e lettera r), numero 1), punto i), e 3, comma 10, del d.lgs. n. 219 del 2016 (così nella parte conclusiva del punto I.1. del ricorso).

7.1.– Le questioni sono inammissibili.

Le questioni, nei suindicati termini e con riguardo alla ragione del denunciato vizio, consistente nel mancato recepimento delle proposte di modifica numeri 4, 12 e 15 formulate nel parere reso dalla Conferenza unificata, non risultano infatti prospettate ed identificate nella delibera della Giunta regionale di autorizzazione alla proposizione del ricorso e, in virtù del principio sopra

richiamato in ordine alla necessaria corrispondenza tra la delibera ed il contenuto del ricorso, sono quindi inammissibili.

8.– La Regione Lombardia ha impugnato gli artt. 1, 2, 3 e 4 del d.lgs. n. 219 del 2016, per violazione degli artt. 76, 117, terzo e quarto comma, Cost., nonché del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

8.1.– La questione è inammissibile.

Preliminarmente è necessario osservare che la questione, in detti precisi termini, è stata proposta nelle conclusioni del ricorso (al punto i, sub b) e non coincide appieno con quella promossa nel corso dello stesso (nella parte iniziale del punto I.1., sopra sintetizzata nel paragrafo 6.1), quanto alle norme impugunate (nel punto delle conclusioni qui in esame indicate nei soli artt. 1, 2, 3 e 4 del d.lgs. n. 219 del 2016) ed ai parametri costituzionali (soltanto nelle conclusioni al punto i, sub b, è infatti indicato l'art. 76 Cost.), benchè risulti altrimenti sostanzialmente coincidente con quella dianzi scrutinata (sintetizzata nel paragrafo 6.1.), quanto alla denunciata violazione del principio di leale collaborazione.

Precisato dunque che la questione sollevata è differente ed ulteriore rispetto a quella sintetizzata nel paragrafo 6.1., la stessa è inammissibile per due concorrenti ragioni.

In primo luogo, perché della stessa, in detti precisi termini e con specifico riguardo agli artt. 1, 2, 3 e 4 del d.lgs. n. 219 del 2016, non vi è traccia nella delibera di autorizzazione alla proposizione del ricorso, in violazione del richiamato principio della corrispondenza tra tali atti.

In secondo luogo, perché la stessa, in quanto sollevata soltanto nelle conclusioni del ricorso, è evidentemente carente del supporto argomentativo minimo che deve connotare il ricorso in via principale (per tutte, sentenza n. 197 del 2017).

9.– Procedendo ulteriormente nello scrutinio delle questioni aventi ad oggetto singole norme del d.lgs. n. 219 del 2016, va osservato che la Regione Puglia ha impugnato l'art. 1, comma 1, lettera a), numero 1, e l'art. 3 (recte, art. 3, comma 1, primo periodo) del d.lgs. n. 219 del 2016, nella parte in cui gli stessi «prevedono la riduzione del numero delle Camere di commercio da 105 a non più di 60».

A suo avviso, le camere di commercio sarebbero riconducibili alle cosiddette autonomie funzionali, garantite dall'art. 5 Cost., e costituirebbero espressione del libero associazionismo imprenditoriale, tutelato dall'art. 18 Cost.

Tali parametri sarebbero lesi dalla non ragionevole (in violazione dell'art. 3 Cost.) riduzione del numero delle camere di commercio, disposta «per conseguire un presunto risparmio di spesa» rispetto ad un sistema virtuoso, tenuto peraltro conto che le stesse neppure gravano sul bilancio dello Stato.

9.1.– La questione è inammissibile.

Il censurato art. 1, comma 1, lettera a), numero 1, ha sostituito il comma 3 dell'art. 1 della legge n. 580 del 1993, con il seguente: «3. Le Camere di commercio operano nelle circoscrizioni territoriali esistenti, come ridefinite in attuazione dell'articolo 10, comma 1, lettera b), della legge n. 124 del 2015 ed ai sensi del comma 5 del presente articolo, con la presenza di almeno una camera di commercio in ciascuna regione.

Ai fini dell'individuazione della soglia delle 75.000 imprese e unità locali è considerato il relativo numero risultante dall'ultima pubblicazione effettuata dal Ministero dello sviluppo economico ai sensi dell'articolo 3 del decreto del Ministro dello sviluppo economico 4 agosto 2011, n. 155».

La norma reca criteri di ridefinizione delle circoscrizioni territoriali delle camere di commercio, non concerne il numero complessivo delle stesse e, dunque, in nessun punto ha costituito oggetto di specifica considerazione e critica, con conseguente inammissibilità della questione avente ad oggetto la stessa.

La censura si appunta esclusivamente sull'art. 3 del d.lgs. n. 219 del 2016, che si compone di undici commi, i quali disciplinano molteplici profili del procedimento di riduzione del numero delle camere di commercio e, in dettaglio, stabiliscono: i criteri da osservare nell'accorpamento delle stesse (comma 1, lettere da a ad f); il procedimento di rideterminazione delle circoscrizioni territoriali e di accorpamento (commi 2-4); la destinazione del personale in soprannumero (commi 5-11).

La questione ha quindi ad oggetto esclusivamente il primo periodo del comma 1 del citato art. 3, nella parte in cui stabilisce l'obiettivo di «riconduurre il numero complessivo delle camere di commercio entro il limite di 60».

Delimitata in detti termini la questione, va ribadito il principio, costantemente affermato da questa Corte, secondo cui non basta che il ricorso in via principale identifichi 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. Occorre infatti che esso sviluppi un'argomentazione a sostegno dell'impugnazione, necessaria in termini ancora più stringenti che nei giudizi incidentali (tra le molte, sentenze n. 197, n. 192, n. 170, n. 169 e n. 81 del 2017).

Secondo la giurisprudenza costituzionale, le Regioni possono, inoltre, impugnare le disposizioni di una legge statale facendo valere esclusivamente i profili attinenti al riparto delle competenze.

Esse possono denunciare la violazione di parametri diversi da quelli che sovrintendono a detto riparto soltanto qualora la stessa sia potenzialmente idonea a determinare una lesione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni, sempre che motivino sufficientemente in ordine ai profili di possibile ridondanza della violazione sul riparto di competenze ed indichino la specifica competenza regionale che si assume lesa (tra le più recenti, sentenza n. 169 del 2017).

Dando applicazione e continuità a detti principi, la questione è inammissibile, in quanto consiste e si risolve nella prospettazione dell'incongruità della riduzione del numero delle camere di commercio, formulata in modo sostanzialmente assertivo.

Tale conclusione ancora più si impone, in quanto neppure è approfondito e considerato il dettagliato procedimento stabilito proprio a salvaguardia delle specificità geo-economiche dei territori. Inoltre, è stata denunciata la violazione di parametri costituzionali che non sovrintendono al riparto delle attribuzioni tra Stato e Regioni, senza adeguatamente argomentare in ordine alla ridondanza della violazione sulle competenze regionali, con specifico riferimento alla norma in esame.

10.– L'art. 1, comma 1, lettera a), numero 3, del d.lgs. n. 219 del 2016, ha sostituito il comma 5 dell'art. 1 della legge n. 580 del 1993 con il seguente: «5.

I consigli di due o più camere di commercio possono proporre, con delibera adottata a maggioranza dei due terzi dei componenti, l'accorpamento delle rispettive circoscrizioni territoriali o le modifiche delle circoscrizioni stesse.

Con decreto del Ministro dello sviluppo economico, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, è istituita la camera di commercio derivante dall'accorpamento delle circoscrizioni territoriali.

Con la medesima procedura sono approvate le eventuali modifiche delle circoscrizioni territoriali delle camere di commercio esistenti fermo restando il numero massimo di 60 e la necessità di mantenere l'equilibrio economico finanziario per ciascuna delle camere interessate».

Secondo la Regione Liguria, detta norma violerebbe gli artt. 76 e 77, comma primo, Cost., in quanto l'art. 10 (recte, art. 10, comma 1, lettera b) della legge n. 124 del 2015 prevederebbe tra i principi e criteri direttivi per la ridefinizione delle circoscrizioni territoriali delle camere di commercio solo "l'accorpamento" di due o più camere di commercio esistenti.

La norma impugnata, aggiungendo «a tale modalità di ridefinizione anche la "modifica" delle circoscrizioni territoriali», lascerebbe «aperta la possibilità di determinare "innovativamente" i

nuovi confini degli enti, ossia consentendo di prescindere in modo anche significativo dagli esistenti perimetri amministrativi».

10.1.– La questione è inammissibile.

La censura, risolvendosi nella deduzione dianzi trascritta, è all'evidenza generica e non corredata da specifiche argomentazioni. L'imprescindibilità di un'adeguata motivazione della censura si imponeva ancora più, tenuto conto del criterio direttivo contenuto nell'art. 10, comma 1, lettera b), della legge n. 124 del 2015, suscettibile di essere interpretato, secondo gli ordinari criteri ermeneutici, nel senso fatto proprio dal legislatore delegato, nonché della previsione, nella norma in esame, di un procedimento di modifica delle circoscrizioni territoriali che si conclude con un decreto del Ministro dello sviluppo economico, da emanare «previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano», che garantisce l'attivo coinvolgimento delle Regioni.

11.– Per ragioni d'ordine logico, è opportuno esaminare la questione avente ad oggetto l'art. 3, comma 4, del d.lgs. n. 219 del 2016, in quanto anche detta disposizione concerne la disciplina delle circoscrizioni territoriali delle camere di commercio.

Tale norma stabilisce: «Il Ministro dello sviluppo economico, entro i sessanta giorni successivi al termine di cui al comma 1, con proprio decreto, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, provvede, tenendo conto della proposta di cui al comma 1, alla rideterminazione delle circoscrizioni territoriali, all'istituzione delle nuove camere di commercio, alla soppressione delle camere interessate dal processo di accorpamento e razionalizzazione ed alle altre determinazioni conseguenti ai piani di cui ai commi 2 e 3. Il provvedimento di cui al presente comma è adottato anche in assenza della proposta di cui al comma 1, ove sia trascorso inutilmente il termine ivi previsto, applicando a tal fine i medesimi criteri previsti nei commi 1, 2, 3».

11.1.– Tale disposizione è stata impugnata dalla Regione Puglia, per violazione dell'art. 76 Cost., in relazione all'art. 10, comma 1, lettera a) (recte, art. 10, comma 1, lettera b), della legge n. 124 del 2015.

A suo avviso, quest'ultima norma disponeva che la «ridefinizione delle circoscrizioni territoriali» avrebbe dovuto essere realizzata dal decreto legislativo e non avrebbe autorizzato il Governo a stabilire «criteri di ridefinizione», rinviando ad un successivo atto governativo l'attuazione della stessa.

A suo avviso, detto rinvio realizzerebbe una violazione del termine di esercizio della delega e dimostrerebbe che il Governo non è stato in grado di osservarlo, sottraendo altresì tale profilo (di pregnante interesse per le Regioni) al sindacato di questa Corte.

11.1.1.– La questione non è fondata.

Preliminarmente, è opportuno osservare che detta censura non è assorbita dalla declaratoria di illegittimità costituzionale del censurato art. 3, comma 4, di seguito pronunciata (nel paragrafo 12.1.1.). Con la stessa la Regione Puglia mira infatti ad ottenere la caducazione della norma in toto, per una ragione preliminare, che in tesi potrebbe assorbire l'ulteriore questione avente ad oggetto la norma in esame.

La censura è, altresì, ammissibile poiché la ricorrente ha prospettato la lesione di competenze ad essa spettanti, argomentando sufficientemente anche in ordine alla ridondanza dell'asserito vizio.

L'obiettivo assegnato al legislatore delegato, di procedere alla «ridefinizione» delle circoscrizioni territoriali, tenuto conto del significato del sostantivo e della finalità posta dalla norma di delega – che rendeva ineludibile una ricognizione ed un'istruttoria non compatibile, di regola, con tempi e modi di un atto normativo (sia pure consistente in un decreto delegato) – consente, infatti, di interpretare quest'ultima, ritenendo che con essa il Governo sia stato autorizzato

anche a disciplinare un apposito procedimento, volto alla rideterminazione delle circoscrizioni territoriali delle camere di commercio.

D'altronde, la legge delega, in parte qua, non vietava affatto al legislatore delegato di devolvere a fonti secondarie lo sviluppo delle norme primarie ivi contenute, secondo una modalità in passato già prevista e giudicata ammissibile da questa Corte (sentenza n. 33 del 2011).

12.– L'art. 3, comma 4, del d.lgs. n. 219 del 2016 è stato, inoltre, impugnato – in riferimento al principio di leale collaborazione dalle Regioni Puglia, Toscana, Liguria e Lombardia, nonché, da queste ultime tre ricorrenti, anche in relazione all'art. 117, commi terzo e quarto, Cost. – nella parte in cui stabilisce che il decreto del Ministro dello sviluppo economico previsto da detta norma deve essere emanato «sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano».

Le ricorrenti, con argomentazioni in larga misura coincidenti, sostengono che la norma inciderebbe su un ambito materiale in cui si intrecciano competenze legislative statali e regionali.

La previsione dell'adozione del richiamato decreto previo parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, anziché previa intesa, si porrebbe in contrasto con i principi enunciati nella sentenza n. 251 del 2016 e violerebbe il principio di leale collaborazione.

12.1.– Le censure sono anzitutto ammissibili, poiché sufficientemente motivate e, quanto al ricorso della Regione Lombardia, lo sono limitatamente alla denunciata violazione del principio di leale collaborazione. Nella delibera di autorizzazione alla proposizione del ricorso non c'è infatti traccia del riferimento all'art. 117, commi terzo e quarto, Cost. e sono, quindi, inammissibili le censure riferite a detto parametro, siccome proposte in violazione del più volte richiamato principio di corrispondenza tra il contenuto di tali atti.

12.1.1.– La questione, nei termini e nei limiti di seguito precisati, è fondata.

L'intervento del legislatore statale sul profilo in esame non è di per sé illegittimo, essendo giustificato dalla finalità di realizzare una razionalizzazione della dimensione territoriale delle camere di commercio e di perseguire una maggiore efficienza dell'attività da esse svolta, conseguibile soltanto sulla scorta di un disegno unitario, elaborato a livello nazionale.

Tale ragione giustificatrice dell'intervento del legislatore statale non esclude tuttavia che, incidendo l'attività delle camere di commercio su molteplici competenze, alcune anche regionali, detto obiettivo debba essere conseguito nel rispetto del principio di leale collaborazione, indispensabile in questo caso a guidare i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie (ex plurimis, sentenza n. 251 del 2016).

Il luogo idoneo di espressione della leale collaborazione è stato correttamente individuato dalla norma nella Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

Il modulo della stessa, tenuto conto delle competenze coinvolte, non può invece essere costituito dal parere, come stabilito dalla norma, ma va identificato nell'intesa, contraddistinta da una procedura che consenta lo svolgimento di genuine trattative e garantisca un reale coinvolgimento.

Della necessità dell'intesa lo stesso legislatore statale si è, peraltro, dimostrato consapevole allorché, con l'art. 1, comma 1, lettera a), numero 3, del d.lgs. n. 219 del 2016, ha sostituito l'art. 1, comma 5, della legge n. 580 del 1993, ed ha avuto cura di prevedere appunto l'intesa per l'istituzione delle camere di commercio risultanti da accorpamento di quelle preesistenti e per le modifiche delle circoscrizioni territoriali.

Va, pertanto, dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 3, comma 4, del d.lgs. n. 219 del 2016, nella parte in cui stabilisce che il decreto del Ministro dello sviluppo economico dallo stesso previsto deve essere adottato «sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano», anziché previa intesa in detta Conferenza;

13.– La Regione Lombardia ha impugnato gli artt. 3, comma 1, lettera f), e 4 del d.lgs. n. 219 del 2016, per violazione dell’art. 76 Cost., in relazione all’art. 10, comma 1, lettera g), della legge n. 124 del 2015.

La prima delle disposizioni impuginate stabilisce tra i criteri da osservare nella rideterminazione delle circoscrizioni territoriali delle camere di commercio, per ricondurre il numero complessivo delle camere di commercio entro il limite di sessanta 60, quello costituito dalla «necessità di tener conto degli accorpamenti deliberati alla data di entrata in vigore della legge 7 agosto 2015, n. 124, nonché di quelli approvati con i decreti di cui all’articolo 1, comma 5, della legge 29 dicembre 1993, n. 580, e successive modificazioni; questi ultimi possono essere assoggettati ad ulteriori o diversi accorpamenti solo ai fini del rispetto del limite di 60 camere di commercio».

