

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 2022

**A cura di Enrico Righi (coordinatore del gruppo di lavoro), Cesare Belmonte,
Francesca Casalotti, Alessandra Cecconi, Domenico Ferraro, Paola Garro,
Carla Paradiso, Beatrice Pieraccioli, Claudia Prina Racchetto, Anna Traniello
Gradassi, Sofia Zanobini**

Gennaio 2023

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 di ciascuna sentenza pubblicate singolarmente.

La sintesi delle sentenze del secondo semestre 2022 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, Alessandra Ceconi, Domenico Ferraro, Paola Garro, Carla Paradiso, Beatrice Pieraccioli, Claudia Prina Racchetto, Anna Traniello Gradassi, Sofia Zanobini.

A tutti va il ringraziamento per il notevole impegno che questa attività comporta, ringraziamento che comprende Antonella Meucci, per quanto riguarda l'attività di composizione del volume.

Ilaria Cirelli

*Dirigente del settore
Assistenza giuridica e legislativa*

Firenze, gennaio 2023

INDICE

Tutela della salute - Test prenatale “NIPT”

Sentenza 24 maggio 2022, n. 161

art. 3 della legge della Regione Puglia 6 agosto 2021, n. 31, (Implementazione del Test prenatale non invasivo “NIPT”)

Pag. 1

Sanità pubblica

Sentenza 24 maggio 2022, n. 164

provvedimento 18 giugno 2021, n. 244 (Provvedimento di limitazione definitiva in merito ai trattamenti previsti dalla Provincia autonoma di Bolzano in tema di certificazione verde per Covid 19 - 18 giugno 2021), del Garante per la protezione dei dati personali e della nota prot. n. 0035891 del 6 luglio 2021, adottata dalla medesima autorità.

Pag. 7

Governo del territorio, edilizia, urbanistica

Sentenza 25 maggio 2022, n. 165

art. 22, comma 2, lett. b), della legge della Regione Lazio 11/08/2008, n. 15, nel testo anteriore alle modifiche apportate dall'art. 2, c. 1°, lett. c), numero 2), della legge della Regione Lazio 27/02/2020, n. 1.

Pag. 19

Bilancio e contabilità pubblica – Armonizzazione dei bilanci pubblici - Modalità di copertura del disavanzo di amministrazione

Sentenza 24 maggio 2022, n. 168

1) artt. 1, comma 3, e 4, della legge della Regione Basilicata 6 maggio 2021, n. 20 (Bilancio di previsione finanziario per il triennio 2021-2023), nonché l'Allegato N. 8, accluso alla relativa Nota integrativa, e l'Allegato O alla medesima legge regionale; 2) art. 6 della legge della Regione Basilicata 2 dicembre 2021, n. 55 (Assestamento del bilancio di previsione finanziario per il triennio 2021-2023) e dell'Allegato O2 alla medesima legge regionale.

Pag. 26

Agricoltura, commercio, turismo, trasporto pubblico locale

Sentenza 21 giugno 2022, n. 179

art. 1, commi 90, 92, 93, 115, 202, 597 e 649, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023)

Pag. 39

Vitalizi, indennità a carattere differito; status dei consiglieri regionali

Sentenza 11 maggio 2022, n. 182

art. 3 L. R. autonoma Friuli Venezia Giulia 13 febbraio 2015, n. 2 (Disposizioni in materia di trattamento economico dei consiglieri e degli assessori regionali, nonché di funzionamento dei gruppi consiliari. Modifiche alle leggi regionali 2/1964, 52/1980, 21/1981, 38/1995, 13/2003, 18/2011 e 3/2014).

Pag. 53

Bilancio e contabilità pubblica

Sentenza 23 giugno 2022, n. 184

dispositivo della Corte dei conti a sezioni riunite in sede giurisdizionale, in speciale composizione, reso all'udienza del 7 ottobre 2021, in relazione al ricorso n. 740/SR/DELC proposto dalla Procura Generale presso la Sezione

<i>giurisdizionale d'appello della Corte dei conti per la Regione Siciliana avverso la decisione di parifica del rendiconto.</i>	Pag.	65
Commercio, tutela dell'ambiente e dei beni culturali, ordinamento civile		
Sentenza 8 giugno 2022, n. 187		
<i>artt. 19, commi 2, 3, 4, lettera b), e 6; 20, commi 1, 2 e 3; 28, commi 7, lettere a) e b), e 10; 61, commi 1 e 2; 83; e 130, comma 1, della l.r. Campania 7/2020 (Testo Unico sul commercio ai sensi dell'articolo 3, comma 1 della legge regionale 14 ottobre 2015, n. 11); artt. 11, comma 1, lettera a), punto 2), lettera c), punto 2), e lettera i), e 57, comma 2, della l.r. Campania 5/2021 (Misure per l'efficientamento dell'azione amministrativa e l'attuazione degli obiettivi fissati dal DEFR 2021-2023 - Collegato alla stabilità regionale per il 2021).</i>	Pag.	78
Impiego pubblico – trattamento economico		
Sentenza 21 giugno 2022, n. 188		
<i>art. 7 della legge della Regione Veneto 6 aprile 2012, n. 13 (Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2012.</i>	Pag.	100
Tutela della salute - dirigenza sanitaria		
Sentenza 7 luglio 2022, n. 189		
<i>artt. 1, 2 (recte: 2, comma 2), 5 e 9 (recte: 9, comma 4) della legge della Regione Valle d'Aosta 9 novembre 2021, n. 31 (Modificazioni alla legge regionale 25 gennaio 2000, n. 5 “Norme per la razionalizzazione dell'organizzazione del Servizio socio-sanitario regionale e per il miglioramento della qualità e dell'appropriatezza delle prestazioni sanitarie, socio-sanitarie e socio-assistenziali prodotte ed erogate nella regione”, e ulteriori disposizioni attinenti ai settori sanitario e sociale).</i>	Pag.	106
Pubblico impiego, ordinamento civile, bilancio, coordinamento della finanza pubblica		
Sentenza 7 luglio 2022, n. 190		
<i>artt. 5, comma 1, lettera f), 14, 50 e da 53 a 57 della legge della Regione Siciliana 15 aprile 2021, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2021. Legge di stabilità regionale); art. 14 della legge della Regione Siciliana 26 novembre 2021, n. 29 (Modifiche alla legge regionale 15 aprile 2021, n. 9. Disposizioni varie).</i>	Pag.	117
Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema		
Sentenza 8 giugno 2022, n. 191		
<i>art. 1, commi 4 e 9, lettera u), della legge della Regione Abruzzo 30 dicembre 2020, n. 45 (Norme a sostegno dell'economia circolare e di gestione sostenibile dei rifiuti).</i>	Pag.	137
Paesaggio		
Sentenza 21 giugno 2022, n. 192		
<i>art. 6, comma 2, lettera c-bis), della legge della Regione Puglia 30 luglio 2009 n. 14 (Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell'attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale), nel testo in vigore anteriormente all'abrogazione disposta dall'art. 1 della legge della Regione Puglia 24 marzo 2021, n. 3.</i>	Pag.	146

<i>Giurisdizione e norme processuali, ordinamento civile (fallimento e procedure concorsuali, liquidazione coatta amministrativa)</i>	
Sentenza 7 luglio 2022, n. 193	
<i>art. 4, comma 1, della legge della Regione Siciliana 9 maggio 2017, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2017. Legge di stabilità regionale).</i>	Pag. 154
 <i>Lavoro e occupazione</i>	
Sentenza 21 giugno 2022, n. 199	
<i>art. 73 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 14 maggio 2021, n. 6, «Disposizioni in materia di finanze, risorse agroalimentari e forestali, biodiversità, funghi, gestione venatoria, pesca sportiva, attività produttive, turismo, autonomie locali, sicurezza, corregionali all'estero, funzione pubblica, lavoro, professioni, formazione, istruzione, ricerca, famiglia, patrimonio, demanio, sistemi informativi, infrastrutture, territorio, viabilità, ambiente, energia, cultura, sport, protezione civile, salute, politiche sociali e Terzo settore (Legge regionale multisettoriale 2021)».</i>	Pag. 163
 <i>Copertura finanziaria; bilanci; finanza pubblica</i>	
Sentenza 5 luglio 2022, n. 200	
<i>artt. 1 e 2 L. R. Siciliana 19 novembre 2021, n. 28 (Norme in materia di funzionamento del Corpo forestale della Regione siciliana) e art. 9, comma 1, lett. a), L. R. Siciliana 21 gennaio 2022, n. 1 (Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio della Regione per l'esercizio 2022).</i>	Pag. 171
 <i>Società a partecipazione pubblica</i>	
Sentenza 7 luglio 2022, n. 201	
<i>artt. 3, comma 2, e 10, comma 3, della legge della Regione Siciliana 26 maggio 2021, n. 12 (Norme in materia di aree sciabili e di sviluppo montano).</i>	Pag. 178
 <i>Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia</i>	
Sentenza 13 settembre 2022, n. 216	
<i>art. 4, commi 17 e 18, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 2 novembre 2021, n. 16 (Misure finanziarie intersettoriali).</i>	Pag. 188
 <i>Governo del territorio, edilizia, urbanistica</i>	
Sentenza 14 settembre 2022, n. 217	
<i>art. 7, legge regionale Veneto 30 giugno 2021, n. 19</i>	Pag. 200
 <i>Edilizia residenziale pubblica, sicurezza primaria</i>	
Sentenza 13 settembre 2022, n. 218	
<i>art. 35, comma 2, della legge della Regione Umbria 18 novembre 2021, n. 15, recante "Ulteriori modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 28 novembre 2003, n. 23 (Norme di riordino in materia di edilizia residenziale sociale)" che sostituisce il testo dell'art. 39, comma 1, lettera b), della legge della Regione Umbria 28 novembre 2003, n. 23 (Norme di riordino in materia di edilizia residenziale sociale)</i>	Pag. 212

Edilizia e urbanistica – Energia - Ambiente - Aree protette, parchi e riserve naturali

Sentenza 13 settembre 2022, n. 221

artt. 64, comma 1, lettera a); 75, comma 1, lettera b), numeri 2), 3), 4) e 5), e lettera c), e 81 della legge della Regione Lazio 11 agosto 2021, n. 14 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità regionale 2021 e modifiche di leggi regionali). Art. 6 della legge della Regione Lazio 30 dicembre 2021, n. 20 (Legge di stabilità regionale 2022).

Pag. 218

Ambiente, Agricoltura

Sentenza 6 ottobre 2022, n. 222

art. 15, art. 17, art. 24 legge regionale Lombardia 6 agosto 2021, n. 15 (Assesamento al bilancio 2021-2023 con modifiche di leggi regionali).

Pag. 231

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

Sentenza 6 ottobre 2022, n. 229

art. 1 della legge della Regione Toscana 30 dicembre 2020, n. 101 (Disposizioni concernenti gli interventi sugli edifici a destinazione d'uso industriale o artigianale e commerciale al dettaglio. Proroga del termine per la presentazione dei titoli abilitativi degli interventi edilizi straordinari. Modifiche alla l.r. 24/2009), che modifica l'art. 3-bis della legge della Regione Toscana 8 maggio 2009, n. 24 recante «Misure urgenti e straordinarie volte al rilancio dell'economia e alla riqualificazione del patrimonio edilizio esistente».

Pag. 238

Bilancio

Sentenza 5 ottobre 2022, n. 233

art. 6 della legge della Regione Siciliana 17 marzo 2016, n. 3 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2016. Legge di stabilità regionale).

Pag. 247

Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema; ordinamento penale

Sentenza 6 ottobre 2022, n. 235

artt. 2, 3 e 8 della legge della Regione Abruzzo 8 giugno 2021, n. 14 (Nuova disciplina del Parco naturale regionale Sirente Velino e revisione dei confini. Modifiche alla l.r. 42/2011).

Pag. 256

Ordinamento civile, tutela dell'ambiente

Sentenza 5 ottobre 2022, n. 236

art. 1 della legge della Regione Calabria 28 dicembre 2021, n. 41, recante "Modifica dell'articolo 27 della legge regionale 21 agosto 2007, n. 18 (Norme in materia di usi civici). Proroga termini".

Pag. 266

Foreste; paesaggio; autorizzazione paesaggistica

Sentenza 9 novembre 2022, n. 239

art. 1 della L.R. Toscana 28 dicembre 2021, n. 52.

Pag. 276

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

Sentenza 19 ottobre 2022, n. 240

artt. 2, 3, 4 e 5 della legge della Regione Puglia 30/11/2021, n. 39 recante «Modifiche alla legge regionale 31 maggio 1980, n. 56 (Tutela ed uso del territorio), disposizioni in materia urbanistica, modifica alla legge regionale

27 luglio 2001, n. 20 (Norme generali di governo e uso del territorio), modifica alla legge regionale 6 agosto 2021, n. 25 (Modifiche alla legge regionale 11 febbraio 1999, n. 11 “Disciplina delle strutture ricettive ex artt. 5, 6 e 10 della legge 17 maggio 1983, n. 217 delle attività turistiche ad uso pubblico gestite in regime di concessione e delle associazioni senza scopo di lucro” e disposizioni varie) e disposizioni in materia derivazione acque sotterranee».....	Pag.	283
Tutela della salute - analisi genomica avanzata		
Sentenza 9 novembre 2022, n. 242 artt. 1, comma 2, 5 e 6 della legge della Regione Puglia 6 agosto 2021, n. 28 (Istituzione del Servizio di analisi genomica avanzata con sequenziamento della regione codificante individuale); art. 7 della legge della Regione Puglia 30 novembre 2021, n. 36.....	Pag.	304
Governo del territorio, Edilizia, urbanistica, paesaggio		
Sentenza 19 ottobre 2022, n. 248 Art. 13, commi 60 e 61, della legge della Regione Sardegna 22 novembre 2021, n. 17. Art. 3 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna). Art. 39, comma 1, lettera b), della l.r. Sardegna n. 17 del 2021.....	Pag.	315
Ambiente e paesaggio		
Sentenza 23 novembre 2022, n. 251 Art. 6, c. 1°, lett. a), della legge della Regione Lombardia 16 dicembre 2021, n. 23.....	Pag.	326
Tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali		
Sentenza 22 novembre 2022, n. 252 art. 1, comma 1, della legge della Regione Siciliana 29 luglio 2021, n. 19 (Modifiche alla legge regionale 10 agosto 2016, n. 16 in materia di compatibilità delle costruzioni realizzate in aree sottoposte a vincolo).	Pag.	335
Ordinamento civile		
Sentenza 20 dicembre 2022, n. 253 art. 29-bis della legge della Regione Molise 8 aprile 1997, n. 7 (Norme sulla riorganizzazione dell’amministrazione regionale secondo i principi stabiliti dal decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29)..	Pag.	342
Caccia		
Sentenza 23 novembre 2022, n. 254 artt. 43, comma 3, e 13, comma 3, lettera a), della legge reg. Lombardia n. 26 del 1993 e dell’art. 10, comma 3, della legge n. 157 del 1992.	Pag.	352
Impiego pubblico - Personale regionale – Bilancio e contabilità pubblica		
Sentenza 23 novembre 2022, n. 255 artt. 5, c. 3, 19, 25, 26 e 29; 6, c. 32; 20, c. 1; e 35, c. 5, della legge della Regione Sardegna 22/11/2021, n. 17 (Disposizioni di carattere istituzionale- finanziario e in materia di sviluppo economico e sociale).	Pag.	360

Protezione civile

Sentenza 9 novembre 2022, n. 264

art. 24, comma 9, della legge della Regione Umbria 22 febbraio 2005, n. 11 (Norme in materia di governo del territorio: pianificazione urbanistica comunale).

Pag. 377

Impiego pubblico – assunzioni a tempo indeterminato e disciplina delle graduatorie

Sentenza 23 novembre 2022, n. 267

art. 5, commi 9 e 10, e 18 della legge Regione Valle d’Aosta 22 dicembre 2021, n. 35 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste “Legge di stabilità regionale per il triennio 2022/2024”. Modificazioni di leggi regionali).

Pag. 384

Armonizzazione dei bilanci pubblici

Sentenza 1° dicembre 2022, n. 268

legge reg. Molise n. 17 del 2020 (Rendiconto generale della Regione Molise per l’esercizio finanziario 2019), e, in particolare, la Tabella 1 contenuta nell’Allegato 30 alla medesima legge e la legge reg. Molise n. 3 del 2021. . .

Pag. 393

Elenco delle sentenze di mero rito

Pag. 404

Sentenza: 24 maggio 2022, n. 161

Materia: tutela della salute - test prenatale “NIPT”

Parametri invocati: art. 117, secondo comma, lettera m), e terzo comma della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 3 della legge della Regione Puglia 6 agosto 2021, n. 31, (Implementazione del Test prenatale non invasivo “NIPT”)

Esito: illegittimità costituzionale dell’intera l.r. Puglia 31/2021

Estensore nota: Cesare Belmonte

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l’art. 3 della legge della Regione Puglia 6 agosto 2021, n. 31 (Implementazione del Test prenatale non invasivo “NIPT”).

La disposizione impugnata prevede che la Regione Puglia, in via sperimentale, al fine di migliorare la qualità della gravidanza delle partorienti, per la durata di due anni dalla data di entrata in vigore della medesima legge regionale, dispone l’erogazione del NIPT test, quale screening prenatale per la diagnosi delle trisomie 13, 18 e 21, in regime di servizio sanitario regionale senza oneri economici per particolari categorie di donne in gravidanza a rischio.

Secondo il ricorrente, la norma regionale impugnata violerebbe, innanzitutto, l’art. 117, terzo comma, Cost., ponendosi in contrasto col principio fondamentale di coordinamento della spesa pubblica sancito dall’art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004, in forza del quale la Regione Puglia, in quanto impegnata nel piano di rientro dal disavanzo sanitario, non può individuare né porre a carico del servizio sanitario regionale un livello ulteriore di assistenza, quale è il test previsto dalla disposizione impugnata, rispetto ai livelli essenziali di assistenza (LEA) definiti dal d.p.c.m. 12 gennaio 2017

Sarebbe altresì violata la competenza statale in materia di determinazione dei LEA di cui all’art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., in quanto il test introdotto dalla norma censurata costituirebbe un livello di assistenza ulteriore rispetto a quanto previsto a livello nazionale.

Nel merito la questione è fondata in riferimento all’art. 117, terzo comma, Cost.

La Corte ha più volte affermato che l’assoggettamento ai vincoli dei piani di rientro dal disavanzo sanitario preclude alla Regione la possibilità di incrementare la spesa sanitaria per motivi non inerenti alla garanzia delle prestazioni essenziali e quindi per spese non obbligatorie.

La giurisprudenza costituzionale ha altresì chiarito che i predetti vincoli in materia di contenimento della spesa pubblica sanitaria costituiscono espressione di un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica.

Il NIPT test previsto dalla norma censurata costituisce una prestazione non contemplata dall’art. 59 (Assistenza specialistica ambulatoriale per le donne in stato di gravidanza e a tutela della maternità) del d.p.c.m. 12 gennaio 2017.

Si tratta in sostanza di una prestazione di natura sanitaria posta a carico del Sistema sanitario regionale, aggiuntiva rispetto a quelle previste dall’ordinamento statale. *Ciò comporta la sottrazione di risorse che devono essere, invece, destinate e utilizzate per consentire alla Regione di adempiere all’obbligo di garantire nel proprio ambito territoriale le prestazioni essenziali come attualmente definite.*

È irrilevante la circostanza, evidenziata dalla Regione, che l’introduzione del NIPT test nei LEA sia stata raccomandata dal Consiglio superiore di sanità.

La Consulta rammenta al riguardo che l'ordinamento statale - mediante il combinato disposto della legge 23 dicembre 1978, n. 833, istitutiva del servizio sanitario nazionale, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, di riordino della disciplina in materia sanitaria, e della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante la legge finanziaria 2005 - prescrive un complesso procedimento per l'aggiornamento dei LEA che coinvolge i diversi soggetti istituzionali (i Ministeri della salute, dell'economia e delle finanze, le Regioni e le Province autonome, nel rispetto del principio di leale collaborazione tra i diversi livelli di governo) assegnando un ruolo fondamentale alla Commissione nazionale per l'aggiornamento dei LEA e la promozione dell'appropriatezza del Servizio sanitario nazionale.

La complessità del predetto procedimento, che riflette la pluralità dei profili e delle competenze coinvolti, ha lo scopo di contemperare le esigenze di una migliore tutela del diritto alla salute con il complessivo equilibrio finanziario del sistema sanitario, che costituisce condizione ineludibile per la sua effettiva e compiuta attuazione.

Anche il fatto che l'intervento in oggetto sia a carico di una voce del bilancio regionale diversa da quella destinata al finanziamento aggiuntivo dei livelli di assistenza superiori ai LEA *non incide sulla oggettiva e sostanziale natura di prestazione extra LEA che riveste il NIPT test, i cui oneri costituiscono in ogni caso ulteriori spese in materia sanitaria.*

Per le stesse ragioni non rilevano sulla qualificazione dell'intervento in oggetto il suo carattere sperimentale, la durata biennale di vigenza della disposizione regionale, né la erogabilità del NIPT test fino a concorrenza della dotazione finanziaria prevista.

In ultimo, la tesi regionale, secondo cui il NIPT produrrebbe un risparmio di spesa evitando il ricorso a strumenti d'indagine più invasivi e più onerosi per il sistema sanitario, è un mero assunto contraddetto dalla stessa prevista onerosità dell'intervento regionale.

La Consulta dichiara pertanto l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata e in via consequenziale l'illegittimità costituzionale dell'intera l.r. Puglia 31/2021.

SENTENZA N. 161
ANNO 2022

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giuliano AMATO; Giudici : Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Puglia 6 agosto 2021, n. 31, recante «Implementazione del Test prenatale non invasivo (NIPT)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 1° ottobre 2021, depositato in cancelleria il 6 ottobre 2021, iscritto al n. 55 del registro ricorsi 2021 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 43, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visto l'atto di costituzione della Regione Puglia;

udito nell'udienza pubblica del 24 maggio 2022 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

uditi l'avvocato dello Stato Barbara Tidore per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Isabella Fornelli per la Regione Puglia, entrambi in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021;

deliberato nella camera di consiglio del 24 maggio 2022.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 55 del 2021), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 3 della legge della Regione Puglia 6 agosto 2021, n. 31, recante «Implementazione del Test prenatale non invasivo (NIPT)», in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 1, comma 174, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)», e all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.

La disposizione impugnata prevede che la Regione Puglia, in via sperimentale, al fine di migliorare la qualità della gravidanza delle partorienti, per la durata di due anni dalla data di entrata in vigore della medesima legge regionale, possa disporre l'erogazione del NIPT test, quale screening prenatale per la diagnosi delle trisomie 13, 18 e 21, in regime di servizio sanitario regionale senza oneri economici per particolari categorie di donne in gravidanza a rischio.

1.1.– Secondo il ricorrente, la norma regionale impugnata violerebbe, innanzitutto, l'art. 117, terzo comma, Cost., in riferimento al principio di contenimento della spesa pubblica sanitaria, quale principio fondamentale della materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, in relazione all'art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004, in quanto la Regione Puglia, essendo impegnata nel piano di rientro dal disavanzo sanitario, non può individuare né porre a carico del servizio sanitario regionale un livello ulteriore di assistenza, quale è il test previsto dalla disposizione impugnata, rispetto ai livelli essenziali di assistenza (LEA) definiti dal d.P.C.m. 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).

1.2.– Sarebbe, altresì, violata la competenza statale in materia di determinazione dei LEA di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., in quanto il test introdotto dalla disposizione impugnata costituirebbe un livello di assistenza ulteriore rispetto a quanto previsto a livello nazionale.

2.– La Regione, nel costituirsi in giudizio e, nuovamente, nella memoria depositata in prossimità dell'udienza, ha chiesto di dichiarare inammissibili e comunque non fondate le censure, poiché muoverebbero da una lettura parziale e fuorviante della disposizione impugnata che, invece, si inserirebbe nel perimetro della competenza legislativa e amministrativa regionale, senza prevedere alcuna deroga alla normativa statale.

2.1.– In punto di inammissibilità la difesa regionale afferma che il ricorrente non fornirebbe una motivazione adeguata delle censure, ciò che costituisce, secondo la giurisprudenza costituzionale, requisito tanto più necessario dell'atto introduttivo del giudizio in via principale.

2.2.– Nel merito la Regione contesta la fondatezza delle censure sulla scorta delle argomentazioni qui di seguito sintetizzate negli aspetti salienti.

Illustrate le caratteristiche e la funzione del NIPT test per la diagnosi delle patologie cromosomiche come S. Down "T21", S. Patau "T13", S. Edwards "T18", la difesa regionale evidenzia che tale strumento non ha il carattere invasivo dell'amniocentesi e della villocentesi attualmente previste nei LEA ai sensi dell'art. 59 del d.P.C.m. del 12 gennaio 2017, Allegato10C, e che pertanto l'accesso gratuito ad esso consentirebbe di limitare i rischi di eventi abortivi derivanti dall'utilizzo dei predetti sistemi di diagnosi più invasivi.

Ricordato che il NIPT test previsto dalla disposizione impugnata è già in uso nella pratica medica negli USA, nei Paesi del Nord Europa e in diverse Regioni italiane, la difesa della resistente rappresenta che nell'immediato futuro è prevista l'inclusione dell'erogazione del NIPT test nell'ambito dei LEA, come raccomandato dal Consiglio superiore di sanità nel documento pubblicato il 9 marzo 2021, recante «Screening del DNA fetale non invasivo (NIPT) in sanità pubblica».

Secondo la difesa regionale non si sarebbe in presenza dell'introduzione di un ulteriore livello di assistenza in senso proprio, trattandosi di prestazioni previste a livello sperimentale in un arco di tempo ben circoscritto. Ciò troverebbe conferma nell'appostazione in bilancio, con l'art. 4 della stessa legge regionale n. 31 del 2021, della dotazione finanziaria degli oneri derivanti dall'intervento alla Missione 13, Programma 7 («Ulteriori spese in materia sanitaria») e non al Programma 2 («Servizio sanitario regionale-finanziamento aggiuntivo corrente per livelli di assistenza superiori ai LEA»), poiché tale circostanza escluderebbe la natura di prestazione aggiuntiva (extra LEA) lamentata dalla difesa erariale.

Il carattere sperimentale, con durata temporalmente limitata, della prestazione prevista dalla disposizione impugnata, varrebbe a configurarla in termini di attività progettuale, rendendola coerente con l'ordinamento costituzionale e, in particolare, con il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni.

Da ultimo, la difesa regionale deduce l'inconferenza dei precedenti specifici relativi alla stessa Regione Puglia cui fa cenno il ricorrente (sentenze n. 142 del 2021 e n. 166 del 2020). Ciò perché gli interventi previsti dalle disposizioni dichiarate costituzionalmente illegittime con le predette pronunce presenterebbero caratteristiche e struttura diverse dall'intervento contemplato dalla disposizione impugnata.

3.– Va preliminarmente disattesa l'eccezione d'inammissibilità sollevata dalla Regione.

La giurisprudenza costituzionale è costante nell'affermare che l'esigenza di una adeguata motivazione a fondamento dell'impugnazione si pone in modo ancor più rigoroso nei giudizi promossi in via principale rispetto a quelli instaurati in via incidentale (ex plurimis, sentenze n. 219 e n. 2 del 2021). Il ricorrente, pertanto, ai sensi dell'art. 127 Cost., non solo ha l'onere di individuare le disposizioni impuginate e i parametri costituzionali dei quali lamenta la violazione, ma anche quello di fornire una motivazione non meramente assertiva a sostegno delle questioni promosse, sicché l'atto introduttivo del giudizio deve contenere l'illustrazione delle ragioni del contrasto con i parametri evocati e una pur sintetica argomentazione a supporto delle censure (ex plurimis, sentenze n. 219 e n. 95 del 2021, n. 194 e n. 25 del 2020).

Ciò premesso, questa Corte, pur rilevando che il ricorso è particolarmente sintetico nella illustrazione del quadro normativo di riferimento e nel corredo argomentativo, osserva che esso consente tuttavia di comprendere con sufficiente chiarezza le ragioni dell'impugnativa, ravvisate nella asserita impossibilità per la Regione Puglia, in quanto sottoposta al piano di rientro dal disavanzo finanziario, di introdurre il NIPT test, ponendone i relativi oneri a carico del servizio sanitario regionale, poiché concretizza un livello ulteriore di assistenza rispetto ai LEA.

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

Questa Corte ha in più di un'occasione affermato, anche nei confronti della stessa Regione Puglia, che l'assoggettamento ai vincoli dei piani di rientro dal disavanzo sanitario impedisce la possibilità di incrementare la spesa sanitaria per motivi non inerenti alla garanzia delle prestazioni essenziali e per spese, dunque, non obbligatorie (sentenze n. 142 e n. 36 del 2021, e n. 166 del 2020).

È stato, altresì, chiarito che i predetti vincoli in materia di contenimento della spesa pubblica sanitaria costituiscono espressione di un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica (ex plurimis, sentenze n. 36 del 2021, n. 130 e n. 62 del 2020, e n. 197 del 2019).

In definitiva, in costanza del piano di rientro, rimane inibita alla Regione, nell'esercizio della competenza concorrente in materia di tutela della salute, la possibilità di introdurre prestazioni comunque afferenti al settore sanitario ulteriori e ampliative rispetto a quelle previste dallo Stato.

Atteso tale contesto normativo, il NIPT test previsto dall'intervento regionale in esame costituisce una prestazione non contemplata dall'art. 59 (Assistenza specialistica ambulatoriale per le donne in stato di gravidanza e a tutela della maternità) del d.P.C.m. 12 gennaio 2017.

Invero, si tratta di una prestazione di natura sanitaria, posta a carico del Sistema sanitario regionale, in ogni caso aggiuntiva rispetto a quelle previste dall'ordinamento statale. Ciò comporta la sottrazione di risorse che devono essere, invece, destinate e utilizzate per consentire alla Regione di adempiere all'obbligo di garantire nel proprio ambito territoriale le prestazioni essenziali come attualmente definite.

A fronte di ciò non assume rilievo la circostanza, valorizzata dalla difesa della Regione, che l'introduzione del NIPT test nei LEA sia stata raccomandata dal Consiglio superiore di sanità nel ricordato documento del 9 marzo 2021 «Screening del DNA fetale non invasivo (NIPT) in sanità pubblica» a motivo dei suoi positivi effetti rispetto alle tecniche invasive attualmente previste (amniocentesi e villocentesi).

Va, infatti, ricordato in proposito che l'ordinamento statale – i cui fondamentali riferimenti sono costituiti dall'art. 3, comma 2, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale), dall'art. 1 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), e dall'art. 1, comma 553 e seguenti, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)» – prescrive un complesso procedimento per l'aggiornamento dei LEA che vede coinvolti i diversi soggetti istituzionali: lo Stato, nelle figure dei Ministeri della salute, dell'economia e delle finanze, le Regioni e le Province autonome, nel rispetto del principio di leale collaborazione tra i diversi livelli di governo.

Nel procedimento un ruolo fondamentale è assegnato alla Commissione nazionale per l'aggiornamento dei LEA e la promozione dell'appropriatezza del Servizio sanitario nazionale prevista dall'art. 1, comma 556, della predetta legge n. 208 del 2015.

La complessità del predetto procedimento, che riflette la pluralità dei profili e delle competenze coinvolti, ha lo scopo di contemperare le esigenze di una migliore tutela del diritto alla salute con il complessivo equilibrio finanziario del sistema sanitario, che costituisce condizione ineludibile per la sua effettiva e compiuta attuazione.

Sulla scorta di tali considerazioni, la circostanza, che l'intervento in esame sia posto a carico della dotazione finanziaria di una voce del bilancio regionale diversa da quella destinata al finanziamento aggiuntivo dei livelli di assistenza superiori ai LEA, non incide sulla oggettiva e sostanziale natura di prestazione extra LEA che riveste il NIPT test, i cui oneri costituiscono in ogni caso ulteriori spese in materia sanitaria.

Analogamente non rilevano sulla qualificazione dell'intervento in esame il suo carattere sperimentale, la durata biennale di vigenza della disposizione regionale, né la erogabilità del NIPT test fino a concorrenza della dotazione finanziaria prevista.

Si tratta, difatti, di elementi che non possono comunque elidere il contrasto tra la disposizione impugnata e il ricordato principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica, costituito dai vincoli cui è soggetta la Regione Puglia in vigenza del piano di rientro dal disavanzo del settore sanitario.

Nemmeno rileva la tesi della difesa regionale circa l'effetto di risparmio sulla spesa pubblica sanitaria che si produrrebbe tramite ricorso al NIPT test in quanto eviterebbe il ricorso a strumenti d'indagine più invasivi e con effetti più onerosi per il sistema sanitario. Si tratta, invero, di un mero assunto che, del resto, è nell'immediato contraddetto dalla stessa prevista onerosità dell'intervento regionale.

4.1.– Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata.

4.2.– Peraltro, questa Corte rileva che tale disposizione reca l'«oggetto» della legge regionale, mentre le altre disposizioni hanno mero carattere strumentale: l'art. 1 definisce le finalità dell'intervento normativo, l'art. 2 contempla le definizioni «ai sensi e per gli effetti della legge stessa», e l'art. 4 reca la norma finanziaria. Ne consegue che la riscontrata illegittimità costituzionale dell'art. 3 fa venir meno la stessa ragion d'essere dell'intera legge reg. Puglia n. 31 del 2021 (sentenza n. 124 del 2022).

5.– L'accoglimento del ricorso in riferimento al parametro di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., comporta l'assorbimento della censura promossa in riferimento all'ulteriore parametro dedotto.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Puglia 6 agosto 2021, n. 31, recante «Implementazione del Test prenatale non invasivo (NIPT)».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 maggio 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, Presidente

Giulio PROSPERETTI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 30 giugno 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 24 maggio 2022, n. 164

Materia: sanità pubblica

Parametri invocati: Costituzione art 117 comma terzo

Giudizio: conflitto di attribuzione

Ricorrenti: Provincia autonoma di Bolzano

Oggetto: provvedimento 18 giugno 2021, n. 244 (Provvedimento di limitazione definitiva in merito ai trattamenti previsti dalla Provincia autonoma di Bolzano in tema di certificazione verde per Covid 19 - 18 giugno 2021), del Garante per la protezione dei dati personali e della nota prot. n. 0035891 del 6 luglio 2021, adottata dalla medesima autorità

Esito: spetta allo Stato, e per esso al Garante per la protezione dei dati personali, adottare il provvedimento 18 giugno 2021, n. 244 (Provvedimento di limitazione definitiva in merito ai trattamenti previsti dalla Provincia autonoma di Bolzano in tema di certificazione verde per Covid 19 - 18 giugno 2021) e la nota 6 luglio 2021, prot. n. 0035891, con le quali, rispettivamente, si è limitato in via definitiva il trattamento dei dati personali connesso alla certificazione verde, come regolato dalle ordinanze del Presidente della Giunta della Provincia autonoma di Bolzano 23 aprile 2021, n. 20 e 21 maggio 2021, n. 23, e si è invitata la medesima Provincia autonoma a non introdurre un uso delle certificazioni verdi COVID-19 difforme da quello previsto dalla legge statale.

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi

Sintesi:

La Provincia autonoma di Bolzano ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri per l'annullamento, previa dichiarazione di non spettanza del potere, del provvedimento 18 giugno 2021, n. 244 (Provvedimento di limitazione definitiva in merito ai trattamenti previsti dalla Provincia autonoma di Bolzano in tema di certificazione verde per Covid 19 - 18 giugno 2021), del Garante per la protezione dei dati personali e della nota prot. n. 0035891 del 6 luglio 2021, adottata dalla medesima autorità.

Con tali atti il Garante per la protezione dei dati personali ha inciso sulla regolamentazione dell'impiego, nel territorio provinciale, delle certificazioni verdi configurate dall'art. 9 del decreto-legge 22 aprile 2021, n. 52 (Misure urgenti per la graduale ripresa delle attività economiche e sociali nel rispetto delle esigenze di contenimento della diffusione dell'epidemia da COVID-19), convertito, con modificazioni, in legge 17 giugno 2021, n. 87, e poi disciplinate con due ordinanze contingibili e urgenti del Presidente della Giunta provinciale.

In particolare, l'art. 9 del d.l. n. 52 del 2021 ha introdotto nell'ordinamento le certificazioni verdi COVID-19, comprovanti lo stato di avvenuta vaccinazione, o guarigione dal SARS CoV-2, o l'esecuzione di un test volto a rilevare l'eventuale positività al virus. Si è poi demandato ad un d.P.C.m., da emanare sentito il Garante, la individuazione delle specifiche tecniche per assicurare la gestione del cosiddetto green pass, mediante la Piattaforma nazionale-DGC.

Fin dal 23 aprile 2021, il Presidente della Giunta, nell'esercizio del potere assegnatoli dall'art. 52, secondo comma, 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), ha adottato l'ordinanza contingibile e urgente 23 aprile 2021, n. 20, recante «Ulteriori misure urgenti per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19», avente efficacia fino al 31 luglio successivo, con la quale, in particolare, ha stabilito che la certificazione verde fosse requisito per l'accesso a numerosi luoghi, servizi e attività, e ne ha affidato la più compiuta regolamentazione a

«specifici protocolli emanati dall’Azienda Sanitaria dell’Alto Adige o dalle altre autorità sanitarie» (punto 47).

È poi seguita l’ordinanza 21 maggio 2021, n. 23, anch’essa recante «Ulteriori misure urgenti per la prevenzione e gestione dell’emergenza epidemiologica da COVID-19», con la quale, nel ribadire tale ultima previsione, si è aggiunto che l’esibizione del green pass è richiesta dagli esercenti le attività per le quali essa è prevista (punto 46).

Il Garante, sulla base del convincimento che la disciplina della certificazione verde, in quanto implicante un trattamento dei dati personali ai sensi del regolamento (UE) n. 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE, possa essere recata solo da una uniforme disciplina statale, con gestione per mezzo della citata Piattaforma nazionale-DGC, ha imposto alla Provincia la limitazione definitiva dei trattamenti relativi all’utilizzo del green pass, eseguiti in forza delle appena citate ordinanze del Presidente della Giunta provinciale.

Il Garante per la protezione dei dati personali ha poi ribadito, anche con riguardo alla Provincia autonoma di Bolzano, la necessità che l’impiego della certificazione verde sia regolamentato dalla sola legge statale, e ha diffidato dall’adottare o dal dare attuazione in tale materia ad iniziative territoriali per finalità ulteriori e con modalità difformi.

Entrambi tali ultimi atti del Garante sono stati reputati dalla Provincia ricorrente lesivi delle proprie attribuzioni statutarie, indicate dall’art. 8 dello statuto di autonomia, con riferimento all’ordinamento degli uffici provinciali e del personale a essi addetto (numero 1); all’artigianato (numero 9); alle fiere e mercati (numero 12); alle opere di prevenzione e di pronto soccorso per calamità pubbliche (numero 13); alle comunicazioni e trasporti di interesse provinciale (numero 18); all’assunzione diretta di servizi pubblici e loro gestione a mezzo di aziende speciali (numero 19); al turismo e industria alberghiera (numero 20); all’agricoltura e foreste (numero 21); all’assistenza e alla beneficenza pubblica (numero 25); alla scuola materna (numero 26); all’addestramento e alla formazione professionale (numero 29).

Sarebbero state comprese anche le competenze indicate dall’art. 9 del richiamato statuto speciale, ovvero l’istruzione elementare e secondaria (numero 2); il commercio (numero 3); l’apprendistato (numero 4); gli spettacoli pubblici per quanto attiene alla pubblica sicurezza (numero 6); esercizi pubblici (numero 7); l’incremento della produzione industriale (numero 8); l’igiene e la sanità, ivi compresa l’assistenza sanitaria e ospedaliera (numero 10); l’attività sportive e ricreative (numero 11).

Peraltro, la Provincia ricorrente, quanto alla competenza in tema di igiene e sanità, precisa che ad essa spetta la più favorevole competenza assegnata alle Regioni dall’art. 117, terzo comma, della Costituzione, in materia di tutela della salute, in forza dell’art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

La menomazione di un così vasto fascio di attribuzioni deriverebbe dal fatto che l’impiego del green pass, quale condizione per accedere a servizi e attività, finisce per intersecare tali ultimi oggetti, sicché il divieto di disciplinare a livello locale la certificazione verde sottrae la regolamentazione di queste materie alla Provincia autonoma.

Quest’ultima, invece, avrebbe titolo per disciplinare l’impiego del green pass a livello locale, oltre che in forza delle proprie attribuzioni in materia di tutela della salute, anche nell’ambito dell’organizzazione di una rete informativa sulle realtà regionali; prerogativa riconosciuta dalla stessa Corte alla autonomia regionale con la sentenza n. 271 del 2005. A ciò si aggiungerebbe un conferimento di competenza in forza del diritto dell’Unione, ed in particolare del regolamento (UE) n. 2021/953 del Parlamento e del Consiglio, del 14 giugno 2021, su un quadro per il rilascio, la verifica e l’accettazione di certificati interoperabili di vaccinazione, di test e di guarigione in relazione alla COVID-19 (certificato COVID digitale dell’UE) per agevolare la libera circolazione delle persone durante la pandemia di COVID-19. Inoltre, in ragione del carattere urgente dell’intervento provinciale in materia di igiene pubblica, il Garante avrebbe menomato anche l’attribuzione del

Presidente della Giunta provinciale di adottare ordinanze contingibili e urgenti nell'interesse delle popolazioni di due o più Comuni, prevista dall'art. 52, secondo comma, dello statuto di autonomia.

La parte ricorrente contesta, sia che il Garante possa menomarne l'esercizio, imponendo una limitazione definitiva al trattamento di dati che finisce per vanificare l'effettiva applicazione della normativa provinciale in tema di certificazione verde, sia che il Garante possa sostituirsi al Governo della Repubblica nell'esercizio delle attribuzioni proprie solo di quest'ultimo, ai sensi dell'art. 97 dello statuto di autonomia e 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 gli atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento).

Sempre secondo il ricorrente, non spetterebbe in nessun caso al Garante per la protezione dei dati personali, sotto tale profilo, affermare che la regolamentazione del green pass compete alla sola normativa statale.

Aggiunge altresì che sarebbero erronee le ulteriori considerazioni svolte negli atti oggetto del conflitto, in riferimento al fatto che la disciplina provinciale della certificazione verde costituisca un trattamento di dati personali senza assicurare il rispetto dei principi di esattezza e di integrità e riservatezza dei dati trattati; ciò in difformità dal d.P.C.m. 17 giugno 2021 (Disposizioni attuative dell'articolo 9, comma 10, del decreto-legge 22 aprile 2021, n. 52, recante « Misure urgenti per la graduale ripresa delle attività economiche e sociali nel rispetto delle esigenze di contenimento della diffusione dell'epidemia da COVID-19»), con il quale si è disciplinata la Piattaforma nazionale-DGC, in attuazione dell'art. 9, comma 10, del d.l. n. 52 del 2021.

Le ordinanze contingibili e urgenti, sulle quali hanno inciso gli atti oggetto di conflitto, hanno previsto di esaurire la propria efficacia al 31 luglio 2021.

Prima ancora, peraltro, la Provincia autonoma di Bolzano ha integralmente recepito la normativa statale in tema di green pass contenuta nel richiamato d.l. n. 52 del 2021 e nel d.P.C.m. 17 giugno 2021, per mezzo della delibera di Giunta 29 giugno 2021, n. 571, recante «Modifiche all'allegato A della legge provinciale dell'8.05.2020, n. 4), da ultimo aggiornato con deliberazione della Giunta provinciale n. 549 del 22.06.2021», che ha interpolato in tal senso il punto II-C dell'Allegato A alla legge della Provincia autonoma di Bolzano 8 maggio 2020, n. 4 (Misure di contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2 nella fase di ripresa delle attività).

Tali circostanze non incidono, tuttavia, sul persistente interesse alla decisione del presente conflitto, in quanto finalizzato all'accertamento del riparto costituzionale delle attribuzioni, per porre fine ad una situazione di incertezza in ordine a quest'ultimo (ex plurimis, sentenza n. 255 del 2019).

Gli atti impugnati possono quindi divenire oggetto di un conflitto intersoggettivo, in quanto il Garante per la protezione dei dati personali, pur nella «peculiare collocazione» che connota le autorità indipendenti, conserva carattere nazionale (sentenza n. 88 del 2009, con riferimento all'Autorità per l'energia elettrica e il gas) e in tale qualità esercita anche nei confronti delle autonomie regionali e speciali funzioni attribuibili alla sfera di competenza esclusiva dello Stato in tema di ordinamento civile, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. (sentenze n. 177 del 2020 e n. 271 del 2005).

Sulla base di tale presupposto, peraltro, la Corte ha già riconosciuto che il conflitto di attribuzione può vertere su atti adottati dalla Banca d'Italia (sentenze n. 17 del 2020 e n. 102 del 1995) e dall'Ordine professionale degli esercenti le professioni sanitarie (sentenza n. 259 del 2019), in quanto, ai fini del conflitto, lo Stato viene in rilievo «non come persona giuridica, bensì come sistema ordinamentale (sentenza n. 72 del 2005) complesso e articolato, costituito da organi, con o senza personalità giuridica, ed enti distinti dallo Stato in senso stretto, ma con esso posti in rapporto di strumentalità in vista dell'esercizio, in forme diverse, di tipiche funzioni statali» (sentenza n. 31 del 2006).

Nel merito, la Corte dichiara che il conflitto non è fondato.

L'art. 58, paragrafo 2, lettera f), del regolamento n. 2016/679/UE attribuisce alle «autorità di controllo» di tutti gli Stati membri – e quindi, per l'Italia, al Garante per la protezione dei dati

personali – il potere di «imporre una limitazione provvisoria o definitiva del trattamento [dei dati personali], incluso il divieto di trattamento». È sulla base di questa disposizione che il Garante ha adottato il provvedimento 18 giugno 2021, n. 244, oggetto del presente conflitto, con il quale ha imposto alla Provincia autonoma di Bolzano e all’Azienda sanitaria dell’Alto Adige la limitazione definitiva dei trattamenti relativi all’utilizzo delle certificazioni verdi effettuati in attuazione delle citate ordinanze del Presidente della Provincia autonoma di Bolzano.

Nel caso concreto, pertanto, non si ravvisa l’esercizio, da parte del Garante, di «un potere radicalmente diverso da quello attribuito dalla legge» (sentenze n. 164 del 2021, n. 255 del 2019, n. 10 del 2017, n. 260 e n. 104 del 2016), bensì il puntuale esercizio di un potere specificamente attribuito allo stesso da un atto dell’Unione direttamente applicabile nell’ordinamento italiano. La limitazione delle competenze regionali o provinciali che ne dovesse conseguire troverebbe fondamento e giustificazione direttamente nel diritto dell’Unione europea, nella misura in cui il provvedimento del Garante sia stato adottato in presenza dei presupposti e nel rispetto dei limiti stabiliti dal regolamento n. 2016/679/UE, la cui verifica è affidata, nell’ordinamento italiano, al giudice ordinario, ai sensi dell’art. 152 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (Codice in materia di protezione dei dati personali recante disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento nazionale al regolamento (UE) n. 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE).

Analoghe considerazioni valgono con riferimento al secondo provvedimento oggetto del con la quale il Garante ha rappresentato alle Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano la necessità di soprassedere dall’adottare o dal dare attuazione ad iniziative territoriali che prevedano l’uso delle certificazioni verdi per finalità ulteriori e con modalità difformi rispetto a quelle espressamente previste dalla legge statale – riconducibile al potere conferito al Garante dall’art. 58, paragrafo 2, lettera a), del citato regolamento n. 2016/679/UE di rivolgere avvertimenti al titolare o al responsabile del trattamento sul fatto che gli stessi possono verosimilmente violare le disposizioni del medesimo regolamento.

Per altro verso, la Corte ritiene di dover sottolineare che la disciplina del green pass è estranea all’ambito di competenze poste dalla ricorrente alla base del conflitto.

La Corte ha già affermato che va ricondotta alla competenza esclusiva statale in tema di profilassi internazionale (art. 117, secondo comma, lettera q, Cost.), «ogni misura atta a contrastare una pandemia sanitaria in corso, ovvero a prevenirla», poiché non vi può essere in definitiva alcuno spazio di adattamento della normativa statale alla realtà regionale, che non sia stato preventivamente stabilito dalla legislazione statale; unica competente sia a normare, la materia in via legislativa e regolamentare, sia ad esercitare la relativa funzione amministrativa, anche in forza, quanto alle autonomie speciali, del perdurante principio del parallelismo (sentenza n. 37 del 2021).

Non vi è dubbio che la certificazione verde abbia la finalità di limitare la diffusione del contagio, consentendo l’interazione tra persone in luoghi pubblici o aperti al pubblico solo se quest’ultime, in quanto vaccinate, guarite, o testate con esito negativo al COVID-19, si offrano a vettori della malattia con un minor tasso di probabilità.

A fronte di tale obiettivo, la competenza provinciale in tema di tutela della salute è recessiva (sentenza n. 37 del 2021).

Tantomeno la Provincia autonoma di Bolzano può a buon titolo appellarsi al margine di intervento riconosciuto alla autonomia regionale dalla sentenza n. 271 del 2005. Tale margine di intervento non è configurato con riguardo alla attribuzione di «organizzare e disciplinare a livello regionale una rete informativa sulle realtà regionali», sia perché essa presuppone a monte che tale intervento avvenga con riferimento a «materie di propria competenza legislativa», ciò che nel caso di specie si è già negato essere, sia perché è evidente che la gestione dei dati che ineriscono ad una pandemia sanitaria globale trascende nettamente il respiro della sfera decentrata, per esigere, invece, una uniforme disciplina statale.

Entro tali coordinate, è meramente indiretto l'effetto di compressione che il green pass può produrre, quanto alle ulteriori competenze statutarie dedotte con il ricorso; e ciò nel senso che la certificazione verde non ha per oggetto queste ultime, ma le condizioni di profilassi internazionale che impongono, per ragioni sanitarie, limitazioni all'accesso ad attività e servizi normati dalla legislazione provinciale.

La sentenza n. 37 del 2021 ha aggiunto che tali conclusioni valgono anche con riguardo all'esercizio del potere di adottare ordinanze contingibili e urgenti in materia sanitaria. Del resto, l'art. 52, secondo comma, dello statuto di autonomia, attribuendo al Presidente della Giunta un potere emergenziale «nell'interesse delle popolazioni di due o più Comuni», conferma, in accordo con il limite territoriale, che si tratta di un'attribuzione calibrata su crisi sanitarie di carattere non pandemico o comunque i cui effetti possano ancora reputarsi circoscritti a tale ambito limitato; mentre, nel caso del nuovo coronavirus, è palese il carattere globale della pandemia, e, quindi, la necessità di interventi assunti dalla competente autorità centrale.

Né può ritenersi che, in tema di green pass, le attribuzioni costituzionali e statutarie della Provincia autonoma di Bolzano trovino aggancio in «fonti di rango sub-costituzionale».

Difatti, l'art. 9, comma 10-bis, del d.l. n. 52 del 2021, come convertito, stabilisce che «ogni diverso o nuovo utilizzo delle certificazioni verdi COVID-19 è disposto esclusivamente con legge dello Stato», così confermando espressamente, con previsione aggiunta in sede di conversione in legge, quanto già deducibile dal comma 10 precedente, che affida la regolamentazione della richiamata Piattaforma nazionale-DGC ad un d.P.C.m., per la cui adozione non è neppure previsto che sia coinvolto il sistema delle autonomie regionali.

Inoltre, va escluso che l'intervento provinciale sulla certificazione verde possa trovare supporto nell'art. 1, comma 16, del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33 (Ulteriori misure per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 14 luglio 2020, n. 74, che ammette l'introduzione, da parte delle Regioni e a rigorose condizioni, delle sole misure derogatorie restrittive descritte, in conformità al principio di legalità in senso sostanziale (sentenza n. 198 del 2021), dall'art. 1 del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19 (Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 27 maggio 2020, n. 35.

Ne consegue che l'affermazione posta a base del conflitto, secondo la quale il Garante avrebbe menomato l'esercizio di una competenza costituzionale o statutaria della Provincia autonoma, limitando il trattamento dei dati personali legato al green pass, non ha fondamento. Ciò comporta il rigetto del ricorso, perché la Provincia «non è titolare di attribuzione proprie in tale ambito» (sentenza n. 196 del 2009).

Infine, la Provincia ricorrente lamenta che gli atti oggetto del conflitto si porrebbero in contrasto con l'art. 97 dello statuto di autonomia e con l'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, perché con essi il Garante, affermando che la disciplina della certificazione verde compete alla sola normativa statale, si sarebbe surrogato al Governo della Repubblica impugnando la legislazione provinciale e così menomando l'autonomia speciale.

Per tale verso, il conflitto va rigettato anche in ragione della inidoneità dei parametri indicati a sorreggere la censura. Essi si riferiscono al promovimento, da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, di questioni di legittimità costituzionale vertenti sulle leggi della Provincia autonoma di Bolzano, mentre, nel caso di specie, il Garante ha esercitato i poteri che gli competono su due ordinanze contingibili e urgenti del Presidente della Giunta, per di più relative ad un oggetto ignoto alla legislazione provinciale (è evidente l'estraneità della certificazione verde al contenuto della legge prov. Bolzano n. 4 del 2020, erroneamente richiamata dalla ricorrente, il cui Allegato II-C, nel testo anteriore alle delibere di Giunta afferenti al green pass, si limitava a istituire la cosiddetta «Covid protected area»).

D'altro canto, la contestata affermazione del Garante per la protezione dei dati personali, in ordine alla necessità che la certificazione verde poggia sulla sola normativa statale, intende limitarsi ad un giudizio di esorbitanza degli atti provinciali rispetto alle attribuzioni statutarie; peraltro, quale

mero riflesso di una valutazione attinente a profili di omogeneità del trattamento, in relazione alla esattezza, alla integrità e alla riservatezza dei dati trattati.

Non è perciò ravvisabile, anche nel caso concreto, l'esercizio, da parte del Garante, di un potere radicalmente diverso da quello attribuito dalla legge (sentenze n. 164 del 2021, n. 255 del 2019, n. 10 del 2017, n. 260 e n. 104 del 2016).

In conclusione, spetta allo Stato, e per esso al Garante per la protezione dei dati personali, limitare in via definitiva il trattamento dei dati connessi all'impiego della certificazione verde a livello provinciale, tanto più che la Provincia autonoma di Bolzano non vanta alcuna attribuzione costituzionale e statutaria in tale materia.

SENTENZA N. 164
ANNO 2022

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giuliano AMATO; Giudici : Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito del provvedimento del Garante per la protezione dei dati personali del 18 giugno 2021, n. 244 (Provvedimento di limitazione definitiva in merito ai trattamenti previsti dalla Provincia autonoma di Bolzano in tema di certificazione verde per Covid 19 - 18 giugno 2021), e della comunicazione del 6 luglio 2021, prot. n. 0035891, del Garante per la protezione dei dati personali, promosso dalla Provincia autonoma di Bolzano con ricorso notificato il 12-18 agosto 2021, depositato in cancelleria il 26 agosto 2021, iscritto al n. 2 del registro conflitti tra enti 2021 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 38, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Udito nell'udienza pubblica del 24 maggio 2022 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;
udito l'avvocato Luca Graziani per la Provincia autonoma di Bolzano;
deliberato nella camera di consiglio del 24 maggio 2022.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con ricorso depositato il 26 agosto 2021 (reg. confl. enti n. 2 del 2021), la Provincia autonoma di Bolzano ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri per l'annullamento, previa dichiarazione di non spettanza del potere, del provvedimento 18 giugno 2021, n. 244 (Provvedimento di limitazione definitiva in merito ai trattamenti previsti dalla Provincia autonoma di Bolzano in tema di certificazione verde per Covid 19 - 18 giugno 2021), del Garante per la protezione dei dati personali e della nota prot. n. 0035891 del 6 luglio 2021, adottata dalla medesima autorità.

Con tali atti il Garante per la protezione dei dati personali ha inciso sulla regolamentazione dell'impiego, nel territorio provinciale, delle certificazioni verdi configurate dall'art. 9 del decreto-legge 22 aprile 2021, n. 52 (Misure urgenti per la graduale ripresa delle attività economiche e sociali nel rispetto delle esigenze di contenimento della diffusione dell'epidemia da COVID-19), convertito, con modificazioni, in legge 17 giugno 2021, n. 87, e poi disciplinate con due ordinanze contingibili e urgenti del Presidente della Giunta provinciale.

In particolare, l'art. 9 del d.l. n. 52 del 2021 ha introdotto nell'ordinamento le certificazioni verdi COVID-19, comprovanti lo stato di avvenuta vaccinazione, o guarigione dal SARS CoV-2, o l'esecuzione di un test volto a rilevare l'eventuale positività al virus. Si è poi demandato ad un d.P.C.m., da emanare sentito il Garante, la individuazione delle specifiche tecniche per assicurare la gestione del cosiddetto green pass, mediante la Piattaforma nazionale-DGC.

Fin dal 23 aprile 2021, il Presidente della Giunta, nell'esercizio del potere assegnatoli dall'art. 52, secondo comma, 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), ha adottato l'ordinanza

contingibile e urgente 23 aprile 2021, n. 20, recante «Ulteriori misure urgenti per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19», avente efficacia fino al 31 luglio successivo, con la quale, in particolare, ha stabilito che la certificazione verde fosse requisito per l'accesso a numerosi luoghi, servizi e attività, e ne ha affidato la più compiuta regolamentazione a «specifici protocolli emanati dall'Azienda Sanitaria dell'Alto Adige o dalle altre autorità sanitarie» (punto 47).

È poi seguita l'ordinanza 21 maggio 2021, n. 23, anch'essa recante «Ulteriori misure urgenti per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19», con la quale, nel ribadire tale ultima previsione, si è aggiunto che l'esibizione del green pass è richiesta dagli esercenti le attività per le quali essa è prevista (punto 46).

Il Garante, sulla base del convincimento che la disciplina della certificazione verde, in quanto implicante un trattamento dei dati personali ai sensi del regolamento (UE) n. 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE, possa essere recata solo da una uniforme disciplina statale, con gestione per mezzo della citata Piattaforma nazionale-DGC, ha imposto alla Provincia autonoma – con provvedimento n. 244 del 2021 (adottato ai sensi dell'art. 58, paragrafo 2, lettera f), del reg. n. 2016/679/UE) – la limitazione definitiva dei trattamenti relativi all'utilizzo del green pass, eseguiti in forza delle appena citate ordinanze del Presidente della Giunta provinciale.

Con nota del 6 luglio 2021, il Garante per la protezione dei dati personali ha poi ribadito, anche con riguardo alla Provincia autonoma di Bolzano, la necessità che l'impiego della certificazione verde sia regolamentato dalla sola legge statale, e ha diffidato dall'adottare o dal dare attuazione in tale materia ad iniziative territoriali per finalità ulteriori e con modalità difformi.

2.– Entrambi tali ultimi atti del Garante sono reputati dalla Provincia ricorrente lesivi delle proprie attribuzioni statutarie, indicate dall'art. 8 dello statuto di autonomia, con riferimento all'ordinamento degli uffici provinciali e del personale a essi addetto (numero 1); all'artigianato (numero 9); alle fiere e mercati (numero 12); alle opere di prevenzione e di pronto soccorso per calamità pubbliche (numero 13); alle comunicazioni e trasporti di interesse provinciale (numero 18); all'assunzione diretta di servizi pubblici e loro gestione a mezzo di aziende speciali (numero 19); al turismo e industria alberghiera (numero 20); all'agricoltura e foreste (numero 21); all'assistenza e alla beneficenza pubblica (numero 25); alla scuola materna (numero 26); all'addestramento e alla formazione professionale (numero 29).

Sarebbero state comprese anche le competenze indicate dall'art. 9 del richiamato statuto speciale, ovvero l'istruzione elementare e secondaria (numero 2); il commercio (numero 3); l'apprendistato (numero 4); gli spettacoli pubblici per quanto attiene alla pubblica sicurezza (numero 6); esercizi pubblici (numero 7); l'incremento della produzione industriale (numero 8); l'igiene e la sanità, ivi compresa l'assistenza sanitaria e ospedaliera (numero 10); l'attività sportive e ricreative (numero 11).

Peraltro, la Provincia ricorrente, quanto alla competenza in tema di igiene e sanità, precisa che ad essa spetta la più favorevole competenza assegnata alle Regioni dall'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in materia di tutela della salute, in forza dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

La menomazione di un così vasto fascio di attribuzioni deriverebbe dal fatto che l'impiego del green pass, quale condizione per accedere a servizi e attività, finisce per intersecare tali ultimi oggetti, sicché il divieto di disciplinare a livello locale la certificazione verde sottrae la regolamentazione di queste materie alla Provincia autonoma.

Quest'ultima, invece, avrebbe titolo per disciplinare l'impiego del green pass a livello locale, oltre che in forza delle proprie attribuzioni in materia di tutela della salute, anche nell'ambito dell'organizzazione di una rete informativa sulle realtà regionali; prerogativa riconosciuta da questa Corte alla autonomia regionale con la sentenza n. 271 del 2005. A ciò si aggiungerebbe un conferimento di competenza in forza del diritto dell'Unione, ed in particolare del regolamento (UE)

n. 2021/953 del Parlamento e del Consiglio, del 14 giugno 2021, su un quadro per il rilascio, la verifica e l'accettazione di certificati interoperabili di vaccinazione, di test e di guarigione in relazione alla COVID-19 (certificato COVID digitale dell'UE) per agevolare la libera circolazione delle persone durante la pandemia di COVID-19. Inoltre, in ragione del carattere urgente dell'intervento provinciale in materia di igiene pubblica, il Garante avrebbe menomato anche l'attribuzione del Presidente della Giunta provinciale di adottare ordinanze contingibili e urgenti nell'interesse delle popolazioni di due o più Comuni, prevista dall'art. 52, secondo comma, dello statuto di autonomia.

3.– Ciò premesso in punto di riparto delle competenze, la parte ricorrente contesta, sia che il Garante possa menomarne l'esercizio, imponendo una limitazione definitiva al trattamento di dati che finisce per vanificare l'effettiva applicazione della normativa provinciale in tema di certificazione verde, sia che il Garante possa sostituirsi al Governo della Repubblica nell'esercizio delle attribuzioni proprie solo di quest'ultimo, ai sensi dell'art. 97 dello statuto di autonomia e 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 gli atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), in punto di impugnativa della legislazione provinciale innanzi a questa Corte.

Sempre secondo il ricorrente, non spetterebbe in nessun caso al Garante per la protezione dei dati personali, sotto tale profilo, affermare che la regolamentazione del green pass compete alla sola normativa statale.

Aggiunge altresì che sarebbero erranee le ulteriori considerazioni svolte negli atti oggetto del conflitto, in riferimento al fatto che la disciplina provinciale della certificazione verde costituisca un trattamento di dati personali senza assicurare il rispetto dei principi di esattezza e di integrità e riservatezza dei dati trattati; ciò in difformità dal d.P.C.m. 17 giugno 2021 (Disposizioni attuative dell'articolo 9, comma 10, del decreto-legge 22 aprile 2021, n. 52, recante « Misure urgenti per la graduale ripresa delle attività economiche e sociali nel rispetto delle esigenze di contenimento della diffusione dell'epidemia da COVID-19»), con il quale si è disciplinata la Piattaforma nazionale-DGC, in attuazione dell'art. 9, comma 10, del d.l. n. 52 del 2021.

4.– Anzitutto va precisato che le ordinanze contingibili e urgenti, sulle quali hanno inciso gli atti oggetto di conflitto, hanno previsto di esaurire la propria efficacia al 31 luglio 2021.

Prima ancora, peraltro, la Provincia autonoma di Bolzano ha integralmente recepito la normativa statale in tema di green pass contenuta nel richiamato d.l. n. 52 del 2021 e nel d.P.C.m. 17 giugno 2021, per mezzo della delibera di Giunta 29 giugno 2021, n. 571, recante «Modifiche all'allegato A della legge provinciale dell'8.05.2020, n. 4), da ultimo aggiornato con deliberazione della Giunta provinciale n. 549 del 22.06.2021», che ha interpolato in tal senso il punto II-C dell'Allegato A alla legge della Provincia autonoma di Bolzano 8 maggio 2020, n. 4 (Misure di contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2 nella fase di ripresa delle attività).

Tali circostanze non incidono, tuttavia, sul persistente interesse alla decisione del presente conflitto, in quanto finalizzato all'accertamento del riparto costituzionale delle attribuzioni, per porre fine ad una situazione di incertezza in ordine a quest'ultimo (ex plurimis, sentenza n. 255 del 2019).

5.– Gli atti impugnati possono quindi divenire oggetto di un conflitto intersoggettivo, in quanto il Garante per la protezione dei dati personali, pur nella «peculiare collocazione» che connota le autorità indipendenti, conserva carattere nazionale (sentenza n. 88 del 2009, con riferimento all'Autorità per l'energia elettrica e il gas) e in tale qualità esercita anche nei confronti delle autonomie regionali e speciali funzioni attribuibili alla sfera di competenza esclusiva dello Stato in tema di ordinamento civile, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. (sentenze n. 177 del 2020 e n. 271 del 2005).

Sulla base di tale presupposto, peraltro, questa Corte ha già riconosciuto che il conflitto di attribuzione può vertere su atti adottati dalla Banca d'Italia (sentenze n. 17 del 2020 e n. 102 del 1995) e dall'Ordine professionale degli esercenti le professioni sanitarie (sentenza n. 259 del 2019), in quanto, ai fini del conflitto, lo Stato viene in rilievo «non come persona giuridica, bensì come sistema ordinamentale (sentenza n. 72 del 2005) complesso e articolato, costituito da organi, con o senza

personalità giuridica, ed enti distinti dallo Stato in senso stretto, ma con esso posti in rapporto di strumentalità in vista dell'esercizio, in forme diverse, di tipiche funzioni statali» (sentenza n. 31 del 2006).

6.– Nel merito, il conflitto non è fondato.

L'art. 58, paragrafo 2, lettera f), del regolamento n. 2016/679/UE attribuisce alle «autorità di controllo» di tutti gli Stati membri – e quindi, per l'Italia, al Garante per la protezione dei dati personali – il potere di «imporre una limitazione provvisoria o definitiva del trattamento [dei dati personali], incluso il divieto di trattamento». È sulla base di questa disposizione che il Garante ha adottato il provvedimento 18 giugno 2021, n. 244, oggetto del presente conflitto, con il quale ha imposto alla Provincia autonoma di Bolzano e all'Azienda sanitaria dell'Alto Adige la limitazione definitiva dei trattamenti relativi all'utilizzo delle certificazioni verdi effettuati in attuazione delle citate ordinanze del Presidente della Provincia autonoma di Bolzano.

Nel caso concreto, pertanto, non si ravvisa l'esercizio, da parte del Garante, di «un potere radicalmente diverso da quello attribuito dalla legge» (sentenze n. 164 del 2021, n. 255 del 2019, n. 10 del 2017, n. 260 e n. 104 del 2016), bensì il puntuale esercizio di un potere specificamente attribuito allo stesso da un atto dell'Unione direttamente applicabile nell'ordinamento italiano. La limitazione delle competenze regionali o provinciali che ne dovesse conseguire troverebbe fondamento e giustificazione direttamente nel diritto dell'Unione europea, nella misura in cui il provvedimento del Garante sia stato adottato in presenza dei presupposti e nel rispetto dei limiti stabiliti dal regolamento n. 2016/679/UE, la cui verifica è affidata, nell'ordinamento italiano, al giudice ordinario, ai sensi dell'art. 152 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (Codice in materia di protezione dei dati personali recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento nazionale al regolamento (UE) n. 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE).

Analoghe considerazioni valgono con riferimento al secondo provvedimento oggetto del conflitto – la nota prot. n. 0035891 del 6 luglio 2021, con la quale il Garante ha rappresentato alle Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano la necessità di soprassedere dall'adottare o dal dare attuazione ad iniziative territoriali che prevedano l'uso delle certificazioni verdi per finalità ulteriori e con modalità difformi rispetto a quelle espressamente previste dalla legge statale – riconducibile al potere conferito al Garante dall'art. 58, paragrafo 2, lettera a), del citato regolamento n. 2016/679/UE di rivolgere avvertimenti al titolare o al responsabile del trattamento sul fatto che gli stessi possono verosimilmente violare le disposizioni del medesimo regolamento.

7.– Per altro verso, giova sottolineare che la disciplina del green pass è estranea all'ambito di competenze poste dalla ricorrente alla base del conflitto.

Questa Corte ha già affermato che va ricondotta alla competenza esclusiva statale in tema di profilassi internazionale (art. 117, secondo comma, lettera q, Cost.), «ogni misura atta a contrastare una pandemia sanitaria in corso, ovvero a prevenirla», poiché non vi può essere in definitiva alcuno spazio di adattamento della normativa statale alla realtà regionale, che non sia stato preventivamente stabilito dalla legislazione statale; unica competente sia a normare, la materia in via legislativa e regolamentare, sia ad esercitare la relativa funzione amministrativa, anche in forza, quanto alle autonomie speciali, del perdurante principio del parallelismo (sentenza n. 37 del 2021).

Non vi è dubbio che la certificazione verde abbia la finalità di limitare la diffusione del contagio, consentendo l'interazione tra persone in luoghi pubblici o aperti al pubblico solo se quest'ultime, in quanto vaccinate, guarite, o testate con esito negativo al COVID-19, si offrano a vettori della malattia con un minor tasso di probabilità.

A fronte di tale obiettivo, la competenza provinciale in tema di tutela della salute è recessiva (sentenza n. 37 del 2021).

Tantomeno la Provincia autonoma di Bolzano può a buon titolo appellarsi al margine di intervento riconosciuto alla autonomia regionale dalla sentenza n. 271 del 2005 di questa Corte. Tale margine di intervento non è configurato con riguardo alla attribuzione di «organizzare e disciplinare

a livello regionale una rete informativa sulle realtà regionali», sia perché essa presuppone a monte che tale intervento avvenga con riferimento a «materie di propria competenza legislativa», ciò che nel caso di specie si è già negato essere, sia perché è evidente che la gestione dei dati che ineriscono ad una pandemia sanitaria globale trascende nettamente il respiro della sfera decentrata, per esigere, invece, una uniforme disciplina statale.

Entro tali coordinate, è meramente indiretto l'effetto di compressione che il green pass può produrre, quanto alle ulteriori competenze statutarie dedotte con il ricorso; e ciò nel senso che la certificazione verde non ha per oggetto queste ultime, ma le condizioni di profilassi internazionale che impongono, per ragioni sanitarie, limitazioni all'accesso ad attività e servizi normati dalla legislazione provinciale.

La sentenza n. 37 del 2021 ha aggiunto che tali conclusioni valgono anche con riguardo all'esercizio del potere di adottare ordinanze contingibili e urgenti in materia sanitaria. Del resto, l'art. 52, secondo comma, dello statuto di autonomia, attribuendo al Presidente della Giunta un potere emergenziale «nell'interesse delle popolazioni di due o più Comuni», conferma, in accordo con il limite territoriale, che si tratta di un'attribuzione calibrata su crisi sanitarie di carattere non pandemico o comunque i cui effetti possano ancora reputarsi circoscritti a tale ambito limitato; mentre, nel caso del nuovo coronavirus, è palese il carattere globale della pandemia, e, quindi, la necessità di interventi assunti dalla competente autorità centrale.

8.– Né può ritenersi che, in tema di green pass, le attribuzioni costituzionali e statutarie della Provincia autonoma di Bolzano trovino aggancio in «fonti di rango sub-costituzionale».

Difatti, l'art. 9, comma 10-bis, del d.l. n. 52 del 2021, come convertito, stabilisce che «[o]gni diverso o nuovo utilizzo delle certificazioni verdi COVID-19 è disposto esclusivamente con legge dello Stato», così confermando espressamente, con previsione aggiunta in sede di conversione in legge, quanto già deducibile dal comma 10 precedente, che affida la regolamentazione della richiamata Piattaforma nazionale-DGC ad un d.P.C.m., per la cui adozione non è neppure previsto che sia coinvolto il sistema delle autonomie regionali.

Inoltre, va escluso che l'intervento provinciale sulla certificazione verde possa trovare supporto nell'art. 1, comma 16, del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33 (Ulteriori misure per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 14 luglio 2020, n. 74, che ammette l'introduzione, da parte delle Regioni e a rigorose condizioni, delle sole misure derogatorie restrittive descritte – in conformità al principio di legalità in senso sostanziale (sentenza n. 198 del 2021) – dall'art. 1 del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19 (Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 27 maggio 2020, n. 35.

9.– Ne consegue che l'affermazione posta a base dell'odierno conflitto, secondo la quale il Garante avrebbe menomato l'esercizio di una competenza costituzionale o statutaria della Provincia autonoma, limitando il trattamento dei dati personali legato al green pass, non ha fondamento. Ciò comporta il rigetto del ricorso, perché la Provincia «non è titolare di attribuzione proprie in tale ambito» (sentenza n. 196 del 2009).

10.– Infine, la Provincia ricorrente lamenta che gli atti oggetto del conflitto si porrebbero in contrasto con l'art. 97 dello statuto di autonomia e con l'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, perché con essi il Garante, affermando che la disciplina della certificazione verde compete alla sola normativa statale, si sarebbe surrogato al Governo della Repubblica impugnando la legislazione provinciale innanzi a questa Corte e così menomando l'autonomia speciale.