La seconda reca invece le «disposizioni finali e transitorie» del d.lgs. n. 219 del 2016 ed è composta da sei commi, che recano prescrizioni aventi ad oggetto molteplici e diversificati profili della disciplina del riordino delle funzioni delle camere di commercio (concernenti la variazione del diritto annuale camerale, il divieto di assunzione di nuovo personale, la disciplina degli organi, degli atti di dismissione e razionalizzazione delle partecipazioni societarie, le modalità di trasmissione alle camere di commercio dei provvedimenti conclusivi di procedimenti amministrativi concernenti attività d’impresa).

Il richiamato art. 10, comma 1, lettera g), stabilisce tra i principi e criteri direttivi che il legislatore delegato, nell’adottare il decreto legislativo, avrebbe dovuto osservare quello della «introduzione di una disciplina transitoria che tenga conto degli accorpamenti già deliberati alla data di entrata in vigore della presente legge».

Secondo la ricorrente, «dal raffronto delle previsioni» [...] dell’impugnato art. 3, comma 1, lettera f), e della norma di delega, risulterebbe che il legislatore delegato sarebbe stato vincolato a «prevedere una disciplina transitoria per tutti e soli gli accorpamenti già deliberati alla data di entrata in vigore della legge n. 124 del 2015». A suo avviso, «di tale disciplina transitoria, però, non vi è traccia nel decreto», con conseguente illegittimità costituzionale delle norme impuginate.

13.1.– La questione è inammissibile.

L’inammissibilità della questione avente ad oggetto l’art. 4 del d.lgs. n. 219 del 2016 consegue alla considerazione che detta disposizione non è indicata nella delibera autorizzativa del ricorso tra quelle oggetto d’impugnazione (tale atto menziona soltanto il citato art. 3, comma 1, lettera f) ed è dunque imposta dal dianzi richiamato principio di necessaria corrispondenza del contenuto di tali atti.

La questione concernente l’art. 3, comma 1, lettera f), del d.lgs. n. 219 del 2016, siccome l’argomentazione svolta a conforto della medesima consiste e si risolve nella deduzione dianzi trascritta, è, all’evidenza, priva del supporto illustrativo minimo a sostegno dell’impugnazione che, come sopra precisato, deve connotare il ricorso in via principale, nonché dell’esplicitazione delle ragioni dell’eventuale ridondanza della violazione del parametro evocato (estraneo a quelli previsti nella Parte II del Titolo V della Costituzione) sulle attribuzioni regionali.

14.– Le Regioni Puglia e Toscana hanno impugnato l’art. 1, comma 1, lettera r), numero 1, punto i), del d.lgs. n. 219 del 2016, il quale ha sostituito il comma 10 dell’art. 18 della legge n. 580 del 1993 con il seguente: «10. Per il finanziamento di programmi e progetti presentati dalle camere di commercio, condivisi con le Regioni ed aventi per scopo la promozione dello sviluppo economico e l’organizzazione di servizi alle imprese, il Ministro dello sviluppo economico, su richiesta di Unioncamere, valutata la rilevanza dell’interesse del programma o del progetto nel quadro delle politiche strategiche nazionali, può autorizzare l’aumento, per gli esercizi di riferimento, della misura del diritto annuale fino ad un massimo del venti per cento. Il rapporto sui risultati dei progetti è inviato al Comitato di cui all’articolo 4-bis».

Secondo la Regione Puglia, detta norma violerebbe l’art. 117, commi terzo e quarto, Cost. ed il principio di leale collaborazione, nonché l’art. 3 Cost. ed il principio di ragionevolezza, in

quanto prevederebbe un controllo disarmonico rispetto all'attuale concezione costituzionale dell'autonomia.

La norma, a suo avviso, non sarebbe, inoltre, coordinata con il novellato testo dell'art. 2, comma 2, lettera g), della legge n. 580 del 1993, che prevede lo svolgimento da parte delle camere di commercio di attività oggetto di convenzione con le Regioni ed altri enti pubblici, le quali possono essere finanziate solo mediante il diritto annuale.

Sarebbe dunque «paradossale che si possa provvedere in merito senza l'aumento della loro unica fonte di finanziamento, né appare proporzionato che la meritevolezza del progetto (che giustificerebbe l'aumento del diritto annuale) sia previamente vagliata da un organo governativo».

Ad avviso della Regione Toscana, la norma si porrebbe in contrasto con l'art. 117, commi terzo e quarto, Cost., con il principio di leale collaborazione e con l'art. 118 Cost., poiché inciderebbe su ambiti di competenza regionale costituzionalmente garantiti, lesi dal controllo ministeriale.

L'esigenza di contenere i costi a carico delle imprese avrebbe dovuto essere conseguita mediante il coinvolgimento delle Regioni.

L'art. 118 Cost. sarebbe infine violato, dal momento che la Regione, in mancanza di risorse finanziarie sufficienti, sarà costretta a non affidare alla camera di commercio le attività oggetto del «programma/progetto» per la promozione dello sviluppo economico e per l'organizzazione di servizi alle imprese.

14.1.– La questione non è fondata.

Preliminarmente va dichiarata inammissibile la censura con cui la Regione Toscana ha eccepito l'illegittimità costituzionale della norma in esame anche perché non sarebbe stata accolta la richiesta di modifica avanzata dalla Conferenza unificata nella proposta numero 12 del parere reso sullo schema di decreto delegato.

Tale censura è stata infatti proposta per la prima volta nella memoria illustrativa e, quindi, in virtù del principio richiamato nel punto 5.2.1., è inammissibile.

Nel merito, va ribadito il principio di recente enunciato da questa Corte, richiamato dall'Avvocatura generale, secondo cui la disciplina dell'importo del diritto annuale camerale non concerne il funzionamento delle camere di commercio, bensì la «misura del diritto camerale»; quindi, è ascrivibile alla materia del «sistema tributario» (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.), spettante alla competenza esclusiva dello Stato (sentenza n. 29 del 2016).

È stato infatti sottolineato che il diritto camerale in questione ha natura di tributo, istituito e regolato per legge dello Stato, «rispetto al quale la determinazione dell'aggiornamento, della riscossione e della ripartizione della misura è affidata (ai sensi dell'art. 18, commi 4 e seguenti, della legge n. 580 del 1993) al Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentite l'Unioncamere e le organizzazioni di categoria maggiormente rappresentative a livello nazionale».

La richiamata sentenza ha, inoltre, precisato che, poiché «il diritto di cui trattasi non è riconducibile all'autonomia impositiva delle Camere di commercio, dal momento che a tali enti (estranei alla categoria degli enti locali) è attribuita soltanto la riscossione della prestazione patrimoniale, va, altresì, escluso che esso possa essere considerato “tributo locale”».

La norma di delega (art. 10, comma 1, lettera a, della legge n. 124 del 2015) stabiliva, inoltre, quale principio e criterio direttivo quello secondo cui nella determinazione del diritto annuale a carico delle imprese occorre tenere conto delle disposizioni di cui all'art. 28 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari).

Tale norma, che è quella scrutinata dalla richiamata sentenza n. 29 del 2016, stabilendo la progressiva riduzione del diritto annuale, autorizzava il legislatore delegato ad una scelta coerente con l'obiettivo di formalizzare un quadro sufficientemente certo relativo alla misura dello stesso, confortando ulteriormente, anche per quanto precisato nella suindicata pronuncia, la sua natura di tributo.

Tale configurazione rende dunque palese che la determinazione della misura del “diritto annuale camerale” spetta alla competenza esclusiva dello Stato e ciò conduce ad escludere la violazione denunciata dalle ricorrenti.

L'intervento ministeriale incide infatti soltanto indirettamente sui programmi e progetti delle camere di commercio, poiché ha quale oggetto la determinazione della misura di detto diritto, avente la natura dianzi indicata.

Peraltro, la Regione Puglia, nella memoria illustrativa, sostanzialmente dà atto della correttezza dell'eccezione sollevata dall'Avvocatura generale, ma eccepisce l'illegittimità della norma, in quanto realizzerebbe un significativo depauperamento dell'autonomia funzionale delle camere di commercio.

Tale censura è però inammissibile, perché sollevata per la prima volta in detta memoria, a prescindere dalla incidenza su tale rilievo della perdurante ammissibilità del finanziamento dei progetti in convenzione (per quanto di seguito osservato nello scrutinio della questione avente ad oggetto l'art. 1, comma 1, lettera r, numero 1, punto a, del d.lgs. n. 219 del 2016).

15.– La Regione Puglia ha impugnato l'art. 1, comma 1, lettera r) (recte, art. 1, comma 1, lettera r, numero 1, punto a, del d.lgs. n. 219 del 2016). Detta norma ha abrogato la lettera c) del comma 1 dell'art. 18 della legge n. 580 del 1993, in virtù della quale al finanziamento delle camere di commercio si provvedeva, tra l'altro, mediante «c) le entrate e i contributi derivanti da leggi statali, da leggi regionali, da convenzioni o previsti in relazione alle attribuzioni delle camere di commercio».

Secondo la ricorrente, la norma violerebbe gli artt. 3, 117, commi terzo e quarto, Cost. ed il principio di ragionevolezza, poiché, escludendo che le camere di commercio possano fruire di finanziamenti regionali (o erogati da altri enti), in virtù di convenzioni, comprimerebbe irragionevolmente sia l'autonomia regionale (a causa dell'impossibilità di incentivare le attività produttive, pregiudicando l'esercizio delle competenze di cui all'art. 117, commi terzo e quarto, Cost.), sia l'autonomia delle camere di commercio (le quali, da un canto non possono fare ricorso al finanziamento mediante aumento del contributo annuale in difetto di autorizzazione ministeriale, dall'altro non possono fruire di finanziamenti regionali).

Ad avviso della ricorrente, l'abrogazione sarebbe inoltre irragionevole «rispetto alla disposizione su richiamata» (non indicata, ma da identificare nell'art. 2, comma 2, lettera g, della legge n. 580 del 1993, nel testo sostituito dall'art. 1, comma 1, lettera b), numero 2, del d.lgs. n. 219 del 2016), «secondo cui le attività oggetto di convenzione con le regioni possono essere finanziate esclusivamente in cofinanziamento con oneri a carico delle controparti non inferiori al 50 per cento», facendo in tal modo presumere «l'ammissibilità di questa fonte di finanziamento».

15.1.– La questione non è fondata, nei termini di seguito precisati.

La norma in esame era contenuta, con formulazione identica, nello schema di decreto delegato approvato dal Governo il 25 agosto 2016 (anche se nell'art. 1, comma 1, lettera r, numero 1, punto 1.1).

La Conferenza unificata, nel parere reso il 29 settembre 2016, con la proposta numero 9, aveva chiesto (senza peraltro condizionare il parere all'accoglimento della stessa) che fosse sostituita con la seguente: «c) le entrate derivanti da convenzioni con soggetti pubblici e privati», prospettando l'esigenza di «mantenere tra le fonti di finanziamento le entrate derivanti da convenzioni con i soggetti pubblici e privati», evidentemente preoccupata per la realizzabilità di determinati progetti.

Preoccupazione sostanzialmente analoga era stata espressa dalle imprese che, pur dando atto della perdurante possibilità di attività svolte in convenzioni e cofinanziate (in virtù dell'art. 2, comma 2, lettera g, della legge n. 580 del 1993 nel testo novellato dal d.lgs. n. 219 del 2016), adombravano la prefigurazione di compiti esulanti «dalla logica stretta del cofinanziamento», che avrebbero potuto rendere difficoltosi i rapporti di collaborazione anche con le regioni (in tal senso è il documento recante le “Osservazioni e Proposte” formulate da R.E TE. Imprese Italia, depositato

il 5 ottobre 2016, in occasione dell'audizione dinanzi alla Commissione 10° del Senato della Repubblica).

Tali preoccupazioni, in buona sostanza, sono state fatte proprie dalla ricorrente, desumendo dalle stesse il paventato vulnus di competenze regionali che, tuttavia, alla luce delle considerazioni di seguito svolte non sussiste.

L'art. 18, comma 1, lettera c), della legge n. 580 del 1993, nel testo anteriore alla censurata abrogazione, prevedeva una facoltà di finanziamento delle camere di commercio da parte dello Stato e delle Regioni generica ed indeterminata, siccome svincolata dalla strumentalità e correlazione della medesima con specifiche attività svolte dalle stesse.

L'abrogazione di tale previsione normativa è coerente con una riforma che, tenuto conto dell'articolazione delle funzioni delle camere di commercio in tre differenti tipologie (quelle finanziabili al 100 per cento con il diritto annuale e le altre risorse delle camere; quelle che possono essere oggetto di convenzione, in regime di cofinanziamento; le attività di mercato), della dianzi richiamata configurazione di tali enti, della molteplicità dei compiti svolti dalle medesime (non tutti riferibili a competenze regionali, alcuni svolti in attività di mercato) e della finalità di razionalizzazione, efficacia ed efficienza dell'attività dalle stesse svolte, non irragionevolmente ha ritenuto necessario eliminarla.

Nondimeno, detta abrogazione va considerata alla luce del novellato art. 2, comma 2, della legge n. 580 del 1993 che, nel fissare le funzioni svolte dalle camere di commercio, alla lettera g), dispone: «ferme restando quelle già in corso o da completare, attività oggetto di convenzione con le regioni ed altri soggetti pubblici e privati stipulate compatibilmente con la normativa europea.

Dette attività riguardano, tra l'altro, gli ambiti della digitalizzazione, della qualificazione aziendale e dei prodotti, del supporto al placement e all'orientamento, della risoluzione alternativa delle controversie. Le stesse possono essere finanziate con le risorse di cui all'articolo 18, comma 1, lettera a), esclusivamente in cofinanziamento con oneri a carico delle controparti non inferiori al 50 per cento».

La ricorrente correttamente sostiene che da quest'ultima disposizione è possibile «dedurre l'ammissibilità» della fonte di finanziamento.

La norma, benché caratterizzata da una formulazione lessicale non limpida, bene può essere interpretata, in applicazione degli ordinari criteri ermeneutici, ritenendo, in primo luogo, che il novero delle attività oggetto della stessa è ampio e non limitato a quelle sole espressamente previste (come è reso chiaro dalla locuzione «tra l'altro» utilizzata per identificarle).

In secondo luogo, la stessa permette di affermare che il finanziamento di tali attività è possibile mediante il cosiddetto diritto annuale, ma anche mediante le risorse eventualmente derivanti dal cofinanziamento, che, secondo la norma, deve gravare sulle controparti in misura non inferiore al 50 per cento.

Tale ultima previsione non esclude la possibilità che il finanziamento dell'attività oggetto della convenzione gravi in toto sulla controparte (per quanto qui rileva sulla Regione) e consente di realizzarla senza intaccare le risorse provenienti dal diritto annuale e senza limitare la facoltà delle Regioni di finanziare determinati progetti, beninteso se siano riconducibili a competenze alle stesse costituzionalmente attribuite.

Pertanto, ciò vuole dire che la censurata abrogazione ha eliminato la previsione dei finanziamenti generici ed indeterminati da parte della Regione; tuttavia, dalla complessiva disciplina (in particolare, dalla disposizione dianzi indicata) è desumibile che alla Regione non è impedito di stipulare convenzioni e concordare progetti inerenti al conseguimento di obiettivi riconducibili alle proprie attribuzioni costituzionalmente garantite, facendosi carico del finanziamento degli stessi.

Interpretate in tal modo le norme in esame, resta escluso che la censurata abrogazione abbia determinato il vulnus paventato dalla Regione Puglia.

16.– Le Regioni Puglia e Toscana hanno, infine, impugnato, in riferimento all'art. 117, comma quarto, Cost. (entrambe) ed agli artt. 3 e 97 Cost. ed ai principi di ragionevolezza e leale

collaborazione (la Regione Puglia), l'art. 4, comma 6, del d.lgs. n. 219 del 2016, il quale stabilisce: «6.

Una copia dei provvedimenti conclusivi di procedimenti amministrativi concernenti attività d'impresa adottati successivamente alla data di entrata in vigore del presente decreto è inviata, con modalità informatica ovvero telematicamente, a cura dei responsabili di tali procedimenti, alla camera di commercio nella cui circoscrizione l'impresa ha sede per il loro inserimento nel fascicolo informatico d'impresa di cui all'articolo 2, comma 1, lettera b).

Con decreto del Ministro dello sviluppo economico emanato, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, entro centottanta giorni dalla data entrata in vigore del presente decreto, sentite le amministrazioni interessate, sono individuati, secondo principi di gradualità e sostenibilità, i termini e le modalità operative di attuazione della disposizione di cui al primo periodo, nonché le modalità ed i limiti con cui le relative informazioni sono rese disponibili per i soggetti pubblici e privati interessati».

Secondo la Regione Puglia, il suindicato obbligo di comunicazione comporterebbe uno sproporzionato ed irragionevole aggravio amministrativo, lesivo dei principi di ragionevolezza (art. 3 Cost.) e di buon andamento dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.), nonché dell'autonomia organizzativa regionale (art. 117, comma quarto, Cost.).