Per tale verso, il conflitto va rigettato anche in ragione della inidoneità dei parametri indicati a sorreggere la censura. Essi si riferiscono al promovimento, da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, di questioni di legittimità costituzionale vertenti sulle leggi della Provincia autonoma di Bolzano, mentre, nel caso di specie, il Garante ha esercitato i poteri che gli competono su due ordinanze contingibili e urgenti del Presidente della Giunta, per di più relative ad un oggetto ignoto alla legislazione provinciale (è evidente l'estraneità della certificazione verde al contenuto della legge prov. Bolzano n. 4 del 2020, erroneamente richiamata dalla ricorrente, il cui Allegato II-C, nel testo

anteriore alle delibere di Giunta afferenti al green pass, si limitava a istituire la cosiddetta «Covid protected area»).

D'altro canto, la contestata affermazione del Garante per la protezione dei dati personali, in ordine alla necessità che la certificazione verde poggi sulla sola normativa statale, intende limitarsi ad un giudizio di esorbitanza degli atti provinciali rispetto alle attribuzioni statutarie; peraltro, quale mero riflesso di una valutazione attinente a profili di omogeneità del trattamento, in relazione alla esattezza, alla integrità e alla riservatezza dei dati trattati.

Non è perciò ravvisabile, anche nel caso concreto, l'esercizio, da parte del Garante, di un potere radicalmente diverso da quello attribuito dalla legge (sentenze n. 164 del 2021, n. 255 del 2019, n. 10 del 2017, n. 260 e n. 104 del 2016).

11.– In conclusione, spetta allo Stato, e per esso al Garante per la protezione dei dati personali, limitare in via definitiva il trattamento dei dati connessi all'impiego della certificazione verde a livello provinciale, tanto più che la Provincia autonoma di Bolzano non vanta alcuna attribuzione costituzionale e statutaria in tale materia.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara che spetta allo Stato, e per esso al Garante per la protezione dei dati personali, adottare il provvedimento 18 giugno 2021, n. 244 (Provvedimento di limitazione definitiva in merito ai trattamenti previsti dalla Provincia autonoma di Bolzano in tema di certificazione verde per Covid 19 - 18 giugno 2021) e la nota 6 luglio 2021, prot. n. 0035891, con le quali, rispettivamente, si è limitato in via definitiva il trattamento dei dati personali connesso alla certificazione verde, come regolato dalle ordinanze del Presidente della Giunta della Provincia autonoma di Bolzano 23 aprile 2021, n. 20 e 21 maggio 2021, n. 23, e si è invitata la medesima Provincia autonoma a non introdurre un uso delle certificazioni verdi COVID-19 difforme da quello previsto dalla legge statale.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 maggio 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, Presidente

Augusto Antonio BARBERA, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 30 giugno 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 25 maggio 2022, n. 165

Materia: governo del territorio, edilizia, urbanistica

Parametri invocati: articolo 3 della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Rimettente: Tribunale amministrativo regionale per il Lazio

Oggetto: art. 22, comma 2, lett. b), della legge della Regione Lazio 11/08/2008, n. 15, nel testo anteriore alle modifiche apportate dall'art. 2, c. 1°, lett. c), numero 2), della legge della Regione Lazio 27/02/2020, n. 1

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 22, comma 2, lettera b), della legge della Regione Lazio 11 agosto 2008, n. 15 (Vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia), nel testo in vigore anteriormente alle modifiche apportate dall'art. 2, comma 1, lettera c), numero 2), della legge della Regione Lazio 27 febbraio 2020, n. 1 (Misure per lo sviluppo economico, l'attrattività degli investimenti e la semplificazione).

Estensore nota: Domenico Ferraro

Sintesi:

Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio dubita della legittimità costituzionale dell'art. 22, comma 2, lettera b), della legge della Regione Lazio 11 agosto 2008, n. 15 (Vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia), nel testo in vigore anteriormente alle modifiche apportate dall'art. 2, comma 1, lettera c), numero 2), della legge della Regione Lazio 27 febbraio 2020, n. 1 (Misure per lo sviluppo economico, l'attrattività degli investimenti e la semplificazione), nella parte in cui subordina il rilascio del titolo abilitativo in sanatoria, per taluni interventi edilizi, al pagamento, per oblazione, di un *“importo pari al doppio dell'incremento del valore di mercato dell'immobile conseguente alla esecuzione delle opere”*. Il rimettente solleva la questione di legittimità costituzionale in riferimento all'art. 3 della Costituzione, sotto un duplice profilo. In primo luogo, secondo il TAR rimettente, la norma violerebbe il principio di uguaglianza in quanto tratta in maniera uguale situazioni diverse. Il costo dell'oblazione per abuso sanabile, in quanto conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia, è stabilito in misura pari alla sanzione pecuniaria *“pari al doppio dell'incremento del valore di mercato dell'immobile conseguente alla esecuzione delle opere abusive”*, prevista dall'art. 18 della l.r. Lazio 15/2008 per lo stesso intervento edilizio, ma non sanabile e non tecnicamente demolibile. In secondo luogo, la norma censurata sarebbe irragionevole perché, fissando l'ammontare dell'oblazione nel doppio della sanzione comminata dall'art. 20, comma 1, della l.r. Lazio 15/2008 per le ipotesi di interventi eseguiti in base a titolo annullato, di ufficio o in via giurisdizionale, e non abbattibili (*“sanzione pecuniaria pari [...] all'incremento del valore di mercato dello stesso conseguente all'esecuzione delle opere”*), regolerebbe in maniera deteriore una fattispecie meno grave, con ulteriore contrasto con i principi di gradualità ed adeguatezza desumibili dagli articoli 34, 36 e 38 del d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380, recante *“Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. (Testo A)”*. La questione di legittimità costituzionale attiene al testo della lettera b) dell'art. 22, comma 2, della l.r. Lazio 15/2008 abrogato, nel corso del giudizio a quo, ad opera dell'art. 2, comma 1, lettera c), numero 2), della l.r. Lazio 1/2020, che ha stabilito la più mite misura della pretesa oblativa nel doppio del contributo di costruzione. Il TAR rimettente prende in considerazione l'intervenuta novella, ma esclude che la disposizione sopravvenuta sia applicabile alla fattispecie al suo esame, in quanto successiva al tempo

di adozione dell'atto impugnato e non retroattiva. L'ordinanza di rimessione fa, dunque, corretta applicazione del principio, pacifico anche nella giurisprudenza amministrativa, del "*tempus regit actum*", secondo cui la legittimità di un provvedimento amministrativo deve essere valutata con riguardo alla situazione di fatto e di diritto esistente al momento della sua adozione, salvo il caso, qui non ricorrente, di retroattività della norma regolatrice della fattispecie. L'art. 22, della l.r. 15/2008, dettata nell'esercizio della potestà legislativa concorrente nella materia del "*governo del territorio*", stabilisce la misura dell'oblazione dovuta per il rilascio in sanatoria di titolo abilitativo dell'opera che, pur eseguita in sua originaria carenza o in suo discostamento, sia regolarizzabile, perché rispondente alla disciplina urbanistico-edilizia vigente, tanto al momento di realizzazione dell'opera, quanto al momento dell'istanza di "*accertamento di conformità*", cosiddetto abuso formale, sanabile per doppia conformità. La scelta del legislatore regionale è stata quella di quantificare la somma dovuta, non in misura unica per tutti i tipi di illecito sanabile e parametrata al contributo di costruzione, come stabilito dal legislatore statale (art. 36 t.u. edilizia) e da altre leggi regionali, bensì in misura graduata a seconda della tipologia dell'opera e correlata, nel testo applicabile *ratione temporis*, al (più elevato) valore del bene. In particolare, la lettera b) dell'art. 22, mediante il rinvio operato ai precedenti articoli 16 e 18, è dedicata al costo della fattispecie sanante in relazione agli interventi edilizi costituiti da ristrutturazioni sine titolo o totalmente difformi di cui all'art. 16 e da opere in parziale difformità dal titolo, definendolo in due volte l'ottenuto incremento di valore dell'immobile. Per gli stessi lavori edilizi, se non sanabili per contrasto alla disciplina urbanistico-edilizia e per i quali l'amministrazione escluda l'ordinaria conseguenza della demolizione per materiale impossibilità (cosiddetti abusi sostanziali), la legge della Regione Lazio stabilisce, inoltre, la sanzione pecuniaria pari al "*doppio dell'incremento del valore di mercato dell'immobile*" derivante dalla realizzazione delle opere (articoli 16, comma 3, e 18, comma 3, della l.r. Lazio 15/2008, pressoché corrispondenti alle previsioni sanzionatorie degli artt. 33 e 34 t.u. edilizia). Il legislatore regionale completa la disciplina occupandosi delle conseguenze delle opere con titolo originariamente ottenuto, ma successivamente annullato, comminando una sanzione, "*alternativa*" all'impraticabile abbattimento, di entità pari all'incremento del valore di mercato del bene per le opere realizzate (art. 20 della l.r. Lazio 15/2008 e art. 38 t.u. edilizia, cosiddetto abuso sostanziale sopravvenuto), contenendone, dunque, l'ammontare in considerazione dell'affidamento ingenerato nel privato dall'ottenimento del provvedimento favorevole. La ragione dell'assimilazione dei due interventi edilizi in parola, sia nella censurata lettera b) del comma 2 dell'art. 22 della l.r. Lazio 15/2008 ai fini del quantum dell'oblazione, sia nelle conseguenze pecuniarie alternative alla impraticabile riduzione in pristino, si rinviene nella loro comune sussumibilità negli "*abusi intermedi*", in quanto, per la omologa "*dose*" di scostamento dal titolo prescritto, il legislatore regionale e quello statale ne prevedono, da un lato, un trattamento sanzionatorio più grave di quelli "*lievi*" ("interventi eseguiti in assenza o in difformità dalla denuncia di inizio attività" di cui all'art. 19 della citata legge regionale e art. 37 t.u. edilizia) e "*lievissimi*" (realizzati in assenza di comunicazione asseverata dell'inizio dei lavori di cui all'art. 6-bis del d.P.R. n. 380 del 2001) e, dall'altro lato, inferiore a quelli "*gravi*" ("*interventi di nuova costruzione eseguiti in assenza di titolo abilitativo, in totale difformità o con variazioni essenziali*" di cui all'art. 15 l.r. Lazio 15/2008 e all'art. 31 t.u. edilizia). Proprio in relazione alla entità dell'oblazione per detti ultimi interventi, stabilita dall'originario testo della lettera a) dell'art. 22, comma 2, della l.r. Lazio 15/2008 in importo pari al "*valore di mercato dell'intervento eseguito*". La Corte ricorda che è intervenuta con la sentenza 2/2019, constatandone l'irragionevole determinazione in misura pari alla sanzione pecuniaria fissata dall'art. 20 della stessa legge regionale per la diversa ipotesi di illecito "*sostanziale sopravvenuto*", in virtù del differente disvalore dell'intervento conforme alla normativa urbanistico-edilizia rispetto a quello da essa difforme. Per la Corte, la questione è fondata. Corretta è, anzitutto, l'invocazione da parte dell'ordinanza di rimessione del *tertium comparationis*, atteso che il "*pagamento, a titolo di oblazione*", assolve, per come già illustrato nella citata sentenza 2/2019, anche la finalità sanzionatoria che connota l'obbligo pecuniario stabilito per gli abusi sostanziali in alternativa alla riduzione in pristino. L'identità tra le conseguenze pecuniarie poste a carico di chi abbia realizzato interventi in difformità dal titolo posseduto, ma

doppiamente rispettose della disciplina urbanistico-edilizia (sia al momento dell'abuso che al momento della sanatoria), e come tali sanabili ("abuso formale"), e quelle poste a carico di chi abbia realizzato interventi in difformità dal titolo, non sanabili per contrasto con la disciplina urbanistico-edilizia ("abuso sostanziale"), ma di cui non sia praticabile la demolizione, non risulta sorretta da alcuna ragione e dà luogo alla violazione del principio di uguaglianza per ingiustificata omologazione di situazioni differenti (sentenze 185 e 143 del 2021, 274/2016, 264 e 144 del 2005, 5/2000). Del resto, la stessa normativa statale disciplina ben diversamente le due fattispecie, richiedendo, rispettivamente, quale corrispettivo per il titolo sanante, il doppio del contributo di costruzione (art. 36 t.u. edilizia) e, per l'illecito non demolibile, il più cospicuo doppio del valore venale (art. 34 t.u. edilizia). Il rimettente dubita, altresì, della ragionevolezza della norma in esame per avere il legislatore regionale stabilito la misura dell'oblazione per lavori solo formalmente illegittimi in termini deteriori rispetto alla fattispecie più grave dei lavori sostanzialmente illegittimi. Tale ulteriore profilo di illegittimità costituzionale coinvolge non solo gli interventi in parziale difformità dal titolo, ma anche quelli di ristrutturazione sine titolo o totalmente difformi, ai primi accomunati dalla lettera b) del comma 2 dell'art. 22 della l.r. Lazio 15/2008. La Corte ritiene, anche sotto questo profilo, la questione di legittimità costituzionale fondata. La misura dell'oblazione prevista dal censurato art. 22, comma 2, lettera b), della l.r. Lazio 15/2008 per la sanatoria degli illeciti "*intermedi*" sanabili (individuata in un "*importo pari al doppio dell'incremento del valore di mercato dell'immobile*") è fissata in termini addirittura doppi rispetto alla sanzione stabilita dall'art. 20 per gli stessi interventi eseguiti in base a titolo annullato e non sanabili, individuata in un importo "*pari [...] all'incremento del valore di mercato dello stesso conseguente all'esecuzione delle opere*". La norma censurata ha così dato luogo a un regime sanzionatorio irragionevolmente più favorevole per le più gravi ipotesi delle res sostanzialmente illegittime, e solo tollerate dall'ordinamento per impraticabilità dell'abbattimento, rispetto a quelle meno gravi delle res prive di danno urbanistico con deficit di titolo regolarizzabile. La rilevata irragionevolezza è, altresì, corroborata dal confronto con la normativa statale, che determina la sanzione "*alternativa*" per gli abusi sopravvenuti (pari al valore venale della porzione eseguita, ai sensi dell'art. 38 t.u. edilizia) in misura sensibilmente maggiore dell'oblazione per il titolo in sanatoria (pari al doppio del contributo di costruzione, ai sensi art. 36 t.u. edilizia). In conclusione, il duplice confronto della obbligazione per oblazione degli abusi "*intermedi*" sanabili, stabilita dalla disciplina regionale applicabile *ratione temporis* con gli obblighi pecuniari imposti, sia per gli abusi sostanziali sopravvenuti, sia per quelli originari, evidenzia la complessiva distonia della disciplina con il principio di gradualità del loro trattamento, ragionevolmente correlato al disvalore dell'illecito, evincibile dagli articoli 33, 34, 36 e 38 t.u. edilizia (sentenze 185/2021, 113 e 88 del 2019 e 98/2015). D'altro canto, il legislatore regionale del 2020, rideterminando l'oblazione, per i titoli in sanatoria rilasciati successivamente alla sua entrata in vigore, nella misura del doppio del contributo di costruzione, si è adeguato al principio di gradualità anche per gli abusi "*intermedi*", analogamente a quanto stabilito dal legislatore statale e recependo le indicazioni rese dalla Corte nella sentenza 2/2019 per gli abusi gravi (così il novellato art. 22, comma 2, lettera b), della l.r. Lazio 15/2008). Alla luce di quanto detto la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 22, comma 2, lettera b), della l.r. Lazio 15/2008, nel testo in vigore anteriormente alle modifiche apportate dall'art. 2, comma 1, lettera c), numero 2), della l.r. Lazio 1/2020. Dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale, precisa la Corte, non deriva alcun "*vuoto*" di disciplina atteso che, per la determinazione dell'oblazione relativa ai titoli in sanatoria rilasciati anteriormente alla entrata in vigore della l.r. Lazio 1/2020, potrà applicarsi il criterio previsto dalla legislazione statale che, cedevole rispetto alla legislazione regionale (art. 2, comma 3, t.u. edilizia), riespande la sua operatività al venir meno della norma costituzionalmente illegittima. La Corte pertanto dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 22, comma 2, lettera b), della legge della Regione Lazio 11 agosto 2008, n. 15 (Vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia), nel testo in vigore anteriormente alle modifiche apportate dall'art. 2, comma 1, lettera c), numero 2), della legge della Regione Lazio 27 febbraio 2020, n. 1 (Misure per lo sviluppo economico, l'attrattività degli investimenti e la semplificazione).

SENTENZA N. 165
ANNO 2022

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giuliano AMATO; Giudici : Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 22, comma 2, lettera b), della legge della Regione Lazio 11 agosto 2008, n. 15 (Vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia), nel testo anteriore alle modifiche apportate dall'art. 2, comma 1, lettera c), numero 2), della legge della Regione Lazio 27 febbraio 2020, n. 1 (Misure per lo sviluppo economico, l'attrattività degli investimenti e la semplificazione), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma, nel procedimento vertente tra R.D. Trasporti srl e il Comune di Civitavecchia, con ordinanza del 4 agosto 2021, iscritta al n. 180 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 47, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Udito nella camera di consiglio del 25 maggio 2022 il Giudice relatore Filippo Patroni Griffi;
deliberato nella camera di consiglio del 25 maggio 2022.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio dubita della legittimità costituzionale dell'art. 22, comma 2, lettera b), della legge della Regione Lazio 11 agosto 2008, n. 15 (Vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia) – nel testo in vigore anteriormente alle modifiche apportate dall'art. 2, comma 1, lettera c), numero 2), della legge della Regione Lazio 27 febbraio 2020, n. 1 (Misure per lo sviluppo economico, l'attrattività degli investimenti e la semplificazione) – nella parte in cui subordina il rilascio del titolo abilitativo in sanatoria, per taluni interventi edilizi, al pagamento, per oblazione, di un «importo pari al doppio dell'incremento del valore di mercato dell'immobile conseguente alla esecuzione delle opere».

Il rimettente solleva la questione di legittimità costituzionale in riferimento all'art. 3 della Costituzione, sotto un duplice profilo.

In primo luogo, secondo il TAR rimettente, la norma violerebbe il principio di uguaglianza in quanto tratta in maniera uguale situazioni diverse: il costo dell'oblazione per abuso sanabile, in quanto conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia, è stabilito in misura pari alla sanzione pecuniaria («pari al doppio dell'incremento del valore di mercato dell'immobile conseguente alla esecuzione delle opere» abusive) prevista dall'art. 18 della legge reg. Lazio n. 15 del 2008 per lo stesso intervento edilizio, ma non sanabile e non tecnicamente demolibile.

In secondo luogo, la norma censurata sarebbe irragionevole perché, fissando l'ammontare dell'oblazione nel doppio della sanzione comminata dall'art. 20, comma 1, della legge reg. Lazio n. 15 del 2008 per le ipotesi di interventi eseguiti in base a titolo annullato, di ufficio o in via giurisdizionale, e non abbattibili («sanzione pecuniaria pari [...] all'incremento del valore di mercato dello stesso conseguente all'esecuzione delle opere»), regolerebbe in maniera deteriore una fattispecie meno grave, con ulteriore contrasto con i principi di gradualità ed adeguatezza desumibili

dagli artt. 34, 36 e 38 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. (Testo A)».

2.– In via preliminare, deve rilevarsi che la questione di legittimità costituzionale attiene al testo della lettera b) dell'art. 22, comma 2, della legge reg. Lazio n. 15 del 2008 abrogato, nel corso del giudizio a quo, ad opera dell'art. 2, comma 1, lettera c), numero 2), della legge reg. Lazio n. 1 del 2020, che ha stabilito la più mite misura della pretesa oblativa nel doppio del contributo di costruzione.

Il TAR rimettente prende in considerazione l'intervenuta novella, ma esclude che la disposizione sopravvenuta sia applicabile alla fattispecie al suo esame, in quanto successiva al tempo di adozione dell'atto impugnato e non retroattiva.

L'ordinanza di rimessione fa, dunque, corretta applicazione del principio –pacifico anche nella giurisprudenza amministrativa – del *tempus regit actum*, secondo cui la legittimità di un provvedimento amministrativo deve essere valutata con riguardo alla situazione di fatto e di diritto esistente al momento della sua adozione, salvo il caso, qui non ricorrente, di retroattività della norma regolatrice della fattispecie.

3.– La disamina nel merito delle censure richiede un breve inquadramento della disciplina dei lavori edilizi realizzati in difetto di, o in difformità dal, permesso di costruire o dalla denuncia di inizio di attività (ora segnalazione certificata di inizio di attività), contenuta nella legge reg. Lazio n. 15 del 2008.

L'art. 22 di quest'ultima, dettata nell'esercizio della potestà legislativa concorrente nella materia del «governo del territorio», stabilisce la misura dell'oblazione dovuta per il rilascio in sanatoria di titolo abilitativo dell'opera che, pur eseguita in sua originaria carenza o in suo discostamento, sia regolarizzabile, perché rispondente alla disciplina urbanistico-edilizia vigente, tanto al momento di realizzazione dell'opera, quanto al momento dell'istanza di «accertamento di conformità» (cosiddetto abuso formale, sanabile per doppia conformità).

La scelta del legislatore regionale è stata quella di quantificare la somma dovuta, non in misura unica per tutti i tipi di illecito sanabile e parametrata al contributo di costruzione, come stabilito dal legislatore statale (art. 36 t.u. edilizia) e da altre leggi regionali, bensì in misura gradata a seconda della tipologia dell'opera e correlata, nel testo applicabile *ratione temporis*, al (più elevato) valore del bene.

In particolare, la lettera b) dell'art. 22, mediante il rinvio operato ai precedenti artt. 16 e 18, è dedicata al costo della fattispecie sanante in relazione agli interventi edilizi costituiti da ristrutturazioni sine titolo o totalmente difformi («[i]nterventi di ristrutturazione edilizia e cambi di destinazione d'uso in assenza di titolo abilitativo, in totale difformità o con variazioni essenziali», di cui all'art. 16) e da opere in parziale difformità dal titolo posseduto («[i]nterventi di nuova costruzione e di ristrutturazione edilizia eseguiti in parziale difformità dal titolo abilitativo», di cui all'art. 18), definendolo, per come visto, in due volte l'ottenuto incremento di valore dell'immobile.

Per gli stessi lavori edilizi, se non sanabili per contrasto alla disciplina urbanistico-edilizia e per i quali l'amministrazione escluda l'ordinaria conseguenza della demolizione per materiale impossibilità (cosiddetti abusi sostanziali), la legge della Regione Lazio stabilisce, inoltre, la sanzione pecuniaria pari al «doppio dell'incremento del valore di mercato dell'immobile» derivante dalla realizzazione delle opere (ancora, artt. 16, comma 3, e 18, comma 3, della legge reg. Lazio n. 15 del 2008, pressoché corrispondenti alle previsioni sanzionatorie degli artt. 33 e 34 t.u. edilizia).

Il legislatore regionale completa la disciplina occupandosi delle conseguenze delle opere con titolo originariamente ottenuto, ma successivamente annullato, comminando una sanzione, «alternativa» all'impraticabile abbattimento, di entità pari all'incremento del valore di mercato del bene per le opere realizzate (art. 20 della legge reg. Lazio n. 15 del 2008 e art. 38 t.u. edilizia, cosiddetto abuso sostanziale sopravvenuto), contenendone, dunque, l'ammontare in considerazione dell'affidamento ingenerato nel privato dall'ottenimento del provvedimento favorevole.

La ragione dell'assimilazione dei due interventi edilizi in parola – sia nella censurata lettera b) del comma 2 dell'art. 22 della legge reg. Lazio n. 15 del 2008 ai fini del quantum dell'oblazione, sia

nelle conseguenze pecuniarie alternative alla impraticabile riduzione in pristino – si rinviene nella loro comune sussumibilità negli “abusi intermedi”, in quanto, per la omologa “dose” di scostamento dal titolo prescritto, il legislatore regionale e quello statale ne prevedono, da un lato, un trattamento sanzionatorio più grave di quelli “lievi” («[i]nterventi eseguiti in assenza o in difformità dalla denuncia di inizio attività» di cui all’art. 19 della citata legge regionale e art. 37 t.u. edilizia) e “lievissimi” (realizzati in assenza di comunicazione asseverata dell’inizio dei lavori di cui all’art. 6-bis del d.P.R. n. 380 del 2001) e, dall’altro lato, inferiore a quelli “gravi” («[i]nterventi di nuova costruzione eseguiti in assenza di titolo abilitativo, in totale difformità o con variazioni essenziali» di cui all’art. 15 legge reg. Lazio n. 15 del 2008 e all’art. 31 t.u. edilizia).

Proprio in relazione alla entità dell’oblazione per detti ultimi interventi, stabilita dall’originario testo della lettera a) dell’art. 22, comma 2, della legge reg. Lazio n. 15 del 2008 in importo pari al «valore di mercato dell’intervento eseguito», questa Corte è intervenuta con la sentenza n. 2 del 2019, constatandone l’irragionevole determinazione in misura pari alla sanzione pecuniaria fissata dall’art. 20 della stessa legge regionale per la diversa ipotesi di illecito “sostanziale sopravvenuto”, in virtù del differente disvalore dell’intervento conforme alla normativa urbanistico-edilizia rispetto a quello da essa difforme.

4.– Alla luce delle considerazioni fin qui svolte, può quindi procedersi alla disamina della doglianza di violazione del principio di uguaglianza per ingiustificata equiparazione del costo della sanatoria per l’opera sanabile eseguita in parziale difformità dal titolo posseduto (art. 22, comma 2, lettera b, della legge reg. Lazio n. 15 del 2008, applicabile *ratione temporis*) con il costo fissato per la medesima opera non sanabile, ma non tecnicamente rimovibile (art. 18, comma 3, della legge reg. Lazio n. 15 del 2008).

4.1.– La questione è fondata.

Corretta è, anzitutto, l’invocazione da parte dell’ordinanza di rimessione del *tertium comparationis*, atteso che il «pagamento, a titolo di oblazione», assolve, per come già illustrato nella citata sentenza n. 2 del 2019, anche la finalità sanzionatoria che connota l’obbligo pecuniario stabilito per gli abusi sostanziali in alternativa alla riduzione in pristino.

4.2.– Ebbene, l’identità tra le conseguenze pecuniarie poste a carico di chi abbia realizzato interventi in difformità dal titolo posseduto, ma doppiamente rispettose della disciplina urbanistico-edilizia (sia al momento dell’abuso che al momento della sanatoria), e come tali sanabili (“abuso formale”), e quelle poste a carico di chi abbia realizzato interventi in difformità dal titolo, non sanabili per contrasto con la disciplina urbanistico-edilizia (“abuso sostanziale”), ma di cui non sia praticabile la demolizione, non risulta sorretta da alcuna ragione e dà luogo alla violazione del principio di uguaglianza per ingiustificata omologazione di situazioni differenti (sentenze n. 185 e n. 143 del 2021, n. 274 del 2016, n. 264 e n. 144 del 2005, n. 5 del 2000).

Del resto, la stessa normativa statale disciplina ben differentemente le due fattispecie, richiedendo, rispettivamente, quale corrispettivo per il titolo sanante, il doppio del contributo di costruzione (art. 36 t.u. edilizia) e, per l’illecito non demolibile, il più cospicuo doppio del valore venale (art. 34 t.u. edilizia).

5.– Il rimettente dubita, altresì, della ragionevolezza della norma in esame per avere il legislatore regionale stabilito la misura dell’oblazione per lavori solo formalmente illegittimi in termini deteriori rispetto alla fattispecie più grave dei lavori sostanzialmente illegittimi.

Tale ulteriore profilo di illegittimità costituzionale coinvolge non solo gli interventi in parziale difformità dal titolo, ma anche quelli di ristrutturazione *sine titulo* o totalmente difformi, ai primi accomunati dalla lettera b) del comma 2 dell’art. 22 della legge reg. Lazio n. 15 del 2008.

5.1.– Anche sotto questo profilo la questione di legittimità costituzionale è fondata.

La misura dell’oblazione prevista dal censurato art. 22, comma 2, lettera b), della legge reg. Lazio n. 15 del 2008 per la sanatoria degli illeciti “intermedi” sanabili (individuata in un «importo pari al doppio dell’incremento del valore di mercato dell’immobile») è fissata in termini addirittura doppi rispetto alla sanzione stabilita dall’art. 20 per gli stessi interventi eseguiti in base a titolo annullato e

non sanabili, individuata in un importo «pari [...] all'incremento del valore di mercato dello stesso conseguente all'esecuzione delle opere».

La norma censurata ha così dato luogo a un regime sanzionatorio irragionevolmente più favorevole per le più gravi ipotesi delle res sostanzialmente illegittime, e solo tollerate dall'ordinamento per impraticabilità dell'abbattimento, rispetto a quelle meno gravi delle res prive di danno urbanistico con deficit di titolo regolarizzabile.

5.2.– La rilevata irragionevolezza è, altresì, corroborata dal confronto con la normativa statale, che determina la sanzione “alternativa” per gli abusi sopravvenuti (pari al valore venale della porzione eseguita, ai sensi dell'art. 38 t.u. edilizia) in misura sensibilmente maggiore dell'oblazione per il titolo in sanatoria (pari al doppio del contributo di costruzione, ai sensi art. 36 t.u. edilizia).

6.– In conclusione, il duplice confronto della obbligazione per oblazione degli abusi “intermedi” sanabili, stabilita dalla disciplina regionale applicabile *ratione temporis* con gli obblighi pecuniari imposti, sia per gli abusi sostanziali sopravvenuti, sia per quelli originari, evidenzia la complessiva distonia della disciplina con il principio di gradualità del loro trattamento, ragionevolmente correlato al disvalore dell'illecito, evincibile dagli artt. 33, 34, 36 e 38 t.u. edilizia (sentenze n. 185 del 2021, n. 113 e n. 88 del 2019 e n. 98 del 2015).

D'altro canto, il legislatore regionale del 2020, rideterminando l'oblazione, per i titoli in sanatoria rilasciati successivamente alla sua entrata in vigore, nella misura del doppio del contributo di costruzione, si è adeguato al principio di gradualità anche per gli abusi “intermedi”, analogamente a quanto stabilito dal legislatore statale e recependo le indicazioni rese da questa Corte nella sentenza n. 2 del 2019 per gli abusi gravi (così il novellato art. 22, comma 2, lettera b, della legge reg. Lazio n. 15 del 2008).

7.– Deve essere dichiarata, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 22, comma 2, lettera b), della legge reg. Lazio n. 15 del 2008, nel testo in vigore anteriormente alle modifiche apportate dall'art. 2, comma 1, lettera c), numero 2), della legge reg. Lazio n. 1 del 2020.

Dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale – è appena il caso di precisarlo – non deriva alcun “vuoto” di disciplina atteso che, per la determinazione dell'oblazione relativa ai titoli in sanatoria rilasciati anteriormente alla entrata in vigore della legge reg. Lazio n. 1 del 2020, potrà applicarsi il criterio previsto dalla legislazione statale che, cedevole rispetto alla legislazione regionale (art. 2, comma 3, t.u. edilizia), rispande la sua operatività al venir meno della norma costituzionalmente illegittima.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 22, comma 2, lettera b), della legge della Regione Lazio 11 agosto 2008, n. 15 (Vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia), nel testo in vigore anteriormente alle modifiche apportate dall'art. 2, comma 1, lettera c), numero 2), della legge della Regione Lazio 27 febbraio 2020, n. 1 (Misure per lo sviluppo economico, l'attrattività degli investimenti e la semplificazione).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 maggio 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, Presidente

Filippo PATRONI GRIFFI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria l'1 luglio 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 24 maggio 2022, n. 168

Materia: bilancio e contabilità pubblica – armonizzazione dei bilanci pubblici - modalità di copertura del disavanzo di amministrazione

Parametri invocati:

- 1) art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione;
- 2) art. 42 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);
- 3) principi contabili contenuti nei paragrafi 9.2.27 e 9.2.28 dell'Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto:

- 1) artt. 1, comma 3, e 4, della legge della Regione Basilicata 6 maggio 2021, n. 20 (Bilancio di previsione finanziario per il triennio 2021-2023), nonché l'Allegato N. 8, accluso alla relativa Nota integrativa, e l'Allegato O alla medesima legge regionale;
- 2) art. 6 della legge della Regione Basilicata 2 dicembre 2021, n. 55 (Assestamento del bilancio di previsione finanziario per il triennio 2021-2023) e dell'Allegato O2 alla medesima legge regionale

Esito:

- 1) illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Basilicata 6 maggio 2021, n. 20 (Bilancio di previsione finanziario per il triennio 2021-2023) e dell'Allegato N. 8 alla Nota integrativa al bilancio allegata alla medesima legge regionale, nella parte concernente il ripiano negli esercizi dal 2021 al 2023 del disavanzo di amministrazione presunto riveniente dagli esercizi 2018 e 2019;
- 2) illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Basilicata 6 maggio 2021, n. 20 e dell'Allegato N.8 alla Nota integrativa al bilancio allegata alla medesima legge regionale, nella parte concernente il ripiano negli esercizi dal 2021 al 2023 del disavanzo di amministrazione presunto riveniente dall'esercizio 2020;
- 3) illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, della legge Regione Basilicata 6 maggio 2021, n. 20 e dell'Allegato O alla medesima legge regionale, nella parte concernente il ripiano del disavanzo di amministrazione presunto al 31 dicembre 2019;
- 4) illegittimità costituzionale dell'art. 6 della legge della Regione Basilicata 2 dicembre 2021, n. 55 (Assestamento del bilancio di previsione finanziario per il triennio 2021-2023) e dell'Allegato O2 alla medesima legge regionale, nella parte concernente il ripiano negli esercizi dal 2021 al 2023 del disavanzo di amministrazione presunto al 31 dicembre 2020;
- 5) inammissibilità delle altre questioni sollevate

Estensore nota: Paola Garro

Sintesi:

Oggetto del ricorso governativo è, in primo luogo, l'art. 4 della legge Regione Basilicata n. 20 del 2021 e le richiamate Tabelle relative alla composizione e alla copertura del disavanzo presunte contenute nell'Allegato N. 8 alla Nota integrativa al bilancio di previsione 2021-2023, in quanto contrasterebbero con i principi contabili del d.lgs. n. 118 del 2011, recante la disciplina di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, e conseguentemente,

violerebbero l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che attribuisce alla competenza legislativa esclusiva statale la materia dell'armonizzazione dei bilanci pubblici.

Secondo l'Avvocatura dello Stato, l'Allegato N. 8 alla Nota integrativa al bilancio di previsione 2021-2023, richiamato dall'art. 4 della l.r. n. 20 del 2021, distribuirebbe le quote del recupero del disavanzo nel triennio 2021, 2022 e 2023, anziché disporre la copertura integrale nell'esercizio 2021. In particolare, dal primo dei due prospetti contenuti nell'Allegato N. 8 risulterebbe che nell'esercizio 2020 la Regione Basilicata avrebbe dovuto recuperare una quota di disavanzo riveniente dai precedenti esercizi pari a 67.891.976,83 euro, ma che di tale importo non avrebbe ripianato ben 62.138.950,00 euro. Tale quota dovrebbe essere interamente iscritta nell'esercizio 2021, senza possibilità di ulteriore rinvio della copertura, poiché il principio contabile di cui al paragrafo 9.2.27 dell'Allegato 4/2 del d.lgs. n. 118 del 2011 prevede che *le quote del disavanzo applicate al bilancio e presumibilmente non recuperate sono interamente applicate al primo esercizio del bilancio di previsione nel quale è stato determinato il risultato di amministrazione presunto*. Inoltre, ai sensi del principio contabile contenuto nel successivo paragrafo 9.2.28, il disavanzo di amministrazione di un esercizio non applicato al bilancio e non ripianato a causa della tardiva approvazione del rendiconto è ripianato applicandolo per l'intero importo all'esercizio in corso di gestione.

Un'ulteriore censura del medesimo Allegato N. 8 riguarda la quota del disavanzo presunto al 31 dicembre 2020 originata dalla gestione dell'esercizio 2020, pari a 831.481,15 euro. Secondo il ricorrente, il ripiano di tale importo potrebbe avvenire negli esercizi considerati nel bilancio di previsione, come consentito dall'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011, ma contestualmente all'adozione di una delibera consiliare avente ad oggetto il piano di rientro dal disavanzo, secondo quanto richiesto dalla stessa disposizione statale. La Regione Basilicata, invece, non avrebbe approvato alcuna delibera consiliare.

Oggetto del ricorso governativo è anche l'art. 1, comma 3, e l'Allegato O che reca l'analisi del disavanzo presunto al 31 dicembre 2019 e le modalità di copertura dello stesso. Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, tale allegato continuerebbe a prevedere il ripiano dei disavanzi pregressi fino all'esercizio 2024 e, pertanto, contrasterebbe con l'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011 e, di conseguenza, con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., riguardante la competenza legislativa esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici – sia perché eccederebbero il limite triennale ammesso per il ripiano dei disavanzi, sia perché non sarebbe ancora stato approvato il piano di rientro dal disavanzo con l'apposita delibera consiliare, come pure richiesto dalla citata norma statale.

Con successivo ricorso, è stato impugnato l'art. 6 e l'Allegato O2 della legge della Regione Basilicata 2 dicembre 2021, n. 55 (Assestamento del bilancio di previsione finanziario per il triennio 2021-2023), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. Secondo il ricorrente le modalità temporali di copertura del disavanzo previste nelle disposizioni regionali impuginate non rispetterebbero l'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011 che, invece, prevederebbe l'applicazione dell'eventuale disavanzo al primo esercizio del bilancio di previsione dell'esercizio in corso di gestione. Pertanto, in applicazione della norma statale, la legge reg. Basilicata n. 55 del 2021 avrebbe dovuto disporre il ripiano del disavanzo al 31 dicembre 2020, derivante dalle gestioni del 2018 e del 2019, iscrivendo il relativo importo come prima voce della spesa dell'esercizio 2021.

Stante la connessione tra le norme impuginate, la Corte riunisce i giudizi, anche in considerazione dell'identità del parametro costituzionalmente evocato.

Prima però di esaminare nel merito le questioni sollevate, la Corte esprime considerazioni assai negative sulle procedure seguite dalla Regione che, al momento della pronuncia *de qua*, non ha ancora provveduto agli adempimenti contabili prescritti dal d.lgs. 118 del 2011.

Infatti, la Regione Basilicata non ha approvato il bilancio di previsione finanziario per il triennio 2022-2024 né entro il termine del 31 dicembre 2021, ai sensi dell'art. 18, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 118 del 2011, e neppure entro i primi quattro mesi del 2022, periodo massimo per il quale può essere concesso l'esercizio provvisorio (facoltà di cui la Regione si è avvalsa) in base

all'art. 43, comma 2, del citato decreto. Tale ritardo, di per sé in violazione di un principio di corretta gestione del bilancio, ha comportato anche la impropria protrazione dell'efficacia delle previsioni impugnate che hanno continuato a disciplinare il ripiano del disavanzo di amministrazione dell'ente in mancanza della necessaria approvazione della nuova legge di bilancio, tra i contenuti della quale vi è appunto la determinazione del risultato di amministrazione presunto e la copertura dell'eventuale deficit. Inoltre, risultava inadempito anche l'obbligo, conseguente alla pubblicazione della sentenza n. 246 del 2021, di ripianare, per intero, nel primo esercizio del bilancio in corso di gestione – ossia, ormai, quello 2022 – l'importo del disavanzo originato negli esercizi 2018 e 2019.

A tal proposito, in ragione dell'importanza della questione sollevata, si riportano integralmente le considerazioni della Corte.

“Nel complesso, l'eclittismo dell'intera vicenda disattende con particolare gravità il valore del ciclo di bilancio, che assume rilievo come bene pubblico, ovvero come insieme di documenti capaci di informare con correttezza e trasparenza il cittadino sulle obbiettive possibilità di realizzazione dei programmi e sull'effettivo mantenimento degli impegni elettorali, onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività (...)

Del resto, le regole sull'armonizzazione contabile esprimono opzioni strumentali alla garanzia dell'equilibrio e della sincerità del bilancio, nonché al coordinamento della finanza pubblica in un sistema di autonomie regionali.

Per quanto connotate da un alto livello di tecnicità, tali regole sono, infatti, funzionali all'indispensabile finalità di garantire l'omogeneità dei sistemi contabili per rendere i bilanci delle amministrazioni aggregabili e confrontabili, in modo da soddisfare le esigenze informative connesse a vari obiettivi quali la programmazione economico-finanziaria, il coordinamento della finanza pubblica, la gestione del federalismo fiscale, le verifiche del rispetto delle regole comunitarie, la prevenzione di gravi irregolarità idonee a pregiudicare gli equilibri dei bilanci (...).

È, infatti, solo il rispetto di un linguaggio contabile comune che impedisce a un sistema informato al pluralismo istituzionale di degenerare in un'ingestibile moltitudine di monadi contabili, a danno non solo delle possibilità di coordinamento, ma anche dello stesso principio di responsabilità politica, quando l'inosservanza delle regole di tale linguaggio è funzionale, negli enti autonomi, a realizzare indebiti artificiosi aumenti della capacità di spesa”.

Ciò premesso, per la Corte sono fondate tutte le censure sollevate, ritenendo illegittime le modalità del ripiano relative sia alla parte del disavanzo di amministrazione presunto originato dalle gestioni degli esercizi 2018 e 2019, sia quello formatosi nell'esercizio 2020.

Quanto alla prima censura, va innanzitutto rilevato che le due Tabelle dell'Allegato richiamato dall'art. 4 della l.r. n. 20 del 2021 contengono in forma grafica, rispettivamente, l'analisi del disavanzo presunto al 31 dicembre 2020, con la relativa composizione, e le modalità di copertura dello stesso nell'arco degli esercizi gestiti dal bilancio di previsione per il triennio 2021-2023. Nella prima Tabella, la colonna che indica la quota del disavanzo da ripianare nell'esercizio precedente – ossia quello del 2020, precedente al primo esercizio gestito dalla legge di bilancio – riporta l'importo di 67.891.976,83 euro, riveniente dagli esercizi 2018 e 2019. Di tale somma, al 31 dicembre 2020 risulta ripianata solo una modesta quota, riportata nell'apposita colonna e pari a 5.753.026,83 euro; la differenza tra tali dati, pari a 62.138.950,00 euro, figura quindi nell'ultima colonna della stessa Tabella come ripiano del disavanzo non effettuato nell'esercizio precedente. Da tale ricostruzione analitica del disavanzo discende che le previsioni del ripiano sintetizzate nella seconda Tabella, articolando il recupero delle suddette componenti negli esercizi dal 2021 al 2023, anziché disporlo integralmente nel primo esercizio del triennio, violano la competenza esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., contrastando con i principi contabili di cui al d.lgs. 118 del 2011. Il disavanzo presunto non ripianato nel 2020 avrebbe pertanto dovuto essere recuperato nell'esercizio 2021, primo esercizio del bilancio approvato dalla legge reg. Basilicata n. 20 del 2021 e non ripartito anche negli esercizi successivi, come invece previsto dalla Tabella impugnata.

Quanto alla seconda questione esaminata dalla Corte, la illegittimità discende dalla violazione ad opere delle norme regionali impugnate dell'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011 e, di conseguenza, dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., poiché la quota di disavanzo formatasi nell'esercizio 2020, pari a 831.481,15 euro, non potrebbe essere ripianata negli esercizi dal 2021 al 2023 senza che, come richiesto dalla norma statale, sia stata contestualmente adottata la delibera consiliare di approvazione di un piano di rientro avente la funzione sostanziale di individuare i provvedimenti necessari alla effettiva attuazione del recupero del disavanzo.

La dichiarazione di incostituzionalità ha colpito anche l'art. 6 e l'Allegato O2 alla legge reg. Basilicata n. 55 del 2021, che prevedono le modalità del ripiano del disavanzo di amministrazione presunto riveniente dagli esercizi precedenti. La Corte rileva come, benché il rendiconto dell'esercizio 2020 non fosse stato approvato, la legge regionale in esame è intitolata «Assestamento del bilancio di previsione finanziario per il triennio 2021-2023». Essa aggiorna la determinazione del disavanzo di amministrazione presunto al 31 dicembre 2020 rispetto alla stessa operazione compiuta in occasione dell'approvazione del bilancio di previsione 2021-2023 da parte della legge reg. Basilicata n. 20 del 2021, oggetto del primo ricorso esaminato. La seconda Tabella dell'Allegato O2 contiene le modalità di applicazione del disavanzo, ripartendo la copertura della quota originata nel 2018 tra gli esercizi 2021 e 2022 e prevedendo il ripiano della quota originata nel 2019 tra gli esercizi 2022 e 2023. Sia l'analisi, sia le modalità di copertura del disavanzo presunto al 31 dicembre 2020, come rappresentate dalle previsioni impugnate, contrastano complessivamente con i principi contabili evocati di cui all'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011 e con i principi contabili indicati nei paragrafi 9.2.27 e 9.2.28 dell'Allegato 4/2 allo stesso decreto, violando dunque la competenza esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

SENTENZA N. 168
ANNO 2022

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giuliano AMATO; Giudici : Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 3, e 4, della legge della Regione Basilicata 6 maggio 2021, n. 20 (Bilancio di previsione finanziario per il triennio 2021-2023), nonché dell'Allegato N.8, accluso alla relativa Nota integrativa, e dell'Allegato O della medesima legge regionale; e dell'art. 6 e dell'Allegato O2 della legge della Regione Basilicata 2 dicembre 2021, n. 55 (Assestamento del bilancio di previsione finanziario per il triennio 2021-2023), promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi rispettivamente notificati il 4 luglio 2021 e il 31 gennaio 2022, depositati in cancelleria il 13 luglio 2021 e il 2 febbraio 2022, iscritti al n. 34 del registro ricorsi 2021 e al n. 7 del registro ricorsi 2022 e pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 33, prima serie speciale, dell'anno 2021 e n. 8, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visti gli atti di costituzione (di cui, quello relativo al ricorso iscritto al n. 34 del registro ricorsi 2021, fuori termine) della Regione Basilicata;

udito nell'udienza pubblica del 24 maggio 2022 il Giudice relatore Luca Antonini;
udito l'avvocato dello Stato Fabrizio Urbani Neri per il Presidente del Consiglio dei ministri;
deliberato nella camera di consiglio del 24 maggio 2022.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con ricorso notificato il 4 luglio 2021 e depositato il 13 luglio 2021 (reg. ric. n. 34 del 2021), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli artt. 1, comma 3, e 4, della legge della Regione Basilicata 6 maggio 2021, n. 20 (Bilancio di previsione finanziario per il triennio 2021-2023), nonché l'Allegato N.8, accluso alla relativa Nota integrativa, e l'Allegato O alla medesima legge regionale, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

1.1.– Il primo motivo di impugnazione ha ad oggetto l'art. 4 della legge reg. Basilicata n. 20 del 2021, che dispone il ripiano del disavanzo di amministrazione presunto riveniente da esercizi precedenti «secondo quanto previsto nell'allegato N.7» alla Nota integrativa al bilancio di previsione.

Il ricorrente premette che sarebbe erroneo il rinvio all'Allegato N.7 alla Nota integrativa contenuto nell'impugnato art. 4, intendendo il legislatore regionale riferirsi al successivo Allegato N.8, come emergerebbe dal raffronto dei due Allegati pubblicati nel Bollettino Ufficiale della Regione Basilicata.

Ciò precisato, con una prima censura il ricorrente lamenta che l'Allegato N.8 alla Nota integrativa al bilancio di previsione 2021-2023, richiamato dall'art. 4 della legge reg. Basilicata n. 20 del 2021, distribuirebbe le quote del recupero del disavanzo nel triennio 2021, 2022 e 2023, anziché disporre la copertura integrale nell'esercizio 2021.

In particolare, dal primo dei due prospetti contenuti nell'Allegato N.8 risulterebbe che nell'esercizio 2020 la Regione Basilicata avrebbe dovuto recuperare una quota di disavanzo riveniente dai precedenti esercizi pari a 67.891.976,83 euro, ma che di tale importo non avrebbe ripianato ben 62.138.950,00 euro.

Ad avviso del ricorrente, tale quota dovrebbe essere interamente iscritta nell'esercizio 2021, senza possibilità di ulteriore rinvio della copertura, poiché il principio contabile di cui al paragrafo 9.2.27 dell'Allegato 4/2 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) prevederebbe che «le quote del disavanzo applicate al bilancio e presumibilmente non recuperate sono interamente applicate al primo esercizio del bilancio di previsione nel quale è stato determinato il risultato di amministrazione presunto». Inoltre, ai sensi del principio contabile contenuto nel successivo paragrafo 9.2.28, «[i]l disavanzo di amministrazione di un esercizio non applicato al bilancio e non ripianato a causa della tardiva approvazione del rendiconto [...] è ripianato applicandolo per l'intero importo all'esercizio in corso di gestione».

Un'ulteriore censura del medesimo Allegato N.8 riguarda specificamente la quota del disavanzo presunto al 31 dicembre 2020 originata dalla gestione dell'esercizio 2020, pari a 831.481,15 euro. Secondo il ricorrente, il ripiano di tale importo potrebbe bensì avvenire negli esercizi considerati nel bilancio di previsione, come consentito dall'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011, ma «contestualmente all'adozione di una delibera consiliare avente ad oggetto il piano di rientro dal disavanzo», secondo quanto richiesto dalla stessa disposizione. La Regione Basilicata, invece, non avrebbe approvato alcuna delibera consiliare in conformità alla richiamata norma statale.

Inoltre, l'allungamento dei tempi di recupero del disavanzo contrasterebbe con l'orientamento della giurisprudenza di questa Corte in ordine alla illegittimità costituzionale delle soluzioni normative che prescriverebbero il riassorbimento dei disavanzi in archi temporali lunghi e differenziati, ben oltre il ciclo di bilancio ordinario.

In conclusione, l'art. 4 della legge reg. Basilicata n. 20 del 2021 e le richiamate Tabelle relative alla composizione e alla copertura del disavanzo presunto contenute nell'Allegato N.8 alla Nota integrativa al bilancio di previsione 2021-2023 contrasterebbero con i richiamati principi contabili del d.lgs. n. 118 del 2011, recante la disciplina di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, e conseguentemente violerebbero l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che attribuisce alla competenza legislativa esclusiva statale la materia dell'armonizzazione dei bilanci pubblici.

1.2.– Della stessa legge reg. Basilicata n. 20 del 2021 il ricorso impugna anche l'art. 1, comma 3, e l'Allegato O; quest'ultimo, ai sensi dell'altra previsione, sostituisce l'Allegato O2 alla legge della Regione Basilicata 9 dicembre 2020, n. 40 (Prima variazione al Bilancio di previsione pluriennale 2022-2022 della Regione Basilicata), recando l'analisi del disavanzo presunto al 31 dicembre 2019 e le modalità di copertura dello stesso.

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, per quanto il suddetto art. 1, comma 3, avrebbe lo scopo di superare le originarie previsioni contenute nella già impugnata legge reg. Basilicata n. 40 del 2020, l'Allegato O continuerebbe a prevedere il «ripiano dei disavanzi progressivi fino all'esercizio 2024, in tal modo riproducendo una tempistica già censurata».

Pertanto, anche le previsioni sopravvenute contrasterebbero con l'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011 – e, di conseguenza, con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., riguardante la competenza legislativa esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici – sia perché eccederebbero il limite triennale ammesso per il ripiano dei disavanzi, sia perché non sarebbe ancora stato approvato il piano di rientro dal disavanzo con l'apposita delibera consiliare, come pure richiesto dalla citata norma statale.

2.– Con successivo ricorso notificato il 31 gennaio 2022 e depositato il 2 febbraio 2022 (reg. ric. n. 7 del 2022), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 6 e l'Allegato O2 della legge della Regione Basilicata 2

dicembre 2021, n. 55 (Assestamento del bilancio di previsione finanziario per il triennio 2021-2023), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

L'art. 6 della legge reg. Basilicata n. 55 del 2021 dispone che «[i]l disavanzo di amministrazione presunto riveniente dagli esercizi precedenti viene ripianato secondo quanto previsto nell'allegato O2, accluso alla presente legge», recante infatti l'«[a]nalisi e modalità di copertura del disavanzo» alla data del 31 dicembre 2020. Di tale complessivo disavanzo, una prima Tabella distingue le componenti derivanti dalle gestioni degli esercizi 2018 e 2019 – rispettivamente pari a 5.728.166,38 euro e a 46.851.307,36 euro – mentre quella successiva rappresenta le modalità di copertura prevedendone il ripiano articolato negli esercizi dal 2021 al 2023.

2.1.– Secondo il ricorrente le descritte modalità temporali di copertura del disavanzo non rispetterebbero l'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011 che, invece, prevederebbe l'applicazione dell'eventuale disavanzo «al primo esercizio del bilancio di previsione dell'esercizio in corso di gestione». Pertanto, in applicazione della norma statale, la legge reg. Basilicata n. 55 del 2021 avrebbe dovuto disporre il ripiano del disavanzo al 31 dicembre 2020, derivante dalle gestioni del 2018 e del 2019, iscrivendo il relativo importo come prima voce della spesa dell'esercizio 2021.

Un'ulteriore censura evidenzia che l'Allegato O2 non sarebbe «conforme – sia per la denominazione delle colonne della prima Tabella, sia per la compilazione – al prospetto previsto dal principio applicato 9.11.7» di cui all'Allegato 4/1 del d.lgs. n. 118 del 2011. Tale principio, tra l'altro, richiederebbe agli enti di segnalare nella nota integrativa al bilancio se nell'esercizio al quale il disavanzo presunto si riferisce non è stata ripianata la quota dell'eventuale precedente disavanzo di cui era previsto il recupero, indicandone l'importo e distinguendolo da quello dell'eventuale ulteriore disavanzo presunto formatosi nel corso dell'esercizio.

È denunciata infine la violazione dei principi contabili applicati di cui ai paragrafi 9.2.27 e 9.2.28 dell'Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011 a mente dei quali, rispettivamente, «le quote del disavanzo applicate al bilancio e presumibilmente non recuperate sono interamente applicate al primo esercizio del bilancio di previsione nel quale è stato determinato il risultato di amministrazione presunto» e «[i]l disavanzo di amministrazione di un esercizio non applicato al bilancio e non ripianato a causa della tardiva approvazione del rendiconto [...] è ripianato applicandolo per l'intero importo all'esercizio in corso di gestione». Pertanto, anche da tali principi discenderebbe la doverosa copertura, nell'esercizio 2021, del disavanzo non ripianato derivante dalle gestioni del 2018 e del 2019.

In conclusione, le previsioni dell'art. 6 della legge reg. Basilicata n. 55 del 2021 e del richiamato Allegato O2 alla stessa, concernenti il ripiano del disavanzo di amministrazione presunto, contrastando con l'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011, violerebbero l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. con riferimento alla competenza legislativa esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici.

3.– I giudizi vanno riuniti, stante la connessione tra le norme impugnate e in considerazione dell'identità del parametro costituzionale in entrambi evocato.

4.– In via preliminare deve essere dichiarata inammissibile la costituzione della Regione Basilicata nel primo giudizio, perché avvenuta, tardivamente, il 2 settembre 2021.

Ai sensi dell'art. 19, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, *ratione temporis* applicabile, «[l]a parte convenuta può costituirsi in cancelleria entro il termine perentorio di trenta giorni dalla scadenza del termine stabilito per il deposito del ricorso» che, a sua volta, deve avvenire entro dieci giorni dalla notificazione, in forza dell'art. 31, quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale).

Nel caso di specie, poiché la notificazione del ricorso è avvenuta il 4 luglio 2021 e il termine per il deposito dello stesso scadeva il 14 successivo, il termine ultimo per la costituzione della resistente era il 13 agosto 2021: in forza del costante orientamento di questa Corte, infatti, non si applica «ai giudizi costituzionali l'istituto della sospensione feriale dei termini processuali» (sentenza n. 190 del

2017; nello stesso senso, sentenze n. 310 del 2011, n. 278 del 2010, n. 50 del 1999; ordinanze n. 408 del 2006 e n. 76 del 2005).

5.– Sempre in via preliminare va chiarito che è del tutto priva di fondamento l'eccezione di inammissibilità che la Regione Basilicata ha spiegato nel secondo giudizio, sostenendo che la questione promossa tenderebbe a «ottenere un nuovo giudicato che produrrebbe, sul bilancio 2022, i medesimi effetti conformativi di quello già formatosi» a seguito della sentenza di questa Corte n. 246 del 2021 – che ha dichiarato la illegittimità costituzionale di disposizioni della Regione Basilicata concernenti il ripiano del disavanzo di amministrazione al 31 dicembre 2019 – comportando, «se accolta, la violazione del principio del ne bis in idem».

È dirimente rilevare che oggetto della questione sono previsioni legislative regionali distinte e successive rispetto a quelle già scrutinate con la sentenza dianzi citata; questa Corte non deve quindi, come erroneamente asserito dalla resistente, «riprendere in esame la questione di legittimità già definita» con la precedente pronuncia.

6.– Invece, è inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 e dell'Allegato O2 della legge reg. Basilicata n. 55 del 2021, promossa nel secondo giudizio in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in relazione al principio contabile di cui al paragrafo 9.11.7 dell'Allegato 4/1 al d.lgs. n. 118 del 2011.

Secondo il ricorrente, l'impugnato Allegato O2 alla legge reg. Basilicata n. 55 del 2021 non sarebbe «conforme – sia per la denominazione delle colonne della prima Tabella, sia per la compilazione – al prospetto previsto» dal richiamato principio.

Questa argomentazione, in cui la censura si esaurisce, si rivela generica e, comunque, non sufficientemente chiara e puntuale, limitandosi a enunciare la non conformità della compilazione dell'Allegato rispetto al prospetto di riferimento senza chiarire il meccanismo attraverso cui si realizzerebbe il preteso vulnus. Non è dunque possibile comprendere se tale difformità di compilazione riguardi la descrizione della composizione del disavanzo, di cui alla prima Tabella, oppure (o anche) la indicazione delle modalità di ripiano dello stesso, di cui alla seconda Tabella, oppure, infine, l'importo da ripianare in ciascuno degli esercizi considerati nel bilancio di previsione.

7.– Prima di esaminare nel merito le questioni promosse è opportuno sottolineare che la Regione Basilicata non ha approvato il bilancio di previsione finanziario per il triennio 2022-2024 né entro il termine del 31 dicembre 2021, ai sensi dell'art. 18, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 118 del 2011, e neppure entro i primi quattro mesi del 2022, periodo massimo per il quale può essere concesso l'esercizio provvisorio (facoltà di cui la Regione si è avvalsa) in base all'art. 43, comma 2, del citato decreto.

Tale ritardo, di per sé in violazione di un principio di corretta gestione del bilancio, ha comportato anche la impropria protrazione dell'efficacia delle previsioni impugnate – in particolare quelle della legge reg. Basilicata n. 55 del 2021 –, che hanno continuato a disciplinare il ripiano del disavanzo di amministrazione dell'ente in mancanza della necessaria approvazione della nuova legge di bilancio, tra i contenuti della quale vi è appunto la determinazione del risultato di amministrazione presunto e la copertura dell'eventuale deficit.

Nella specie, inoltre, in assenza di modifiche alle suddette previsioni, risulta tuttora inadempito l'obbligo, conseguente alla pubblicazione della sentenza n. 246 del 2021 di questa Corte, di ripianare, per intero, nel primo esercizio del bilancio in corso di gestione – ossia, ormai, quello 2022 – l'importo del disavanzo originato negli esercizi 2018 e 2019.

Nel complesso, l'eclettismo dell'intera vicenda disattende con particolare gravità il valore del ciclo di bilancio, che assume rilievo come bene pubblico, ovvero come insieme di documenti capaci di informare con correttezza e trasparenza il cittadino sulle obbiettive possibilità di realizzazione dei programmi e sull'effettivo mantenimento degli impegni elettorali, «onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività» (ex plurimis, sentenza n. 184 del 2016).

Del resto, le regole sull'armonizzazione contabile esprimono opzioni strumentali alla garanzia dell'equilibrio e della sincerità del bilancio, nonché al coordinamento della finanza pubblica in un sistema di autonomie regionali.

Per quanto connotate da un alto livello di tecnicità, tali regole sono, infatti, funzionali all'indispensabile finalità di garantire «l'omogeneità dei sistemi contabili per rendere i bilanci delle amministrazioni aggregabili e confrontabili, in modo da soddisfare le esigenze informative connesse a vari obiettivi quali la programmazione economico-finanziaria, il coordinamento della finanza pubblica, la gestione del federalismo fiscale, le verifiche del rispetto delle regole comunitarie, la prevenzione di gravi irregolarità idonee a pregiudicare gli equilibri dei bilanci» (sentenza n. 184 del 2016).

È, infatti, solo il rispetto di un linguaggio contabile comune che impedisce a un sistema informato al pluralismo istituzionale di degenerare in un'ingestibile moltitudine di monadi contabili, a danno non solo delle possibilità di coordinamento, ma anche dello stesso principio di responsabilità politica, quando l'inosservanza delle regole di tale linguaggio è funzionale, negli enti autonomi, a realizzare indebiti artificiosi aumenti della capacità di spesa.

8.– Il primo ricorso colpisce anzitutto l'art. 4 e l'Allegato N.8 alla Nota integrativa al bilancio, approvata dalla legge reg. Basilicata n. 20 del 2021, dovendosi ritenere – come correttamente inteso dal Presidente del Consiglio dei ministri – che il riferimento contenuto nel citato art. 4 all'Allegato contrassegnato come N.7 sia evidentemente errato, non contenendo quest'ultimo, al contrario di quello impugnato, alcuna previsione riguardante il ripiano del disavanzo di amministrazione presunto, oggetto della norma del suddetto art. 4.

Sulle previsioni così individuate il ricorso promuove due questioni, denunciando le modalità del ripiano relative sia alla parte del disavanzo di amministrazione presunto originato dalle gestioni degli esercizi 2018 e 2019, sia a quella formatasi nell'esercizio 2020.

8.1.– Entrambe le questioni sono fondate.

Quanto alla prima, va innanzitutto rilevato che le due Tabelle dell'Allegato richiamato dall'art. 4 della legge reg. Basilicata n. 20 del 2021 contengono in forma grafica, rispettivamente, l'analisi del disavanzo presunto al 31 dicembre 2020, con la relativa composizione, e le modalità di copertura dello stesso nell'arco degli esercizi gestiti dal bilancio di previsione per il triennio 2021-2023.

Nella prima Tabella, la colonna che indica la quota del disavanzo da ripianare nell'esercizio precedente – ossia quello del 2020, precedente al primo esercizio gestito dalla legge di bilancio – riporta l'importo di 67.891.976,83 euro, riveniente dagli esercizi 2018 e 2019. Di tale somma, al 31 dicembre 2020 risulta ripianata solo una modesta quota, riportata nell'apposita colonna e pari a 5.753.026,83 euro; la differenza tra tali dati, pari a 62.138.950,00 euro, figura quindi nell'ultima colonna della stessa Tabella come ripiano del disavanzo non effettuato nell'esercizio precedente.

Da tale ricostruzione analitica del disavanzo discende che le previsioni del ripiano sintetizzate nella seconda Tabella, articolando il recupero delle suddette componenti negli esercizi dal 2021 al 2023, anziché disporlo integralmente nel primo esercizio del triennio, violano la competenza esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., contrastando con i principi contabili evocati, congiuntamente applicabili.

Il paragrafo 9.2.27 dell'Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011 impone, infatti, all'ente di aggiungere al primo esercizio del bilancio di previsione le quote del disavanzo già applicate al bilancio dell'esercizio precedente «e presumibilmente non recuperate». Il disavanzo presunto non ripianato nel 2020 avrebbe pertanto dovuto essere recuperato nell'esercizio 2021, primo esercizio del bilancio approvato dalla legge reg. Basilicata n. 20 del 2021 e non ripartito anche negli esercizi successivi, come invece previsto dalla Tabella impugnata.

D'altro canto, la Regione stessa ha indicato nell'apposita colonna della prima Tabella un importo da ripianare nell'esercizio 2020 superiore a quello iscritto come prima voce della spesa nel bilancio di previsione del medesimo esercizio, correttamente applicando l'indicazione di compilazione contenuta nel paragrafo 9.11.7 dell'Allegato 4/1 al d.lgs. n. 118 del 2011. Questo richiede di indicare gli importi definitivi del ripiano del disavanzo risultanti dal bilancio di previsione, precisando che questi siano iscritti «nel rispetto della legge»; ciò comporta che il dato da riportare deve essere sostanzialmente coerente con i pertinenti principi contabili.

Nella specie, pertanto, la preclusione all'ulteriore trascinarsi delle quote di disavanzo originate negli esercizi 2018 e 2019 discende proprio dalla constatazione che l'importo «da ripianare» nell'esercizio 2020 era effettivamente pari a 67.891.976,83 euro, come indicato nella prima Tabella dell'impugnato Allegato N.8, e che tale importo è stato ripianato solo in minima parte nel corso dello stesso esercizio.

Ciò perché, non avendo la Regione approvato il rendiconto degli esercizi 2018 e 2019 in tempo utile a disporre la tempestiva copertura dei relativi disavanzi, in base al principio contabile di cui al paragrafo 9.2.28 questi andavano ripianati già nell'esercizio 2020 e, per la parte non recuperata, nell'esercizio immediatamente successivo.

Per le ragioni descritte, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge reg. Basilicata n. 20 del 2021 e dell'Allegato N.8 alla Nota integrativa al bilancio allegata alla medesima legge regionale, nella parte in cui dispongono che il disavanzo di amministrazione presunto riveniente dagli esercizi 2018 e 2019 viene ripianato negli esercizi 2021, 2022 e 2023.

8.2.– Anche la seconda questione è fondata.

Essa denuncia il contrasto delle stesse previsioni regionali dianzi citate con l'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011 e, di conseguenza, con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., ma in relazione alla quota di disavanzo formatasi nell'esercizio 2020, poiché tale quota, pari a 831.481,15 euro, non potrebbe essere ripianata negli esercizi dal 2021 al 2023 senza che, come richiesto da tale previsione, sia stata contestualmente adottata la delibera consiliare di approvazione di un piano di rientro.

Come affermato nella sentenza n. 246 del 2021, di accoglimento di una censura sostanzialmente analoga mossa a una disposizione simmetrica della stessa Regione resistente, la fondatezza «discende dalla considerazione che il suddetto art. 42, comma 12 – applicabile anche al ripiano del disavanzo presunto in forza del richiamo operato dal successivo comma 14 – subordina la possibilità del ripiano triennale alla “contestuale” adozione di un piano di rientro, avente la funzione sostanziale di individuare i provvedimenti necessari alla effettiva attuazione del recupero del disavanzo. Ciò all'evidente fine di orientare a tale obiettivo le concrete scelte gestionali dell'ente, attraverso uno strumento immediatamente operativo e dai contenuti puntuali, che, tra l'altro, deve essere anche allegato al bilancio di previsione e al rendiconto, come richiesto dal comma 13 del medesimo art. 42, costituendone parte integrante».

Nella specie, il bilancio di previsione 2021-2023 è stato approvato dal Consiglio regionale nella seduta del 29 aprile 2021, quando ancora il piano di rientro non era stato nemmeno predisposto dalla Giunta regionale, avendovi questa provveduto solo in data 6 maggio 2021 per poi trasmetterlo al Consiglio regionale che ha adottato la delibera nella seduta del 13 luglio 2021.

È dunque evidente l'assenza nella specie della “contestualità” richiesta dalla norma statale. È mancata infatti la sincronica presentazione del disegno di legge regionale di bilancio e della proposta di delibera consiliare, che avrebbe consentito il parallelo esame dei due atti da parte del Consiglio regionale e l'approvazione nella stessa seduta.

Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge reg. Basilicata n. 20 del 2021 e dell'Allegato N.8 alla Nota integrativa al bilancio allegata alla medesima legge regionale, nella parte concernente il ripiano della quota di disavanzo presunto originata nel 2020 negli esercizi dal 2021 al 2023.

9.– Della stessa legge reg. Basilicata n. 20 del 2021 il ricorso impugna anche l'art. 1, comma 3, e l'Allegato O, perché quest'ultimo continuerebbe a prevedere il «ripiano dei disavanzi pregressi fino all'esercizio 2024, in tal modo riproducendo una tempistica già censurata» dallo Stato con riferimento al prospetto originario della legge reg. Basilicata n. 40 del 2020.

Pertanto, anche le previsioni sopravvenute contrasterebbero con l'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011 – e, di conseguenza, con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., riguardante la competenza legislativa esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici – sia perché eccederebbero il limite triennale ammesso per il ripiano dei disavanzi, sia perché non sarebbe ancora

stato approvato il piano di rientro del disavanzo con l'apposita delibera consiliare, come pure richiesto dalla citata norma statale.

9.1.– La questione è fondata, sotto entrambi i profili lamentati.

Nella già richiamata sentenza n. 246 del 2021 questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle previsioni del ripiano del disavanzo di amministrazione presunto, riferito alla data del 31 dicembre 2019, contenute nell'Allegato O2 della legge reg. Basilicata n. 40 del 2020.

L'Allegato O qui impugnato, entrato in vigore prima della pubblicazione della suddetta pronuncia, ripete sostanzialmente le stesse previsioni del richiamato Allegato O2.

Attesa l'identità del contenuto normativo, sussiste il denunciato contrasto con l'evocato art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011 e, di conseguenza, con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., poiché anche le previsioni sopravvenute «disegnano una estensione del percorso di ripiano anche negli esercizi 2023 e 2024, determinandone una complessiva durata quinquennale» (sentenza n. 246 del 2021).

Infatti, la norma statale evocata, nell'ammettere, in subordine al ripiano immediato, la possibilità di frazionare il recupero del disavanzo nel triennio considerato nel bilancio di previsione e in ogni caso non oltre la durata della legislatura regionale «si pone "in chiaro collegamento con la programmazione triennale" (sentenza n. 18 del 2019)», la cui durata va «ritenuta congrua per il ripristino dell'equilibrio dell'ente turbato dalla emersione di un disavanzo ordinario. Il che non appare arbitrario dato il determinante rilievo che il "fattore tempo" assume per l'effettività delle regole di corretta gestione finanziaria» (sentenza n. 246 del 2021).

Le previsioni sul recupero del disavanzo contenute nell'impugnato Allegato O si pongono in contrasto con la stessa norma statale evocata, anche perché adottate senza la contestuale approvazione della delibera consiliare contenente lo specifico piano di rientro, secondo quanto già precisato al punto 8.2.

Per le suddette ragioni va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, e dell'Allegato O della legge reg. Basilicata n. 20 del 2021, nella parte concernente il ripiano del disavanzo di amministrazione presunto al 31 dicembre 2019.

10.– In continuità con il ricorso fin qui scrutinato, si pone quello (reg. ric. n. 7 del 2022) con cui lo Stato ha impugnato l'art. 6 e l'Allegato O2 alla legge reg. Basilicata n. 55 del 2021, che prevedono le modalità del ripiano del disavanzo di amministrazione presunto riveniente dagli esercizi precedenti.

Benché il rendiconto dell'esercizio 2020 non fosse stato approvato (ritardo che perdura tuttora), la legge regionale in esame è intitolata «Assestamento del bilancio di previsione finanziario per il triennio 2021-2023».

Ad ogni modo, ai fini che qui rilevano, essa aggiorna la determinazione del disavanzo di amministrazione presunto al 31 dicembre 2020 rispetto alla stessa operazione compiuta in occasione dell'approvazione del bilancio di previsione 2021-2023 da parte della legge reg. Basilicata n. 20 del 2021, oggetto del primo ricorso esaminato.

La seconda Tabella dell'Allegato O2 contiene le modalità di applicazione del disavanzo, ripartendo la copertura della quota originata nel 2018 tra gli esercizi 2021 e 2022 e prevedendo il ripiano della quota originata nel 2019 tra gli esercizi 2022 e 2023.

La Regione resistente non ha svolto difese nel merito, né scritte, né orali.

10.1.– Ciò premesso, le questioni promosse sono fondate perché sia l'analisi, sia le modalità di copertura del disavanzo presunto al 31 dicembre 2020, come rappresentate dalle previsioni impugnate, contrastano complessivamente con i principi contabili evocati di cui all'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011 e con i principi contabili indicati nei paragrafi 9.2.27 e 9.2.28 dell'Allegato 4/2 allo stesso decreto, violando dunque la competenza esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Il richiamato art. 42, comma 12 (applicabile anche al disavanzo di amministrazione presunto in forza del successivo comma 14), pone l'obbligo del ripiano immediato del disavanzo, da iscriverne interamente nel primo esercizio del bilancio di previsione in corso di gestione.

L'applicazione di tale regola essenziale è peraltro compatibile con un ripiano graduale del disavanzo originato in esercizi precedenti, purché l'attuazione di tale recupero rispetti le pertinenti previsioni contabili, a partire da quelle già contenute nello stesso comma 12 del richiamato art. 42 del d.lgs. n. 118 del 2011 (durata del ripiano corrispondente alla programmazione di bilancio, comunque non eccedente il termine della legislatura, e contestuale approvazione del piano di rientro).

I principi contabili contenuti nei paragrafi 9.2.27 e 9.2.28 dell'Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011 specificano la portata del citato art. 42, prescrivendo chiaramente, da un lato, che l'ente rispetti puntualmente gli obiettivi periodici fissati dal piano di rientro, in modo da concludere il recupero entro il limite temporale previsto; dall'altro, che il mancato conseguimento di tali obiettivi, così come la non corretta determinazione quantitativa degli stessi (a causa della tardiva approvazione del rendiconto), comportano che l'ente deve recuperare nel primo esercizio la quota non ripianata rispetto alla scansione programmata.