La fissazione delle modalità operative della disposizione ad opera di un decreto ministeriale, in difetto della previsione della previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni, aggraverebbe la lesione dell'autonomia organizzativa regionale e del principio di leale collaborazione.

La censura della Regione Toscana consiste e si esaurisce nell'affermazione che «le Regioni hanno propri sistemi informativi per cui è necessario che il decreto del Ministro dello sviluppo economico, che determina i termini e le modalità operative di applicazione di tale obbligo, sia emanato previa intesa con le Regioni e non già solo sentite le medesime, come invece prevede la norma», con conseguente violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost., «per interferenza con l'autonomia organizzativa regionale».

16.1.– Le questioni sono inammissibili.

Le censure di entrambe le ricorrenti sono formulate in contrasto con i requisiti, sopra richiamati, che devono connotare l'impugnazione proposta in via principale.

La trascrizione della censura della Regione Toscana è sufficiente infatti a dimostrare che la stessa consiste in un generico richiamo della norma impugnata e nell'assertiva deduzione della violazione del parametro costituzionale evocato, mancando dunque del contenuto argomentativo minimo perché possa essere scrutinata nel merito.

L'ulteriore censura con cui detta ricorrente denuncia l'illegittimità della norma per mancato recepimento della proposta di modifica formulata dalla Conferenza unificata, è invece inammissibile, in quanto sollevata per la prima volta nella memoria illustrativa.

Per dette ragioni è, altresì, inammissibile la questione sollevata dalla Regione Puglia che, quanto alla denunciata violazione degli artt. 3 e 97 Cost., difetta di un adeguato supporto argomentativo in ordine alla ridondanza di detta violazione sulle attribuzioni regionali.

L'esigenza di una adeguata (mancata) argomentazione delle censure ancora più si imponeva, in quanto la norma in esame prevede la trasmissione dei provvedimenti concernenti l'attività d'impresa, affinché siano inseriti nel fascicolo informatico d'impresa (previsto dall'art. 2, comma 1, lettera b, della legge n. 580 del 1993), «in cui sono raccolti dati relativi alla costituzione, all'avvio ed all'esercizio delle attività dell'impresa, nonché funzioni di punto unico di accesso telematico in relazione alle vicende amministrative riguardanti l'attività d'impresa, ove a ciò delegate su base legale o convenzionale».

La disposizione costituisce dunque, in via prevalente, espressione della competenza statale nella materia del «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale» (art. 117, secondo comma, lettera r, Cost.).

Finalità della stessa è, infatti, di assicurare la conoscenza delle notizie dell'attività di impresa, che esige procedure e termini omogenei, in modo da garantirne completezza e

tempestività, rispondendo all'esigenza primaria di offrire ai cittadini garanzie uniformi e certe in ordine all'accesso ai dati delle imprese.

Peraltro, la norma, prevedendo che il Ministro per lo sviluppo economico, nello stabilire, con decreto, i termini e le modalità operative di attuazione della disposizione, deve provvedere, sentite le amministrazioni interessate, garantire un'interlocuzione strumentale alla ponderazione delle specifiche esigenze organizzative di queste ultime.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 4, del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219 (Attuazione della delega di cui all'articolo 10 della legge 7 agosto 2015, n. 124, per il riordino delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura), nella parte in cui stabilisce che il decreto del Ministro dello sviluppo economico dallo stesso previsto deve essere adottato «sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano», anziché previa intesa con detta Conferenza;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'intero testo del d.lgs. n. 219 del 2016, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo e quarto comma, della Costituzione, dalla Regione Lombardia, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'intero testo del d.lgs. n. 219 del 2016 e promosse, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, Cost., nonché al principio di leale collaborazione, per mancato recepimento delle proposte formulate nel parere reso dalla Conferenza unificata, dalla Regione Lombardia, con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3 e 4 del d.lgs. n. 219 del 2016, promossa, in riferimento agli artt. 76, 117, terzo e quarto comma, Cost., nonché al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., dalla Regione Lombardia, con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, lettera b), numero 2, punto g), 1, comma 1, lettera r), punto i), e 3, comma 10, del d.lgs. n. 219 del 2016, promossa, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, Cost., nonché al principio di leale collaborazione, per mancato recepimento delle proposte formulate nel parere reso dalla Conferenza unificata, dalla Regione Lombardia, con il ricorso indicato in epigrafe;

6) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera a), numero 1, e dell'art. 3, comma 1, primo periodo, del d.lgs. n. 219 del 2016, promossa, in riferimento agli artt. 3, 5 e 18 Cost., nonché al principio di ragionevolezza, dalla Regione Puglia, con il ricorso indicato in epigrafe;

7) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera a), numero 3, del d.lgs. n. 219 del 2016, promossa, in riferimento agli artt. 76 e 77, primo comma, Cost., dalla Regione Liguria, con il ricorso indicato in epigrafe;

8) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 4, del d.lgs. n. 219 del 2016, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., dalla Regione Lombardia, con il ricorso indicato in epigrafe;

- 9)** dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 1, lettera f), e 4 del d.lgs. n. 219 del 2016, promossa, in riferimento all'art. 76 Cost., in relazione all'art. 10, comma 1, lettera g), della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), dalla Regione Lombardia, con il ricorso indicato in epigrafe;
- 10)** dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 6, del d.lgs. n. 219 del 2016, promossa, in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, comma quarto, Cost., nonché ai principi di ragionevolezza e leale collaborazione, dalla Regione Puglia, con il ricorso indicato in epigrafe;
- 11)** dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 6, del d.lgs. n. 219 del 2016, promossa, in riferimento all'art. 117, comma quarto, Cost., dalla Regione Toscana, con il ricorso indicato in epigrafe;
- 12)** dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'intero testo del d.lgs. n. 219 del 2016, promossa, in riferimento all'art. 76 Cost., in relazione all'art. 10, comma 1, della legge n. 124 del 2015, dalla Regione Puglia, con il ricorso indicato in epigrafe;
- 13)** dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'intero testo del d.lgs. n. 219 del 2016, promossa, in riferimento agli artt. 76 e 77, primo comma, Cost., dalla Regione Toscana, con il ricorso indicato in epigrafe;
- 14)** dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'intero testo del d.lgs. n. 219 del 2016, promossa, in riferimento agli artt. 76 e 77, primo comma, Cost., nonché al principio di leale collaborazione, dalla Regione Toscana, con il ricorso indicato in epigrafe;
- 15)** dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'intero testo del d.lgs. n. 219 del 2016, promossa, in riferimento al principio di leale collaborazione, dalla Regione Liguria, con il ricorso indicato in epigrafe;
- 16)** dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'intero testo del d.lgs. n. 219 del 2016, promossa, in riferimento al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., dalla Regione Lombardia, con il ricorso indicato in epigrafe;
- 17)** dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 4, del d.lgs. n. 219 del 2016, promossa, in riferimento all'art. 76, Cost., in relazione all'art. 10, comma 1, lettera b), della legge n. 124 del 2015, dalla Regione Puglia, con il ricorso indicato in epigrafe;
- 18)** dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera r), numero 1, punto i), del d.lgs. n. 219 del 2016, promossa, in riferimento agli artt. 3 e 117, terzo e quarto comma, Cost. nonché ai principi di ragionevolezza e di leale collaborazione, dalla Regione Puglia, con il ricorso indicato in epigrafe;
- 19)** dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera r), numero 1, punto i), del d.lgs. n. 219 del 2016, promossa, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost., nonché al principio di leale collaborazione, dalla Regione Toscana, con il ricorso indicato in epigrafe;
- 20)** dichiara non fondata, nei termini di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera r), numero 1, punto a), del d.lgs. n. 219 del 2016, promossa, in

riferimento agli artt. 3 e 117, terzo e quarto comma, Cost., nonché al principio di ragionevolezza, dalla Regione Puglia, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 novembre 2017.

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

Depositata in Cancelleria il 13 dicembre 2017.

Sentenza: 5 dicembre 2017 , n. 270

Materia: finanza pubblica

Parametri invocati: artt. 75, 75-bis, 79, 80, 81 (recte: 82), 103, 104 e 107 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); artt. 5 e 6 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); principio di leale collaborazione, in relazione all'art. 120, secondo comma, della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Province autonome di Trento e Bolzano

Oggetto: l'art. 7 del decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e per il finanziamento di esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, dalla legge 1° dicembre 2016, n. 225, e gli artt. 1, commi da 633 a 636, e 2 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)

Esito: inammissibilità e non fondatezza di svariate censure

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi

Sintesi:

Le Province autonome di Trento e di Bolzano, hanno impugnato l'art. 7 del decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e per il finanziamento di esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, dalla legge 1° dicembre 2016, n. 225, e gli artt. 1, commi da 633 a 636, e 2, 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), ritenendoli in contrasto con gli artt. 75, 75-bis, e 79, nonché con gli artt. 103, 104 e 107 dello statuto speciale, approvato con il d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige).

Vi sarebbe anche lesione degli artt. 5 e 6 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); e risulterebbe violato altresì il principio di leale collaborazione, in relazione all'art. 120 della Costituzione, anche alla luce dell'accordo del 15 ottobre 2014 stipulato con il Governo.

Per la Provincia autonoma di Trento, le disposizioni censurate sarebbero state emanate anche in violazione degli artt. 80 e 81 (recte: 82) dello statuto di autonomia.

Entrambe le ricorrenti ricordano che l'art. 7, comma 1, del d.l. n. 193 del 2016, come convertito, riapre i termini per la procedura di collaborazione volontaria in materia fiscale, regolata dagli artt. da 5-quater a 5-septies del decreto-legge 28 giugno 1990, n. 167 (Rilevazione a fini fiscali di taluni trasferimenti da e per l'estero di denaro, titoli e valori), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 1990, n. 227, a loro volta introdotti dalla legge 15 dicembre 2014, n. 186 (Disposizioni in materia di emersione e rientro di capitali detenuti all'estero nonché per il potenziamento della lotta all'evasione fiscale.

Disposizioni in materia di autoriciclaggio).

La riapertura dei termini sarebbe stata operata, appunto, con l'inserimento, sempre nel testo del d.l. n. 167 del 1990, come convertito e poi modificato dalla legge n. 186 del 2014, dell'art. 5-octies, che specifica ulteriori modalità e condizioni della nuova procedura.

Le ricorrenti non contestano l'istituto della collaborazione volontaria in sé considerato, ma lamentano che la disciplina introdotta dalle disposizioni impugnate non preveda ed anzi, sembri addirittura escludere, che il gettito tributario recuperato sia ripartito tra lo Stato e le Province autonome in applicazione dei criteri stabiliti dallo statuto di autonomia.

Infatti, secondo la ricostruzione operata dalle ricorrenti, tale maggior gettito sarebbe destinato integralmente all'erario, ai fini del conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica e del rispetto del pareggio di bilancio.

In particolare, le Province autonome di Trento e di Bolzano ritengono che il lamentato effetto lesivo derivi dagli artt. 1, commi da 633 a 636, e 2 della legge n. 232 del 2016, nel loro operare congiunto con l'art. 7, comma 1, del d.l. n. 193 del 2016, come convertito.

Il citato comma 633, infatti, stabilisce che "le maggiori entrate per l'anno 2017 derivanti dall'articolo 7 del decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193, sono quantificate nell'importo di 1.600 milioni di euro"; i commi da 634 a 636 della stessa legge n. 232 del 2016 prevedono le misure correttive da adottare qualora il monitoraggio delle istanze presentate evidenziasse che il gettito atteso dai conseguenti versamenti non consenta la realizzazione integrale dell'importo di cui al predetto comma 633, al fine di assicurare il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica ed il rispetto del pareggio di bilancio.

Dall'esame complessivo di queste disposizioni, le ricorrenti traggono la convinzione che la stima ricordata riguardi entrate destinate al solo bilancio dello Stato, come sarebbe confermato dal successivo art. 2 della medesima legge n. 232 del 2016, che disciplina lo stato di previsione dell'entrata per l'anno finanziario 2017: in tale documento, infatti, in forza del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 27 dicembre 2016 (Ripartizione in capitoli delle Unità di voto parlamentare relative al bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e per il triennio 2017-2019), sarebbe stato inserito un apposito capitolo (contraddistinto dal n. 1173), avente ad oggetto "versamenti delle somme dovute in base all'invito al contraddittorio in attuazione della procedura di collaborazione volontaria per l'emersione delle attività finanziarie e patrimoniali costituite o detenute fuori del territorio dello Stato, ai sensi dell'articolo 1 della legge 15 dicembre 2014, n. 186, da destinare alle finalità previste dalla normativa vigente".

In tal modo, sarebbero violate le norme finanziarie dello statuto speciale e delle relative disposizioni di attuazione, in applicazione delle quali, invece, il gettito consistente nel versamento di imposte su cespiti non dichiarati e dei correlativi interessi e sanzioni e, dunque, di tributi erariali e relative addizionali locali, deve essere assegnato, pro quota e limitatamente all'importo percepito nel territorio provinciale, alle Province autonome.

L'afflusso integrale nelle casse dello Stato delle somme recuperate con la procedura di collaborazione volontaria, inoltre, introdurrebbe una riserva di gettito allo Stato, in carenza delle condizioni previste dallo statuto speciale, in violazione degli artt. 75-bis, comma 3-bis, e 79, comma 4, di quest'ultimo.

Sarebbero, ancora, violate le norme statutarie che sanciscono il metodo pattizio, unitamente al principio di leale collaborazione, anche in relazione all'accordo tra il Governo, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e le Province autonome di Trento e di Bolzano in materia di finanza pubblica del 15 ottobre 2014.

Tale accordo, recepito nello statuto, avrebbe definito in modo esaustivo natura e misura della partecipazione delle Province autonome ai processi di risanamento della finanza pubblica, e specificamente l'entità dei concorsi assicurati dalla Regione e dalle Province autonome.

Infine, in prospettiva futura, le disposizioni impugnate si sovrapporrebbero alle normali procedure di accertamento e riscossione di imposte non dichiarate, e precluderebbero il recupero "ordinario" di tali tributi, in tal modo violando anche l'art. 81 (recte: 82) dello statuto di autonomia.

La Corte dichiara la non fondatezza nel merito delle questioni di legittimità costituzionale sollevate.

La Corte richiama la precedente giurisprudenza, in particolare la sentenza 66 del 2016 nella quale si chiarisce che, attraverso le procedure di collaborazione volontaria in materia fiscale, introdotte con la legge n. 186 del 2014, i contribuenti possono spontaneamente definire, mediante il versamento di quanto dovuto, anche a titolo di sanzione, le violazioni in materia di imposte sui redditi e relative addizionali, di imposte sostitutive, di imposta regionale sulle attività produttive e di imposta sul valore aggiunto, nonché le eventuali violazioni relative alla dichiarazione dei sostituti d'imposta, con riferimento ad attività finanziarie e patrimoniali costituite o detenute anche all'estero.

Vengono in rilievo, dunque, disposizioni “tutte orientate alla finalità di contrasto dell'evasione fiscale” (così, ancora, sentenza n. 66 del 2016).

L'art. 7, comma 1, del d.l. n. 193 del 2016 inserisce, sempre nel testo del d.l. n. 167 del 1990, come convertito e poi modificato dalla legge n. 186 del 2014, l'art. 5-octies, che ha aperto una nuova “finestra temporale” per consentire ai contribuenti di avvalersi dell'istituto della collaborazione volontaria, introducendo, però, talune modifiche di carattere procedurale e relative alla misura delle sanzioni irrogabili, così conferendo all'istituto un carattere di novità rispetto a quanto previsto in origine.

Il ricordato art. 5-octies rinvia a diverse disposizioni della legge n. 186 del 2014, ma non anche all'art. 1, comma 7, che non solo prevedeva espressamente la destinazione del gettito fiscale, così recuperato, ad un apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato, ma ne disponeva altresì la successiva destinazione, anche mediante riassegnazione, alle finalità specifiche elencate dalla medesima disposizione.

Ciò posto, occorre muovere dalla considerazione che anche le entrate di cui qui si discute “riguardano il gettito tributario originariamente evaso attraverso la violazione degli obblighi dichiarativi e, successivamente, “emerso” in applicazione delle citate procedure” (sentenza n. 66 del 2016).

Come dedotto in entrambi i ricorsi, lo statuto di autonomia per il Trentino-Alto Adige prevede che le quote del gettito tributario percette nei territori provinciali siano ripartite tra lo Stato e le Province autonome secondo criteri che assegnano a ciascuna Provincia autonoma gli otto decimi dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) riscossa sul territorio provinciale e i nove decimi di tutte le altre entrate tributarie erariali (compresa l'IVA sulle importazioni), dirette o indirette, comunque denominate, inclusa l'imposta locale sui redditi, ad eccezione di quelle di spettanza regionale o di altri enti pubblici (art. 75, comma 1, lettere da a a g, dello statuto speciale).