Risulta pertanto evidente l'esigenza, a garanzia dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria dell'ente, che il rinvio del ripiano del disavanzo avvenga sulla base, sia di una istruttoria «congrua e coerente sotto il profilo storico, economico e giuridico» (sentenza n. 18 del 2019), sia di previsioni temporali corrette, e che la periodica verifica della relativa attuazione trovi nel piano di rientro il parametro di raffronto.

Dal complesso dei principi contabili richiamati emerge anche che la disciplina temporale del rientro dal disavanzo non può che correlarsi allo specifico esercizio nel quale ciascuna componente di tale aggregato si è prodotta, così da consentire che, pur nella continuità degli esercizi, questa venga recuperata nel periodo massimo consentito.

10.2.– Nella specie, invece, l'impugnato Allegato O2 disegna una modalità di applicazione del disavanzo presunto chiaramente contrastante con le possibilità ammesse dai principi di armonizzazione dei bilanci pubblici.

Infatti, il ripiano di entrambe le componenti del deficit – derivanti rispettivamente dalla gestione degli esercizi 2018 e 2019 – risulta articolato in tempi eccedenti il termine della programmazione di bilancio, poiché ciascuna quota verrebbe completamente recuperata nel quarto esercizio successivo a quello in cui si è formata, e non entro il terzo, come dispone l'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011.

Il vulnus descritto, inficiando la scansione di ripiano prevista dalle norme regionali impugnate, preclude pertanto alle stesse di protrarre il recupero del disavanzo oltre il primo esercizio del bilancio in corso di gestione.

Inoltre, con specifico riferimento alla quota del disavanzo originata nel 2018 – esercizio il cui rendiconto è stato approvato tardivamente –, il progetto di ripiano contrasta anche con i principi di cui ai paragrafi 9.2.27 e 9.2.28, poiché il frazionamento di tale componente in un numero di esercizi eccessivo produce il duplice effetto, da un lato, di ridurre l'importo delle quote periodiche e, dall'altro, di eludere l'obbligo di incrementare la singola quota dell'importo non ripianato nei precedenti esercizi.

Per motivi analoghi, anche la previsione del ripiano della quota del disavanzo originata nel 2019 contrasta con gli stessi richiamati principi contabili, perché l'inizio del suo recupero avverrebbe soltanto nell'esercizio 2022, ossia nel terzo esercizio successivo a quello della emersione di tale disavanzo; il ritardo nell'avvio di tale necessaria misura risulta peraltro aggravato dall'assenza del rendiconto di quell'esercizio, non ancora approvato.

In conclusione, le previsioni regionali impugnate delineano modalità di copertura del disavanzo presunto al 31 dicembre 2020 contrastanti con i richiamati principi contabili, inattendibili sotto il profilo contabile e tali da determinare un indebito «trascinamento nel tempo» del disavanzo stesso (sentenza n. 246 del 2021).

Va, dunque, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 6 e dell'Allegato O2 alla legge reg. Basilicata n. 55 del 2021, nella parte concernente il ripiano del disavanzo di amministrazione presunto al 31 dicembre 2020.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Basilicata 6 maggio 2021, n. 20 (Bilancio di previsione finanziario per il triennio 2021-2023) e dell'Allegato N.8 alla Nota integrativa al bilancio allegata alla medesima legge regionale, nella parte concernente il ripiano negli esercizi dal 2021 al 2023 del disavanzo di amministrazione presunto riveniente dagli esercizi 2018 e 2019;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge reg. Basilicata n. 20 del 2021 e dell'Allegato N.8 alla Nota integrativa al bilancio allegata alla medesima legge regionale, nella parte concernente il ripiano negli esercizi dal 2021 al 2023 del disavanzo di amministrazione presunto riveniente dall'esercizio 2020;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, della legge reg. Basilicata n. 20 del 2021 e dell'Allegato O alla medesima legge regionale, nella parte concernente il ripiano del disavanzo di amministrazione presunto al 31 dicembre 2019;

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6 della legge della Regione Basilicata 2 dicembre 2021, n. 55 (Assestamento del bilancio di previsione finanziario per il triennio 2021-2023) e dell'Allegato O2 alla medesima legge regionale, nella parte concernente il ripiano negli esercizi dal 2021 al 2023 del disavanzo di amministrazione presunto al 31 dicembre 2020;

5) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge reg. Basilicata n. 55 del 2021 e dell'Allegato O2 alla medesima legge regionale, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, in relazione al principio contabile applicato di cui al paragrafo 9.11.7 dell'Allegato 4/1 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), 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 24 maggio 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, Presidente

Luca ANTONINI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 5 luglio 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 21 giugno 2022, n. 179

Materia: agricoltura, commercio, turismo, trasporto pubblico locale

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via principale

Parametri invocati: artt. 97, 117, commi terzo e quarto, 118 e 119 della Costituzione, e del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.

Ricorrenti: Regione Campania

Oggetto: art. 1, commi 90, 92, 93, 115, 202, 597 e 649, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023)

Esito:

- 1) illeg. cost. art. 1, comma 202, l. 178/2020, nella parte in cui non prevede che il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, di determinazione dei criteri, degli importi e delle modalità di erogazione del fondo di cui al comma 201 del medesimo art. 1, sia adottato previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano;
- 2) illeg. art. 1, comma 649, l. 178/2020, nella parte in cui non prevede che – limitatamente alle risorse destinate alle imprese esercenti servizi di trasporto pubblico locale – il decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, di determinazione dei criteri e delle modalità per l'erogazione delle risorse di cui al comma 1 dell'art. 85 del d.l. 14 agosto 2020, n. 104 (Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 13 ottobre 2020, n. 126, sia adottato previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano;
- 3) inammissibilità questione di leg. cost. art. 1, comma 597, l. 178/2020, promossa, in riferimento all'art. 119 Cost., dalla Regione Campania;
- 4) non fondatezza questioni leg. cost. art. 1, comma 597, l. 178/2020, promosse, in riferimento agli artt. 97, 117, quarto comma, e 118 Cost., e al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., dalla Regione Campania; 5) estinzione del processo relativamente alle questioni di legittimità costituzionale art. 1, commi 90, 92, 93 e 115, l. 178/2020, promosse, in riferimento agli artt. 117, commi terzo e quarto, 118 e 119 Cost. e al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.

Estensore nota: Francesca Casalotti

Sintesi:

La Regione Campania ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 90, 92, 93, 115, 202, 597 e 649, l. 178/2020 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023), complessivamente in riferimento agli artt. 97, 117, commi terzo e quarto, 118 e 119 Cost. e del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.

Sulle questioni relative all'art. 1, commi 90, 92, 93 e 115 è intervenuta la rinuncia al ricorso da parte della Regione Campania, con accettazione da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, per cui la Corte dichiara con riferimento alle stesse l'estinzione del processo. Quanto alle altre questioni di legittimità costituzionale, la Corte preliminarmente esamina le eccezioni di inammissibilità formulate dall'Avvocatura generale dello Stato relativamente alla genericità dei motivi dedotti, al difetto di motivazione e, infine, a quella concernente il presunto carattere astratto

delle censure formulate. La Corte non ritiene alcuna di queste eccezioni infondata. Le questioni, pur formulate in maniera estremamente sintetica, superano la soglia minima di chiarezza e, quindi, consentono lo scrutinio del merito. Ad avviso della Corte, infatti, risulta chiaro che il ricorrente lamenta l'illegittimità costituzionale di tutte le disposizioni richiamate per il solo fatto che esse, dopo aver istituito fondi a destinazione vincolata (incidenti a suo avviso su materie di competenza regionale) e aver istituito una banca dati (anch'essa interferente con materia di attribuzione regionale) non abbiano previsto alcuna forma di coinvolgimento del sistema delle autonomie territoriali, né, per un verso, nella determinazione dei criteri di ripartizione delle risorse dei fondi stessi, né, per l'altro, nella disciplina delle modalità di raccolta e gestione dei dati. Con conseguente violazione del principio di leale collaborazione e delle sfere di autonomia costituzionalmente assegnate alla Regione.

Con riferimento alle questioni aventi ad oggetto i commi 202 e 649, la Corte tiene a precisare che - non essendo contestata la legittimità costituzionale delle norme istitutive dei fondi ma essendosi la Regione limitata ad impugnare le disposizioni che attribuiscono a decreti ministeriali, senza prevedere alcuna forma di coinvolgimento delle regioni, il compito di definire i criteri di riparto, gli importi e le modalità di erogazione delle risorse stanziati, con i fondi in parola, sebbene questi ultimi incidano su materie che si assumono essere di competenza regionale concorrente o residuale - non è richiesta la caducazione della norma istitutiva del fondo, ma è invocata una pronuncia additiva, che imponga il coinvolgimento delle regioni.

La Corte, sempre in relazione alle questioni dei commi 202 e 649, ricorda inoltre la necessità, già più volte ribadita, di applicare il principio di leale collaborazione nei casi in cui lo Stato preveda un finanziamento, con vincolo di destinazione, incidente su materie di competenza regionale (residuale o concorrente). In tali ipotesi devono essere previsti dalla legge statale strumenti di coinvolgimento delle regioni nella fase di attuazione della normativa, nella forma dell'intesa o del parere, in particolare quanto alla determinazione dei criteri e delle modalità del riparto delle risorse da destinarsi agli enti territoriali (cfr. sul punto sent. 123 e 114 del 2022). Tale necessità ricorre sia quando vi sia un intreccio di competenze legislative, che non permetta di individuare un «ambito materiale che possa considerarsi nettamente prevalente sugli altri» (sent. 71 del 2018) sia nei casi in cui la disciplina del finanziamento trovi giustificazione nella cosiddetta attrazione in sussidiarietà della stessa allo Stato, ai sensi dell'art. 118, primo comma, Cost. (ex plurimis, sent. 123, 114 e 40 del 2022).

Con riferimento alle singole questioni di legittimità costituzionale, per quanto riguarda la censura nei confronti del comma 202 dell'art. 1 l. 178/2020, la ricorrente lamenta che le disposizioni dei commi 201 e 202 prevedono la costituzione di un fondo finalizzato alla concessione di contributi alle imprese non industriali, incidendo in settori attratti alla competenza regionale, quali, a titolo esemplificativo, il commercio o l'agricoltura». Si tratterebbe di materie di competenza legislativa regionale di tipo residuale (commercio e agricoltura) e - sebbene non sia indicato come parametro asseritamente violato l'art. 117, terzo comma, Cost. - concorrente (commercio con l'estero e sostegno all'innovazione per i settori produttivi). La disposizione contenuta al comma 202, non prevedendo alcuna forma di coinvolgimento delle regioni nella determinazione delle modalità e dei criteri di ripartizione delle somme stanziati, si porrebbe quindi in contrasto con gli artt. 117, quarto comma, 118 e 119 Cost., e con il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.

Secondo la Corte la questione è fondata: infatti, la norma impugnata rimette a un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con quello dello sviluppo economico, la determinazione dei criteri, degli importi e delle modalità di erogazione del fondo istituito al comma 201. Quest'ultimo, a sua volta, istituisce un fondo con una dotazione di 500.000 euro per l'anno 2021 per l'erogazione di contributi a fondo perduto a favore «delle imprese non industriali [...]. nei comuni in cui si sono verificati, nel corso dell'anno 2020, interruzioni della viabilità causat[e] da crolli di infrastrutture stradali rilevanti per la mobilità territoriale». L'ampiezza della formula utilizzata dal legislatore («imprese non industriali») per indicare le imprese beneficiarie del fondo è tale da intercettare anche ambiti materiali di sicura competenza regionale (ad es. commercio e agricoltura). La norma impugnata appare illegittima nella parte in cui non prevede che i criteri e le modalità di

attuazione dei finanziamenti siano determinati d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano. A fronte di un intervento statale volto a sostenere economicamente imprese operanti in più ambiti (tranne quello industriale), alcuni dei quali di competenza regionale, pur dovendosi ritenere operante il meccanismo della cosiddetta attrazione in sussidiarietà delle relative funzioni legislative; meccanismo che, all'allocazione a livello statale delle competenze amministrative, fa seguire un analogo "adeguamento" delle competenze legislative, devono tuttavia essere rispettate le condizioni individuate dalla Corte in numerose decisioni, a partire dalla sentenza n. 303 del 2003. In particolare, in quest'ultima pronuncia è stato precisato che «i principî di sussidiarietà e di adeguatezza convivono con il normale riparto di competenze legislative contenuto nel Titolo V e possono giustificare una deroga soltanto se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità, e sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata» (sent.303/2003, punto 2.2. del Considerato in diritto).

Nel caso oggetto del presente giudizio, risultano senz'altro sussistere le prime due condizioni, dovendosi ritenere non irragionevole né sproporzionata la valutazione dell'interesse pubblico che ha condotto all'assunzione da parte dello Stato delle attribuzioni esercitate, quand'anche interferenti con competenze regionali. Manca invece nel caso di specie la terza condizione richiesta dalla giurisprudenza della Corte per consentire l'attrazione in sussidiarietà e dunque un adeguato coinvolgimento delle regioni interessate, che potrebbe proficuamente realizzarsi nella sede istituzionale della Conferenza Stato-regioni. Con la conseguenza che la disposizione di cui al comma 202 deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima nella parte in cui non prevede che il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con quello dello sviluppo economico, di determinazione dei criteri, degli importi e delle modalità di erogazione del fondo di cui al comma 201, sia adottato previa intesa nella Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

Oggetto dell'impugnativa regionale è poi il comma 597 dell'art. 1 l. 178/2020, che ha sostituito il comma 4 dell'art. 13-quater del d.l. 34/2019. Secondo la Regione Campania, la disposizione impugnata, prevedendo la creazione di una banca dati statale – in aggiunta a quelle regionali – delle strutture ricettive invaderebbe l'ambito di competenza legislativa residuale regionale in materia di turismo. Quanto all'ambito materiale inciso dalla norma impugnata, la Corte con la sent.80/2012 (con la quale sono stati decisi alcuni ricorsi regionali avverso il cosiddetto codice del turismo) ha precisato che «la competenza legislativa residuale delle Regioni in materia di turismo non esclude la legittimità di un intervento legislativo dello Stato volto a disciplinare l'esercizio unitario di determinate funzioni amministrative nella stessa materia (ex plurimis, sent. 76 e 13 del 2009, 94 del 2008).

Con riferimento al caso di specie è evidente che la normativa in esame, per quanto intercetti la materia del turismo, è rivolta ad assicurare un'adeguata tutela dei consumatori e a contrastare l'evasione fiscale attraverso il coordinamento dei dati a tal fine rilevanti. Stante il riconoscimento della finalità primaria della banca dati statale di coordinare i dati regionali e di operare una sorta di *reductio ad unitatem* degli stessi e dei relativi codici identificativi, la Corte ritiene che la disposizione censurata non interferisca con le competenze regionali in materia di turismo se non nei limiti strettamente necessari ai fini di un mero coordinamento, per cui ritiene la questione promossa non fondata.

Infine, la Regione Campania impugna il comma 649 dell'art. 1 l. 178/2020, in quanto interverrebbe in materia di trasporto pubblico locale, rientrante nella competenza residuale delle regioni. Più precisamente, il comma 649 sarebbe costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non prevede che i criteri di riparto del fondo ivi istituito siano definiti d'intesa con le regioni, per violazione degli artt. 117, quarto comma, 118 e 119 Cost., e del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.

La Corte ritiene la questione fondata condividendo la prospettazione della Regione secondo cui la disposizione in esame afferisce alla materia di competenza legislativa regionale residuale del trasporto pubblico locale, ritiene che il comma 649 sia costituzionalmente illegittimo nella parte in cui, nel sostituire il comma 2 dell'art. 85 del d.l. n. 104 del 2020, come convertito, non prevede che i criteri di cui al comma 1 dello stesso articolo siano definiti d'intesa con le regioni.

La materia del trasporto pubblico locale, secondo costante giurisprudenza, appartiene alla competenza legislativa residuale regionale, sia pur con i limiti derivanti dall'eventuale rilievo di competenze esclusive dello Stato» (da ultimo sent. 163/2021).

Al riguardo, questa Corte ha, in plurime occasioni, «dichiarato costituzionalmente illegittime norme che disciplinavano i criteri e le modalità ai fini del riparto o riduzione di fondi o trasferimenti destinati ad enti territoriali nella misura in cui non prevedevano “a monte” lo strumento dell'intesa con la Conferenza, non solo nel caso di intreccio di materie (sent. 168/2008), ma anche in caso di potestà legislativa regionale residuale (ex plurimis, sent. 27/2010), affermando costantemente la necessità dell'intesa (tra le tante, sent. 182 e 117 del 2013)». La Corte conclude dunque nel senso della fondatezza della questione promossa e, di conseguenza, dichiara l'illegittimità costituzionale del comma 649 dell'art. 1 l. 178/2020, nella parte in cui non prevede che – limitatamente alle risorse destinate alle imprese esercenti servizi di trasporto pubblico locale – il decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti (oggi, Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili), di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, di determinazione dei criteri e delle modalità per l'erogazione delle risorse di cui al comma 1 dell'art. 85 del d.l. n. 104 del 2020, sia adottato previa intesa nella Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

SENTENZA N. 179
ANNO 2022

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giuliano AMATO; Giudici : Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 90, 92, 93, 115, 202, 597 e 649, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023), promosso dalla Regione Campania con ricorso notificato il 1° marzo 2021, depositato in cancelleria il 4 marzo 2021, iscritto al n. 12 del registro ricorsi 2021 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 12, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;
udita nell'udienza pubblica del 21 giugno 2022 la Giudice relatrice Daria de Pretis;
uditi l'avvocato Almerina Bove per la Regione Campania e l'avvocato dello Stato Eugenio De Bonis per il Presidente del Consiglio dei ministri;
deliberato nella camera di consiglio del 21 giugno 2022.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– La Regione Campania ha promosso, con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 12 del 2021), fra le altre, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 90, 92, 93, 115, 202, 597 e 649, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023), complessivamente in riferimento agli artt. 97, 117, commi terzo e quarto, 118 e 119 della Costituzione, e del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.

2.– Con separate decisioni (sentenze n. 123 e n. 114 del 2022) questa Corte ha già definito le altre questioni promosse dalla Regione Campania con il medesimo ricorso.

3.– In via preliminare occorre rilevare che sulle questioni aventi ad oggetto l'art. 1, commi 90, 92, 93 e 115, della legge n. 178 del 2020 è intervenuta la rinuncia al ricorso da parte della Regione Campania, con accettazione da parte del Presidente del Consiglio dei ministri. Con riferimento alle citate disposizioni va dichiarata, pertanto, l'estinzione del processo ai sensi dell'art. 23, vigente *ratione temporis*, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale (tra le più recenti, sentenze n. 123 e n. 114 del 2022; ordinanze n. 142, n. 133 e n. 130 del 2022).

4.– Quanto alle questioni di legittimità costituzionale che non sono state oggetto di rinuncia, questa Corte è chiamata preliminarmente ad esaminare le eccezioni di inammissibilità formulate dall'Avvocatura generale dello Stato. Si tratta, per vero, di eccezioni prospettate in relazione a tutte le norme impugnate e, quindi, non solo a quelle oggetto dell'odierno giudizio.

In proposito, valgono anche nel presente giudizio le considerazioni svolte da questa Corte, in occasione dei giudizi sulle altre norme impugnate con il medesimo ricorso (sentenze n. 123 e n. 114 del 2022), in relazione all'eccezione di inammissibilità per genericità dei motivi dedotti, a quella per

difetto di motivazione delle lamentate violazioni dei singoli parametri costituzionali e, infine, a quella concernente il presunto carattere astratto delle censure formulate.

4.1.– Nessuna di queste eccezioni è fondata.

4.1.1.– Nella specie, le questioni, pur formulate in maniera estremamente sintetica, superano la soglia minima di chiarezza e, quindi, consentono lo scrutinio del merito.

Risulta, infatti, chiaro che la ricorrente lamenta l'illegittimità costituzionale di tutte le disposizioni in esame per il solo fatto che esse, dopo aver istituito fondi a destinazione vincolata – che inciderebbero su materie di competenza regionale, concorrente o residuale, di volta in volta espressamente individuate – e aver istituito una banca dati – che anch'essa interferirebbe con materia di attribuzione regionale –, non hanno previsto alcuna forma di coinvolgimento del sistema delle autonomie territoriali, né, per un verso, nella determinazione dei criteri di ripartizione delle risorse dei fondi stessi, né, per l'altro, nella disciplina delle modalità di raccolta e gestione dei dati. Vi sarebbe, dunque, violazione del principio di leale collaborazione e delle sfere di autonomia costituzionalmente assegnate alla Regione.

Tutte le censure sono, inoltre, correttamente prospettate in riferimento ai parametri cumulativamente indicati. È, infatti, dalla violazione del principio di leale collaborazione – da rispettare, secondo la ricorrente, anche quando vi sia una chiamata in sussidiarietà – che si assume derivi la violazione delle sfere di competenza regionale.

Privo di fondamento è infine l'assunto della difesa statale secondo cui, per superare il vaglio di ammissibilità, le questioni devono essere suffragate dalla dimostrazione del pregiudizio concreto che sarebbe derivato all'esercizio dell'azione amministrativa regionale dal mancato coinvolgimento delle regioni (in questi termini, sentenze n. 123 e n. 114 del 2022).

5.– Prima di procedere all'esame delle singole censure, occorre precisare che – quanto alle questioni aventi ad oggetto i commi 202 e 649 – la Regione non contesta la legittimità costituzionale delle norme istitutive dei fondi (contenute, rispettivamente, nel comma 201 e nello stesso comma 649), ma si limita a impugnare le disposizioni che attribuiscono a decreti ministeriali, senza prevedere alcuna forma di coinvolgimento delle regioni, il compito di definire i criteri di riparto, gli importi e le modalità di erogazione delle risorse stanziare con i fondi in parola, sebbene questi ultimi incidano su materie che si assumono essere di competenza regionale concorrente o residuale.

Pertanto, non è chiesta la caducazione della norma istitutiva del fondo – che produrrebbe un danno agli stessi enti campani destinatari delle risorse – ma è invocata una pronuncia additiva, che imponga il coinvolgimento delle regioni al fine di determinare i criteri di ripartizione delle stesse risorse.

6.– Sempre in relazione alle questioni concernenti i commi 202 e 649, si deve, inoltre, ricordare come questa Corte abbia più volte affermato la necessità di applicare il principio di leale collaborazione nei casi in cui lo Stato preveda un finanziamento, con vincolo di destinazione, incidente su materie di competenza regionale (residuale o concorrente): ipotesi nella quale, ai fini della salvaguardia di tali competenze, la legge statale deve prevedere strumenti di coinvolgimento delle regioni nella fase di attuazione della normativa, nella forma dell'intesa o del parere, in particolare quanto alla determinazione dei criteri e delle modalità del riparto delle risorse destinate agli enti territoriali (da ultimo, sentenze n. 123 e n. 114 del 2022).

La necessità di predisporre simili strumenti è stata affermata da questa Corte principalmente in due evenienze: in primo luogo, quando vi sia un intreccio (ovvero una interferenza o concorso) di competenze legislative, che non permetta di individuare un «ambito materiale che possa considerarsi nettamente prevalente sugli altri» (sentenza n. 71 del 2018; in senso analogo, sentenze n. 114 e n. 40 del 2022, n. 104 del 2021, n. 74 e n. 72 del 2019 e n. 185 del 2018); in secondo luogo, nei casi in cui la disciplina del finanziamento trovi giustificazione nella cosiddetta attrazione in sussidiarietà della stessa allo Stato, ai sensi dell'art. 118, primo comma, Cost. (ex plurimis, sentenze n. 123, n. 114 e n. 40 del 2022, n. 74 del 2019, n. 71 e n. 61 del 2018).

7.– Passando alle singole questioni di legittimità costituzionale, si deve prendere le mosse dalle censure formulate dalla Regione Campania nei confronti del comma 202 dell'art. 1 della legge n. 178 del 2020.

La ricorrente lamenta che le disposizioni dei commi 201 e 202 prevedono la costituzione di un fondo finalizzato alla concessione di contributi alle imprese non industriali, «incidendo in settori notoriamente attratti alla competenza regionale, quali, a titolo esemplificativo, il commercio o l'agricoltura». Si tratterebbe di materie di competenza legislativa regionale di tipo residuale (commercio e agricoltura) e – sebbene non sia indicato come parametro asseritamente violato l'art. 117, terzo comma, Cost. – concorrente (commercio con l'estero e sostegno all'innovazione per i settori produttivi). La disposizione contenuta al comma 202, non prevedendo alcuna forma di coinvolgimento delle regioni nella determinazione delle modalità e dei criteri di ripartizione delle somme stanziare, si porrebbe quindi in contrasto con gli artt. 117, quarto comma, 118 e 119 Cost., e con il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.

L'Avvocatura generale contesta questa lettura della norma impugnata, ritenendo che si tratti di «un intervento finanziario emergenziale interamente a carico del bilancio statale, non contestato in quanto tale dalla ricorrente», ascrivibile alla competenza statale esclusiva in materia di «tutela della concorrenza», da intendersi «in senso “propositivo”, cioè come ristabilimento delle condizioni di una corretta concorrenza tra imprese, alcune delle quali siano state poste in condizioni concorrenziali deteriori da eventi calamitosi loro non imputabili». In particolare, si tratterebbe di un intervento statale rientrante tra gli aiuti esenti dall'obbligo di notifica preventiva alla Commissione europea, ai sensi del regolamento (CE) n. 651/2014/UE del 17 giugno 2014, che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli artt. 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2017 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130, in quanto volti a rimediare ai danni provocati da terremoti, valanghe, frane, inondazioni, trombe d'aria, uragani, eruzioni vulcaniche e incendi boschivi di origine naturale.

7.1.– La questione è fondata.

La norma impugnata rimette a un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con quello dello sviluppo economico, la determinazione dei criteri, degli importi e delle modalità di erogazione del fondo istituito al comma 201.

Quest'ultimo, a sua volta, istituisce un fondo con una dotazione di 500.000 euro per l'anno 2021 per l'erogazione di contributi a fondo perduto a favore «delle imprese non industriali, con sede legale o unità produttiva nei comuni in cui si sono verificati, nel corso dell'anno 2020, interruzioni della viabilità causat[e] da crolli di infrastrutture stradali rilevanti per la mobilità territoriale».

L'ampiezza della formula utilizzata dal legislatore («imprese non industriali») per indicare le imprese beneficiarie del fondo è tale da intercettare anche ambiti materiali di sicura competenza regionale (ad es. commercio e agricoltura). Al contempo, non vi è dubbio che le funzioni amministrative relative a un intervento unitario nazionale a favore delle imprese che abbiano subito danni a causa del crollo di infrastrutture stradali rilevanti per la mobilità territoriale si devono radicare a livello statale, risultando evidente che solo a questo livello di governo è possibile realizzare, nel rispetto dei principi di concorrenza e di equità, adeguate politiche di sostegno economico per ridurre i disagi e i maggiori costi derivanti dalle circostanze di cui si tratta.

Scrutinando una norma statale istitutiva di un fondo a favore delle imprese in difficoltà operanti in vari settori (agricoltura, commercio, industria, pesca, turismo ecc.), questa Corte ha affermato che «il Fondo in esame risulta diretto a perseguire finalità di politica economica – costituite dal sostegno alle imprese in difficoltà, la cui scomparsa dal mercato potrebbe danneggiare il sistema economico produttivo nazionale – che, almeno in parte, sfuggono alla sola dimensione regionale [...]; e che sono, perciò, tali da giustificare la deroga al normale riparto di competenze fra lo Stato e le Regioni e la conseguente “attrazione in sussidiarietà” allo Stato della relativa disciplina, in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza (sentenza n. 242 del 2005)» (sentenza n. 63 del 2008).

Nel caso di specie, questa Corte ha poi concluso dichiarando l'illegittimità della norma impugnata nella parte in cui non prevedeva che i criteri e le modalità di attuazione dei finanziamenti fossero determinati d'intesa con la citata Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

Si tratta – com'è evidente – di conclusioni che, sia pure relative a finanziamenti a favore anche di imprese industriali, espressamente escluse dal novero dei beneficiari del fondo istituito dal comma 201 e ripartito secondo quanto previsto dal comma 202 qui in esame, possono essere estese al presente giudizio.

Anche in esso, infatti, a fronte di un intervento statale volto a sostenere economicamente imprese operanti in più ambiti (tranne quello industriale), alcuni dei quali di competenza regionale, deve ritenersi operante il meccanismo della cosiddetta attrazione in sussidiarietà delle relative funzioni legislative; meccanismo che, all'allocazione a livello statale delle competenze amministrative, fa seguire un analogo "adeguamento" delle competenze legislative, solo, tuttavia, alle condizioni individuate da questa Corte in numerose decisioni, a partire dalla sentenza n. 303 del 2003. In particolare, in quest'ultima pronuncia si è precisato che «i principî di sussidiarietà e di adeguatezza convivono con il normale riparto di competenze legislative contenuto nel Titolo V e possono giustificare una deroga soltanto se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità, e sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata» (sentenza n. 303 del 2003, punto 2.2. del Considerato in diritto).

Nel caso oggetto del presente giudizio, risultano senz'altro sussistere le prime due condizioni, dovendosi ritenere non irragionevole né sproporzionata la valutazione dell'interesse pubblico che ha condotto all'assunzione da parte dello Stato delle attribuzioni esercitate, quando anche interferenti con competenze regionali. La considerazione della ricaduta che il crollo di infrastrutture stradali rilevanti per la mobilità territoriale può avere sul «tessuto economico e produttivo delle imprese non industriali» è così evidente da non richiedere ulteriori apprezzamenti circa la sicura rilevanza dell'interesse pubblico in materia e l'esigenza dell'esercizio unitario della relativa funzione. Si tratta, infatti, di imprese che, per dimensioni e per tipologia dell'attività svolta (si pensi a quelle agricole), si avvalgono principalmente delle infrastrutture stradali, il cui venir meno non può essere agevolmente sostituito da altre modalità di trasporto delle materie prime e dei prodotti, e si tratta al contempo di realtà economiche non solo assolutamente vitali per il contesto in cui si collocano ma altresì di potenziale decisivo rilievo per la stessa economia nazionale.

Carente – e non a caso oggetto del *petitum* della ricorrente – è invece la terza condizione richiesta dalla giurisprudenza di questa Corte per consentire l'attrazione in sussidiarietà: non è previsto, infatti, un adeguato coinvolgimento delle regioni interessate, che, nel caso di specie, potrebbe proficuamente realizzarsi nella sede istituzionale della Conferenza Stato-regioni.

Muovendo dalla prospettiva indicata, dunque, la disposizione contenuta al comma 202 deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima nella parte in cui non prevede che il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con quello dello sviluppo economico, di determinazione dei criteri, degli importi e delle modalità di erogazione del fondo di cui al comma 201, sia adottato previa intesa nella Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

8.– Oggetto dell'impugnativa regionale è poi il comma 597 dell'art. 1 della legge n. 178 del 2020, che ha sostituito il comma 4 dell'art. 13-quater del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 (Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi), convertito, con modificazioni, nella legge 28 giugno 2019, n. 58.

Secondo la Regione Campania, la disposizione impugnata, prevedendo la creazione di una banca dati statale – in aggiunta a quelle regionali – delle strutture ricettive nonché degli immobili destinati alle locazioni brevi, invaderebbe l'ambito di competenza legislativa residuale regionale in materia di turismo. In particolare, in base al terzo periodo del citato comma 4 dell'art. 13-quater del d.l. n. 34 del 2019, come convertito e poi sostituito dalla norma impugnata, le regioni sarebbero tenute a

trasmettere al Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo i dati inerenti alle strutture ricettive, mentre il quarto periodo dello stesso comma affiderebbe a un decreto del medesimo Ministro la definizione delle modalità di acquisizione dei codici identificativi regionali, e tutto ciò senza che sia previsto alcun coinvolgimento delle regioni nella definizione delle stesse.

Anche a voler ricondurre la disciplina in esame alla competenza legislativa statale in materia di coordinamento informativo statistico e informatico (ex art. 117, secondo comma, lettera r, Cost.) – aggiunge la difesa regionale – si dovrebbe nondimeno ritenere che la stessa competenza debba, in ragione dell’interferenza con la materia del turismo, essere esercitata nel rispetto del principio di leale collaborazione.

In definitiva, il comma 597 violerebbe gli artt. 117, quarto comma, 118 e 119 Cost. (quest’ultimo, indicato solo nel titolo del punto 13 del ricorso, dedicato al comma 597) e il principio di leale collaborazione di cui all’art. 120 Cost. Sarebbe inoltre violato l’art. 97 Cost. «in considerazione del danno, in termini di certezza dell’attività amministrativa e del buon andamento pregiudicato dalla duplicazione di adempimenti e di dati informativi oltre che della sovrapposizione tra le finalità del codice identificativo previsto dalle disposizioni impugnate e quelli che le singole Regioni – quali la Regione Campania – hanno previsto».

Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che le questioni promosse nei confronti del comma 597 non siano fondate, in quanto la disposizione, diretta a tutelare i consumatori e a evitare l’evasione fiscale nel settore turistico, costituirebbe esercizio della competenza legislativa esclusiva statale, ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. Essa farebbe comunque salvo quanto stabilito nelle leggi regionali, prevedendo l’inclusione, nella suddetta banca dati, dei dati regionali con i relativi codici identificativi, «ove adottati».

8.1.– Preliminarmente, occorre rilevare d’ufficio che difetta ab imis, nella delibera di autorizzazione ad impugnare della Giunta regionale della Campania, approvata il 22 febbraio 2021, il riferimento al parametro di cui all’art. 119 Cost. (peraltro, indicato nel ricorso senza alcuna motivazione), quale ragione di impugnativa dell’art. 1, comma 597, della legge n. 178 del 2020.

La giurisprudenza di questa Corte è costante nel richiedere, nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale, «una piena e necessaria corrispondenza tra la deliberazione con cui l’organo legittimato si determina all’impugnazione ed il contenuto del ricorso, attesa la natura politica dell’atto d’impugnazione» (sentenze n. 154 del 2017 e n. 110 del 2016; nello stesso senso sentenze n. 46 del 2015, n. 198 del 2012), poiché “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)» (sentenza n. 128 del 2018, richiamata nella sentenza n. 166 del 2021; in termini, tra le più recenti, anche sentenza n. 129 del 2021).

Di conseguenza, la censura relativa alla violazione dell’art. 119 Cost., promossa con riguardo all’art. 1, comma 597, della legge n. 178 del 2020 deve essere dichiarata inammissibile.

8.2.– La questione prospettata non è invece fondata in relazione agli altri parametri invocati, che, sebbene plurimi, possono essere trattati congiuntamente, risultando unitaria la ragione di censura.

Preliminare al suo esame è l’individuazione dell’ambito materiale inciso dalla disposizione impugnata, nonché, ancor prima, la ricostruzione della ratio e delle finalità da essa perseguite, e del quadro normativo in cui si inserisce.

8.2.1.– Il comma 597 dell’art. 1 della legge n. 178 del 2020 ha sostituito il comma 4 dell’art. 13-quater del d.l. n. 34 del 2019, come convertito, prevedendo, tra l’altro, che, «[a]i fini della tutela dei consumatori, presso il Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo è istituita una banca di dati delle strutture ricettive, nonché degli immobili destinati alle locazioni brevi ai sensi dell’articolo 4 del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96, identificati mediante un codice da utilizzare in ogni comunicazione inerente all’offerta e alla promozione dei servizi all’utenza, fermo restando quanto stabilito in materia dalle leggi regionali. La banca di dati raccoglie e ordina le informazioni inerenti alle strutture ricettive e

agli immobili di cui al presente comma. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano trasmettono al Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo i dati inerenti alle strutture ricettive e agli immobili di cui al presente comma con i relativi codici identificativi regionali, ove adottati. Con decreto del Ministro per i beni e le attività culturali e per il turismo, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, sono stabilite le modalità di realizzazione e di gestione della banca di dati e di acquisizione dei codici identificativi regionali nonché le modalità di accesso alle informazioni che vi sono contenute».

La Regione Campania appunta le sue censure solo sul terzo e sul quarto periodo del comma 4 dell'art. 13-quater del d.l. n. 34 del 2019, come convertito, nel testo sostituito dall'impugnato comma 597, sicché il thema decidendum deve intendersi così delimitato.

Il terzo periodo prevede che «[l]e regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano trasmettono al Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo i dati inerenti alle strutture ricettive e agli immobili di cui al presente comma con i relativi codici identificativi regionali, ove adottati».

Il quarto periodo, nel testo vigente al momento dell'impugnativa, stabiliva che «[c]on decreto del Ministro per i beni e le attività culturali e per il turismo, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, sono stabilite le modalità di realizzazione e di gestione della banca di dati e di acquisizione dei codici identificativi regionali nonché le modalità di accesso alle informazioni che vi sono contenute».

A tale quarto periodo sono state successivamente apportate – nelle more del presente giudizio – minime modifiche ad opera dell'art. 1, comma 373, della legge 30 dicembre 2021, n. 234 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024), che ha inoltre introdotto un quinto periodo, secondo cui «[p]er le esigenze di contrasto dell'evasione fiscale e contributiva, la banca dati è accessibile all'amministrazione finanziaria degli enti creditori per le finalità istituzionali».

Con il decreto del Ministro del turismo 29 settembre 2021, n. 161 (Regolamento recante modalità di realizzazione e di gestione della banca di dati delle strutture ricettive e degli immobili destinati alle locazioni brevi di cui all'articolo 13-quater del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58), è stata data attuazione alla normativa impugnata. Dalle premesse del decreto risulta che sul suo schema è stata sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, che, nella seduta del 20 maggio 2021, ha espresso parere favorevole su di esso.

Nella memoria depositata in prossimità dell'udienza, la Regione Campania ha dichiarato che l'acquisizione del parere favorevole della Conferenza unificata non ha fatto venir meno il suo interesse alla coltivazione del giudizio, giacché il coinvolgimento delle regioni sarebbe dovuto avvenire nella forma “forte” dell'intesa.

8.2.2.– Quanto all'ambito materiale inciso dalla norma impugnata, la Regione ricorrente ne lamenta l'interferenza con la sua competenza legislativa residuale in materia di turismo, richiamando a sostegno delle sue censure la sentenza n. 84 del 2019, con la quale questa Corte ha sostanzialmente riconosciuto che nella competenza regionale residuale in materia di turismo rientra la possibilità di «prevedere che anche i locatori turistici e i relativi intermediari debbano munirsi di un apposito codice identificativo di riferimento per ogni singola unità ricettiva, da utilizzare nella pubblicità, nella promozione e nella commercializzazione dell'offerta turistica».

Con la sentenza n. 80 del 2012 (con la quale sono stati decisi alcuni ricorsi regionali avverso il cosiddetto codice del turismo) questa Corte ha peraltro precisato che «la competenza legislativa residuale delle Regioni in materia di turismo non esclude la legittimità di un intervento legislativo dello Stato volto a disciplinare l'esercizio unitario di determinate funzioni amministrative nella stessa materia (ex plurimis, sentenze n. 76 e n. 13 del 2009, n. 94 del 2008, n. 339 e n. 88 del 2007, n. 214 del 2006)».

8.2.3.– Alla luce della ricostruzione del quadro normativo, della delimitazione del thema decidendum e dell'oggetto delle censure, e infine della giurisprudenza costituzionale sul riparto delle

competenze legislative tra Stato e regioni in materia di turismo, si può procedere alla definizione dell'ambito materiale al quale la disposizione impugnata va ricondotta.

Al riguardo, è evidente che la normativa in esame, per quanto in effetti intercetti la materia del turismo, è di per sé rivolta ad assicurare un'adeguata tutela dei consumatori e a contrastare l'evasione fiscale attraverso il coordinamento dei dati a tal fine rilevanti. Quest'ultima finalità è divenuta ancora più manifesta a seguito delle modifiche operate dal richiamato art. 1, comma 373, della legge n. 234 del 2021, che hanno reso accessibile la banca dati «all'amministrazione finanziaria degli enti creditori per le finalità istituzionali».

Se, dunque, la finalità primaria della banca dati statale è quella di coordinare i dati regionali e di operare una sorta di *reductio ad unitatem* degli stessi e dei relativi codici identificativi, si deve ritenere che la disposizione censurata non interferisca con le competenze regionali in materia di turismo se non nei limiti strettamente necessari ai fini di un mero coordinamento, secondo quella logica che questa Corte ha ritenuto sottesa alla competenza legislativa esclusiva statale in materia di «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale» (art. 117, secondo comma, lettera r, Cost.): vale a dire, l'assicurazione di «una comunanza di linguaggi, di procedure e di standard omogenei, in modo da permettere la comunicabilità tra i sistemi informatici della pubblica amministrazione» (in questo senso, tra le tante, sentenze n. 161 del 2019, n. 139 del 2018, n. 284 e n. 251 del 2016, e n. 17 del 2004; nello stesso senso, sentenze n. 261 del 2017, n. 23 del 2014 e n. 46 del 2013).

Alla luce di questa ricostruzione, la questione promossa non è fondata.

9.– Infine, la Regione Campania ha impugnato il comma 649 dell'art. 1 della legge n. 178 del 2020 – che ha sostituito i commi 1 e 2 dell'art. 85 del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104 (Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 13 ottobre 2020, n. 126 –, in quanto interverrebbe in materia di trasporto pubblico locale, rientrando nella competenza residuale delle regioni.

Più precisamente, il comma 649 sarebbe costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non prevede che i criteri di riparto del fondo ivi istituito siano definiti d'intesa con le regioni, per violazione degli artt. 117, quarto comma, 118 e 119 Cost., e del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.

La difesa statale ritiene manifestamente infondate le questioni promosse, in ragione del fatto che la norma impugnata disciplinerebbe l'erogazione di risorse a favore di soggetti che svolgono attività non riconducibili al trasporto pubblico locale. I servizi di quest'ultima tipologia si caratterizzerebbero infatti per l'imposizione di obblighi di servizio pubblico, espressamente esclusi dalla disposizione in esame. Pertanto, l'attività di gestione e di erogazione delle risorse del fondo sarebbe estranea alla competenza legislativa residuale delle regioni.

Peraltro, la misura in esame si collocherebbe «in un contesto di interventi di sostegno ai settori più direttamente interessati dalle misure di contenimento dell'epidemia da Covid-19»; di conseguenza, la normativa impugnata sarebbe riconducibile alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «sistema tributario e contabile dello Stato», di «perequazione delle risorse finanziarie», di «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali», di «profilassi internazionale» (ex art. 117, secondo comma, lettere e, m e q, Cost.), nonché «alla determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato nelle materie di legislazione concorrente, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.».

9.1.– La questione è fondata.

Anche in questo caso la pluralità di parametri evocati è funzionale, nella prospettiva della ricorrente, a sostenere un'unica ragione di censura della norma impugnata. Infatti, la Regione Campania, sull'assunto che la disposizione in esame afferisca alla materia di competenza legislativa regionale residuale del trasporto pubblico locale, ritiene che il comma 649 sia costituzionalmente illegittimo nella parte in cui, nel sostituire il comma 2 dell'art. 85 del d.l. n. 104 del 2020, come convertito, non prevede che i criteri di cui al comma 1 dello stesso articolo siano definiti d'intesa con

le regioni. Le censure della ricorrente si appuntano dunque sul solo comma 2 del citato art. 85, come modificato dalla norma impugnata.

I primi due commi dell'art. 85 del citato d.l. n. 104 del 2020, come convertito, recitano: «1. Al fine di sostenere il settore dei servizi di trasporto di linea di persone effettuati su strada mediante autobus e non soggetti a obblighi di servizio pubblico, nonché di mitigare gli effetti negativi derivanti dall'emergenza epidemiologica da COVID-19, è istituito presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti un fondo, con una dotazione di 20 milioni di euro per ciascuno degli anni 2020 e 2021, destinato:

a) nella misura di 20 milioni di euro per l'anno 2020, a compensare i danni subiti dalle imprese esercenti i servizi di cui all'alinea del presente comma ai sensi e per gli effetti del decreto legislativo 21 novembre 2005, n. 285, ovvero sulla base di autorizzazioni rilasciate dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ai sensi del regolamento (CE) n. 1073/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, ovvero sulla base di autorizzazioni rilasciate dalle regioni e dagli enti locali ai sensi delle norme regionali di attuazione del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422, in ragione dei minori ricavi registrati, in conseguenza delle misure di contenimento e di contrasto all'emergenza da COVID-19, nel periodo dal 23 febbraio 2020 al 31 dicembre 2020 rispetto alla media dei ricavi registrati nel medesimo periodo del precedente biennio;

b) nella misura di 20 milioni di euro per l'anno 2021, al ristoro delle rate di finanziamento o dei canoni di leasing, con scadenza compresa anche per effetto di dilazione tra il 23 febbraio 2020 e il 31 dicembre 2020 e concernenti gli acquisti effettuati, a partire dal 1° gennaio 2018, anche mediante contratti di locazione finanziaria, di veicoli nuovi di fabbrica di categoria M2 e M3, da parte di imprese esercenti i servizi di cui all'alinea ai sensi e per gli effetti del decreto legislativo 21 novembre 2005, n. 285, ovvero sulla base di autorizzazioni rilasciate dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ai sensi del regolamento (CE) n. 1073/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, ovvero sulla base di autorizzazioni rilasciate dalle regioni e dagli enti locali ai sensi delle norme regionali di attuazione del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422.

2. Con uno o più decreti del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, sono stabiliti i criteri e le modalità per l'erogazione delle risorse di cui al comma 1. Relativamente agli interventi di cui alla lettera a) del comma 1, tali criteri, al fine di evitare sovracompenzazioni, sono definiti anche tenendo conto dei costi cessanti, dei minori costi di esercizio derivanti dagli ammortizzatori sociali applicati in conseguenza dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 e dei costi aggiuntivi sostenuti in conseguenza della medesima emergenza. Sono in ogni caso esclusi gli importi recuperabili da assicurazione, contenzioso, arbitrato o altra fonte per il ristoro del medesimo danno».

Nelle more del presente giudizio, alla previsione del comma 649 è stata data attuazione con il decreto del Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, 25 giugno 2021 (Misure compensative per le imprese esercenti servizi di trasporto passeggeri con autobus non soggetti ad obblighi di servizio pubblico) e con il decreto del Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, 28 ottobre 2021 (Misura per l'erogazione di ristori per il rinnovo del parco rotabile a favore delle imprese di trasporto di persone su strada), entrambi adottati senza un coinvolgimento delle regioni in sede di Conferenza Stato-regioni.

9.2.– Delimitati il thema decidendum e il contesto normativo in cui si colloca la norma impugnata, si deve rilevare che, ai fini della definizione dell'odierno giudizio, risulta dirimente la risposta all'obiezione del Presidente del Consiglio dei ministri, il quale, come visto, fonda le proprie conclusioni di manifesta infondatezza delle questioni promosse sull'estraneità all'ambito del trasporto pubblico locale delle attività finanziate dal fondo in esame. Il trasporto pubblico locale implicherebbe infatti sempre l'imposizione di obblighi di servizio pubblico, espressamente esclusi dalla disposizione in contestazione.

Al riguardo, questa Corte non può non rilevare come, nell'ampia platea di imprese beneficiarie del fondo previsto nella norma impugnata, siano comprese (per espressa indicazione, sia nella lettera a, sia nella lettera b, del citato comma 1) anche quelle «esercenti i servizi di cui all'alinea del presente comma [...] sulla base di autorizzazioni rilasciate dalle regioni e dagli enti locali ai sensi delle norme regionali di attuazione del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422», e dunque imprese esercenti attività riconducibili a quelle oggetto di disciplina regionale.

Come questa Corte ha rilevato anche di recente, «[i]l decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422 (Conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59), attuando appunto la delega operata con la 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), ha attribuito alle Regioni e agli enti locali funzioni e compiti nella materia del trasporto pubblico locale, prevedendo, in particolare (art. 6, comma 1), la delega alle Regioni dei compiti di programmazione dei servizi di trasporto pubblico regionale e locale “non già compresi nelle materie di cui all'articolo 117 della Costituzione”» (sentenza n. 163 del 2021).

La norma impugnata opera, dunque, non un generico rinvio al decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422 (Conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59), ma un preciso richiamo alle «norme regionali di attuazione» dello stesso decreto legislativo, con ciò riferendosi chiaramente a un ambito nel quale sussiste la competenza legislativa regionale.

9.3.– Ricondotta, sia pure solo in parte, la disciplina oggetto dell'impugnativa regionale alla materia del trasporto pubblico locale, questa Corte deve richiamare la costante giurisprudenza costituzionale secondo cui «la materia del trasporto pubblico locale appartiene alla competenza legislativa residuale regionale, sia pur con i limiti derivanti dall'eventuale rilievo di competenze esclusive dello Stato» (sentenza n. 163 del 2021; nello stesso senso, sentenze n. 129, n. 38 e n. 16 del 2021, n. 163 e n. 56 del 2020, n. 74 del 2019, n. 137 e n. 78 del 2018, n. 211 del 2016, n. 273 del 2013 e n. 222 del 2005).

Al riguardo, questa Corte ha, in plurime occasioni, «dichiarato costituzionalmente illegittime norme che disciplinavano i criteri e le modalità ai fini del riparto o riduzione di fondi o trasferimenti destinati ad enti territoriali nella misura in cui non prevedevano “a monte” lo strumento dell'intesa con la Conferenza, non solo nel caso di intreccio di materie (sentenza n. 168 del 2008), ma anche in caso di potestà legislativa regionale residuale (ex plurimis, la sentenza n. 27 del 2010 e di nuovo la n. 222 del 2005), affermando costantemente la necessità dell'intesa (tra le tante, sentenze n. 182 e n. 117 del 2013)» (così la sentenza n. 211 del 2016, che richiama, a sua volta, la sentenza n. 273 del 2013).

Si deve pertanto concludere nel senso della fondatezza della questione promossa e, di conseguenza, dichiarare l'illegittimità costituzionale del comma 649 dell'art. 1 della legge n. 178 del 2020, nella parte in cui non prevede che – limitatamente alle risorse destinate alle imprese esercenti servizi di trasporto pubblico locale – il decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti (oggi, Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili), di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, di determinazione dei criteri e delle modalità per l'erogazione delle risorse di cui al comma 1 dell'art. 85 del d.l. n. 104 del 2020, come convertito, sia adottato previa intesa nella Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 202, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023), nella parte in cui non prevede che il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, di determinazione dei criteri, degli

importi e delle modalità di erogazione del fondo di cui al comma 201 del medesimo art. 1, sia adottato previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 649, della legge n. 178 del 2020, nella parte in cui non prevede che – limitatamente alle risorse destinate alle imprese esercenti servizi di trasporto pubblico locale – il decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti (oggi, Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili), di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, di determinazione dei criteri e delle modalità per l'erogazione delle risorse di cui al comma 1 dell'art. 85 del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104 (Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 13 ottobre 2020, n. 126, sia adottato previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano;

3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 597, della legge n. 178 del 2020, promossa, in riferimento all'art. 119 Cost., dalla Regione Campania con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 597, della legge n. 178 del 2020, promosse, in riferimento agli artt. 97, 117, quarto comma, e 118 della Costituzione, e al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., dalla Regione Campania con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara estinto il processo relativamente alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 90, 92, 93 e 115, della legge n. 178 del 2020, promosse, in riferimento agli artt. 117, commi terzo e quarto, 118 e 119 Cost. e al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., dalla Regione Campania con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 giugno 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, Presidente

Daria de PRETIS, Redattrice

Filomena PERRONE, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 19 luglio 2022.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE

Sentenza: 11 maggio 2022, n. 182

Materia: vitalizi, indennità a carattere differito; status dei consiglieri regionali

Parametri invocati: artt. 2, 10, 11, 23, 42, 48, 51, 67, 97 e 117, primo comma, Cost. – quest’ultimo in relazione all’art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali (CEDU); agli artt. 21 e 25 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea (CDFUE); agli artt. 10, 20 e 157 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE), nonché all’«art. 2015 del Pilastro europeo dei diritti sociali»; principio del legittimo affidamento

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Rimettente: Tribunale ordinario di Trieste

Oggetto: art. 3 L. R. autonoma Friuli Venezia Giulia 13 febbraio 2015, n. 2 (Disposizioni in materia di trattamento economico dei consiglieri e degli assessori regionali, nonché di funzionamento dei gruppi consiliari. Modifiche alle leggi regionali 2/1964, 52/1980, 21/1981, 38/1995, 13/2003, 18/2011 e 3/2014)

Esito:

- 1) inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell’art. 3 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 13 febbraio 2015, n. 2, sollevate, in riferimento agli artt. 2, 10, 11, 23, 42, 48, 51, 67 – questi ultimi tre parametri evocati a fondamento del principio di tutela del legittimo affidamento – 97 e 117, primo comma, Cost. – quest’ultimo in relazione all’art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali (CEDU); agli artt. 21 e 25 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea (CDFUE); agli artt. 10, 20 e 157 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE), nonché all’«art. 2015 del Pilastro europeo dei diritti sociali»;
- 2) non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell’art. 3 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 2 del 2015, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 48, 51, 53, 64, 66, 67, 68 e 69 Cost..

Estensore nota: Enrico Righi

Sintesi:

Il Tribunale ordinario di Trieste dubita della legittimità costituzionale della disposizione in epigrafe, invocando numerosi parametri costituzionali.

Si tratta di una norma che per un periodo di quattro anni circa, fino alla metà del 2019, ha disposto la riduzione dei vitalizi in godimento agli ex consiglieri del Friuli Venezia Giulia, secondo una tabella informata a criteri di progressività sulle fasce di ammontare del vitalizio stesso. La riduzione si presentava come sensibilmente accentuata nel caso il titolare della rendita vitalizia avesse in godimento un analogo trattamento dal Parlamento europeo.

Limitandosi ai parametri in relazione ai quali la Corte si è pronunciata nel merito, il primo e più importante risulta senz’altro l’articolo 3 della Costituzione, per presunta violazione del principio del legittimo affidamento.

Il Collegio ripercorre il consueto ragionamento (sentenze 241/2019, 16/2017, altre conformi), a mente del quale, è permesso al legislatore di intervenire *in peius* anche su diritti soggettivi perfetti, purché l’intervento non trasmodi nella irragionevolezza e non pregiudichi appunto il legittimo affidamento dei cittadini.

L’irragionevolezza viene esclusa, a motivo del fatto che la Regione, con la legge *sub iudice*, ha inteso, fa notare la Corte, venire incontro ai rilievi della Corte dei conti, espressi in occasione del giudizio di parifica del rendiconto, oltre che adeguarsi alle Linee guida approvate dalla Conferenza

delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome il 10 ottobre 2014.

Il confronto degli oneri sostenuti dai cittadini titolari di ordinarie posizioni previdenziali con la disciplina dei vitalizi, quest'ultima risultando di evidente favore, consente di superare ogni dubbio in merito alla ragionevolezza della norma impugnata in via incidentale.

Esclusa l'irragionevolezza, i giudici costituzionali passano ad indagare se, non di meno, vi fosse violazione del principio del legittimo affidamento, principio da assoggettare al normale bilanciamento rispetto agli altri principi e valori costituzionali.

Soprattutto il fatto che la norma riproduca la struttura di altri interventi del legislatore statale, volti a ridurre temporaneamente gli assegni delle pensioni di importo più elevato e che le aliquote di riduzione siano informate a criteri di progressività confortano la conclusione che l'intervento, di tipo solidaristico e teso al recupero della sostenibilità delle erogazioni vitalizie, non viola il principio del legittimo affidamento, anche perché prevedibile nel quadro della crisi del settore previdenziale da tempo in atto.

La Corte passa poi in rassegna tutta una serie di censure minori, per così dire, provvedendo a dichiararle tutte infondate.

In particolare, la caratteristica di misura di sobrietà dell'intervento esclude che possa trattarsi di un prelievo di natura tributaria, con conseguente violazione dell'articolo 53 della Costituzione. Esso è piuttosto teso al riequilibrio della spesa previdenziale rispetto ai contributi versati e non certo a reperire maggiori risorse per la spesa pubblica in generale.

Inoltre, viene respinto un ulteriore gruppo di censure.

In dettaglio: non sussiste, secondo la Corte, violazione degli articoli 64 e da 66 a 69 della Costituzione, relativi alle garanzie parlamentari, poiché il Parlamento, luogo ed organo della sovranità, per sua natura, gode di tutele superiori a quelle dei consigli regionali, la cui diversità ontologica sarebbe evidente.

Riguardo agli articoli 48 e 51 della Costituzione, sull'accesso alle cariche pubbliche in generale, la Corte rammenta come solo in presenza di una disciplina irrazionale o irragionevole potrebbe giungersi ad una declaratoria di illegittimità costituzionale. Tale evenienza è già stata esclusa dalla prima parte della pronuncia in commento.

Tra l'altro, la fruizione del vitalizio, osserva il Collegio, interviene quando è cessata la carica ed essa risulta cumulabile con gli ordinari regimi pensionistici.

SENTENZA N. 182
ANNO 2022

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giuliano AMATO; Giudici : Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. da 1 a 5 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 13 febbraio 2015, n. 2 (Disposizioni in materia di trattamento economico dei consiglieri e degli assessori regionali, nonché di funzionamento dei gruppi consiliari. Modifiche alle leggi regionali 2/1964, 52/1980, 21/1981, 38/1995, 13/2003, 18/2011 e 3/2014), promosso dal Tribunale ordinario di Trieste nel procedimento vertente tra G. C. e altri e la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e altro, con ordinanza del 6 ottobre 2020, iscritta al n. 38 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 14, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visti gli atti di costituzione di G. C. e altri e della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia;

udito nell'udienza pubblica dell'11 maggio 2022 il Giudice relatore Angelo Buscema;

uditi l'avvocato Maurizio Paniz per G. C. e altri e Giandomenico Falcon per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia;

deliberato nella camera di consiglio dell'11 maggio 2022.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con l'ordinanza indicata in epigrafe, il Tribunale ordinario di Trieste ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli articoli da 1 a 5 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 13 febbraio 2015, n. 2 (Disposizioni in materia di trattamento economico dei consiglieri e degli assessori regionali, nonché di funzionamento dei gruppi consiliari. Modifiche alle leggi regionali 2/1964, 52/1980, 21/1981, 38/1995, 13/2003, 18/2011 e 3/2014), in riferimento agli artt. 2, 3, 10, 11, 23, 42, 48, 51, 53, 64, 66, 67, 68, 69, 97 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848; agli artt. 21 e 25 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007; agli artt. 10, 20 e 157 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130, nonché all'«art. 2015 del Pilastro europeo dei diritti sociali».

Le censure riguardano specificamente l'art. 3 della citata legge regionale, il quale prevede che «1. A decorrere dal primo giorno del mese successivo a quello di entrata in vigore della presente legge e sino al 30 giugno 2019, l'assegno vitalizio e la sua quota, previsti e disciplinati dalle leggi regionali 38/1995 e 13/2003, sono ridotti nel loro ammontare mensile lordo secondo le percentuali progressive di cui all'allegata tabella A, ovvero di cui all'allegata tabella B, qualora il beneficiario dell'assegno e della sua quota sia in godimento di un assegno vitalizio erogato dal Parlamento europeo. A seguito della riduzione prevista dal presente comma l'importo dell'assegno vitalizio e della sua quota non

può essere comunque inferiore a 1.500 euro mensili lordi. 2. Il beneficiario dell'assegno vitalizio e della sua quota, entro quindici giorni dall'entrata in godimento di un assegno vitalizio erogato dal Parlamento europeo, è tenuto a darne comunicazione formale ai competenti uffici ai fini della riduzione prevista al comma 1, nonché dei conseguenti ed eventuali conguagli. 3. Le riduzioni previste al comma 1 non trovano applicazione qualora l'importo dell'assegno e della sua quota, erogati ai sensi delle leggi regionali 38/1995 e 13/2003, sia pari o inferiore a 1.500 euro mensili lordi. 4. Nel caso in cui l'assegno vitalizio venga corrisposto sia in relazione al mandato di consigliere regionale che in relazione alla carica di assessore regionale, le disposizioni di cui al presente articolo si applicano in relazione all'importo risultante dalla somma dei due assegni, determinato secondo quanto previsto dall'articolo 9, comma 1, della legge regionale 13/2003».

Ad avviso del rimettente, la normativa censurata contrasterebbe anzitutto con i principi di tutela del legittimo affidamento e di certezza del diritto, in violazione degli artt. 2, 3, 23, 42, 48, 51, 67, 97, 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU; agli artt. 21 e 25 CDFUE; agli artt. 10, 20 e 157 TFUE, nonché all'«art. 2015 del Pilastro europeo dei diritti sociali». Ciò in quanto il legislatore regionale avrebbe provveduto alle menzionate riduzioni senza che vi fosse alcuna situazione di eccezionale necessità a cui fare fronte, in ragione di una generica esigenza di contenimento della spesa, inidonea a giustificare l'iniziativa alla stregua di quel giudizio di stretta costituzionalità e di bilanciamento a cui essa andrebbe sottoposta, altresì considerando l'incidenza su situazioni consolidate da lungo tempo, salvaguardate dalla disciplina regionale e statale come frattanto evolutasi. Inoltre, si tratterebbe di un'iniziativa sproporzionata, in quanto, da un lato, inciderebbe su una platea ridotta di percettori e, dall'altro, per percentuali elevate – accentuate dalla sovrapposizione con precedenti interventi riduttivi – onde consentire, peraltro, solo un esiguo risparmio per il bilancio regionale.

In secondo luogo, la normativa censurata violerebbe gli artt. 3, 53 e 97 Cost., in quanto l'intervento riduttivo previsto rivestirebbe natura sostanzialmente tributaria, costituendo un prelievo coattivo, acquisito al bilancio, correlato a un dato indice di capacità contributiva e gravante solo su una ristretta categoria di soggetti e non su tutti i cittadini, con ciò risultando ingiustificatamente discriminatorio e irrispettoso dei canoni di uguaglianza a parità di reddito e di universalità dell'imposizione.

Infine, risulterebbero violati gli artt. 48, 51, 64, 66, 67, 68 e 69 Cost., in quanto la riduzione dell'ammontare dell'assegno tradirebbe la funzione del trattamento vitalizio di sterilizzare gli impedimenti economici all'accesso alle cariche rappresentative e di garantire l'attribuzione di un trattamento economico adeguato ad assicurarne l'indipendenza, a presidio dei principi di libertà di scelta dei propri rappresentanti da parte degli elettori (art. 48 Cost.), dell'accesso dei cittadini alle cariche elettive in condizioni di uguaglianza (art. 51 Cost.) e del libero esercizio delle funzioni senza vincolo di mandato (artt. 67 e 69 Cost.), nonché, più in generale, della posizione costituzionale assicurata dagli artt. 64, 66 e 68 Cost.

2.– Anzitutto, occorre identificare correttamente il thema decidendum, in particolare quanto alla normativa censurata.

L'ordinanza di rimessione, infatti, in alcuni passaggi indica gli articoli da 1 a 5 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 2 del 2015, in altri si riferisce soltanto agli artt. 1 e 3.

È tuttavia il solo art. 3 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 2 del 2015, con le Tabelle A e B da esso richiamate, a prevedere e disciplinare le misure riduttive denunciate dal rimettente.

Pertanto, alla luce delle motivazioni addotte a sostegno della rilevanza e della non manifesta infondatezza, le questioni di legittimità costituzionale debbono ritenersi limitate al citato articolo, così come rileva la difesa regionale.

3.– Tanto precisato, in via preliminare occorre valutare l'ammissibilità delle questioni sollevate, anche alla luce delle plurime eccezioni della Regione, prendendo le mosse da quella afferente alla rilevanza.

3.1.– Nella memoria illustrativa depositata in prossimità dell'udienza, quest'ultima eccepisce l'irrelevanza delle questioni afferenti alla Tabella B richiamata dal censurato art. 3, in quanto nessuno

degli attori del giudizio principale percepirebbe, unitamente al trattamento regionale, anche un assegno da parte del Parlamento europeo, onde la mancata applicazione delle riduzioni previste dalla citata Tabella.

Al riguardo, occorre precisare che, nella versione normativa originaria, la Tabella B si riferiva anche al caso di percezione di vitalizio da parte del Parlamento nazionale o da altro Consiglio regionale, mentre la limitazione al solo Parlamento europeo è stata introdotta dall'art. 1, commi 2 e 3, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 18 aprile 2019, n. 5 (Proroga della riduzione temporanea dell'assegno vitalizio e sospensione della rivalutazione annuale), in occasione della dilazione del termine di applicazione delle misure dal 30 aprile al 30 giugno 2019.

Tanto premesso, l'eccezione non è fondata.

Il rimettente, infatti, riferisce che, nel novero dei trentanove attori del giudizio a quo, ve ne sono alcuni che percepiscono altro assegno erogato dal Parlamento nazionale o da quello europeo. Poiché anche per questi l'accoglimento delle domande attoree di accertamento del diritto alla percezione del trattamento riguarda l'importo integrale, senza riduzioni, e di conseguenza la condanna al pagamento di quanto indebitamente trattenuto, sussiste la rilevanza di entrambe le posizioni.

Né si potrebbe dubitare che le domande attoree poc'anzi descritte possano essere accolte in ragione della sopravvenuta – rispetto alla loro proposizione – legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 7 giugno 2019, n. 8 (Rideterminazione della misura degli assegni vitalizi previsti e disciplinati dalla legge regionale 13 settembre 1995, n. 38 e dalla legge regionale 12 agosto 2003, n. 13), della quale il rimettente dà atto, che ha rideterminato il trattamento secondo il metodo di calcolo contributivo, potenzialmente riducendolo ulteriormente rispetto al livello goduto.

In disparte il rilievo che il ricalcolo contributivo non implica necessariamente tale effetto riduttivo – non avendo altrimenti senso la previsione per cui «[i]n esito alla rideterminazione di cui al comma 1 la misura degli assegni vitalizi e delle relative quote agli aventi diritto non può in nessun caso superare quella prevista dalle leggi regionali 38/1995 e 13/2003, nella formulazione vigente alla data di entrata in vigore della presente legge» (art. 2, comma 2) – esso opera solo a decorrere dal 1° luglio 2019 (art. 2, comma 1), per cui «la rideterminazione riguarda soltanto le prestazioni future, successive alla normativa sopravvenuta, non quelle anteriori, alle quali confinare la domanda e la pronuncia. Dunque, la nuova disciplina non esclude la rilevanza delle questioni, né inficia l'iter logico che ha supportato la relativa valutazione» (sentenza n. 136 del 2022).

3.2.– La Regione eccepisce l'inammissibilità delle questioni sollevate per la contraddittorietà e la natura ancipite delle stesse, atteso che il rimettente avrebbe, al contempo, qualificato le misure denunciate come intervento riduttivo del vitalizio e come prelievo tributario.

L'eccezione non è fondata in quanto gli argomenti sui quali si fonda attengono al merito.

3.3.– La Regione eccepisce altresì l'inammissibilità del primo ordine di censure, ritenute oscillare tra la denuncia della retroattività della disciplina e la lamentata modifica in peius del regime relativo a un rapporto di durata, con ciò rendendo generica e incerta la motivazione sulla non manifesta infondatezza, anche in ragione del richiamo a numerosi precedenti giurisprudenziali ritenuti non perspicui.

L'eccezione non è fondata, per le stesse ragioni recentemente illustrate da questa Corte a proposito di un'eccezione di analogo tenore, sempre in tema di interventi riduttivi dei vitalizi regionali. Si può dunque ribadire al riguardo che «[i]l riferimento alla retroattività per una normativa destinata a operare solo per il futuro [...] non rende incerta la motivazione, evidentemente calibrata – come agevolmente desumibile anche dalla descrizione della fattispecie – sulla modifica peggiorativa del rapporto, secondo il meccanismo della cosiddetta retroattività impropria (ex aliis, sentenza n. 234 del 2020), in relazione al quale il rimettente formula le proprie censure. Poiché, peraltro, la legittimità di interventi di tal fatta deve trovare adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza – come meglio si vedrà – ad avviso del rimettente tale valutazione imporrebbe di considerare anche le circostanze di fatto e di contesto in cui essi sono maturati, tra cui distanza temporale dalla definizione del precedente assetto regolatorio, prevedibilità e proporzionalità dell'iniziativa. Se detti elementi rilevino solo nel caso di disposizione propriamente retroattiva o

anche in caso di modifica peggiorativa pro futuro costituisce valutazione afferente al merito; la loro deduzione, nella fattispecie, non è comunque tale da inficiare la chiarezza delle censure» (sentenza n. 136 del 2022).

3.4.– Sempre con riguardo al primo ordine di censure, nella memoria illustrativa depositata in prossimità dell'udienza, la Regione lamenta la mancata considerazione del dettato dell'art. 1, commi 486 e 487, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2014), e della riduzione dei trattamenti vitalizi ivi contemplata, che, inficiando la valutazione d'imprevedibilità dell'intervento regionale, determinerebbe l'inammissibilità delle questioni per omessa ricostruzione del contesto normativo di riferimento.

Neanche tale eccezione è fondata.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, l'incompleta ricostruzione della cornice normativa è fonte di inammissibilità ove comprometta irrimediabilmente le valutazioni del rimettente sulla rilevanza o sulla non manifesta infondatezza (ex aliis, sentenza n. 61 del 2021). Ciò, tuttavia, non accade nella fattispecie: non sotto il primo profilo, alla stregua delle domande svolte nel giudizio principale di accertamento del diritto alla percezione del trattamento nel suo importo integrale, senza riduzioni, e di conseguenziale condanna al pagamento di quanto indebitamente trattenuto; ma nemmeno sotto il secondo, considerato che l'imprevedibilità non esaurisce, nell'assunto del rimettente, gli elementi ritenuti sintomatici della violazione dell'affidamento e, quindi, in questo senso, non costituisce un aspetto cruciale (sentenza n. 264 del 2020) delle censure, supportate da una motivazione non incentrata specificamente (ordinanza n. 147 del 2020) su tale profilo e quindi influenzate, poco o punto, dal fatto che siano stati previsti dal legislatore statale interventi incidenti in senso riduttivo sui vitalizi, di cui, inoltre, come meglio si vedrà, quelli oggi denunciati non possono ritenersi attuativi (per un'analogia argomentazione, sentenza n. 136 del 2022).

3.5.– Sempre con riferimento al medesimo ordine di censure, in via gradata, la Regione eccepisce l'inammissibilità di quelle formulate in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 21 e 25 CDFUE, agli artt. 10, 20 e 157 TFUE e all'«art. 2015 del Pilastro europeo dei diritti sociali», parametri interposti evocati, a suo dire, senza adeguato sviluppo del percorso motivazionale a sostegno della relativa violazione.

L'eccezione è fondata.

Effettivamente detti parametri vengono meramente enunciati senza specificazione delle ragioni per le quali la normativa denunciata li violerebbe.

3.6.– Occorre altresì rilevare d'ufficio l'inammissibilità di ulteriori questioni sollevate dal giudice a quo nell'ambito del primo ordine di censure.

In sostanza, il rimettente deduce la violazione del principio di tutela del legittimo affidamento, «ricaduta e declinazione "soggettiva" dell'indispensabile carattere di coerenza di un ordinamento giuridico, quale manifestazione del valore della certezza del diritto» (sentenza n. 108 del 2019), da ricondurre all'art. 3 Cost. (ex multis, sentenza n. 136 del 2022).

Nella fattispecie, tuttavia, il giudice a quo evoca, oltre a esso, un'ampia pluralità di parametri (artt. 2, 23, 42, 48, 51, 67 e 97 Cost.), senza che a ciò si accompagni la spiegazione circa la riconducibilità agli stessi di tale principio e quindi sia motivato il vulnus che l'asserito pregiudizio all'affidamento ne determini.

Tali censure sono dunque inammissibili per carenza di argomentazioni spese a conforto delle stesse (ex aliis, sentenza n. 236 del 2017).

Analogamente deve concludersi con riguardo alla lamentata violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 CEDU, stante la necessità di una puntuale considerazione sulle specifiche ragioni di contrasto da parte del rimettente (sentenza n. 151 del 2021), il quale, viceversa, con riferimento al parametro convenzionale, non espone i motivi di violazione né dà «contezza alcuna dell'esistenza di specifiche interpretazioni nel senso auspicato da parte della Corte di Strasburgo dell'evocato principio della CEDU» (ordinanza n. 31 del 2011).

Infine, inammissibili sono anche le questioni sollevate in riferimento agli artt. 10 e 11 Cost., trattandosi di parametri soltanto indicati nel corpo dell'ordinanza, senza che la loro dedotta violazione goda di alcun conforto motivazionale.

Si deve pertanto concludere che, in un contesto connotato dall'evocazione di parametri eterogenei «richiamati in una generica deduzione d'insieme e che non vengono adeguatamente esaminati, [...] il giudice a quo non abbia assolto l'onere di motivazione su di esso incombente in ordine alla non manifesta infondatezza del dubbio di incostituzionalità prospettato in riferimento ai suddetti parametri, alla luce del consolidato orientamento di questa Corte secondo cui “non basta l'indicazione delle norme da raffrontare per valutare la compatibilità dell'una rispetto al contenuto precettivo dell'altra, ma è necessario motivare il giudizio negativo in tal senso e, se del caso, illustrare i passaggi interpretativi operati al fine di enucleare i rispettivi contenuti di normazione” (ex plurimis, sentenza n. 212 del 2018)» (sentenza n. 115 del 2020).

3.7.– Con riferimento al secondo ordine di censure, incentrato sulla pretesa natura tributaria della misura adottata, occorre rilevare d'ufficio l'inammissibilità delle censure formulate in riferimento all'art. 97 Cost., la cui violazione non viene motivata.