È da precisare che nell'ammontare delle quote di tributi erariali devolute alle Province sono comprese anche le entrate afferenti all'ambito regionale e provinciale affluite, in attuazione di disposizioni legislative o amministrative, a uffici situati fuori del territorio della Regione e delle rispettive Province (art. 75-bis, comma 1).

Lo statuto di autonomia, inoltre, attribuisce alle Province autonome le compartecipazioni al gettito e le addizionali a tributi erariali che le leggi dello Stato attribuiscono agli enti locali del territorio provinciale (art. 80, comma 3).

Con riferimento alla potestà comunque riconosciuta allo Stato di riservare all'erario gettiti di natura tributaria riscossi nel territorio delle due Province autonome, la giurisprudenza della Corte (pur maturata in relazione alle norme statutarie vigenti prima delle modifiche operate in attuazione del citato accordo del 15 ottobre 2014: sentenze n. 142 del 2012 e n. 182 del 2010) ne ha subordinato la legittimità alla verifica della sussistenza di tutte le condizioni tassativamente individuate dalla normativa statutaria (ora dettata dall'art. 75-bis, comma 3-bis).

Tali condizioni sono costituite dal collegamento con l'introduzione di maggiorazioni di aliquote o con l'istituzione di nuovi tributi, il cui gettito sia destinato per legge alla copertura, ai sensi dell'art. 81 Cost., di nuove specifiche spese di carattere non continuativo e non rientranti nelle materie di competenza della Regione o delle Province.

Occorre poi che la misura risulti temporalmente delimitata, con gettito contabilizzato distintamente nel bilancio statale, ferma restando l'inammissibilità di riserve destinate al raggiungimento di obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica.

In base a quanto illustrato, e partendo dalla constatazione che "la disciplina delle procedure di collaborazione volontaria non determina alcuna maggiorazione di aliquota né una generale modifica dei tributi, trattandosi, a legislazione fiscale sostanzialmente immutata, del gettito tributario originariamente dovuto ed illecitamente sottratto" (così, ancora, sentenza n. 66 del 2016), il complessivo quadro normativo è chiaro: se le disposizioni denunciate nel presente giudizio dovessero essere interpretate nel senso di sottrarre alle Province, in tutto o in parte, il gettito ottenuto attraverso la nuova procedura di collaborazione volontaria, esse si porrebbero in contrasto con le disposizioni dell'ordinamento finanziario dettato dallo statuto di autonomia, che tale devoluzione, invece, prevedono pro quota.

La Corte ritiene tuttavia che non può essere questa la corretta interpretazione delle disposizioni oggetto d'impugnazione.

A differenza della disciplina relativa all'originaria fase della collaborazione volontaria, nell'attuale regolamentazione manca una espressa previsione legislativa di destinazione specifica delle somme recuperate dall'evasione.

Infatti, nel comma 5-octies introdotto dall'art. 7, comma 1, del d.l. n. 193 del 2016, come convertito, non compare alcun richiamo al comma 7 dell'art. 1 della legge n. 186 del 2014, che quella destinazione espressamente continua a prevedere per le sole risorse derivanti dalla prima fase di applicazione dell'istituto.

Solo il citato comma 7 dell'art. 1 della legge n. 186 del 2014, oltre a fare riferimento ad un apposito capitolo nel bilancio dello Stato nel quale far confluire le somme recuperate, prevede che esse vengano destinate, "anche mediante riassegnazione", alla soddisfazione di specifiche finalità, analiticamente indicate.

Vero che la legge di bilancio per il 2017 contempla anch'essa un apposito capitolo di bilancio, ove viene fatto confluire il gettito "emerso" per effetto della collaborazione volontaria.

Ma proprio il mancato richiamo alla disposizione che imprimeva al gettito ottenuto la destinazione a specifiche finalità, da soddisfare mediante riassegnazione delle relative somme, implica che l'allocazione in tale capitolo della somma "emessa" in attuazione della nuova fase della collaborazione volontaria non incide sul successivo, necessario, riparto secondo le normative statutarie (e di attuazione statutaria) relative a ciascuna autonomia speciale.

In tal senso, del resto, è orientata la stessa difesa spiegata, in entrambi i giudizi, dall'Avvocatura generale dello Stato, secondo la quale le norme impuginate non configurano alcuna riserva erariale in senso tecnico.

Per l'Avvocatura generale dello Stato, in particolare, il comma 633 dell'art. 1 della legge n. 232 del 2016 si limiterebbe a fornire una mera stima delle maggiori entrate per l'anno 2017, attese in esito alla nuova fase della procedura di collaborazione volontaria, non potendosi rinvenire nelle disposizioni impuginate elementi che inducano ad avvalorare l'interpretazione prospettata dalle ricorrenti.

Alla luce di questa complessiva interpretazione tutte le questioni sollevate dalle Province autonome di Trento e di Bolzano sono dichiarate non fondate dalla Corte.

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni di quantificazione e assegnazione del gettito derivante dalla procedura di collaborazione volontaria in materia fiscale. - Decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e per il finanziamento di esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, dalla legge 1° dicembre 2016, n. 225, art. 7; legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), artt. 1, commi da 633 a 636, e 2. - (T-170270) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.51 del 20-12-2017)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 7 del decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e per il finanziamento di esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, dalla legge 1° dicembre 2016, n. 225, e degli artt. 1, commi da 633 a 636, e 2 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), promossi dalla Provincia autonoma di Trento, con ricorso notificato il 31 gennaio 2017, depositato in cancelleria il 9 febbraio 2017 e iscritto al n. 10 del registro ricorsi 2017, e dalla Provincia autonoma di Bolzano, con ricorso notificato il 31 gennaio-6 febbraio 2017, depositato in cancelleria il 10 febbraio 2017 e iscritto al n. 11 del registro ricorsi 2017.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 5 dicembre 2017 il Giudice relatore Nicolò Zanon;

uditi l'avvocato Giandomenico Falcon per la Provincia autonoma di Trento, l'avvocato Renate von Guggenberg per la Provincia autonoma di Bolzano e l'avvocato dello Stato Gianni De Bellis per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Le Province autonome di Trento e di Bolzano, con i ricorsi indicati in epigrafe, hanno impugnato l'art. 7 del decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e per il finanziamento di esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, dalla legge 1° dicembre 2016, n. 225, e gli artt. 1, commi da 633 a 636, e 2, 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), ritenendoli in contrasto con gli artt. 75, 75-bis, e 79, nonché con gli artt. 103, 104 e 107 dello statuto speciale, approvato con il d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige).

A loro avviso, vi sarebbe inoltre lesione degli artt. 5 e 6 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); e risulterebbe violato altresì il principio di leale collaborazione, in relazione all'art. 120 della Costituzione, anche alla luce dell'accordo del 15 ottobre 2014 stipulato con il Governo.

Per la Provincia autonoma di Trento, le disposizioni censurate sarebbero state emanate anche in violazione degli artt. 80 e 81 (recte: 82) dello statuto di autonomia.

La censura fondata sulla lesione dell'art. 82 dello statuto risulta proposta anche dalla Provincia autonoma di Bolzano, ma soltanto nella memoria illustrativa depositata in prossimità dell'udienza pubblica fissata per la discussione dei ricorsi.

2.– Entrambe le ricorrenti ricordano che l'art. 7, comma 1, del d.l. n. 193 del 2016, come convertito, riapre i termini per la procedura di collaborazione volontaria in materia fiscale, regolata dagli artt. da 5-quater a 5-septies del decreto-legge 28 giugno 1990, n. 167 (Rilevazione a fini fiscali di taluni trasferimenti da e per l'estero di denaro, titoli e valori), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 1990, n. 227, a loro volta introdotti dalla legge 15 dicembre 2014, n. 186 (Disposizioni in materia di emersione e rientro di capitali detenuti all'estero nonché per il potenziamento della lotta all'evasione fiscale).

Disposizioni in materia di autoriciclaggio).

La riapertura dei termini sarebbe stata operata, appunto, con l'inserimento, sempre nel testo del d.l. n. 167 del 1990, come convertito e poi modificato dalla legge n. 186 del 2014, dell'art. 5-octies, che specifica ulteriori modalità e condizioni della nuova procedura.

Le ricorrenti non contestano l'istituto della collaborazione volontaria in sé considerato, ma lamentano che la disciplina introdotta dalle disposizioni impugnate non preveda – ed anzi, secondo la Provincia autonoma di Trento, «sembri addirittura escludere» – che il gettito tributario recuperato sia ripartito tra lo Stato e le Province autonome in applicazione dei criteri stabiliti dallo statuto di autonomia.

Infatti, secondo la ricostruzione operata dalle ricorrenti, tale maggior gettito sarebbe destinato integralmente all'erario, ai fini del conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica e del rispetto del pareggio di bilancio.

In particolare, le Province autonome di Trento e di Bolzano ritengono che il lamentato effetto lesivo derivi dagli artt. 1, commi da 633 a 636, e 2 della legge n. 232 del 2016, nel loro operare congiunto con l'art. 7, comma 1, del d.l. n. 193 del 2016, come convertito.

Il citato comma 633, infatti, stabilisce che «[l]e maggiori entrate per l'anno 2017 derivanti dall'articolo 7 del decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193, sono quantificate nell'importo di 1.600 milioni di euro»; i commi da 634 a 636 della stessa legge n. 232 del 2016 prevedono le misure correttive da adottare qualora il monitoraggio delle istanze presentate evidenziasse che il gettito atteso dai conseguenti versamenti non consenta la realizzazione integrale dell'importo di cui al predetto comma 633, al fine di assicurare il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica ed il rispetto del pareggio di bilancio.

Dall'esame complessivo di queste disposizioni, le ricorrenti traggono la convinzione che la stima ricordata riguardi entrate destinate al solo bilancio dello Stato, come sarebbe confermato dal successivo art. 2 della medesima legge n. 232 del 2016, che disciplina lo stato di previsione dell'entrata per l'anno finanziario 2017: in tale documento, infatti, in forza del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 27 dicembre 2016 (Ripartizione in capitoli delle Unità di voto parlamentare relative al bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e per il triennio 2017-2019), sarebbe stato inserito un apposito capitolo (contraddistinto dal n. 1173), avente ad oggetto «versamenti delle somme dovute in base all'invito al contraddittorio in attuazione della procedura di collaborazione volontaria per l'emersione delle attività finanziarie e patrimoniali costituite o detenute fuori del territorio dello Stato, ai sensi dell'articolo 1 della legge 15 dicembre 2014, n. 186, da destinare alle finalità previste dalla normativa vigente».

In tal modo, sarebbero violate le norme finanziarie dello statuto speciale e delle relative disposizioni di attuazione, in applicazione delle quali, invece, il gettito consistente nel versamento di imposte su cespiti non dichiarati e dei correlativi interessi e sanzioni e, dunque, di tributi erariali e relative addizionali locali, deve essere assegnato – pro quota e limitatamente all'importo percepito nel territorio provinciale – alle Province autonome.

L'afflusso integrale nelle casse dello Stato delle somme recuperate con la procedura di collaborazione volontaria, inoltre, introdurrebbe una riserva di gettito allo Stato, in carenza delle condizioni previste dallo statuto speciale, in violazione degli artt. 75-bis, comma 3-bis, e 79, comma 4, di quest'ultimo.

Sarebbero, ancora, violate le norme statutarie che sanciscono il metodo pattizio, unitamente al principio di leale collaborazione, anche in relazione all'accordo tra il Governo, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e le Province autonome di Trento e di Bolzano in materia di finanza pubblica del 15 ottobre 2014.

Tale accordo, recepito nello statuto, avrebbe definito in modo esaustivo natura e misura della partecipazione delle Province autonome ai processi di risanamento della finanza pubblica, e specificamente l'entità dei concorsi assicurati dalla Regione e dalle Province autonome.

Infine, in prospettiva futura, le disposizioni impugnate si sovrapporrebbero alle normali procedure di accertamento e riscossione di imposte non dichiarate, e precluderebbero il recupero "ordinario" di tali tributi, in tal modo violando anche l'art. 81 (recte: 82) dello statuto di autonomia.

3.– I ricorsi vertono sulle medesime disposizioni e queste sono censurate in riferimento a parametri e con argomentazioni in larga misura coincidenti, sicché appare opportuna la riunione dei relativi giudizi ai fini di una decisione congiunta.

4.– Vanno decise prioritariamente alcune questioni preliminari oggetto di eccezione di parte o, comunque, rilevabili di ufficio.

4.1.– In primo luogo, è da osservare che, successivamente alla proposizione dei ricorsi, l'art. 1-ter 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), convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96, ha modificato l'art. 5-octies del d.l. n. 167 del 1990, come convertito e poi modificato dalla legge n. 186 del 2014.

In relazione alla disciplina della nuova fase della collaborazione volontaria tale articolo ha introdotto alcune novità, essenzialmente riguardanti gli aspetti procedurali e i criteri per la determinazione delle sanzioni.

Inoltre, l'art. 20, comma 6, del decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 2017, n. 172, ha modificato il comma 634 dell'art. 1 della legge n. 232 del 2016, aggiungendo una nuova possibilità di intervento correttivo, basata sull'utilizzo di altre entrate, nell'ipotesi in cui il gettito atteso non corrisponda alla previsione contenuta nel precedente comma 633.

Si tratta, all'evidenza, di innovazioni normative che non incidono sui termini delle questioni sollevate, che non riguardano né i presupposti, né l'ambito di applicazione, né le modalità di svolgimento delle procedure di collaborazione volontaria e neppure la determinazione delle sanzioni conseguenti, ma soltanto la destinazione del gettito recuperato.

Su questo profilo lo *ius superveniens* non introduce alcuna innovazione, nemmeno nella parte in cui amplia le possibilità di intervento correttivo in caso di accertata diminuzione del gettito atteso dalla procedura di collaborazione volontaria.

4.2.– Le Province autonome ricorrenti riconoscono che le norme denunciate non contemplano un espresso rinvio al comma 7 dell'art. 1 della legge n. 186 del 2014, che prevede la destinazione del gettito recuperato – in applicazione degli artt. da 5-quater a 5-septies del d.l. n. 167 del 1990, come convertito e poi modificato dalla legge n. 186 del 2014 – ad apposite finalità, in modo da essere definitivamente acquisito dallo Stato.

Ritengono, tuttavia, che la complessiva disciplina oggetto d'impugnazione debba essere interpretata nel senso di non prevedere – ed anzi, secondo la Provincia autonoma di Trento, nel senso di escludere – che il ricavato delle quote del gettito recuperate e percepite nei territori provinciali sia distribuito tra lo Stato e le ricorrenti in applicazione dei criteri stabiliti dallo statuto di autonomia per il riparto delle entrate tributarie.

Viene in rilievo, dunque, un'impugnativa promossa in via cautelativa ed ipotetica, sulla base di un'interpretazione prospettata soltanto come possibile.

La giurisprudenza costituzionale ritiene tuttavia ammissibile un tale genere di ricorso, poiché, nel giudizio in via principale, devono essere esaminate anche le lesioni in ipotesi derivanti da distorsioni interpretative delle disposizioni impuginate (da ultimo, sentenza n. 212 del 2017).

L'eccezione sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato, circa una presunta carenza di interesse alla proposizione dei ricorsi, va dunque rigettata, perché, nel caso di specie, deve escludersi una valutazione d'implausibilità *prima facie* della lettura offerta dalle ricorrenti (sentenza n. 154 del 2017).

4.3.– Entrambe le Province autonome hanno sostenuto che le disposizioni impuginate violerebbero, tra gli altri, anche l'art. 81 (recte: 82) dello statuto speciale, in quanto, sovrapponendosi, per il futuro, alle normali procedure di accertamento e riscossione di imposte non dichiarate,

precluderebbero il recupero “ordinario” di tali tributi, che potrebbe portare nelle casse provinciali le quote del relativo gettito.

Vi sarebbe perciò lesione del citato parametro statutario, che riconosce alle Province autonome il potere di concorrere a definire gli indirizzi per l'accertamento dei tributi e di stipulare i conseguenti accordi operativi con le agenzie fiscali.

Tuttavia, in nessuna parte delle delibere delle rispettive Giunte provinciali di autorizzazione alla proposizione dei ricorsi si rinviene, non solo l'indicazione dell'art. 81 (o, più correttamente, 82) dello statuto di autonomia come parametro da evocare, ma neppure alcuna argomentazione che attribuisca alle disposizioni censurate un'incidenza negativa sulla futura attività di accertamento e riscossione dei tributi erariali.