3.8.– Nella memoria illustrativa depositata in prossimità dell'udienza le parti del giudizio a quo, costituite anche in quello incidentale, deducono la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. in relazione all'art. 2, comma 1, lettera m), del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, che, nell'incentivare una riduzione dei vitalizi regionali, avrebbe fatto salvi quelli in corso di erogazione; inoltre, nelle conclusioni della medesima memoria, viene dedotta anche la violazione dell'art. 13 CEDU, nonché dell'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmato a Parigi il 20 marzo 1952.

Si tratta di profili di censura non indicati nell'ordinanza di rimessione ed è «precluso alle parti ampliare il thema decidendum come circoscritto dal giudice a quo, con la conseguenza che le censure formulate in riferimento a tali parametri non possono essere prese in considerazione» (sentenza n. 136 del 2022).

4.– Tanto premesso, si può passare all'esame del merito delle questioni di legittimità costituzionale, iniziando dalle censure formulate dal rimettente in riferimento all'art. 3 Cost., per violazione del principio di tutela del legittimo affidamento.

Occorre al riguardo rammentare che, «“con riferimento ai rapporti di durata, e alle modificazioni peggiorative che su di essi incidono secondo il meccanismo della cosiddetta retroattività impropria, questa Corte ha più volte affermato che il legislatore dispone di ampia discrezionalità e può anche modificare in senso sfavorevole la disciplina di quei rapporti, ancorché l'oggetto sia costituito da diritti soggettivi perfetti; ciò a condizione che la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non trasmodi in un regolamento irrazionalmente lesivo del legittimo affidamento dei cittadini (ex plurimis, sentenze n. 241 del 2019, n. 16 del 2017, n. 203 del 2016 e n. 236 del 2009)” (sentenza n. 234 del 2020). [...] Onde valutare il requisito della “giustificazione sul piano della ragionevolezza” occorre prendere le mosse dalle ragioni che hanno condotto il legislatore regionale all'adozione delle disposizioni censurate» (sentenza n. 136 del 2022, proprio in tema di riduzione dei trattamenti vitalizi regionali).

4.1.– L'art. 1 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 2 del 2015, nell'indicare le finalità dell'intervento normativo, evidenzia l'obiettivo di «contenimento della spesa pubblica riferita ai costi della rappresentanza politica regionale».

Tale obiettivo è peraltro coerente con gli antifatti della legge regionale in considerazione, richiamati nei lavori preparatori.

Il primo è rappresentato dalla relazione della Corte dei conti, sezione di controllo della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia sul rendiconto generale della medesima Regione per l'esercizio finanziario 2013, allegata alla deliberazione 22 luglio 2014, n. FVG/118/2014/PARI, di parifica del rendiconto generale regionale.

In tale occasione la Corte dei conti, esaminando la spesa per il Consiglio regionale friulano, ne ha ravvisato un progressivo incremento, imputato in larga misura ai costi per l'erogazione degli assegni vitalizi, diretti e di reversibilità, in continuo aumento di incidenza, a cui si è accompagnato un inverso andamento della contribuzione da parte dei consiglieri. Ciò ha indotto la stessa Corte a ritenere «particolarmente problematica, e già critica, la sostenibilità degli oneri per gli assegni vitalizi», configurandosi «quindi la particolare urgenza di adottare ulteriori misure di contenimento e risanamento».

Il secondo degli antefatti è costituito dall'ordine del giorno «Linee guida sull'istituto dell'assegno vitalizio», approvato dalla Conferenza delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, riunita in assemblea plenaria il 10 ottobre 2014, la quale, ravvisando l'opportunità di un'omogeneità dei trattamenti vitalizi nelle varie Regioni, ha adottato una iniziativa unitaria diretta a sollecitare l'adozione di una serie di misure costituenti «i parametri minimi e comuni a cui tutte le Regioni intendono fare riferimento per interventi in materia entro la fine dell'anno», tra cui quelle al cui schema si è sostanzialmente attenuto il censurato art. 3 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 2 del 2015.

Dai lavori preparatori risulta altresì l'esigenza di equità perseguita con l'introduzione delle misure riduttive censurate dirette ad incidere su un regime ritenuto di favore, soprattutto in raffronto ai presupposti necessari per godere dei trattamenti di quiescenza.

Quanto precede consente di concludere che l'iniziativa legislativa censurata è motivata da finalità di contenimento dei costi, a sua volta supportata da esigenze di sostenibilità del sistema dei vitalizi e di coordinamento interregionale, nonché da ragioni di equità a fronte di un trattamento normativo vantaggioso.

Orbene, in tema di trattamenti vitalizi dei consiglieri regionali, questa Corte ha considerato idoneo, sul piano della ragionevole giustificazione, l'intento di contenimento della spesa e quello di sostenibilità del regime dei predetti trattamenti; inoltre ha condiviso le «esigenze di sobrietà» da assecondare attraverso il ridimensionamento di trattamenti retti da un regime connotato da indici di particolare favore quanto: a età e contribuzione minima necessaria per maturare il diritto all'assegno; ad ammontare della contribuzione gravante sul consigliere in rapporto alla sua misura; alla possibilità di cumularlo con altro trattamento vitalizio (in tutto o in parte) e di quiescenza altrimenti maturato, in passato anche in virtù di contribuzioni figurative (finché non è intervenuto l'art. 38 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge finanziaria 2000)» (sentenza n. 136 del 2022).

Tali elementi di vantaggio, seppur sensibilmente temperati nell'evoluzione normativa successiva, risultano più marcati per i trattamenti retti dai regimi maggiormente risalenti, quali quelli di cui al giudizio a quo – secondo l'ordinanza di rimessione, tutti gli attori nel giudizio principale hanno svolto i mandati consiliari entro l'VIII Legislatura, conclusasi nel 2003 – regolati anche dall'Ordinamento della cassa mutua di previdenza per i consiglieri della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, approvato dal Consiglio regionale il 19 febbraio 1971, avente natura regolamentare (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 8 ottobre 1996, n. 8789), oltre che dalla successiva legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 13 settembre 1995, n. 38 (Disposizioni in materia di trattamento indennitario dei consiglieri regionali e modifiche alla legge regionale 9 settembre 1964, n. 2), più volte modificata nel corso del tempo, che ha soppresso la cassa mutua.

Più in particolare, la normativa regolamentare assoggettava i consiglieri regionali a una contribuzione mensile pari al 17,8 per cento (nell'ultimo periodo di vigenza) dell'indennità di presenza forfettizzata lorda spettante ai consiglieri (art. 3), prevedendo che l'assegno venisse liquidato a quelli cessati dal mandato che avessero compiuto 60 anni e corrisposto i contributi per almeno 5 anni, con un'età minima che si abbassava di un anno per ogni anno in più di mandato consiliare o di contribuzione «con il limite all'età di 55 anni» (art. 4, lettera a); la misura dell'assegno variava a seconda del numero di anni di contribuzione, raggiungendo il 26,25 per cento dopo 5 anni, il 92,25 per cento dopo 20 anni e il 100 per cento dopo 30 anni, percentuali dapprima calcolate sull'intera indennità di presenza mensile forfettizzata dei consiglieri in carica, successivamente sul

65 per cento e poi sul 64 per cento della medesima indennità (art. 8 e Tabella A allegata al regolamento). Quanto all'assegno di reversibilità – spettante al superstite se la morte fosse avvenuta: a) dopo la cessazione del mandato in presenza di almeno 5 anni di contribuzione; b) durante il mandato; c) dopo la concessione del vitalizio (art. 11) – esso variava, per il coniuge, da un minimo del 60 per cento a un massimo dell'80 per cento dell'assegno che sarebbe spettato al defunto, a seconda del numero di figli (art. 12).

La legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 38 del 1995, assoggettando i consiglieri regionali a una trattenuta mensile pari al 17 per cento dell'indennità di presenza – ancorata alle competenze spettanti ai componenti della Camera dei deputati (art. 2) – a titolo di contributo per la corresponsione dell'assegno vitalizio e del 2 per cento per la reversibilità (art. 3), ha previsto che il trattamento spettasse ai consiglieri cessati dal mandato che avessero compiuto 60 anni e corrisposto i contributi per almeno 5 anni (art. 7); la misura dell'assegno – consistente in una percentuale dell'importo lordo dell'indennità prevista per i membri del Parlamento dall'art. 1 della legge 31 ottobre 1965, n. 1261 (Determinazione della indennità spettante ai membri del Parlamento) – raggiungeva il 17,5 per cento di detta indennità dopo 5 anni di contribuzione e comunque non poteva superare il 55 per cento dopo 20 anni di contribuzione (art. 8 e Tabella A allegata alla legge regionale). Ai superstiti veniva riconosciuto un trattamento di reversibilità nella misura complessiva del 60 per cento di quello che sarebbe spettato al consigliere deceduto (art. 17), purché fossero soddisfatti i requisiti contributivi richiesti per il diritto all'assegno (art. 16).

Si può dunque concludere che «[è] di tutta evidenza la vantaggiosità della disciplina sommariamente descritta, soprattutto se confrontata con i principi che nel tempo sono venuti regolando i trattamenti pensionistici, per quanto non assimilabili, per natura e regime, ai vitalizi goduti in conseguenza della cessazione di una determinata carica (sentenza n. 289 del 1994), salvo che per la lata funzione previdenziale che questi ultimi anche rivestono e per alcune affinità strutturali (versamenti contributivi, erogazione al raggiungimento di una certa età, reversibilità) (Corte di cassazione, sezioni unite, sentenze 20 luglio 2016, n. 14925 e n. 14920)» (sentenza n. 136 del 2022).

Le considerazioni che precedono consentono di riscontrare la ragionevole giustificazione degli interventi riduttivi posti in essere dal legislatore regionale.

4.2.– Occorre adesso valutare se essi trasmodino in una disciplina irrazionalmente lesiva del legittimo affidamento, «tenendo presente che anch'esso “è soggetto al normale bilanciamento proprio di tutti i principi e diritti costituzionali” (sentenza n. 241 del 2019)» (sentenza n. 136 del 2022).

Ebbene, al riguardo si deve ribadire quanto recentemente affermato da questa Corte in merito ai trattamenti vitalizi dei consiglieri della Regione Trentino-Alto Adige, ossia che «“[l]’esigenza di ripristinare criteri di equità e di ragionevolezza e di rimuovere le sperequazioni e le incongruenze, insite in un trattamento di favore, è da ritenersi preponderante rispetto alla tutela dell'affidamento” (sentenza n. 240 del 2019; nello stesso senso, sentenza n. 108 del 2019)» (sentenza n. 136 del 2022).

Né in senso contrario varrebbe il rilievo, operato anche dalle parti private, che si tratti di misure inserite in un percorso caratterizzato da una precedente riduzione dei vitalizi nel 2006 – pacificamente frutto della riduzione dell'ammontare massimo dell'indennità spettante ai parlamentari nazionali (ed europei), disposta dall'art. 1, comma 52, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006)», a cui, per la determinazione della misura del vitalizio, operava un rinvio mobile l'art. 8, comma 1, della legge reg. Friuli Venezia Giulia n. 38 del 1995 fino al 2011, quando il rinvio è divenuto fisso, richiamandosi l'indennità parlamentare riferita al 1° gennaio 2011 – e dal blocco della rivalutazione dell'assegno per effetto dell'art. 10 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 23 marzo 2014, n. 3 (Disposizioni in materia di organizzazione e di personale della Regione, di agenzie regionali e di enti locali). Ciò in quanto «ogni intervento deve essere scrutinato nella sua singolarità e in relazione al quadro storico in cui si inserisce» (sentenza n. 234 del 2020).

D'altra parte, la previsione di un sistema di aliquote progressive conforta la proporzionalità dell'iniziativa, unitamente all'esigenza, segnalata dalla Corte dei conti, di un intervento diretto al ripristino della sostenibilità del regime dei vitalizi regionali, rammentandosi la giurisprudenza di

questa Corte secondo cui l'effettività delle condizioni di crisi di un sistema previdenziale «consente [...] di salvaguardare anche il principio dell'affidamento, nella misura in cui il prelievo non risulti sganciato dalla realtà economico-sociale, di cui i pensionati stessi sono partecipi e consapevoli» (sentenza n. 173 del 2016).

Circa la prevedibilità della misura, anche con riferimento ai vitalizi in considerazione, si può affermare che gli interessati non potessero «fare affidamento su un ammontare degli assegni, anche di quelli in corso di erogazione, non suscettibile di modifiche riduttive pro futuro, a fronte di trattamenti così come in precedenza descritti e delle coeve misure adottate in generale dal legislatore statale a fini di contenimento della spesa, anche previdenziale» (sentenza n. 136 del 2022).

A quest'ultimo proposito occorre ricordare come, nel medesimo periodo di operatività della normativa censurata, abbiano trovato applicazione prelievi, variamente denominati, che hanno riguardato i trattamenti pensionistici di importo più elevato, di cui le riduzioni all'odierno esame riproducono la struttura. Ci si riferisce, in particolare, a quelli di cui all'art. 1, commi 486 e 487, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014)», e all'art. 1, comma 261, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021).

Sebbene l'art. 3 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 2 del 2015 non possa ritenersi attuativo del citato art. 1, comma 487, della legge n. 147 del 2013 – in quanto quest'ultimo prescriveva il versamento «all'entrata del bilancio dello Stato» del risparmio derivante dalle misure di contenimento applicate anche ai vitalizi regionali, ciò che nella fattispecie non è previsto, altrimenti vanificandosi l'evidenziata finalità di riequilibrio del sistema perseguita dall'intervento – esso concorre a smentire l'imprevedibilità della riduzione, preconizzata, seppur solo poco tempo prima, dalla disposizione statale.

Né, a sostegno dell'affidamento, può essere utilmente evocato l'art. 2, comma 1, lettera m), del d.l. n. 174 del 2012, come convertito, norma questa che fa salvi i trattamenti vitalizi in corso di erogazione solo con riguardo alla previsione dei limiti di età e di durata del mandato, senza precludere una loro riduzione (sentenza n. 136 del 2022).

Alla luce di quanto precede, si deve concludere che le misure introdotte, oltre a trovare giustificazione sul piano della ragionevolezza, non trasmodano in una disciplina lesiva del legittimo affidamento, onde la non fondatezza delle questioni sollevate.

5.– Passando al secondo ordine di censure, il rimettente sostiene che l'art. 3 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 2 del 2015 violi gli artt. 3 e 53 Cost., in quanto l'intervento riduttivo previsto rivestirebbe natura sostanzialmente tributaria, costituendo un prelievo coattivo, acquisito al bilancio, correlato a un dato indice di capacità contributiva e gravante solo su una ristretta categoria di soggetti e non su tutti i cittadini, con ciò risultando ingiustificatamente discriminatorio e irrispettoso dei canoni di uguaglianza a parità di reddito e di universalità dell'imposizione.

Le censure non sono fondate.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, «la fattispecie tributaria postula il ricorrere di una disciplina legale “finalizzata in via prevalente a provocare una decurtazione patrimoniale del soggetto passivo, svincolata da ogni modificazione del rapporto sinallagmatico” (sentenza n. 178 del 2015, punto 9.1. del Considerato in diritto) e, sul piano teleologico, la destinazione delle risorse derivanti dal prelievo e connesse a un presupposto economicamente rilevante, rivelatore della capacità contributiva, “a sovvenire pubbliche spese” (fra le molte, sentenza n. 89 del 2018, punto 7.1. del Considerato in diritto)» (sentenza n. 240 del 2019).

Nel caso in esame, tuttavia, i tratti distintivi della fattispecie tributaria non si rinvergono.

La scelta legislativa di incidere pro futuro sull'ammontare dell'assegno vitalizio corrisposto agli ex consiglieri regionali e ai loro superstiti, infatti, non si atteggia come prelievo a loro carico, in ragione dell'indice di capacità contributiva espresso da tale trattamento, onde chiamarli a sovvenire più intensamente le pubbliche spese, bensì quale misura di razionalizzazione della spesa previdenziale e di complessivo riequilibrio del sistema, così da sottrarla alla logica che permea l'imposizione

tributaria (sentenze n. 263 del 2020 e n. 240 del 2019). In tal senso depongono sia la finalità di risparmio espressa dall'art. 1 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 2 del 2015, sia la ratio di sostenibilità del regime regionale dei vitalizi sottesa all'intervento ed evincibile dalla sua matrice, quale precedentemente illustrata.

Ne discende la non fondatezza delle questioni sollevate.

6.– Con il terzo ordine di censure, il giudice a quo deduce la violazione degli artt. 48, 51, 64, 66, 67, 68 e 69 Cost., in quanto l'art. 3 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 2 del 2015, riducendo l'ammontare del vitalizio, avrebbe pregiudicato la ratio a esso sottesa di sterilizzazione degli impedimenti economici all'accesso alle cariche di rappresentanza democratica e di garanzia d'indipendenza, a presidio dei principi di libertà di scelta dei propri rappresentanti da parte degli elettori (art. 48 Cost.), di accesso alle cariche elettive in condizioni di uguaglianza (art. 51 Cost.), di libero esercizio delle funzioni di consigliere regionale senza vincolo di mandato (artt. 67 e 69 Cost.) e, più in generale, della posizione costituzionale assicurata dagli artt. 64, 66 e 68 Cost.

6.1.– Le questioni promosse in riferimento agli artt. 64, 66, 67, 68 e 69 Cost. non sono fondate.

Al riguardo si deve ribadire quanto affermato da questa Corte a fronte di analoghe censure formulate avverso le misure di riduzione dei vitalizi spettanti ai consiglieri della Regione autonoma Trentino-Alto Adige: «[a]l Parlamento nazionale [...] deve essere riconosciuta una posizione costituzionale del tutto peculiare [...], in ragione della quale le norme che si riferiscono ad esso od ai suoi membri sono da qualificare come diritto singolare» (sentenza n. 24 del 1968; nello stesso senso, ex aliis, Corte di cassazione, sezioni unite, sentenza 13 marzo 2020, n. 7220). Ad esso “vengono garantite forme di indipendenza e prerogative ben più ampie di quelle concesse ai Consigli regionali” (sentenza n. 66 del 1964), “negandosi in conseguenza la piena equiparazione delle assemblee legislative regionali alle assemblee parlamentari” (sentenza n. 6 del 1970; nello stesso senso, sentenze n. 110 del 1970, n. 143 del 1968 e n. 14 del 1965), considerato che, “diversamente dalle funzioni assegnate alle Camere, le attribuzioni dei Consigli si inquadrano [...] nell'esplicazione di autonomie costituzionalmente garantite, ma non si esprimono a livello di sovranità” (sentenza n. 301 del 2007)” (sentenza n. 279 del 2008). Alla luce delle considerazioni che precedono, i parametri evocati risultano inconferenti, con conseguente non fondatezza delle questioni sollevate in riferimento a essi (sentenza n. 198 del 2021)» (sentenza n. 136 del 2022).

6.2.– Restano da esaminare le censure formulate in riferimento agli artt. 48 e 51 Cost.

Le questioni non sono fondate.

Già da tempo questa Corte ha affermato che «[i]n un regime democratico a larga base popolare e nell'ambito del quale il potere non è riservato ai ceti che si trovino in condizioni economiche di vantaggio il legislatore ha l'obbligo di porre in essere tutte quelle condizioni che appaiono indispensabili per consentire anche ai non abbienti l'accesso alle cariche pubbliche e l'esercizio delle funzioni a queste connesse. In attuazione di questo indirizzo, che si ricava dal principio generale formulato nel secondo comma dell'art. 3 della Costituzione, sia la Costituzione (art. 69) sia alcuni Statuti speciali espressamente assicurano ai membri del Parlamento ed ai componenti dei consigli regionali la corresponsione di una indennità, demandandone alla legge la determinazione» (sentenza n. 24 del 1968).

Da parte sua, la Corte di cassazione – pronunciando con riferimento ai parlamentari in sede di regolamento di giurisdizione, ma con considerazioni che, con riguardo al diritto di accesso alle cariche elettive, valgono anche per i consiglieri regionali – ha evidenziato il raccordo tra l'indennità e il successivo trattamento vitalizio, riconoscendo a entrambi la funzione di non ostacolare l'accesso alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza (art. 51 Cost.) e, indirettamente, di garantire la libertà di scelta dei propri rappresentanti da parte degli elettori (art. 48 Cost.) (ex aliis, Corte di cassazione, sezioni unite, ordinanza 10 novembre 2020, n. 25211).

Occorre, tuttavia, rammentare che «la compiuta disciplina delle implicazioni d'ordine economico, connesse all'attività pubblica svolta, rimane nondimeno affidata, ferma restando la garanzia del posto di lavoro espressamente prevista dall'art. 51, terzo comma, della Costituzione, alle

scelte discrezionali del legislatore (v., oltre alla già citata sentenza n. 193 del 1981, le sentenze n. 52 del 1997 e n. 35 del 1981)» (sentenza n. 454 del 1997).

Né si può ritenere che, nella fattispecie, tale discrezionalità sia stata esercitata dal legislatore regionale in maniera manifestamente irragionevole o arbitraria, alla stregua non solo delle considerazioni precedentemente svolte a proposito della ratio giustificatrice delle misure riduttive adottate, ma anche della loro incidenza sui soli trattamenti di più elevato ammontare.

Tale ultima considerazione, valutata unitamente alla cumulabilità – espressamente prevista dal regolamento della cassa mutua (art. 10) e non esclusa dalla legislazione regionale successiva – con il trattamento pensionistico altrimenti maturato, anche in virtù di contribuzioni figurative – finché non è intervenuto l'art. 38 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge finanziaria 2000)» – consente comunque di escludere che le riduzioni operate abbiano condotto a un regime lesivo delle funzioni perequative e di garanzia proprie del trattamento vitalizio. Di qui la non fondatezza delle questioni sollevate.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 13 febbraio 2015, n. 2 (Disposizioni in materia di trattamento economico dei consiglieri e degli assessori regionali, nonché di funzionamento dei gruppi consiliari. Modifiche alle leggi regionali 2/1964, 52/1980, 21/1981, 38/1995, 13/2003, 18/2011 e 3/2014), sollevate, in riferimento agli artt. 2, 10, 11, 23, 42, 48, 51, 67 – questi ultimi tre parametri evocati a fondamento del principio di tutela del legittimo affidamento – 97 e 117, primo comma, Cost. – quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU); agli artt. 21 e 25 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE); agli artt. 10, 20 e 157 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), nonché all'«art. 2015 del Pilastro europeo dei diritti sociali» – dal Tribunale ordinario di Trieste con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 2 del 2015, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 48, 51, 53, 64, 66, 67, 68 e 69 Cost., dal Tribunale ordinario di Trieste con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 maggio 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, Presidente

Angelo BUSCEMA, Redattore

Igor DI BERNARDINI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 21 luglio 2022.

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

Sentenza: 23 giugno 2022, n. 184

Materia: bilancio e contabilità pubblica

Parametri invocati: art. 19 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana); artt 5, 118, 120 Cost (principio di leale collaborazione), 103 Cost

Giudizio: conflitto di attribuzione

Ricorrenti: Regione Siciliana

Oggetto: dispositivo della Corte dei conti a sezioni riunite in sede giurisdizionale, in speciale composizione, reso all'udienza del 7 ottobre 2021, in relazione al ricorso n. 740/SR/DELC proposto dalla Procura Generale presso la Sezione giurisdizionale d'appello della Corte dei conti per la Regione Siciliana avverso la decisione di parifica del rendiconto

Esito: spettava allo Stato, e per esso alla Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale, in speciale composizione, esercitare la funzione giurisdizionale e conseguentemente adottare la decisione resa pubblica, all'udienza del 7 ottobre 2021, con la lettura del dispositivo, e poi emessa con la sentenza n. 20/2021/DELC, depositata in data 17 dicembre 2021 e notificata dall'Ufficio di Procura generale presso la Sezione giurisdizionale d'appello per la Regione Siciliana in data 21 dicembre 2021, in relazione al ricorso n. 740/SR/DELC, proposto ex art. 11, comma 6, lettera e), dell'Allegato 1 (Codice di giustizia contabile) del decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174 (Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124), dalla Procura generale presso la sezione giurisdizionale d'appello della Corte dei conti per la Regione Siciliana avverso la decisione di parifica del rendiconto della Regione Siciliana (n. 6/2021/SS.RR./PARI) resa dalle Sezioni riunite della Corte dei conti per la Regione Siciliana, a seguito dell'entrata in vigore della legge della Regione Siciliana 30 settembre 2021, n. 26 (Approvazione del rendiconto generale della Regione per l'esercizio finanziario 2019 e del rendiconto consolidato dell'esercizio 2019 di cui al comma 8 dell'articolo 11 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118).

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi

Sintesi:

La Regione Siciliana ha promosso conflitto di attribuzione tra enti nei confronti dello Stato, in relazione alla decisione delle Sezioni riunite della Corte dei conti.

Si tratta della pronuncia con cui le citate Sezioni riunite hanno accolto il ricorso della Procura generale presso la sezione giurisdizionale d'appello della Corte dei conti per la Regione Siciliana avverso la decisione di parificazione del rendiconto regionale per l'esercizio finanziario 2019 delle Sezioni riunite della Corte dei conti per la Regione Siciliana (n. 6/2021/SS.RR./PARI), nonostante, nel frattempo, l'Assemblea regionale siciliana avesse approvato il rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2019 con la legge della Regione Siciliana 30 settembre 2021, n. 26 (Approvazione del rendiconto generale della Regione per l'esercizio finanziario 2019 e del rendiconto consolidato dell'esercizio 2019 di cui al comma 8 dell'articolo 11 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118).

La ricorrente chiede alla Corte di dichiarare che non spettava allo Stato, e per esso alle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione, esercitare la funzione giurisdizionale e, conseguentemente, adottare la citata decisione. Chiede, pertanto, che siano annullati sia il dispositivo, sia l'intera sentenza.

L'assunto della Regione Siciliana è che, adottando tale decisione, nonostante l'entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 26 del 2021, le Sezioni riunite in speciale composizione abbiano violato le attribuzioni costituzionali e statutarie regionali e, in particolare, l'art. 19 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), che assegna all'Assemblea regionale siciliana il compito di approvare con legge il rendiconto generale della Regione. Sarebbero inoltre violati l'art. 100 del codice di procedura civile, poiché l'interesse ad agire, condizione dell'azione, sarebbe venuto meno proprio per effetto dell'entrata in vigore della citata legge regionale, e l'art. 150 del regio decreto 23 maggio 1924, n. 827 (Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato), che postula l'intangibilità del rendiconto approvato dall'Assemblea regionale.

Il giudizio di parificazione del rendiconto generale, secondo la normativa cui la Regione Siciliana ha fatto rinvio sin dall'entrata in vigore della Costituzione, con il decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 655 (Istituzione di Sezioni della Corte dei conti per la Regione siciliana), costituirebbe espressione della funzione referente e ausiliaria assegnata alla Corte dei conti nei confronti di Consiglio e Giunta regionale, quali organi di indirizzo politico-amministrativo e di governo regionale. Essa mirerebbe a dare giuridica certezza alle risultanze del bilancio, contenute nel rendiconto regionale relativo all'anno precedente, predisposto dall'amministrazione regionale, al fine di consentire all'organo legislativo regionale di effettuare il controllo politico sull'operato dell'esecutivo regionale, in sede di approvazione del medesimo rendiconto con legge.

La decisione di parifica, pertanto, sarebbe teleologicamente collegata alla legge di approvazione del rendiconto, costituendo presupposto necessario e ineludibile per pervenire all'intangibilità del rendiconto, successivamente e autonomamente approvato dall'organo legislativo.

La pronuncia impugnata con i conflitti in esame, in quanto emessa a seguito dell'adozione della legge regionale di approvazione del rendiconto da parte dell'Assemblea regionale, avrebbe, invece, illegittimamente inciso sulla potestà legislativa regionale, con effetti vincolanti sul contenuto della stessa e con potenziali effetti inibitori dell'efficacia della legge regionale già adottata, analoghi a quelli espressamente previsti dall'art. 1, comma 7, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, dichiarato costituzionalmente illegittimo con la sentenza n. 39 del 2014.

Secondo la ricorrente, sarebbe, inoltre, violato il principio di leale collaborazione.

La natura collaborativa della funzione esercitata dalla Corte dei conti in sede di parifica, ausiliaria rispetto a quella esercitata dall'assemblea legislativa regionale, sarebbe compromessa dal riconoscimento della possibilità di mettere in discussione, in sede di giudizio contabile successivo al controllo collaborativo, le scelte di autocorrezione dell'ente, già operate, peraltro alla luce delle indicazioni fornite dalla sezione regionale di controllo, in sede di approvazione del rendiconto con legge.

La ricorrente ritiene che ciò significherebbe ammettere la possibilità di una conseguenza sanzionatoria di tali scelte, in sede giurisdizionale, in contrasto con l'autonomia riconosciuta alle Regioni.

La Corte ritiene che i ricorsi non siano fondati.

In primo luogo, la sentenza, prendendo le mosse da un precedente ancora fortemente attuale (sentenza n. 121/1966), ricorda come il giudizio di parificazione, vertendo indifferentemente su un rendiconto dello Stato o di una Regione (a cui, come noto, tale giudizio è stato progressivamente esteso, a partire dalla Regioni ad autonomia speciale e poi a quelle ordinarie, da ultimo con il d.l. n. 174/2012), si svolge «nelle forme della giurisdizione contenziosa» e ha una funzione di «controllo e garanzia della conformità alla legge di bilancio dei risultati di amministrazione (in termini di entrate e di spese), funzione che era già da intendersi preliminare, ma anche separata e distinta, rispetto

all'approvazione con legge del rendiconto governativo, riservata al Parlamento, nell'esercizio del suo autonomo potere di controllo e indirizzo politico».

La sentenza ricorda, altresì, che, alla luce anche del principio costituzionale dell'equilibrio tendenziale del bilancio, introdotto dalla legge cost. n. 1/2012 e che è assunto ad architrave della legalità costituzionale-finanziaria, ha ricondotto le funzioni di controllo in sede di parifica dei rendiconti regionali nell'archetipo dei "controlli di legittimità-regolarità" (sentenze n. 101 del 2018 e n. 189 del 2020), con la conseguente individuazione, quale carattere connotante della forma della giurisdizione contenziosa, della possibilità di impugnare la decisione resa dalle Sezioni regionali di controllo davanti alle Sezioni riunite in speciale composizione.

L'attribuzione alla Corte dei conti, in specie alle Sezioni regionali di controllo, in sede di parifica dei rendiconti regionali, del compito di verificare il rispetto di parametri normativi, anche costituzionali, in vista della tutela della stabilità finanziaria e degli stessi enti controllati, ha coinciso con il rafforzamento di quei caratteri del procedimento che lo hanno reso «ascrivibile al novero dei "controlli di legittimità-regolarità" (sentenza n. 101 del 2018)» (sentenza n. 189 del 2020).

La Corte ha individuato tali caratteri essenzialmente nelle forme della giurisdizione contenziosa, quindi nella possibilità di impugnare la decisione resa dalle Sezioni regionali di controllo davanti alle Sezioni riunite in speciale composizione, ai sensi dell'art. 11, comma 6, lettera e), cod. giust. contabile. Ciò in considerazione della potenziale lesività delle decisioni di parificazione delle Sezioni regionali di controllo nei confronti degli stessi enti controllati e dell'eventualità che l'interesse alla legalità finanziaria, perseguito dall'ente controllante, connesso a quello dei contribuenti, ove distinto e divergente dall'interesse degli enti controllati, possa essere illegittimamente sacrificato (sentenze n. 196 del 2018 e n. 89 del 2017).

Lo stretto collegamento tra le fasi del procedimento di parificazione ossia controllo e impugnativa è condiviso dalla giurisprudenza contabile. Quest'ultima – sul fondamento dell'art. 103, secondo comma, Cost. – ha riconosciuto la piena coerenza della giurisdizione delle Sezioni riunite in speciale composizione sulle delibere di parificazione delle Sezioni regionali di controllo con il sistema vigente, là dove assegna alla stessa Corte dei conti la giurisdizione esclusiva in materia di contabilità pubblica, «quale elemento complementare delle funzioni di controllo in un disegno volto a garantire maggiore effettività ai controlli, esterni sulle autonomie territoriali» (Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, sentenza n. 44/2017/EL), resi dalla stessa Corte.

Da quanto detto la Corte trae alcune necessarie conseguenze.

La configurazione della decisione di parifica – quale risultato dell'esercizio di una funzione di controllo-garanzia, a esito dicotomico (parifica/non parifica), cui accede l'eventuale impugnativa, in vista dell'obiettivo di assicurare la conformità dei fatti di gestione rappresentati nel rendiconto al diritto del bilancio e, in specie, ai principi della legalità costituzionale in tema di finanza pubblica – induce a escludere che l'adozione della legge regionale di approvazione del rendiconto da parte dell'assemblea regionale possa costituire ostacolo all'emanazione della decisione con cui si accerta, a seguito dell'impugnativa, la legittimità/regolarità di quei fatti.

Come la Corte ha già avuto modo di sottolineare, «le sfere di competenza della Regione e della Corte dei conti si presentano distinte e non confliggenti» (sentenza n. 72 del 2012). Infatti, l'una consiste nel controllo politico da parte dell'assemblea legislativa delle scelte finanziarie dell'esecutivo, illustrate nel rendiconto, l'altra nel controllo di legittimità/regolarità (la "validazione") del risultato di amministrazione e cioè delle «risultanze contabili della gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente» (sentenze n. 247 del 2021 e n. 235 del 2015) su cui si basa il rendiconto, alla luce dei principi costituzionali di stabilità finanziaria.

Quest'ultimo controllo, riservato al giudice contabile quale organo di garanzia della legalità nell'utilizzo delle risorse pubbliche, non può arrestarsi per il sopravvenire della legge regionale di approvazione del rendiconto generale, proprio in quanto strumentale ad assicurare il rispetto dei precetti costituzionali sull'equilibrio di bilancio. Esso, al contempo, non può in alcun modo incidere sulla potestà legislativa che la Costituzione e gli statuti speciali, nel caso delle Regioni ad autonomia

speciale come la Regione Siciliana, attribuiscono alle assemblee regionali. Queste ultime esercitano la propria competenza legislativa «in piena autonomia politica, senza che organi a esse estranei possano né vincolarla né incidere sull'efficacia degli atti che ne sono espressione (salvo, beninteso, il sindacato di costituzionalità delle leggi regionali spettante alla Corte costituzionale)» (sentenza n. 39 del 2014).

L'accertamento della irregolarità/illegittimità dei dati contabili oggetto della decisione di parifica, impugnata dinanzi alle Sezioni riunite in speciale composizione, ha l'effetto di mettere a disposizione anche dell'ente controllato dati contabili corretti che riflettono le condizioni del bilancio a una certa data e incidono sul suo ciclo, in modo tale che il medesimo ente possa decidere di intervenire in sede di assestamento ovvero nei successivi bilanci di previsione e rendicontazioni, in linea con il principio di continuità del bilancio.

Tanto più in considerazione della natura di «bene pubblico» del bilancio stesso (sentenza n. 184 del 2016), funzionale a sintetizzare e certificare le scelte dell'ente territoriale sulla gestione delle risorse della collettività e a svelarne la rispondenza ai principi costituzionali.

Se l'ente territoriale dovesse ritenere di non adottare interventi correttivi, potranno, in ipotesi, determinarsi i presupposti per un'eventuale impugnativa della legge regionale davanti a questa Corte, in via principale, su ricorso del Governo, ovvero in via incidentale da parte della medesima sezione regionale di controllo o delle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione in sede di parifica del successivo rendiconto generale, qualora si ritenga che il discostamento da quanto certificato dalla Corte dei conti sia idoneo a pregiudicare gli equilibri di bilancio e i principi di stabilità finanziaria posti dai precetti costituzionali.

Risulta evidente che la decisione delle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione, impugnata con i due ricorsi in esame, non interferisce con la competenza che l'art. 19 dello statuto reg. Siciliana attribuisce all'Assemblea regionale ad approvare con legge il rendiconto generale della Regione e, dunque, non determina alcuna lesione delle sue attribuzioni, né vulnera il principio di leale collaborazione.

Tale decisione non spiega, infatti, il lamentato effetto conformativo sulla legge regionale di approvazione del rendiconto, poiché essa non incide sul suo contenuto, né sulla sua efficacia. Opposto – e per questo dichiarato costituzionalmente illegittimo con la sentenza n. 39 del 2014 – era il caso previsto dall'art. 1, comma 7, del d.l. n. 174 del 2012, come convertito.

Quindi, oggetto specifico della decisione delle Sezioni riunite in speciale composizione non è la legge regionale di approvazione del rendiconto, ma il risultato di amministrazione e cioè i saldi contabili che lo rappresentano in un determinato momento.