Sebbene la giurisprudenza costituzionale attribuisca alla difesa del ricorrente un'autonomia tecnica «nella più puntuale indicazione dei parametri del giudizio», riconoscendo ad essa il potere di integrare una sola parziale individuazione dei motivi di censura, tale discrezionalità «trova il suo limite nel perimetro delle ragioni espresse nella deliberazione a ricorrere poiché è evidente che non possono essere introdotte censure diverse o ulteriori rispetto a quelle indicate dall'organo politico» (così, da ultimo, sentenza n. 228 del 2017).

Nel caso di specie, le delibere con le quali gli organi esecutivi delle Province autonome hanno disposto la proposizione dei ricorsi non fanno alcun cenno alla questione di cui si tratta. Essa va dunque dichiarata inammissibile, anche tenuto conto del fatto che la Provincia autonoma di Bolzano ha illustrato il relativo motivo di doglianza solo nella memoria illustrativa.

4.4.– Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, le questioni sollevate dalle ricorrenti dovrebbero essere dichiarate inammissibili per la genericità delle censure articolate nei ricorsi introduttivi.

L'eccezione non è fondata.

Le ricorrenti, infatti, hanno puntualmente ricostruito il contenuto precettivo delle disposizioni impugnate, interpretandole in un senso tale da evidenziare il conseguente effetto lesivo sulle norme statutarie (e di attuazione statutaria) – tutte specificamente indicate ed illustrate – relative all'autonomia finanziaria delle Province autonome.

A ben vedere, dunque, il ricorso identifica correttamente i termini delle questioni proposte, individuando le disposizioni impugnate, i parametri evocati e le ragioni dei dubbi di legittimità costituzionale.

Per parte sua, la verifica della correttezza dell'interpretazione proposta è invece profilo che non attiene al vaglio preliminare di ammissibilità delle questioni.

5.– Passando, quindi, al merito, le questioni di legittimità costituzionale promosse dalle ricorrenti vanno dichiarate non fondate, nei sensi precisati nella motivazione che segue.

5.1.– Con sentenza n. 66 del 2016, questa Corte ha chiarito che, attraverso le procedure di collaborazione volontaria in materia fiscale, introdotte con la legge n. 186 del 2014, i contribuenti possono spontaneamente definire, mediante il versamento di quanto dovuto, anche a titolo di sanzione, le violazioni in materia di imposte sui redditi e relative addizionali, di imposte sostitutive, di imposta regionale sulle attività produttive e di imposta sul valore aggiunto, nonché le eventuali violazioni relative alla dichiarazione dei sostituti d'imposta, con riferimento ad attività finanziarie e patrimoniali costituite o detenute anche all'estero.

Vengono in rilievo, dunque, disposizioni «tutte orientate alla finalità di contrasto dell'evasione fiscale» (così, ancora, sentenza n. 66 del 2016).

L'art. 7, comma 1, del d.l. n. 193 del 2016 inserisce, sempre nel testo del d.l. n. 167 del 1990, come convertito e poi modificato dalla legge n. 186 del 2014, l'art. 5-octies, che ha aperto una nuova “finestra temporale” per consentire ai contribuenti di avvalersi dell'istituto della collaborazione volontaria, introducendo, però, talune modifiche di carattere procedurale e relative

alla misura delle sanzioni irrogabili, così conferendo all'istituto un carattere di novità rispetto a quanto previsto in origine.

Il ricordato art. 5-octies rinvia a diverse disposizioni della legge n. 186 del 2014, ma non anche all'art. 1, comma 7, che non solo prevedeva espressamente la destinazione del gettito fiscale, così recuperato, ad un «apposito capitolo» dell'entrata del bilancio dello Stato, ma ne disponeva altresì la successiva destinazione, «anche mediante riassegnazione», alle finalità specifiche elencate dalla medesima disposizione.

5.2.– Ciò posto, occorre muovere dalla considerazione che anche le entrate di cui qui si discute «riguardano il gettito tributario originariamente evaso attraverso la violazione degli obblighi dichiarativi e, successivamente, “emerso” in applicazione delle citate procedure» (sentenza n. 66 del 2016).

Come dedotto in entrambi i ricorsi, lo statuto di autonomia per il Trentino-Alto Adige prevede che le quote del gettito tributario percepite nei territori provinciali siano ripartite tra lo Stato e le Province autonome secondo criteri che assegnano a ciascuna Provincia autonoma gli otto decimi dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) riscossa sul territorio provinciale e i nove decimi di tutte le altre entrate tributarie erariali (compresa l'IVA sulle importazioni), dirette o indirette, comunque denominate, inclusa l'imposta locale sui redditi, ad eccezione di quelle di spettanza regionale o di altri enti pubblici (art. 75, comma 1, lettere da a a g, dello statuto speciale).

È da precisare che nell'ammontare delle quote di tributi erariali devolute alle Province sono comprese anche le entrate afferenti all'ambito regionale e provinciale affluite, in attuazione di disposizioni legislative o amministrative, a uffici situati fuori del territorio della Regione e delle rispettive Province (art. 75-bis, comma 1).

Lo statuto di autonomia, inoltre, attribuisce alle Province autonome le compartecipazioni al gettito e le addizionali a tributi erariali che le leggi dello Stato attribuiscono agli enti locali del territorio provinciale (art. 80, comma 3).

Con riferimento alla potestà comunque riconosciuta allo Stato di riservare all'erario gettiti di natura tributaria riscossi nel territorio delle due Province autonome, la giurisprudenza di questa Corte (pur maturata in relazione alle norme statutarie vigenti prima delle modifiche operate in attuazione del citato accordo del 15 ottobre 2014: sentenze n. 142 del 2012 e n. 182 del 2010) ne ha subordinato la legittimità alla verifica della sussistenza di tutte le condizioni tassativamente individuate dalla normativa statutaria (ora dettata dall'art. 75-bis, comma 3-bis).

Tali condizioni sono costituite dal collegamento con l'introduzione di maggiorazioni di aliquote o con l'istituzione di nuovi tributi, il cui gettito sia destinato per legge alla copertura, ai sensi dell'art. 81 Cost., di nuove specifiche spese di carattere non continuativo e non rientranti nelle materie di competenza della Regione o delle Province.

Occorre poi che la misura risulti temporalmente delimitata, con gettito contabilizzato distintamente nel bilancio statale, ferma restando l'inammissibilità di riserve destinate al raggiungimento di obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica.

5.3.– In base a quanto illustrato, e partendo dalla constatazione che «la disciplina delle procedure di collaborazione volontaria non determina alcuna maggiorazione di aliquota né una generale modifica dei tributi, trattandosi, a legislazione fiscale sostanzialmente immutata, del gettito tributario originariamente dovuto ed illecitamente sottratto» (così, ancora, sentenza n. 66 del 2016), il complessivo quadro normativo è chiaro: se le disposizioni denunciate nel presente giudizio dovessero essere interpretate nel senso di sottrarre alle Province, in tutto o in parte, il gettito ottenuto attraverso la nuova procedura di collaborazione volontaria, esse si porrebbero in contrasto con le disposizioni dell'ordinamento finanziario dettato dallo statuto di autonomia, che tale devoluzione, invece, prevedono pro quota.

Non può essere questa, tuttavia, la corretta interpretazione delle disposizioni oggetto d'impugnazione.

A differenza della disciplina relativa all'originaria fase della collaborazione volontaria, nell'attuale regolamentazione manca una espressa previsione legislativa di destinazione specifica delle somme recuperate dall'evasione. Infatti, nel comma 5-octies introdotto dall'art. 7, comma 1, del d.l. n. 193 del 2016, come convertito, non compare alcun richiamo al comma 7 dell'art. 1 della legge n. 186 del 2014, che quella destinazione espressamente continua a prevedere per le sole risorse derivanti dalla prima fase di applicazione dell'istituto.

Solo il citato comma 7 dell'art. 1 della legge n. 186 del 2014, oltre a fare riferimento ad un apposito capitolo nel bilancio dello Stato nel quale far confluire le somme recuperate, prevede che esse vengano destinate, «anche mediante riassegnazione», alla soddisfazione di specifiche finalità, analiticamente indicate.

Vero che la legge di bilancio per il 2017 contempla anch'essa un apposito capitolo di bilancio, ove viene fatto confluire il gettito "emerso" per effetto della collaborazione volontaria. Ma proprio il mancato richiamo alla disposizione che imprimeva al gettito ottenuto la destinazione a specifiche finalità, da soddisfare mediante riassegnazione delle relative somme, implica che l'allocatione in tale capitolo della somma "emersa" in attuazione della nuova fase della collaborazione volontaria non incide sul successivo, necessario, riparto secondo le normative statutarie (e di attuazione statutaria) relative a ciascuna autonomia speciale.

In tal senso, del resto, è orientata la stessa difesa spiegata, in entrambi i giudizi, dall'Avvocatura generale dello Stato, secondo la quale le norme impugnate non configurano «alcuna riserva erariale in senso tecnico».

Per l'Avvocatura generale dello Stato, in particolare, il comma 633 dell'art. 1 della legge n. 232 del 2016 si limiterebbe a fornire «una mera stima» delle maggiori entrate per l'anno 2017, attese in esito alla nuova fase della procedura di collaborazione volontaria, non potendosi rinvenire «nelle disposizioni impugnate elementi che inducano ad avvalorare l'interpretazione» prospettata dalle ricorrenti.

Alla luce di questa complessiva interpretazione – sulla quale, tra l'altro, in sede di udienza pubblica sia le ricorrenti sia la resistente hanno mostrato di concordare – tutte le questioni sollevate dalle Province autonome di Trento e di Bolzano devono essere dichiarate non fondate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7 del decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e per il finanziamento di esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, dalla legge 1° dicembre 2016, n. 225, e degli artt. 1, commi da 633 a 636, e 2 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 dalla Provincia autonoma di Trento, in riferimento all'art. 82 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), con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7 del d.l. n. 193 del 2016, come convertito, e degli artt. 1, commi da 633 a 636, e 2 della legge n. 232 del 2016, promossa dalla Provincia autonoma di Bolzano, in riferimento all'art. 82 del d.P.R. n. 670 del 1972, con la memoria depositata il 13 novembre 2017;

3) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7 del d.l. n. 193 del 2016, come convertito, e degli artt. 1, commi da 633 a 636, e 2 della legge n. 232 del 2016, promosse dalla Provincia autonoma di Trento, in riferimento agli artt. 75, 75-

bis, 79, 80, 103, 104 e 107 del d.P.R. n. 670 del 1972, agli artt. 5 e 6 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) ed al principio di leale collaborazione, in relazione all'art. 120 della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7 del d.l. n. 193 del 2016, come convertito, e degli artt. 1, commi da 633 a 636, e 2 della legge n. 232 del 2016, promosse dalla Provincia autonoma di Bolzano, in riferimento agli artt. 75, 75-bis, 79, 103, 104 e 107 del d.P.R. n. 670 del 1972, al d.lgs. n. 268 del 1992 ed al principio di leale collaborazione, in relazione all'art. 120 Cost., con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 dicembre 2017.

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

Depositata in Cancelleria il 14 dicembre 2017.

Sentenza: 7 novembre 2017, n. 274

Materia: Bilancio e contabilità

Parametri invocati: art. 81, terzo comma, Costituzione

Giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente Consiglio dei Ministri

Oggetto: Art. 6 della legge della Regione Liguria 2 novembre 2016, n. 26 (Assestamento al bilancio di previsione della Regione Liguria per gli anni finanziari 2016-2018), in riferimento all'art. 81, terzo comma, Costituzione

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 6 della legge della Regione Liguria 2 novembre 2016, n. 26 (Assestamento al bilancio di previsione della Regione Liguria per gli anni finanziari 2016-2018);

- illegittimità costituzionale, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), della legge della Regione Liguria 9 agosto 2016, n. 20 (Rendiconto generale dell'amministrazione della Regione Liguria per l'esercizio finanziario 2015).

Estensore nota: Domenico Ferraro

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'articolo 6 della legge della Regione Liguria 2 novembre 2016, n. 26 (Assestamento al bilancio di previsione della Regione Liguria per gli anni finanziari 2016-2018), in riferimento all'art. 81, terzo comma, Costituzione.

Il ricorrente evidenzia che l'art. 6 prevede l'applicazione al bilancio di una quota libera di avanzo di amministrazione, pari ad euro 3.509.506,73, impiegata per incrementare l'accantonamento nel Fondo crediti di dubbia esigibilità per l'anno 2016, come indicato nella nota integrativa all'assestamento del bilancio di previsione 2016-2018.

Questa previsione sarebbe in contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost., trattandosi di posta fittiziamente creata ma in realtà inesistente, alla quale non corrisponderebbe un correlato risultato positivo di amministrazione riferito all'esercizio finanziario 2015.

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, la suddetta quota di avanzo libero sarebbe stata impropriamente determinata. La Corte evidenzia, riportando le cifre esatte, che vi sarebbe al contrario un risultato negativo di amministrazione della Regione Liguria.

Secondo il ricorrente, è vero che le Regioni hanno la facoltà di impiegare l'eventuale quota del risultato di amministrazione "svincolata" dopo l'approvazione del rendiconto per finanziare lo stanziamento del Fondo crediti di dubbia esigibilità dell'esercizio successivo a quello cui il rendiconto si riferisce, sulla base di quanto al riguardo previsto dal principio contabile applicato, concernente la contabilità finanziaria (art. 42, comma 7, e allegato n. 4/2, punto 3.3, 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*") ma la Regione Liguria non avrebbe tuttavia dimostrato né l'esistenza, né l'ammontare delle risorse svincolate dopo l'approvazione del rendiconto e, come tali, disponibili per il finanziamento del Fondo crediti di dubbia esigibilità.

Secondo il ricorrente, la facoltà prevista dal comma 7 dell'art. 42 del d.lgs. 118/2011 non sia in concreto esercitabile, non esistendo fondi liberi e, quindi, risorse “*svincolate*”, da destinare al finanziamento del Fondo crediti di dubbia esigibilità.

Il Presidente del Consiglio dei ministri evidenzia che dai documenti di bilancio risulterebbe che al 31 dicembre 2015 la Regione Liguria non disponeva di alcuna quota di risultato di amministrazione “*svincolata*”, libera e disponibile, destinabile, come tale, al finanziamento dello stanziamento del Fondo crediti di dubbia esigibilità per l'anno 2016.

Infine, il Presidente del Consiglio dei ministri osserva, con successiva memoria, che la mancata impugnazione della legge reg. Liguria 9 agosto 2016, n. 20 (Rendiconto generale dell'amministrazione della regione Liguria per l'esercizio finanziario 2015), di approvazione del rendiconto, non potrebbe comportare la preclusione dell'odierna contestazione della legittimità costituzionale della legge di assestamento del bilancio di previsione, sia perché la determinazione del cosiddetto “*avanzo libero disponibile*” sarebbe estranea al contenuto precettivo e vincolante di quella legge, sia perché la mancata impugnazione della legge “*presupposta*” non esplicherebbe alcun effetto preclusivo della successiva impugnazione della legge emanata sul “*presupposto*” di quella.

Il ricorrente ritiene pertanto che la Corte, qualora dichiarasse l'illegittimità costituzionale dell'art. 6 della legge reg. Liguria 26/2016, ben potrebbe altresì dichiarare l'illegittimità costituzionale derivata della legge reg. Liguria 20/2016, nella parte in cui determina, nei modi ivi indicati, il presunto avanzo libero disponibile di amministrazione successivamente assunto dall'impugnato art. 6 a base dell'incremento dello stanziamento destinato al finanziamento del Fondo crediti di dubbia esigibilità.

La Regione Liguria, costituita in giudizio, sostiene l'inammissibilità e, comunque, l'infondatezza della questione sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Secondo la Regione Liguria la quota di avanzo libero non sarebbe stata “*inventata*” dalla legge regionale di assestamento del bilancio di previsione, ma sarebbe frutto del definitivo accertamento dell'avanzo di amministrazione attraverso la legge reg. 20/2016 di approvazione del rendiconto, con la quale sarebbe stato accertato dalla Regione un risultato positivo di amministrazione al 31 dicembre 2015.

La Regione Liguria evidenzia che la legge regionale di approvazione del rendiconto per l'esercizio 2015, debitamente corredata dal parere del Collegio dei revisori, non sarebbe stata oggetto di impugnativa da parte dello Stato, come deliberato in data 4 ottobre 2016 dal Consiglio dei ministri.

Pertanto, con l'art. 6 della legge reg.26/2016 si sarebbe legittimamente fatto riferimento al dato accertato in sede di rendiconto. Con successiva memoria la Regione Liguria ha ribadito che il risultato di amministrazione del proprio rendiconto al 31 dicembre 2015 sarebbe determinato in conformità a quanto stabilito dall'art. 42, comma 1, del d.lgs. 118/2011.

Tale risultato di amministrazione sarebbe quindi positivo, e da esso dovrebbero essere dedotte le quote accantonate e vincolate così come previsto dal citato art. 42 del d.lgs. 118/2011 e come riportato nella seconda parte del prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione al rendiconto regionale per l'esercizio 2015.

La Corte ricorda che la questione sorge in occasione dell'applicazione delle nuove regole contabili introdotte dal d.lgs. 118/2011 nella fase di transizione dalle disposizioni previgenti a quelle nuove.

A decorrere dal 1° gennaio 2015, ai sensi dell'art. 1, secondo periodo, del d.lgs. 118/2011, è entrata in vigore la nuova disciplina sull'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, con conseguente cessazione di efficacia delle disposizioni legislative regionali incompatibili con il decreto medesimo.

La corte, dopo attenta analisi ritiene che sia necessario valutare se effettivamente la Regione Liguria possa vantare una differenza “*positiva*” e disponibile rispetto al predetto risultato di amministrazione negativo e, in quanto tale, applicabile al bilancio d'esercizio come voce d'entrata, come poi avvenuto con la legge reg. di assestamento al bilancio 26/2016, oggetto di impugnazione,

oppure se tale soluzione normativa sia costituzionalmente illegittima perché lesiva dell'equilibrio di bilancio.

La Corte ricorda che in merito all'avanzo di amministrazione, ha affermato più volte che esso può essere utilizzato solamente in seguito al definitivo accertamento mediante approvazione del rendiconto e che tale risultato deve essere coerente con i profili giuridici inerenti alle partite creditorie e debitorie.

Sotto tale profilo la complessa articolazione dell'art. 42 del d.lgs. 118/2011, introducendo nella definizione dell'avanzo la distinzione in fondi liberi, accantonati, destinati agli investimenti e vincolati, non fa altro che conferire codificazione a principi enunciati da questa Corte, senza intaccare la natura "mista", finanziaria e giuridica, delle componenti del risultato di amministrazione.

Alla luce di quanto esposto, per la Corte, le censure formulate dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., sono fondate. L'art. 42 del d.lgs. 118/2011 stabilisce, infatti, che *"Il risultato di amministrazione, distinto in fondi liberi, fondi accantonati, fondi destinati agli investimenti e fondi vincolati, è accertato con l'approvazione del rendiconto della gestione dell'ultimo esercizio chiuso, ed è pari al fondo di cassa aumentato dei residui attivi e diminuito dei residui passivi"*.

In tale contesto i calcoli prodotti dalla Regione appaiono un errato rimaneggiamento di grandezze negative, le quali sono completamente diverse dalle componenti previste dalla richiamata disposizione per il calcolo del risultato di amministrazione.

La Corte ritiene comunque che la complessità della legislazione in materia contabile e finanziaria esige tuttavia un analitico esame delle eccezioni poste dalla Regione convenuta.

Per la Corte, non può essere condiviso l'assunto della Regione secondo cui un incongruo risultato di amministrazione possa costituire solida base di partenza per i successivi esercizi poiché, a esso sovrapponendosi, le norme censurate ripetono e aggravano fenomeni distorsivi della finanza regionale già parzialmente oggetto di sindacato negativo da parte della Corte dei conti in sede di parifica.

In tal modo le disposizioni impugnate inerenti alla legge di assestamento del bilancio finiscono per alterare le risultanze degli esercizi precedenti attraverso l'applicazione di partite attive inappropriate o inesistenti.

Per la Corte non può essere condivisa neppure la tesi della Regione secondo cui costituirebbe valida forma di copertura economica l'impiego di mutui autorizzati in sede di bilancio di previsione ma non contratti.

L'entrata in vigore della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), l'inasprirsi della crisi finanziaria e il peggioramento della situazione economica degli enti territoriali hanno indotto il legislatore statale a interdire inequivocabilmente tale pratica.

Attualmente i mutui autorizzati devono essere stipulati nell'anno di autorizzazione e tale stipulazione deve necessariamente precedere, secondo i principi generali, l'avvio di qualsiasi procedura di spesa con essi finanziata.

Si è dovuto tuttavia prendere atto dei dissesti pregressi, consentendo il recupero dei prestiti già autorizzati in passato ma non perfezionati e ciò solo fino alla fine dell'esercizio 2016. In questo senso è intervenuto l'art. 40, comma 2, del d.lgs. 118/2011 – comma 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 quale dispone: *"2. A decorrere dal 2016, il disavanzo di amministrazione derivante dal debito autorizzato e non contratto per finanziare spesa di investimento, risultante dal rendiconto 2015, può essere coperto con il ricorso al debito che può essere contratto solo per far fronte ad effettive esigenze di cassa"*.

Successivamente, tale facoltà, con ulteriori limitazioni, è stata prorogata a tutto il 2016 dall'art. 1, comma 688-*bis*, della legge n. 208 del 2015, introdotto dall'art. 10, comma 3, del

decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113 (Misure finanziarie urgenti per gli enti territoriali e il territorio), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2016, n. 160.

Si tratta di un intervento straordinario per la messa in sicurezza dei conti regionali gravemente pregiudicati dalla prassi sino ad allora esercitate.

La Corte, infine, ricorda che con la sentenza 181/2015, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale di analoghe disposizioni regionali, aveva posto in evidenza come le anticipazioni di liquidità dovessero essere neutralizzate sul piano della competenza, dovendosene limitare l'impiego per il pagamento di debiti, già presenti in bilancio ma scaduti e non onorati. In sostanza esse devono operare in termini di sola cassa per fronteggiare la carenza di liquidità e gli adempimenti conseguenti alla normativa nazionale ed europea.

Ne consegue che l'anticipazione di liquidità, per il suo carattere neutrale rispetto alla capacità di spesa dell'ente, deve essere finalizzata esclusivamente al pagamento dei debiti scaduti relativi a partite già presenti nelle scritture contabili di precedenti esercizi e non figurare come componente attiva del risultato di amministrazione.

La Corte conclude che, in considerazione dell'inscindibile connessione genetica esistente con la norma impugnata e dell'ineffettibile principio di continuità tra le risultanze dei bilanci che si succedono nel tempo, l'illegittimità costituzionale dell'art. 6 della legge reg. Liguria 26/2016 deve 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), all'intera legge reg. Liguria n. 20 del 2016 di approvazione del rendiconto 2015.

Bilancio e contabilità pubblica - Assestamento al bilancio di previsione per gli anni finanziari 2016-2018 - Determinazione di una quota libera di avanzo di amministrazione, impiegata per alimentare l'accantonamento nel Fondo crediti di dubbia esigibilità per l'anno 2016. - Legge della Regione Liguria 2 novembre 2016, n. 26 (Assestamento al bilancio di previsione della Regione Liguria per gli anni finanziari 2016-2018), art. 6; legge della Regione Liguria 9 agosto 2016, n. 20 (Rendiconto generale dell'amministrazione della Regione Liguria per l'esercizio finanziario 2015). - (T-170274) (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.52 del 27-12-2017)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge della Regione Liguria 2 novembre 2016, n. 26 (Assestamento al bilancio di previsione della Regione Liguria per gli anni finanziari 2016-2018), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 7-11 gennaio 2017, depositato in cancelleria il 10 gennaio 2017 ed iscritto al n. 2 del registro ricorsi 2017.

Visto l'atto di costituzione della Regione Liguria;

udito nell'udienza pubblica del 7 novembre 2017 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi l'avvocato dello Stato Leonello Mariani per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Luca Antonini per la Regione Liguria.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l’art. 6 della legge della Regione Liguria 2 novembre 2016, n. 26 (Assestamento al bilancio di previsione della Regione Liguria per gli anni finanziari 2016-2018), in riferimento all’art. 81, terzo comma, Cost.

1.1.– Il ricorrente espone che l’art. 6 prevede l’applicazione al bilancio di una quota libera di avanzo di amministrazione, pari a euro 3.509.506,73, impiegata per incrementare l’accantonamento nel Fondo crediti di dubbia esigibilità per l’anno 2016, come indicato nella nota integrativa all’assestamento del bilancio di previsione 2016-2018.

Tale previsione pertanto sarebbe in contrasto con l’art. 81, terzo comma, Cost., trattandosi di posta fittiziamente creata, in realtà inesistente, alla quale non corrisponderebbe un correlato risultato positivo di amministrazione riferito all’esercizio finanziario 2015.

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, la suddetta quota di avanzo libero sarebbe stata impropriamente determinata in quanto il risultato di amministrazione disponibile al 31 dicembre 2015 risulterebbe negativo per euro 254.607.931,79, come risulterebbe aggregando correttamente i dati del prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione.

Più precisamente, l’anzidetta quota “libera” di euro 3.509.506,73 sarebbe stata fittiziamente creata per detrazione dal maggior importo di euro 117.666.638,03, quale disavanzo da mutuo autorizzato e non contratto, indicato nella citata nota integrativa.

Vi sarebbe al contrario un risultato negativo di amministrazione della Regione Liguria pari a euro 254.607.931,79, che corrisponderebbe alla somma dell’ammontare residuo del disavanzo da mutuo autorizzato e non contratto – euro 114.157.131,30, risultante dalla sottrazione dall’importo originario di euro 117.666.638,03 della somma di euro 3.509.506,73 – e dell’importo del “Fondo anticipazioni liquidità di cui al D.L 119/2015” – euro 140.450.800,49.

Il ricorrente osserva che, se è vero che le Regioni hanno la facoltà di impiegare l’eventuale quota del risultato di amministrazione “svincolata” dopo l’approvazione del rendiconto per finanziare lo stanziamento del Fondo crediti di dubbia esigibilità dell’esercizio successivo a quello cui il rendiconto si riferisce, sulla base di quanto al riguardo previsto dal principio contabile applicato, concernente la contabilità finanziaria (art. 42, comma 7, e allegato n. 4/2, punto 3.3, 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 Regione Liguria non avrebbe tuttavia dimostrato né l’esistenza, né l’ammontare delle risorse svincolate dopo l’approvazione del rendiconto e, come tali, disponibili per il finanziamento del Fondo crediti di dubbia esigibilità.

Secondo il ricorrente, sarebbe pertanto evidente che, in presenza di un disavanzo di amministrazione, vale a dire di un risultato negativo di gestione, la facoltà prevista dal comma 7 dell’art. 42 del d.lgs. n. 118 del 2011 non sia in concreto esercitabile, non esistendo fondi liberi e, quindi, risorse “svincolate”, da destinare al finanziamento del Fondo crediti di dubbia esigibilità.

Le risorse destinate ad altri fini ma non ancora impegnate – come, appunto, quelle afferenti a mutui autorizzati ma non contratti – ove l’amministrazione intendesse mutarne la destinazione, dovrebbero essere prioritariamente destinate, in ossequio a quanto disposto dal comma 1 dell’art. 42 citato, e comunque nella prospettiva del pareggio di bilancio imposto dall’art. 81, primo comma, Cost., al ripiano del “disavanzo da recuperare”.

In definitiva, la contestuale esistenza di un disavanzo di amministrazione e di un avanzo (libero) di amministrazione sarebbe una vera e propria contraddizione in termini.

Tanto premesso, il Presidente del Consiglio dei ministri evidenzia che dai documenti di bilancio risulterebbe che al 31 dicembre 2015 la Regione Liguria non disponeva di alcuna quota di risultato di amministrazione “svincolata”, libera e disponibile, destinabile, come tale, al finanziamento dello stanziamento del Fondo crediti di dubbia esigibilità per l’anno 2016.

Infatti, dal «prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione e relativa composizione» al 31 dicembre 2015 (di cui a pag. 36 delle Tabelle allegate alla legge impugnata, pubblicata alla pag. 64 del Bollettino ufficiale della Regione Liguria n. 20 del 2016) – prospetto peraltro identico a

quello allegato alla legge di approvazione del Rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2015 (pag. 68 delle relative

Tablelle pubblicate alle pagg. 464-465 del B.U.R.L. n. 16 del 2016) – deriverebbe che il risultato di amministrazione al 31 dicembre 2015 della Regione Liguria era, al netto delle quote accantonate e vincolate, negativo per euro 254.607.931,79.

Il Presidente del Consiglio dei ministri osserva che, come si evincerebbe dagli allegati alla legge di approvazione del rendiconto (pag. 465 del B.U.R.L. n. 16 del 2016), la Regione Liguria avrebbe reperito le relative risorse – per complessivi euro 3.509.506,73 – stornandole dal «disavanzo autorizzato», di ammontare pari a complessivi euro 258.117.438,52 e costituito dalla «componente negativa per mutuo autorizzato e non contratto» (euro 117.666.638,03), nonché dal «Fondo anticipazioni liquidità di cui al D.L. 179/2015» (euro 140.450.800,49).

Più precisamente, la “creazione” dell'«avanzo libero disponibile» di euro 3.509.506,73 sarebbe avvenuta detraendo dal «disavanzo autorizzato» di cui sopra – euro 258.117.438,52 – il «disavanzo da ripianare» risultante dal rendiconto generale e iscritto nel bilancio di previsione – euro 254.607.931,79 – (euro 258.117.438,52 – euro 254.607.931,79 = euro 3.509.506,73).

In definitiva, il reperimento di risorse da destinare all'incremento del Fondo crediti di dubbia esigibilità sarebbe stato realizzato non già mediante l'impiego di fondi – effettivamente – liberi e disponibili, come previsto e consentito dall'art. 42, comma 7, del d.lgs. n. 118 del 2011, bensì attraverso lo storno di risorse già destinate ad altri fini, quali il rimborso di mutui o di anticipazioni di liquidità.

In altri termini, l'importo di euro 3.509.506,73 – risultante dalla differenza tra il «disavanzo autorizzato» e il «disavanzo da ripianare» – avrebbe dovuto essere correttamente impiegato per la riduzione del disavanzo da recuperare accertato con l'approvazione del rendiconto della gestione dell'esercizio 2015, disavanzo comprensivo anche della quota riferibile al «disavanzo da debito autorizzato e non contratto»: se ciò fosse avvenuto, l'ammontare di tale componente del disavanzo complessivo della Regione Liguria si sarebbe ridotto di un pari importo – scendendo da euro 117.666.638,03 a euro 114.157.131,30 – contribuendo di conseguenza a un più celere rientro dal disavanzo accertato dell'ente territoriale.

Infine, il Presidente del Consiglio dei ministri osserva, con successiva memoria, che la mancata impugnazione della legge reg. Liguria 9 agosto 2016, n. 20 (Rendiconto generale dell'amministrazione della regione Liguria per l'esercizio finanziario 2015), di approvazione del rendiconto, non potrebbe comportare la preclusione dell'odierna contestazione della legittimità costituzionale della legge di assestamento del bilancio di previsione, sia perché la determinazione del cosiddetto “avanzo libero disponibile” sarebbe estranea al contenuto precettivo e vincolante di quella legge, sia perché la mancata impugnazione della legge “presupposta” non esplicherebbe alcun effetto preclusivo della successiva impugnazione della legge emanata sul “presupposto” di quella.

Il ricorrente ritiene pertanto che questa Corte, qualora dichiarasse l'illegittimità costituzionale dell'art. 6 della legge reg. Liguria n. 26 del 2016, ben potrebbe altresì dichiarare l'illegittimità costituzionale derivata della legge reg. Liguria n. 20 del 2016, nella parte in cui determina, nei modi ivi indicati, il (presunto) avanzo libero disponibile di amministrazione successivamente assunto dall'impugnato art. 6 a base dell'incremento dello stanziamento destinato al finanziamento del Fondo crediti di dubbia esigibilità.

1.2.– Si è costituita in giudizio la Regione Liguria, deducendo l'inammissibilità e, comunque, l'infondatezza della questione sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Secondo la Regione Liguria la quota di avanzo libero di euro 3.509.506,73 non sarebbe stata “inventata” dalla legge regionale di assestamento del bilancio di previsione, ma sarebbe frutto del definitivo accertamento dell'avanzo di amministrazione attraverso la legge reg. n. 20 del 2016 di approvazione del rendiconto, con la quale sarebbe stato accertato dalla Regione un risultato positivo di amministrazione al 31 dicembre 2015, pari a euro 124.704.879,50.

La suddetta quota di avanzo libero, di euro 3.509.506,73, deriverebbe quindi dalla capienza dell'avanzo di amministrazione, dopo la specifica considerazione contabile delle suddette voci e si ricaverebbe dalla nota 6 posta in calce al «prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione alla fine dell'esercizio», pubblicato alle pagg. 464-465 del B.U.R.L. n. 16 del 2016.

La Regione Liguria evidenzia che la legge regionale di approvazione del rendiconto per l'esercizio 2015, debitamente corredata dal parere del Collegio dei revisori, non sarebbe stata oggetto di impugnativa da parte dello Stato, come deliberato in data 4 ottobre 2016 dal Consiglio dei ministri. Pertanto, con l'art. 6 della legge reg. n. 26 del 2016 si sarebbe legittimamente fatto riferimento al dato accertato in sede di rendiconto.

Al risultato negativo complessivo di amministrazione pari a euro 254.607.931,79, concorrerebbero: a) il citato accantonamento di euro 140.450.800,49, relativo al Fondo anticipazioni liquidità di cui al decreto-legge 13 novembre 2015, n. 179 (Disposizioni urgenti in materia di contabilità e di concorso all'equilibrio della finanza pubblica delle Regioni); b) il «disavanzo derivante dal debito autorizzato e non contratto di cui all'art 40 comma 2 del d.lgs. n. 118 del 2011», pari a euro 117.666.638,03.

La Regione Liguria osserva che entrambe queste componenti costituirebbero voci «speciali» contenute all'interno del risultato complessivo di amministrazione e sarebbero regolate, per le Regioni, da specifiche norme – art. 1, commi 698 e seguenti, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)» e art. 40, comma 2, del d.lgs. n. 118 del 2011 – inerenti, rispettivamente, alle modalità di ripiano per il primo e alla copertura del relativo debito per il secondo.

Si tratterebbe, quindi, di «disavanzi autorizzati per legge» e non derivanti dalla gestione del bilancio di previsione.

In particolare, il mancato accertamento del mutuo autorizzato e non contratto sarebbe del tutto temporaneo e reversibile, in quanto attraverso l'effettiva contrazione del prestito, che può avvenire in momenti successivi all'autorizzazione, il relativo disavanzo sarebbe assorbito dal bilancio a seguito della contabilizzazione delle poste di entrata.

La Regione evidenzia inoltre che tale componente costituirebbe una posta specifica e speciale del sistema contabile delle Regioni, disciplinata già dall'art. 10 della legge 16 maggio 1970, n. 281 (Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario), e, nel tempo, confermata con continuità dall'art. 23 del decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76 (Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni, in attuazione dell'articolo 1, comma 4, della legge 25 giugno 1999, n. 208), e, infine, dall'art. 62 del d.lgs. n. 118 del 2011, fino all'ultima proroga intervenuta con l'art. 688-bis della legge n. 208 del 2015.

Stante quanto sopra, il risultato di amministrazione di euro 124.704.879,50 risulterebbe sufficiente alla copertura del totale degli accantonamenti sopra calcolati, in quanto lo stesso sarebbe stato determinato al netto delle entrate non accertate per la mancata contrazione del mutuo autorizzato con il bilancio 2015, ricalcolato nel limite degli importi effettivamente impegnati al 31 dicembre 2015, sui capitoli di spesa di investimento finanziati da detta entrata ai sensi dell'art. 40, comma 2, del d.lgs. n. 118 del 2011.

La resistente precisa che il risultato apparentemente negativo rilevabile dal prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione deriverebbe dalla modalità di esposizione imposta dal modello di cui all'allegato 10 al d.lgs. n. 118 del 2011, modello standard per tutti gli enti territoriali, che, in ogni caso, prevede, laddove la voce «totale parte disponibile» sia negativa, questa specifica annotazione per le Regioni: «in caso di risultato negativo, le regioni indicano in nota la quota del disavanzo corrispondente al debito autorizzato e non contratto distintamente da quella derivante dalla gestione ordinaria».

Con successiva memoria la Regione Liguria ha ribadito che il risultato di amministrazione del proprio rendiconto al 31 dicembre 2015 sarebbe pari a euro 124.704.879,50, e sarebbe così determinato in conformità a quanto stabilito dall'art. 42, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011.

Tale risultato di amministrazione sarebbe quindi positivo, e da esso dovrebbero essere dedotte le quote accantonate e vincolate così come previsto dal citato art. 42 del d.lgs. n. 118 del 2011 e come riportato nella seconda parte del prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione al rendiconto regionale per l'esercizio 2015.

La Regione Liguria evidenzia che la quota delle risorse accantonate e vincolate per l'esercizio 2015 ammonterebbe a un totale di euro 238.862.010,80 (al netto del Fondo anticipazioni liquidità di cui al d.l. n. 179 del 2015, la cui consistenza al 31 dicembre 2015 è pari a euro 140.450.800,49).

Se al risultato di amministrazione di euro 124.704.879,50 venissero sommate le entrate non accertate per la mancata contrazione del mutuo autorizzato con il bilancio 2015 (e pari a euro 117.666.638,03) si otterrebbe l'importo di euro 242.371.517,53, sufficiente alla copertura degli accantonamenti al netto del Fondo anticipazioni liquidità.

2.– Preliminarmente devono essere respinte le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla Regione Liguria. Il ricorso individua con chiarezza le disposizioni impugnate e il parametro costituzionale di cui si assume la violazione e contiene adeguate argomentazioni in merito al dedotto vizio di legittimità inerente alle poste considerate dalla legge di assestamento del bilancio 2016, nonché alla disciplina statale ad esse applicabile, con particolare riferimento anche al d.lgs. n. 118 del 2011.

3.– Occorre premettere che la questione sorge in occasione dell'applicazione delle nuove regole contabili introdotte dal d.lgs. n. 118 del 2011 nella fase di transizione dalle disposizioni previgenti a quelle nuove.

Ciò per effetto della particolare interpretazione che la Regione Liguria ha inteso dare ad alcune di tali regole.

A decorrere dal 1° gennaio 2015, ai sensi dell'art. 1, secondo periodo, del d.lgs. n. 118 del 2011, è entrata in vigore la nuova disciplina sull'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, con conseguente cessazione di efficacia delle disposizioni legislative regionali incompatibili con il decreto medesimo.

Per quanto concerne il risultato di amministrazione, la nuova disciplina prevede una separata evidenza per le quote vincolate e accantonate (art. 42 del d.lgs. n. 118 del 2011): tali partite, infatti, necessitano di essere garantite da adeguate risorse loro specificamente destinate in conformità ai principi della copertura economica.

Si tratta, in altre parole, di risorse che non possono essere assolutamente distratte per essere diversamente impiegate; da tanto deriva l'indisponibilità delle corrispondenti fonti di finanziamento.

Il risultato finale ottenuto dalla Regione Liguria per il rendiconto 2015 è il frutto di un procedimento complesso compiuto in più fasi ed esposto nella legge reg. Liguria n. 20 del 2016 di approvazione del rendiconto generale.

La tabella riassuntiva, dimostrativa del risultato di amministrazione, evidenziava – a fronte di un risultato di amministrazione “positivo” di euro 124.704.879,50 (prima parte della tabella) – la presenza di quote accantonate pari complessivamente a euro 243.288.570,21 (delle quali euro 140.450.800,49 erano dovuti al Fondo per anticipazioni di liquidità di cui al d.l. n. 179 del 2015), nonché di quote vincolate pari complessivamente a euro 132.024.241,08: tanto conduceva quindi a un risultato negativo di euro 254.607.931,79 (seconda parte della tabella).

Una parte di questo disavanzo era rappresentato dalla componente negativa per «mutui autorizzati e non contratti» per un ammontare di euro 117.666.638,03.

Proprio su queste due componenti (il Fondo anticipazioni di liquidità e i mutui autorizzati e non contratti) si fronteggiano le argomentazioni e le repliche delle parti.

È necessario quindi valutare se effettivamente la Regione Liguria possa vantare una differenza “positiva” e disponibile di euro 3.509.506,73 rispetto al predetto risultato di amministrazione (negativo) – e, in quanto tale, applicabile al bilancio d'esercizio come voce d'entrata, come poi avvenuto con la legge reg. di assestamento al bilancio n. 26 del 2016, oggetto di

impugnazione – oppure se tale soluzione normativa sia costituzionalmente illegittima perché lesiva dell'equilibrio di bilancio.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che a fronte di un risultato di amministrazione negativo per oltre 254 milioni di euro non sarebbe possibile riscontrare alcun avanzo disponibile e tale da poter essere utilizzato come fonte di copertura per altri impieghi, come invece avrebbe fatto la Regione Liguria con la censurata legge di assestamento del bilancio n. 26 del 2016.

La resistente eccepisce che dal predetto risultato negativo di amministrazione debba essere considerato a parte il cosiddetto “debito autorizzato”, che sarebbe costituito dal Fondo per anticipazioni di liquidità e dai mutui autorizzati e non contratti.

Tale operazione sarebbe conforme a specifiche previsioni legislative. La somma delle suddette voci (euro 117.666.638,03 e euro 140.450.800,49) – ammontante a euro 258.117.438,52 – sarebbe superiore al risultato negativo di amministrazione (pari a euro 254.607.931,79) e, secondo la Regione Liguria, la differenza (di euro 3.509.506,73) sarebbe liberamente impiegabile come “parte disponibile” (e nella specie utilizzabile, come avvenuto con l'art. 6 della legge reg. Liguria n. 26 del 2016) per alimentare il Fondo crediti di dubbia esigibilità.

Nella memoria la Regione offre anche un diverso metodo di calcolo che conduce peraltro al medesimo risultato.

In merito all'avanzo di amministrazione, questa Corte ha affermato più volte che esso può essere utilizzato solamente in seguito al definitivo accertamento mediante approvazione del rendiconto e che tale risultato deve essere coerente con i profili giuridici inerenti alle partite creditorie e debitorie.

Sotto tale profilo la complessa articolazione dell'art. 42 del d.lgs. n. 118 del 2011, introducendo nella definizione dell'avanzo la distinzione in fondi liberi, accantonati, destinati agli investimenti e vincolati, non fa altro che conferire codificazione a principi enunciati da questa Corte (ex multis, sentenza n. 70 del 2012), senza intaccare la natura “mista”, finanziaria e giuridica, delle componenti del risultato di amministrazione.

Tale natura non viene scalfita ma semmai raffinata dall'introduzione di alcuni istituti come il Fondo pluriennale vincolato e il Fondo dei crediti di dubbia esigibilità, finalizzati ad assicurare appropriate garanzie – sotto il profilo della prudenza – al perseguimento e alla salvaguardia degli equilibri di bilancio.

4.– Alla luce di tali premesse le censure formulate dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., sono fondate.

L'art. 42 del d.lgs. n. 118 del 2011 stabilisce, infatti, che «Il risultato di amministrazione, distinto in fondi liberi, fondi accantonati, fondi destinati agli investimenti e fondi vincolati, è accertato con l'approvazione del rendiconto della gestione dell'ultimo esercizio chiuso, ed è pari al fondo di cassa aumentato dei residui attivi e diminuito dei residui passivi».

In tale contesto i calcoli prodotti dalla Regione appaiono un errato rimaneggiamento di grandezze negative, le quali sono completamente diverse dalle componenti previste dalla richiamata disposizione per il calcolo del risultato di amministrazione.

Tutte le operazioni contabili proposte dalla Regione scontano l'evidente errore di considerare quali componenti attive del risultato di amministrazione due voci, il Fondo di anticipazione di liquidità e il complesso dei mutui autorizzati e non contratti per investimenti che, invece, ineriscono a profili debitori o addirittura si concretano in cespiti inesistenti.

A quest'ultima categoria appartengono i mutui autorizzati e non stipulati, mentre le anticipazioni di liquidità costituiscono elemento influente sulla sola cassa e non un cespite utilizzabile nella parte attiva del bilancio.

La loro contabilizzazione in entrata amplia artificiosamente le risorse disponibili consentendo spese oltre il limite del naturale equilibrio ed esonera, per di più, l'amministrazione dal porre doveroso rimedio al disavanzo effettivo oscurato dall'eccentrica operazione contabile.

Ne deriva, tra l'altro, la mancata copertura delle spese per l'insussistenza dei cespiti in entrata e il conseguente squilibrio del bilancio di competenza, con conseguente aggravio per i risultati di amministrazione negativi provenienti dai precedenti esercizi.

È bene ricordare, infatti, che copertura economica delle spese ed equilibrio del bilancio sono due facce della stessa medaglia, dal momento che l'equilibrio presuppone che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse: nel sindacato di costituzionalità copertura finanziaria ed equilibrio integrano «una clausola generale in grado di operare pure in assenza di norme interposte quando l'antinomia con le disposizioni impugnate coinvolga direttamente il precetto costituzionale: infatti “la forza espansiva dell'art. 81, quarto oggi terzo comma, Cost., presidio degli equilibri di finanza pubblica, si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile” (sentenza n. 192 del 2012)» (sentenza n. 184 del 2016).

La complessità della legislazione in materia contabile e finanziaria esige tuttavia un analitico esame delle eccezioni poste dalla Regione convenuta.

4.1.– La prima riguarda il preteso consolidamento del risultato di amministrazione dell'esercizio 2015 a seguito della sua intervenuta approvazione mediante la legge reg. Liguria n. 20 del 2016. In realtà detta legge presenta – come precedentemente rilevato – risultanze finanziarie alquanto contraddittorie, le quali non consentono la lettura offerta dalla Regione resistente.

In ogni caso una situazione finanziaria così matematicamente anomala non potrebbe comunque costituire un fermo punto di partenza degli esercizi successivi perché sarebbe in patente contrasto con il 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 derivanti nel caso in esame dalle contraddittorie risultanze della legge reg. Liguria n. 20 del 2016.

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» (sentenza n. 89 del 2017), come quella rivendicata dalla Regione Liguria attraverso la legge di variazione del bilancio.

In proposito, non può essere sottaciuto che già in sede di parifica del rendiconto 2015 la Corte dei conti, sezione di controllo della Regione Liguria, con delibera n. 74/2016/PARIFICA, non aveva validato alcune partite di bilancio del rendiconto regionale senza che la successiva legge di approvazione del rendiconto ne avesse preso atto ai fini della rideterminazione del risultato di amministrazione.

Ulteriore sintomo dell'illegittima contabilizzazione della posta relativa al «debito autorizzato e non contratto» – di cui si dirà più analiticamente in prosieguo – si rinviene nell'analisi condotta dalla Corte dei conti, sezione di controllo della Regione Liguria, nella relazione allegata alla decisione di parifica del rendiconto generale della Regione Liguria per l'esercizio finanziario 2016 (udienza 21 luglio 2017).

La Corte dei conti in quella sede – successiva alla contestata legge di variazione di bilancio, ma inerente a operazioni finanziarie a essa antecedenti e quindi pertinenti – ha verificato le spese sostenute dalla Regione negli esercizi 2009-2014-2015-2016, finanziate da mutui autorizzati e non contratti rilevando che « l'esame degli impegni finanziati da mutui autorizzati e non contratti ha evidenziato come le spese [soggette ad analisi a campione non possano essere qualificate come spese di investimento, bensì come spese correnti.

Motivo per cui l'autorizzazione a contrarre mutui, per ciascun esercizio di riferimento, deve essere ridotta per un ammontare pari alle spese correnti che hanno contribuito a determinare il disavanzo finanziario di ciascun esercizio finanziario (2014-2015-2016).

Diversamente, la copertura fornita a tali spese si porrebbe in contrasto con l'art. 119 della Costituzione.

La Regione, nel corso del contraddittorio ha condiviso le osservazioni della Sezione relativamente alla natura corrente di determinate spese ed ha ritenuto le stesse non finanziabili con ricorso all'indebitamento».

In sostanza, non può essere condiviso l'assunto della Regione secondo cui un incongruo risultato di amministrazione possa costituire solida base di partenza per i successivi esercizi poiché, a esso sovrapponendosi, le norme censurate ripetono e aggravano fenomeni distorsivi della finanza regionale già parzialmente oggetto di sindacato negativo da parte della Corte dei conti in sede di parifica.

In tal modo le disposizioni impugnate inerenti alla legge di assestamento del bilancio finiscono per alterare le risultanze degli esercizi precedenti attraverso l'applicazione di partite attive inappropriate o inesistenti.

4.2.– Non può essere condivisa neppure la tesi della Regione secondo cui costituirebbe valida forma di copertura economica l'impiego di mutui autorizzati in sede di bilancio di previsione ma non contratti.

4.2.1.– L'istituto dei “mutui autorizzati e non contratti” è una peculiarità originata da un'eccentrica prassi della gestione finanziaria delle Regioni, che erroneamente la convenuta fa risalire all'art. 10 della legge n. 281 del 1970, il quale non la contemplava affatto: detta prassi consisteva nell'autorizzare spese d'investimento determinandone la copertura con prestiti inseriti nella legge di bilancio regionale, senza vincoli di previo perfezionamento degli stessi.

Il perfezionamento avveniva solo nel caso di impossibilità di finanziare gli investimenti con la liquidità presente in tesoreria.

Tanto veniva giustificato con la finalità di risparmiare in termini di interessi sui prestiti, finalità che peraltro si sarebbe potuta raggiungere in modo più corretto attraverso l'accertamento – ove sussistente – dell'avanzo di amministrazione, unico strumento certo di “copertura giuridica”, dal momento che la mera disponibilità di cassa non costituisce cespite di sicuro affidamento.

A lungo andare – e tenuto conto delle congiunture economiche non favorevoli alle Regioni – un simile modo di sostenere spese di investimento, senza una copertura reale ma mediante il ricorso al fondo cassa regionale, si è rivelato fonte di progressivi incrementi del disavanzo finanziario.

È di palmare evidenza, poi, come un simile meccanismo giuridico fosse in problematico rapporto con il principio dell'equilibrio del bilancio di cui all'art. 81 Cost. e con lo stesso art. 119, sesto comma, Cost., il quale contempla la “regola aurea” secondo cui l'indebitamento può servire solo alla promozione di investimenti e non alla sanatoria di spese per investimenti non coperti.

Il progressivo peggioramento dei risultati di esercizio delle Regioni ha comportato uno stillicidio di “autorizzazioni a consuntivo” per mutui, sovente disallineati dallo stesso costo dell'investimento in ragione della stipulazione parziale (rispetto al preventivato) e dell'anomala diacronia rispetto alle spese già erogate. In sostanza, l'uso distorto di tali prestiti finiva per trasformarli in una sorta di “mutui a pareggio bilancio”, istituti proibiti agli enti locali fin dal decreto-legge 17 gennaio 1977, n. 2 (Consolidamento delle esposizioni bancarie a breve termine di comuni e province) – cosiddetto decreto “Stammati” – convertito, con modificazioni, dalla legge 17 marzo 1977, n. 62.

L'entrata in vigore della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), l'inasprirsi della crisi finanziaria e il peggioramento della situazione economica degli enti territoriali hanno indotto il legislatore statale a interdire inequivocabilmente tale pratica.

Attualmente i mutui autorizzati devono essere stipulati nell'anno di autorizzazione e tale stipulazione deve necessariamente precedere, secondo i principi generali, l'avvio di qualsiasi procedura di spesa con essi finanziata.

Si è dovuto tuttavia prendere atto dei dissesti pregressi, consentendo il recupero dei prestiti già autorizzati in passato ma non perfezionati e ciò solo fino alla fine dell'esercizio 2016.

In questo senso è intervenuto l'art. 40, comma 2, del d.lgs. n. 118 del 2011 – comma 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 quale dispone: «2.

A decorrere dal 2016, il disavanzo di amministrazione derivante dal debito autorizzato e non contratto per finanziare spesa di investimento, risultante dal rendiconto 2015, può essere coperto con il ricorso al debito che può essere contratto solo per far fronte ad effettive esigenze di cassa».

Successivamente, tale facoltà, con ulteriori limitazioni, è stata prorogata a tutto il 2016 dall'art. 1, comma 688-bis, della legge n. 208 del 2015, introdotto dall'art. 10, comma 3, del decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113 (Misure finanziarie urgenti per gli enti territoriali e il territorio), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2016, n. 160.

Si tratta di un intervento straordinario per la messa in sicurezza dei conti regionali gravemente pregiudicati dalla descritta prassi: in definitiva l'eccezionale misura legislativa denota, come in analoghe occasioni, «l'esigenza dello Stato di fronteggiare un problema non circoscritto alla sola Regione

L'indirizzo della subentrata legislazione statale prende in sostanza le mosse dal presupposto che in una fase di complesse operazioni di riaccertamento» della reale situazione finanziaria delle Regioni, «i disavanzi emersi non possano essere riassorbiti in un solo ciclo di bilancio ma richiedano inevitabilmente misure di più ampio respiro temporale» (sentenza n. 107 del 2016).

Ciò ha consentito, ove possibile, associare a spese di investimento non adeguatamente coperte nel passato la stipulazione dei mutui nei casi in cui la non corretta prassi regionale perpetuata oltre la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), avesse contemporaneamente prodotto un disavanzo economico e un deficit di liquidità.

La normativa, infatti, contempla un duplice vincolo:

a) quello del previo riscontro delle esigenze effettive di cassa;

b) quello secondo il quale deve essere rigorosamente mantenuta la destinazione a programmi di investimento già autorizzati ma non finanziati negli esercizi precedenti.

4.2.2.– Nel caso della Regione Liguria l'ammontare dei mutui autorizzati e non contratti risulta pari ad oltre 117 milioni di euro e riguarda la somma dei mutui autorizzati risalenti agli esercizi finanziari 2008, 2009, 2014 e 2015.

Non può essere condivisa la tesi della Regione secondo cui sarebbe stato possibile avvalersi della facoltà di autorizzare nuovi mutui senza contrarli anche nel 2016, in virtù di quanto previsto dall'art. 1, comma 688-bis, della legge n. 208 del 2015.

La Regione Liguria legge tale disposizione come una generale proroga del predetto istituto.

Essa afferma che « il mancato accertamento del mutuo autorizzato e non contratto, è del tutto temporaneo e reversibile, in quanto attraverso l'effettiva contrazione del prestito, che può avvenire in momenti successivi all'autorizzazione, il relativo disavanzo è assorbito dal bilancio a seguito della contabilizzazione delle poste di entrata».

L'art. 1, comma 688-bis, della legge n. 208 del 2015 stabilisce che «anche per l'esercizio 2016, per le sole regioni che nell'anno 2015 abbiano registrato indicatori annuali di tempestività dei pagamenti, calcolati e pubblicati secondo le modalità stabilite dal decreto del Presidente del

Consiglio dei ministri 22 settembre 2014, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 265 del 14 novembre 2014, tenendo conto di quanto disposto dall'articolo 4, comma 4, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125, con un valore inferiore rispetto ai tempi di pagamento di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, e successive modificazioni, sono valide le disposizioni di cui al comma 2, dell'articolo 40, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, con riferimento alla copertura degli investimenti autorizzati».

La formulazione letterale della norma e il suo collegamento con le disposizioni a regime contenute nel d.lgs. n. 118 del 2011 consentono di smentire la tesi regionale secondo cui il mancato accertamento dei mutui negli esercizi precedenti sarebbe temporaneo e reversibile.

Infatti, l'ulteriore ricorso all'indebitamento – sia pure nell'ambito delle precedenti autorizzazioni – è strettamente limitato, anche dalle disposizioni richiamate dalla Regione, alla ricorrenza delle situazioni previste dal citato art. 40, comma 2, del d.lgs. n. 118 del 2011, e non potrebbe essere attivato ad nutum per altre finalità.

Se tali particolari situazioni non ricorrono, e soprattutto se non riguardano fattispecie antecedenti al 2016, trovano pienamente applicazione le nuove previsioni contenute nell'art. 62 del d.lgs. n. 118 del 2011, che limitano il ricorso al debito e lo vincolano strettamente alla soddisfazione di esigenze per spese di investimento.

In proposito l'esplicita formulazione del comma 4 di tale articolo – il quale stabilisce che «Le entrate derivanti da operazioni di debito sono immediatamente accertate a seguito del perfezionamento delle relative obbligazioni, anche se non sono rimosse, e sono imputate agli esercizi in cui è prevista l'effettiva erogazione del finanziamento.

Contestualmente è impegnata la spesa complessiva riguardante il rimborso dei prestiti, con imputazione agli esercizi secondo il piano di ammortamento, distintamente per la quota interessi e la quota capitale» – esclude tassativamente che si possa avviare qualsiasi operazione di investimento prima del perfezionamento del contratto di prestito.

La possibilità – prorogata al 2016 – di ricorrere effettivamente al debito, nei limiti di quello già autorizzato, è espressamente ristretta dalla norma alla sola necessità di fronteggiare effettive esigenze di cassa, e tali esigenze debbono essere altresì correlate al sostegno di spese per investimenti già in precedenza realizzati.

L'art. 40, comma 2, del d.lgs. n. 118 del 2011, quindi, tende a rendere possibile l'ulteriore ricorso al debito solamente per “sanare” e sorreggere quelle situazioni pregresse di spese di investimento già deliberate (o in alcuni casi ancora in corso di esecuzione) finanziate con mutui mai in concreto contratti (in tutto o in parte) anteriormente a tale sanatoria.

Peraltro il sistema finanziario delle autonomie territoriali ha sempre imposto di farsi carico nell'esercizio successivo dei disavanzi derivanti dagli esercizi precedenti, provvedendo immediatamente al loro ripiano.

Ne consegue che la tesi proposta dalla Regione è priva di addentellato positivo e contrasta anzi sia con la lettera che con lo spirito complessivo del sistema.

4.2.3.– In definitiva, la normativa statale di carattere temporaneo, originata dall'esigenza di mettere ordine in prassi regionali risalenti ma non più in linea con la regola aurea precedentemente menzionata con gli altri precetti costituzionali di natura finanziaria, costituisce un intervento eccezionale.

Priva di pregio è la tesi regionale secondo cui il mancato accertamento (recte: perfezionamento) del mutuo autorizzato e non contratto sarebbe temporaneo e reversibile.

Al contrario, tale operazione è temporalmente circoscritta, nei termini sopra specificati, e subordinata alla precisa e analitica indicazione di tutte le spese di investimento – e della loro collocazione nei bilanci precedenti – realizzate negli esercizi anteriori al 2015.

Il perfezionamento di tale sanatoria può avvenire solo con la contrazione dei relativi mutui e alle tassative condizioni previste dall'art. 40, comma 2, del d.lgs. n. 118 del 2011.

Ogni ulteriore ipotesi di sanatoria normativa sarebbe in evidente contrasto – per i motivi già esposti – sia con l’art. 81 Cost., sia con l’art. 119, sesto comma, Cost., il quale consente l’indebitamento di scopo per lo sviluppo e non per sanare spese a suo tempo non conformi al principio della previa copertura economica.

4.3.– Neppure il Fondo anticipazioni di liquidità può essere inserito – al contrario di quanto ritenuto dalla Regione Liguria – tra le partite attive ai fini della determinazione del risultato di amministrazione.

Tale Fondo, da restituire in un arco temporale esteso sino a trenta anni, è stato istituito in base agli artt. 2 e 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), che consentivano alle Regioni di ottenere dallo Stato anticipazioni per pagare debiti scaduti e non onorati.

A seguito della sentenza di questa Corte n. 181 del 2015, il d.l. n. 179 del 2015 stabiliva, all’art. 1, le modalità per rappresentare correttamente in bilancio le anticipazioni incassate nel 2013 e 2014 e a decorrere dal 2015, in modo da sterilizzarne completamente gli effetti economici. Infine, la disciplina recata dal d.l. n. 179 del 2015, vigente pro tempore (cioè relativa all’esercizio finanziario 2015, oggetto del rendiconto approvato con la legge reg. Liguria n. 20 del 2016), è stata abrogata dall’art. 1, comma 705, della legge n. 208 del 2015, a decorrere dal 1° gennaio 2016 e sostituita con quella dettata dall’art. 1, commi da 692 a 701, della medesima legge n. 208 del 2015.

Questa Corte con la sentenza n. 181 del 2015 nel dichiarare l’illegittimità costituzionale di analoghe disposizioni regionali, aveva posto in evidenza come le anticipazioni di liquidità dovessero essere neutralizzate sul piano della competenza, dovendosene limitare l’impiego per il pagamento di debiti, già presenti in bilancio ma scaduti e non onorati. In sostanza esse devono operare in termini di sola cassa per fronteggiare la carenza di liquidità e gli adempimenti conseguenti alla normativa nazionale ed europea.

Ne consegue che l’anticipazione di liquidità, per il suo carattere neutrale rispetto alla capacità di spesa dell’ente, deve essere finalizzata esclusivamente al pagamento dei debiti scaduti relativi a partite già presenti nelle scritture contabili di precedenti esercizi e non figurare come componente attiva del risultato di amministrazione.

4.4.– Un’ulteriore eccezione della resistente riguarda la complessità e l’articolazione degli allegati dai quali deriverebbe il calcolo contestato dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Questa Corte non ignora la complessità tecnica delle regole di redazione dei bilanci degli enti territoriali e in particolare della redazione degli allegati schemi, caratterizzati da un alto grado di analiticità e, talvolta, da un rilevante deficit di chiarezza.

In proposito è stato già affermato che tali regole devono essere assoggettate a interpretazione adeguatrice quando un loro potenziale significato possa entrare in collisione con i fondamentali principi di copertura della spesa e di equilibrio del bilancio contenuti nell’art. 81 Cost. e con gli altri precetti finanziari di rango costituzionale.

Ove ciò non sia possibile siffatte regole risulterebbero costituzionalmente illegittime.

Nel caso in esame, le pur complesse regole della legislazione statale, di cui è stata precedentemente richiamata la ratio, e gli allegati schemi dimostrativi non superano – alla luce di quanto rappresentato dalle parti in giudizio – il perimetro fissato dai precetti finanziari di rango costituzionale, mentre ciò avviene per il collegamento tra gli allegati di bilancio e la norma impugnata e tra i suddetti allegati e la precedente legge di approvazione del rendiconto 2015.

È bene comunque ribadire, con particolare riguardo all’elevata tecnicità degli allegati di bilancio e al conseguente deficit in termini di chiarezza, che la loro sofisticata articolazione deve essere necessariamente compensata – nel testo della legge di approvazione del rendiconto – da una trasparente, corretta, univoca, sintetica e inequivocabile indicazione del risultato di amministrazione e delle relative componenti di legge.

Tali caratteri non si riscontrano nella legge della Regione Liguria di approvazione del rendiconto 2015 – in ordine al cui rapporto di connessione e consequenzialità con la norma impugnata si disporrà in prosieguo – che presenta una struttura normativamente e logicamente incongrua.

5.– Deve essere peraltro precisato che la declaratoria di illegittimità costituzionale dell’art. 6 della legge reg. Liguria n. 26 del 2016 non produce effetti invalidanti nei confronti del Fondo crediti di dubbia esigibilità, il quale – come è noto – è un fondo rischi finalizzato a evitare l’utilizzo di entrate di dubbia e difficile esazione, in ragione del fatto che alla sua determinazione non sono intrinsecamente collegate la dimensione delle anticipazioni di liquidità e quella dei mutui autorizzati e non perfezionati.

Non di meno, tale Fondo – per effetto della presente declaratoria di illegittimità costituzionale – dovrà essere alimentato attraverso risorse alternative.

Viene in questo caso in rilievo il principio dell’equilibrio tendenziale del bilancio, «precetto dinamico della gestione finanziaria (ex plurimis, sentenze n. 213 del 2008, n. 384 del 1991 e n. 1 del 1966), 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).

Anche per la Regione Liguria vale dunque – considerato il difetto genetico relativo all’impostazione della legge di assestamento del bilancio – la doverosità «dell’adozione di ulteriori appropriate variazioni del bilancio di previsione, in ordine alla cui concreta configurazione permane la discrezionalità dell’amministrazione ma nel rispetto del principio di priorità dell’impiego delle risorse disponibili per le spese obbligatorie e, comunque, per le partite di spesa finanziariamente necessarie come il Fondo crediti di dubbia esigibilità» (sentenza n. 250 del 2013; in senso conforme, sentenza n. 266 del 2013).

6.– In considerazione dell’inscindibile connessione genetica esistente con la norma impugnata e dell’inderogabile principio di continuità tra le risultanze dei bilanci che si succedono nel tempo, l’illegittimità costituzionale dell’art. 6 della legge reg. Liguria n. 26 del 2016 deve 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), all’intera legge reg. Liguria n. 20 del 2016 di approvazione del rendiconto 2015.

L’evidente correlazione con la norma impugnata comporta infatti un rapporto di chiara consequenzialità con la decisione assunta in ordine alla stessa (in senso conforme, ex plurimis, sentenze n. 266 e n. 250 del 2013).

Infatti, l’assenza di un risultato univoco di amministrazione, l’incongruità degli elementi aggregati per il suo calcolo e l’inderogabile principio di continuità tra gli esercizi finanziari – che richiede il collegamento genetico tra i bilanci secondo la loro sequenza temporale – coinvolgono la legge di approvazione del rendiconto 2015 nella sua interezza, non essendo utilmente scindibili gli elementi che ne compongono la struttura.

L’efficacia di diritto sostanziale che il rendiconto riveste in riferimento ai risultati dai quali scaturisce la gestione finanziaria successiva e l’invalidità delle partite destinate, attraverso la necessaria aggregazione, a determinarne le risultanze, pregiudicano irrimediabilmente l’armonia logica e matematica che caratterizza funzionalmente il perseguimento dell’equilibrio del bilancio.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 6 della legge della Regione Liguria 2 novembre 2016, n. 26 (Assestamento al bilancio di previsione della Regione Liguria per gli anni finanziari 2016-2018);

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 della legge della Regione Liguria 9 agosto 2016, n. 20 (Rendiconto generale dell'amministrazione della Regione Liguria per l'esercizio finanziario 2015).

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

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

Depositata in Cancelleria il 20 dicembre 2017.

Elenco delle sentenze di mero rito

Sentenza n. 161/2017, in materia di edilizia e urbanistica;

Sentenza n. 196/2017, in materia di energia;

Sentenza n. 197/2017, in materia di pubblico impiego;

Sentenza n. 230/2017, in materia di infrastrutture energetiche;