Ergo, non si determina alcuna sovrapposizione tra l'esito del giudizio delle Sezioni riunite in speciale composizione, inerente alla legittimità/correttezza degli specifici dati contabili, e la legge regionale di approvazione del rendiconto generale, da intendersi quale adempimento essenziale in relazione alla responsabilità nei confronti degli elettori e degli altri portatori di interessi (sentenze n. 246 del 2021 e n. 49 del 2018). La rendicontazione costituisce «presupposto fondamentale del circuito democratico rappresentativo», in quanto assicura «ai membri della collettività la cognizione delle modalità [di impiego delle risorse e [de]i risultati conseguiti da chi è titolare del mandato elettorale] (sentenza n. 184 del 2016)» (sentenza n. 18 del 2019).

Pertanto, nel caso in esame, i motivi dell'impugnativa davanti alle Sezioni riunite in speciale composizione, ex art. 11, comma 6, lettera e), codice giust. contabile, riguardano due specifiche voci su cui le Sezioni riunite per la Regione Siciliana, nella decisione di parificazione impugnata (n. 6/2021/SS.RR./PARI), resa in attuazione dell'art. 6 del d.lgs. n. 655 del 1948, avevano rilevato eccezioni tali da non consentirne la parifica.

Si trattava, in altri termini, di risultanze contabili su cui non era intervenuta la parifica da parte delle Sezioni riunite della Regione Siciliana.

La Corte sottolinea che l'Assemblea regionale siciliana ha tempestivamente e volontariamente provveduto, in sede di assestamento del bilancio, attuato con la legge della Regione Siciliana 26 novembre 2021, n. 30 (Assestamento del Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2021 e per

il triennio 2021/2023), a recepire i rilievi svolti, in prima istanza, in particolare in relazione all'eccezione formulata nella decisione 6/2021/SS.RR./PARI con riferimento alla non corretta quantificazione dell'accantonamento relativo al fondo crediti di dubbia esigibilità. Ciò ha inteso fare in vista dell'obiettivo di realizzare politiche pluriennali di gestione delle risorse pubbliche e di risanamento, coerenti con i principi costituzionali dell'equilibrio tendenziale di bilancio e di stabilità finanziaria, che implicano dati contabili veridici e corretti.

In conclusione la Corte dichiara che spettava allo Stato, e per esso alla Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale, in speciale composizione, esercitare la funzione giurisdizionale e conseguentemente adottare la decisione resa pubblica, all'udienza del 7 ottobre, con la lettura del dispositivo, e poi emessa con la sentenza n. 20/2021/DELC, depositata in data 17 dicembre 2021, in relazione al ricorso proposto ex art. 11, comma 6, lettera e), cod. giust. contabile, dalla Procura generale presso la sezione giurisdizionale d'appello della Corte dei conti per la Regione Siciliana avverso la decisione di parifica del rendiconto della Regione Siciliana (n. 6/2021/SS.RR./PARI), a seguito dell'entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 26 del 2021 di approvazione del rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2019.

SENTENZA N. 184
ANNO 2022

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giuliano AMATO; Giudici : Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi per conflitto di attribuzione tra enti sorti a seguito del dispositivo della sentenza della Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale, in speciale composizione, 17 dicembre 2021, n. 20/2021/DELC, letto all'udienza del 7 ottobre 2021, e della citata sentenza n. 20/2021/DELC, promossi dalla Regione Siciliana con ricorsi notificati, il primo, a mezzo posta elettronica certificata (PEC) il 30 novembre 2021 e a mezzo raccomandata il 30 novembre - 9 dicembre 2021, il secondo, a mezzo PEC il 19 gennaio 2022 e a mezzo raccomandata il 19-28 gennaio 2022, depositati in cancelleria il 1° dicembre 2021 e il 25 gennaio 2022, iscritti, rispettivamente, al n. 4 del registro conflitti tra enti 2021 e al n. 1 del registro conflitti tra enti 2022 e pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 50, prima serie speciale, dell'anno 2021 e n. 7, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, nonché gli atti di intervento del Procuratore generale della Corte dei conti;

udito nell'udienza pubblica del 21 giugno 2022 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi gli avvocati Aristide Police e Giuseppa Mistretta per la Regione Siciliana, l'avvocato dello Stato Emanuele Feola per il Presidente del Consiglio dei ministri e il Vice Procuratore generale della Corte dei conti Adelisa Corsetti per la Procura generale presso la Corte dei conti;

deliberato nella camera di consiglio del 23 giugno 2022.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.- La Regione Siciliana, con due distinti ricorsi (iscritti, rispettivamente, al n. 4 del registro conflitti tra enti del 2021 e al n. 1 del registro conflitti tra enti del 2022), ha promosso conflitto di attribuzione tra enti nei confronti dello Stato, in relazione alla decisione delle Sezioni riunite della Corte dei conti, in sede giurisdizionale, in speciale composizione, dapprima resa pubblica, nell'udienza del 7 ottobre 2021, con la lettura del dispositivo, impugnato con il primo ricorso (reg. confl. enti n. 4 del 2021), e poi adottata con la sentenza n. 20/2021/DELC, depositata in data 17 dicembre 2021 e impugnata con il successivo ricorso (reg. confl. enti n. 1 del 2022).

Si tratta della pronuncia con cui le citate Sezioni riunite hanno accolto il ricorso della Procura generale presso la sezione giurisdizionale d'appello della Corte dei conti per la Regione Siciliana avverso la decisione di parificazione del rendiconto regionale per l'esercizio finanziario 2019 delle Sezioni riunite della Corte dei conti per la Regione Siciliana (n. 6/2021/SS.RR./PARI), nonostante, nel frattempo, l'Assemblea regionale siciliana avesse approvato il rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2019 con la legge della Regione Siciliana 30 settembre 2021, n. 26 (Approvazione del rendiconto generale della Regione per l'esercizio finanziario 2019 e del rendiconto consolidato dell'esercizio 2019 di cui al comma 8 dell'articolo 11 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118).

La ricorrente chiede a questa Corte di dichiarare che non spettava allo Stato – e per esso alle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione – esercitare la funzione giurisdizionale e, conseguentemente, adottare la citata decisione. Chiede, pertanto, che siano annullati sia il dispositivo, sia l'intera sentenza.

1.1.– L'assunto della Regione Siciliana è che, adottando tale decisione, nonostante l'entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 26 del 2021, le Sezioni riunite in speciale composizione abbiano violato le attribuzioni costituzionali e statutarie regionali e, in particolare, l'art. 19 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), che assegna all'Assemblea regionale siciliana il compito di approvare con legge il rendiconto generale della Regione. Sarebbero inoltre violati l'art. 100 del codice di procedura civile, poiché l'interesse ad agire, condizione dell'azione, sarebbe venuto meno proprio per effetto dell'entrata in vigore della citata legge regionale, e l'art. 150 del regio decreto 23 maggio 1924, n. 827 (Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato), che postula l'intangibilità del rendiconto approvato dall'Assemblea regionale.

Il giudizio di parificazione del rendiconto generale – secondo la normativa cui la Regione Siciliana ha fatto rinvio sin dall'entrata in vigore della Costituzione, con il decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 655 (Istituzione di Sezioni della Corte dei conti per la Regione siciliana) – costituirebbe espressione della funzione referente e ausiliaria assegnata alla Corte dei conti nei confronti di Consiglio e Giunta regionale, quali organi di indirizzo politico-amministrativo e di governo regionale. Essa mirerebbe a dare giuridica certezza alle risultanze del bilancio, contenute nel rendiconto regionale relativo all'anno precedente, predisposto dall'amministrazione regionale, al fine di consentire all'organo legislativo regionale di effettuare il controllo politico sull'operato dell'esecutivo regionale, in sede di approvazione del medesimo rendiconto con legge.

La decisione di parifica, pertanto, sarebbe teleologicamente collegata alla legge di approvazione del rendiconto, costituendo presupposto necessario e ineludibile per pervenire all'intangibilità del rendiconto, successivamente e autonomamente approvato dall'organo legislativo.

La pronuncia impugnata con i conflitti in esame, in quanto emessa a seguito dell'adozione della legge regionale di approvazione del rendiconto da parte dell'Assemblea regionale, avrebbe, invece, illegittimamente inciso sulla potestà legislativa regionale, con effetti vincolanti sul contenuto della stessa e con potenziali effetti inibitori dell'efficacia della legge regionale già adottata, analoghi a quelli espressamente previsti dall'art. 1, comma 7, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, dichiarato costituzionalmente illegittimo con la sentenza n. 39 del 2014.

Secondo la ricorrente, sarebbe, inoltre, violato il principio di leale collaborazione.

La natura collaborativa della funzione esercitata dalla Corte dei conti in sede di parifica, ausiliaria rispetto a quella esercitata dall'assemblea legislativa regionale, sarebbe compromessa dal riconoscimento della possibilità di mettere in discussione, in sede di giudizio contabile successivo al controllo collaborativo, le scelte di autocorrezione dell'ente, già operate, peraltro alla luce delle indicazioni fornite dalla sezione regionale di controllo, in sede di approvazione del rendiconto con legge.

La ricorrente ritiene che ciò significherebbe ammettere la possibilità di una conseguenza sanzionatoria di tali scelte, in sede giurisdizionale, in contrasto con l'autonomia riconosciuta alle Regioni.

2.– In considerazione della connessione soggettiva e oggettiva e dell'identità delle censure proposte, i due ricorsi (reg. confl. enti n. 4 del 2021 e n. 1 del 2022) vanno trattati congiuntamente e decisi con un'unica pronuncia.

3.– Preliminarmente, deve dichiararsi l'ammissibilità dell'intervento in giudizio spiegato personalmente dal Procuratore generale della Corte dei conti.

3.1.– Secondo l'ormai costante giurisprudenza costituzionale, sebbene nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti, di regola, non sia ammessa la partecipazione di soggetti diversi da quelli legittimati a promuovere il conflitto o a resistervi, «non può escludersi la possibilità che l'oggetto del conflitto sia tale da coinvolgere, in modo immediato e diretto, situazioni soggettive di terzi, il cui pregiudizio o la cui salvaguardia dipendono dall'esito del conflitto (sentenze n. 259 del 2019 e n. 107 del 2015; ordinanza n. 269 del 2019)» (sentenza n. 90 del 2022).

Con specifico riguardo alla richiesta di intervento del Procuratore generale della Corte dei conti, questa Corte ne ha recentemente affermato l'ammissibilità nel caso in cui egli sia «parte del giudizio ordinario, la cui decisione è oggetto del conflitto» (sentenza n. 90 del 2022), anche ove spiegato personalmente, senza alcun patrocinio di avvocato legittimato alla difesa innanzi a questa Corte. La previsione generale dell'art. 20, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) va, infatti, interpretata nel senso che per gli organi dello Stato e delle Regioni non è richiesta una difesa professionale, a differenza di quanto è specificamente previsto per il Governo, rappresentato dall'Avvocato generale dello Stato, e per le altre parti, che possono affidare la propria rappresentanza e difesa soltanto ad avvocati abilitati al patrocinio innanzi alla Corte di cassazione (sentenze n. 90 del 2022, n. 43 del 2019 e n. 252 del 2013; ordinanza n. 136 del 2018).

Nella specie, il Procuratore generale presso la Corte dei conti è parte del giudizio delle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione, la cui decisione è oggetto di entrambi i giudizi per conflitto. L'esito di questi ultimi è, quindi, indiscutibilmente suscettibile di incidere sul potere del pubblico ministero contabile di agire in giudizio per la tutela degli interessi dell'intera collettività alla corretta gestione delle risorse pubbliche e, in specie, sul potere di impugnare la decisione di parificazione del rendiconto generale regionale, adottata dalla sezione regionale di controllo, che si ritenga lesiva dei citati interessi. Deve, pertanto, essergli consentito di far valere le proprie ragioni personalmente, nel giudizio di fronte a questa Corte.

4.– Ancora in linea preliminare, occorre esaminare le eccezioni di inammissibilità del ricorso sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso in giudizio dall'Avvocatura generale dello Stato, e dalla Procura generale della Corte dei conti interveniente.

4.1.– È eccepita, in primo luogo, dalla difesa statale, l'inammissibilità di entrambi i ricorsi per carenza di interesse.

La decisione impugnata sarebbe meramente applicativa dell'art. 11, comma 6, lettera e), dell'Allegato 1 (Codice di giustizia contabile) al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174 (Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124) che prevede il sindacato giurisdizionale sulle delibere delle Sezioni regionali di controllo, fra cui rientrano le decisioni di parificazione del rendiconto generale regionale, da parte delle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione, norma non impugnata dinanzi a questa Corte.

L'assunto dell'Avvocatura generale dello Stato è che dall'eventuale accoglimento dei ricorsi promossi per conflitto di attribuzione fra enti non potrebbe derivare l'effetto voluto dalla ricorrente, vale a dire la rimozione delle norme processuali che radicano il potere giurisdizionale delle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione, che costituirebbero l'effettivo oggetto di contestazione da parte della Regione.

Un simile effetto si sarebbe potuto produrre solo ove quest'ultima avesse tempestivamente impugnato, dinanzi a questa Corte, in sede di giudizio di legittimità costituzionale delle leggi promosso in via principale, la citata norma del codice della giustizia contabile o avesse chiesto al giudice a quo di sollevare, in via incidentale, questione di legittimità costituzionale della medesima.

4.1.1.– L'eccezione è priva di fondamento.

Dal tenore del ricorso – ulteriormente confermato dalla memoria depositata nell'imminenza dell'udienza pubblica – emerge che oggetto di contestazione dei giudizi promossi dalla Regione Siciliana non è il potere di impugnativa previsto dall'art. 11, comma 6, lettera e), cod. giust. contabile, di cui la decisione impugnata costituirebbe mera attuazione, ma solo la circostanza dell'adozione della citata decisione da parte delle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione, di

accoglimento dell'impugnativa promossa avverso la decisione di parificazione, a seguito dell'approvazione del rendiconto generale regionale relativo all'esercizio finanziario 2019 con la legge reg. Siciliana n. 26 del 2021.

La Regione, infatti, osserva che la giustiziabilità delle delibere di parifica era stata riconosciuta, ancor prima dell'adozione del già citato codice, dalla stessa giurisprudenza contabile, che ne aveva ravvisato il fondamento nel riconoscimento di un collegamento tra la funzione di controllo affidata alla Corte dei conti dall'art. 100 Cost. con quella giurisdizionale attribuita alla medesima dall'art. 103, terzo comma, Cost. Essa aveva inoltre riscontrato la necessità di prevedere uno strumento di tutela di fronte alla potenziale lesività, immediata e concreta, rispetto all'ente territoriale interessato, delle delibere delle Sezioni regionali di controllo (Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, sentenza 15 dicembre 2017, n. 44/2017/EL; vedi già Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, sentenza 28 luglio 2014, n. 27/2014/EL).

L'art. 11, comma 6, lettera e), cod. giust. contabile sarebbe, pertanto, una «norma a carattere ricognitivo, positivizzante della pregressa elaborazione giurisprudenziale» (Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, sentenza n. 44/2017/EL), là dove riconosce la possibilità di attivare, dinanzi alle Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, ricorso avverso le deliberazioni di parifica.

La pretesa indebita interferenza dell'organo di giustizia contabile sulle attribuzioni legislative dell'Assemblea regionale siciliana dipenderebbe piuttosto dalla circostanza che la sentenza è intervenuta dopo l'approvazione del rendiconto generale da parte della medesima assemblea, allorquando, secondo la Regione, sarebbero venuti meno i presupposti per l'esercizio della funzione giurisdizionale da parte delle Sezioni riunite.

Sulla base dell'assunto che la decisione di parifica costituisce momento conclusivo dell'attività di controllo svolta dalla sezione regionale di controllo e funge da presupposto necessario e ineludibile per pervenire all'intangibilità del rendiconto, successivamente ed autonomamente approvato dall'organo legislativo, la ricorrente ritiene che, nella specie, la pronuncia impugnata con i ricorsi in esame sovverta il rapporto di strumentalità tipico del giudizio di parifica.

Secondo la Regione, una decisione sull'impugnativa della parifica che non preceda, come dovrebbe, ma segua l'approvazione del rendiconto generale da parte dell'assemblea legislativa sarebbe in contrasto con la natura ausiliaria propria del giudizio di parifica rispetto all'approvazione del rendiconto e lesiva dell'intangibilità di quest'ultimo in quanto suscettibile di produrre effetti erga omnes contrari alla legge regionale.

Risulta, dunque, evidente che la denunciata lesione delle attribuzioni costituzionali e statutarie della Regione è ravvisata nell'adozione della decisione di cui alla sentenza n. 20/2021/DELIC da parte delle Sezioni riunite in speciale composizione della Corte dei conti, a seguito dell'entrata in vigore della legge regionale di approvazione del rendiconto 2019. L'eventuale accoglimento dei ricorsi per conflitto, comportando la rimozione di tale decisione, soddisferebbe, quindi, la richiesta della ricorrente.

4.2.– Un'ulteriore eccezione di inammissibilità dei ricorsi è sollevata, sia dalla difesa statale, sia dal Procuratore generale della Corte dei conti, sull'assunto che essi difetterebbero di tono costituzionale.

La difesa statale sostiene che essi siano volti a censurare un mero error in procedendo e cioè che la decisione impugnata, con cui le Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione hanno deciso nel merito sull'impugnativa proposta, sia stata adottata in carenza di interesse ad agire (art. 100 cod. proc. civ.). La Regione avrebbe, in altri termini, impiegato il conflitto di attribuzione fra enti quale mezzo improprio di censura dell'esercizio della funzione giurisdizionale da parte del giudice contabile.

Il Procuratore generale della Corte dei conti, in specie, denuncia che oggetto dei ricorsi per conflitto siano questioni di giurisdizione, in quanto tali estranee all'ambito di operatività dei conflitti fra enti, ai sensi dell'art. 37, secondo comma, della legge n. 87 del 1953.

4.2.1.– Anche tale eccezione è priva di fondamento.

Di recente questa Corte, proprio con riferimento a un conflitto promosso da una Regione avverso una sentenza della Corte dei conti, ha ribadito la propria costante giurisprudenza secondo cui «i conflitti di attribuzione innescati da atti giurisdizionali sono ammissibili allorché è contestata in radice l'esistenza stessa del potere giurisdizionale nei confronti del ricorrente e non ipotetici errores in iudicando, valendo, per questi ultimi, “i consueti rimedi previsti dagli ordinamenti processuali delle diverse giurisdizioni” (sentenza n. 224 del 2019)» (sentenza n. 90 del 2022; in senso analogo, sentenze n. 22 del 2020, n. 2 del 2018, n. 235 e n. 107 del 2015).

Nella specie, la Regione Siciliana, con entrambi i ricorsi, chiede a questa Corte di dichiarare che non spettava allo Stato – e per esso alla Corte dei conti, sezioni riunite, in sede giurisdizionale, in speciale composizione – una volta approvato con legge regionale il rendiconto generale regionale per il 2019, «l'esercizio della funzione giurisdizionale» e, conseguentemente, il potere di adottare la decisione di cui al dispositivo reso all'udienza del 7 ottobre 2021, nonché alla sentenza n. 20/2021/DELC.

Considerata la natura della decisione di parificazione, ausiliaria e strumentale all'esercizio della funzione legislativa, la Regione ritiene che, una volta adottata la legge reg. Siciliana n. 26 del 2021 di approvazione del rendiconto generale 2019, sia venuto meno ogni residuo spazio per l'esercizio del potere giurisdizionale connesso all'attività di parificazione della Corte dei conti.

La circostanza che le Sezioni riunite, nonostante la sopravvenuta entrata in vigore della citata legge regionale, piuttosto che dichiarare improcedibile l'impugnativa, abbiano esercitato la funzione giurisdizionale, adottando la decisione impugnata, avrebbe determinato l'illegittima invasione della sfera di attribuzione legislativa che lo statuto speciale riserva all'Assemblea regionale siciliana.

È, in sostanza, contestata in radice la sussistenza stessa del potere giurisdizionale delle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione, all'indomani dell'adozione della già citata legge reg. Siciliana n. 26 del 2021. Ciò, peraltro, è confermato dall'assunto del Procuratore generale che, pur sostenendo che i conflitti ineriscono a questioni di giurisdizione, ne individua poi l'oggetto nella denunciata insussistenza del potere di controllo giurisdizionale delle citate Sezioni riunite sulla legge regionale di approvazione del rendiconto.

In armonia con la costante giurisprudenza di questa Corte, deve, pertanto, riconoscersi la sussistenza del tono costituzionale dei conflitti in esame. La Regione ricorrente non lamenta, infatti, una lesione qualsiasi, ma una lesione di una propria attribuzione costituzionale (sentenze n. 90 e n. 26 del 2022, n. 22 del 2020, n. 28 del 2018 e n. 87 del 2015), per effetto di un atto – la decisione delle Sezioni riunite della Corte dei conti, in speciale composizione – imputabile allo Stato, diretto a esprimere, in modo chiaro e inequivoco, la pretesa di esercitare una data competenza, in modo tale da determinare la menomazione della sfera di attribuzione costituzionale del ricorrente (sentenza n. 259 del 2019).

5.– Nel merito, i ricorsi non sono fondati.

5.1.– Questa Corte, sin da tempo risalente, ha ravvisato i tratti salienti del giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato, affidato alla Corte dei conti e disciplinato dagli articoli da 39 a 41 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 (Approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti), nelle forme della giurisdizione contenziosa, quindi, in particolare, nella «previa trattazione in udienza pubblica, con la partecipazione del procuratore generale, in contraddittorio dei rappresentanti dell'Amministrazione» (sentenza n. 121 del 1966).

Tali caratteri erano stati delineati in coerenza con l'originaria funzione, assegnata a questo giudizio, in specie dall'art. 39 del citato r.d. n. 1214 del 1934, di controllo e garanzia della conformità alla legge di bilancio dei risultati di amministrazione (in termini di entrate e di spese), funzione che era già da intendersi preliminare, ma anche separata e distinta, rispetto all'approvazione con legge del rendiconto governativo, riservata al Parlamento, nell'esercizio del suo autonomo potere di controllo e indirizzo politico (ancora, sentenza n. 121 del 1966).

I medesimi tratti sono stati presto estesi al giudizio di parificazione del rendiconto generale introdotto nelle Regioni ad autonomia speciale. Così è accaduto nella Regione Siciliana, per effetto

dell'adozione delle norme di attuazione statutaria di cui al decreto legislativo n. 655 del 1948, che espressamente rinviano agli articoli da 39 a 41 del citato r.d. n. 1214 del 1934.

Successivamente, la legge di revisione costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), che ha introdotto il principio dell'equilibrio tendenziale del bilancio, ha definito – con le connesse discipline attuative – i fondamenti della legalità costituzionale-finanziaria.

In vista dell'obiettivo di «assicurare effettività al rispetto di più vincolanti parametri finanziari, integrati da principi enucleabili dal diritto europeo» (sentenza n. 244 del 2020), il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha introdotto disposizioni volte al rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle Regioni ad autonomia ordinaria e, in particolare, all'art. 1, comma 5, ha esteso alle medesime il giudizio di parifica dei rendiconti regionali generali, sul modello delineato dagli artt. 39 e 40 del r.d. n. 1214 del 1934.

L'attribuzione alla Corte dei conti, in specie alle Sezioni regionali di controllo, in sede di parifica dei rendiconti regionali, del compito di verificare il rispetto di parametri normativi, anche costituzionali, in vista della tutela della stabilità finanziaria e degli stessi enti controllati, ha coinciso con il rafforzamento di quei caratteri del procedimento che lo hanno reso «ascrivibile al novero dei “controlli di legittimità-regolarità” (sentenza n. 101 del 2018)» (sentenza n. 189 del 2020). Questa Corte ha individuato tali caratteri essenzialmente nelle forme della giurisdizione contenziosa, quindi nella possibilità di impugnare la decisione resa dalle Sezioni regionali di controllo davanti alle Sezioni riunite in speciale composizione, ai sensi dell'art. 11, comma 6, lettera e), cod. giust. contabile. Ciò in considerazione della potenziale lesività delle decisioni di parificazione delle Sezioni regionali di controllo nei confronti degli stessi enti controllati e dell'eventualità che l'interesse alla legalità finanziaria, perseguito dall'ente controllante, connesso a quello dei contribuenti, ove distinto e divergente dall'interesse degli enti controllati, possa essere illegittimamente sacrificato (sentenze n. 196 del 2018 e n. 89 del 2017).

Lo stretto collegamento tra le fasi del procedimento di parificazione – controllo e impugnativa – è condiviso dalla giurisprudenza contabile. Quest'ultima – sul fondamento dell'art. 103, secondo comma, Cost. – ha riconosciuto la piena coerenza della giurisdizione delle Sezioni riunite in speciale composizione sulle delibere di parificazione delle Sezioni regionali di controllo con il sistema vigente, là dove assegna alla stessa Corte dei conti la giurisdizione esclusiva in materia di contabilità pubblica, «quale elemento complementare delle funzioni di controllo in un disegno volto a garantire maggiore effettività ai controlli, esterni sulle autonomie territoriali» (Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, sentenza n. 44/2017/EL), resi dalla stessa Corte.

5.2.– Da quanto detto devono trarsi alcune necessarie conseguenze.

La configurazione della decisione di parifica – quale risultato dell'esercizio di una funzione di controllo-garanzia, a esito dicotomico (parifica/non parifica), cui accede l'eventuale impugnativa, in vista dell'obiettivo di assicurare la conformità dei fatti di gestione rappresentati nel rendiconto al diritto del bilancio e, in specie, ai principi della legalità costituzionale in tema di finanza pubblica – induce a escludere che l'adozione della legge regionale di approvazione del rendiconto da parte dell'assemblea regionale possa costituire ostacolo all'emanazione della decisione con cui si accerta, a seguito dell'impugnativa, la legittimità/regolarità di quei fatti.

Come questa Corte ha già avuto modo di sottolineare, «le sfere di competenza della Regione e della Corte dei conti si presentano distinte e non confliggenti» (sentenza n. 72 del 2012). Infatti, l'una consiste nel controllo politico da parte dell'assemblea legislativa delle scelte finanziarie dell'esecutivo, illustrate nel rendiconto, l'altra nel controllo di legittimità/regolarità (la “validazione”) del risultato di amministrazione e cioè delle «risultanze contabili della gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente» (sentenze n. 247 del 2021 e n. 235 del 2015) su cui si basa il rendiconto, alla luce dei principi costituzionali di stabilità finanziaria.

Quest'ultimo controllo, riservato al giudice contabile quale organo di garanzia della legalità nell'utilizzo delle risorse pubbliche, non può arrestarsi per il sopravvenire della legge regionale di approvazione del rendiconto generale, proprio in quanto strumentale ad assicurare il rispetto dei precetti costituzionali sull'equilibrio di bilancio. Esso, al contempo, non può in alcun modo incidere sulla potestà legislativa che la Costituzione e gli statuti speciali, nel caso delle Regioni ad autonomia speciale come la Regione Siciliana, attribuiscono alle assemblee regionali. Queste ultime esercitano la propria competenza legislativa «in piena autonomia politica, senza che organi a ess[e] estranei possano né vincolarla né incidere sull'efficacia degli atti che ne sono espressione (salvo, beninteso, il sindacato di costituzionalità delle leggi regionali spettante alla Corte costituzionale)» (sentenza n. 39 del 2014).

L'accertamento della irregolarità/illegittimità dei dati contabili oggetto della decisione di parifica, impugnata dinanzi alle Sezioni riunite in speciale composizione, ha l'effetto di mettere a disposizione anche dell'ente controllato dati contabili corretti che riflettono le condizioni del bilancio a una certa data e incidono sul suo ciclo, in modo tale che il medesimo ente possa decidere di intervenire in sede di assestamento ovvero nei successivi bilanci di previsione e rendicontazioni, in linea con il principio di continuità del bilancio.

Tanto più in considerazione della natura di «bene pubblico» del bilancio stesso (sentenza n. 184 del 2016), funzionale a sintetizzare e certificare le scelte dell'ente territoriale sulla gestione delle risorse della collettività e a svelarne la rispondenza ai principi costituzionali.

Se l'ente territoriale dovesse ritenere di non adottare interventi correttivi, potranno, in ipotesi, determinarsi i presupposti per un'eventuale impugnativa della legge regionale davanti a questa Corte, in via principale, su ricorso del Governo, ovvero in via incidentale da parte della medesima sezione regionale di controllo o delle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione in sede di parifica del successivo rendiconto generale, qualora si ritenga che il discostamento da quanto certificato dalla Corte dei conti sia idoneo a pregiudicare gli equilibri di bilancio e i principi di stabilità finanziaria posti dai precetti costituzionali.

5.3.– Tanto premesso, risulta evidente che la decisione delle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione, impugnata con i due ricorsi in esame, non interferisce con la competenza che l'art. 19 dello statuto reg. Siciliana attribuisce all'Assemblea regionale ad approvare con legge il rendiconto generale della Regione e, dunque, non determina alcuna lesione delle sue attribuzioni, né vulnera il principio di leale collaborazione.

Tale decisione non spiega, infatti, il lamentato effetto conformativo sulla legge regionale di approvazione del rendiconto, poiché essa non incide sul suo contenuto, né sulla sua efficacia. Opposto – e per questo dichiarato costituzionalmente illegittimo con la già citata sentenza n. 39 del 2014 – era il caso previsto dall'art. 1, comma 7, del d.l. n. 174 del 2012, come convertito.

Deve dunque ribadirsi che oggetto specifico della decisione delle Sezioni riunite in speciale composizione non è la legge regionale di approvazione del rendiconto, ma il risultato di amministrazione e cioè i saldi contabili che lo rappresentano in un determinato momento. Pertanto, non si determina alcuna sovrapposizione tra l'esito del giudizio delle Sezioni riunite in speciale composizione, inerente alla legittimità/correttezza degli specifici dati contabili, e la legge regionale di approvazione del rendiconto generale, da intendersi quale adempimento essenziale in relazione alla responsabilità nei confronti degli elettori e degli altri portatori di interessi (sentenze n. 246 del 2021 e n. 49 del 2018). La rendicontazione – questa Corte ha inoltre affermato – costituisce «presupposto fondamentale del circuito democratico rappresentativo», in quanto assicura «ai membri della collettività la cognizione delle modalità [di impiego delle risorse e [de]i risultati conseguiti da chi è titolare del mandato elettorale] (sentenza n. 184 del 2016)» (sentenza n. 18 del 2019).

Peraltro, nel caso in esame, i motivi dell'impugnativa davanti alle Sezioni riunite in speciale composizione, ex art. 11, comma 6, lettera e), codice giust. contabile, riguardano due specifiche voci su cui le Sezioni riunite per la Regione Siciliana, nella decisione di parificazione impugnata (n. 6/2021/SS.RR./PARI), resa in attuazione dell'art. 6 del d.lgs. n. 655 del 1948, avevano rilevato eccezioni tali da non consentirne la parifica.

Si trattava, in altri termini, di risultanze contabili su cui non era intervenuta la parifica da parte delle Sezioni riunite della Regione Siciliana.

Si deve, inoltre, sottolineare che l'Assemblea regionale siciliana ha tempestivamente e volontariamente provveduto, in sede di assestamento del bilancio, attuato con la legge della Regione Siciliana 26 novembre 2021, n. 30 (Assestamento del Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2021 e per il triennio 2021/2023), a recepire i rilievi svolti, in prima istanza, in particolare in relazione all'eccezione formulata nella decisione 6/2021/SS.RR./PARI con riferimento alla non corretta quantificazione dell'accantonamento relativo al fondo crediti di dubbia esigibilità. Ciò ha inteso fare in vista dell'obiettivo di realizzare politiche pluriennali di gestione delle risorse pubbliche e di risanamento, coerenti con i principi costituzionali dell'equilibrio tendenziale di bilancio e di stabilità finanziaria, che implicano dati contabili veridici e corretti.

5.4.– In conclusione, si deve dichiarare che spettava allo Stato – e per esso alla Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale, in speciale composizione – esercitare la funzione giurisdizionale e conseguentemente adottare la decisione resa pubblica, all'udienza del 7 ottobre, con la lettura del dispositivo, e poi emessa con la sentenza n. 20/2021/DELC, depositata in data 17 dicembre 2021, in relazione al ricorso proposto ex art. 11, comma 6, lettera e), cod. giust. contabile, dalla Procura generale presso la sezione giurisdizionale d'appello della Corte dei conti per la Regione Siciliana avverso la decisione di parifica del rendiconto della Regione Siciliana (n. 6/2021/SS.RR./PARI), a seguito dell'entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 26 del 2021 di approvazione del rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2019.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara che spettava allo Stato – e per esso alla Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale, in speciale composizione – esercitare la funzione giurisdizionale e conseguentemente adottare la decisione resa pubblica, all'udienza del 7 ottobre 2021, con la lettura del dispositivo, e poi emessa con la sentenza n. 20/2021/DELC, depositata in data 17 dicembre 2021 e notificata dall'Ufficio di Procura generale presso la Sezione giurisdizionale d'appello per la Regione Siciliana in data 21 dicembre 2021, in relazione al ricorso n. 740/SR/DELC, proposto ex art. 11, comma 6, lettera e), dell'Allegato 1 (Codice di giustizia contabile) del decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174 (Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124), dalla Procura generale presso la sezione giurisdizionale d'appello della Corte dei conti per la Regione Siciliana avverso la decisione di parifica del rendiconto della Regione Siciliana (n. 6/2021/SS.RR./PARI) resa dalle Sezioni riunite della Corte dei conti per la Regione Siciliana, a seguito dell'entrata in vigore della legge della Regione Siciliana 30 settembre 2021, n. 26 (Approvazione del rendiconto generale della Regione per l'esercizio finanziario 2019 e del rendiconto consolidato dell'esercizio 2019 di cui al comma 8 dell'articolo 11 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 giugno 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, Presidente

Silvana SCIARRA, Redattore

Igor DI BERNARDINI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 22 luglio 2022.

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

Sentenza: 8 giugno 2022, n. 187

Materia: commercio, tutela dell'ambiente e dei beni culturali, ordinamento civile

Parametri invocati: artt. 3, 9, secondo comma, 81, terzo comma, 117, secondo comma, lettera l) e lettera s), 120 della Costituzione e al principio di leale collaborazione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto:

- artt. 19, commi 2, 3, 4, lettera b), e 6; 20, commi 1, 2 e 3; 28, commi 7, lettere a) e b), e 10; 61, commi 1 e 2; 83; e 130, comma 1, della l.r. Campania 7/2020 (Testo Unico sul commercio ai sensi dell'articolo 3, comma 1 della legge regionale 14 ottobre 2015, n. 11).
- artt. 11, comma 1, lettera a), punto 2), lettera c), punto 2), e lettera i), e 57, comma 2, della l.r. Campania 5/2021 (Misure per l'efficientamento dell'azione amministrativa e l'attuazione degli obiettivi fissati dal DEFR 2021-2023 - Collegato alla stabilità regionale per il 2021).

Esito:

- 1) illegittimità costituzionale degli artt. 19, comma 6, 28, comma 10, 83, e 130, comma 1, della l.r. 7/2020 nella formulazione precedente alle modifiche;
- 2) illegittimità costituzionale dell'art. 57, comma 2, della l.r. 5/2021 nella formulazione precedente alle modifiche;
- 3) infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 19, commi 3, 4, lettera b), e 20, commi 1 e 2, della l.r. 7/2020;
- 4) infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 19, comma 6, 28, comma 10, e 130, comma 1, lettera b), della l.r. 7/2020, nelle formulazioni modificate;
- 5) estinzione del processo, con riguardo alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 19, comma 2, 20, comma 3, 28, comma 7, lettere a) e b), e 61, commi 1 e 2, della l.r. 7/2020;

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

La Corte analizza in primo luogo le questioni di legittimità costituzionale relative alla violazione della competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dei beni culturali (art. 117, secondo comma, lettera s) della Cost.). Esamina dapprima quelle che hanno ad oggetto la disciplina attualmente vigente nella Regione Campania e relative agli artt. 19, comma 6, 28, comma 10, e 130, comma 1, lettera b), della l.r. 7/2020, nella formulazione introdotta rispettivamente dall'art. 11, comma 1, lettera a), punto 2), lettera c), punto 2), e lettera i), della l.r. 5/2021, il cui disegno di legge è stato depositato in Consiglio Regionale successivamente alla presentazione del primo ricorso introduttivo, proprio al fine di superare i motivi di gravame ivi dedotti con riguardo alla versione originaria delle medesime disposizioni. Secondo il ricorrente sia il testo originario delle norme impugnate che quello successivo sarebbe carente di un esplicito rinvio alla normativa dettata per i beni paesaggistici dalla Parte III del Codice di settore; tale rinvio avrebbe esplicitato il principio, di rilievo costituzionale, della necessaria partecipazione dello Stato alle scelte di pianificazione inerenti l'attività commerciale, laddove incidano sui beni sottoposti a tutela paesaggistica. Tale omissione sarebbe altresì lesiva del principio di leale collaborazione e, attesa la conseguente diminuzione del livello di tutela paesaggistica, dell'art. 9, secondo comma, Cost.

La l.r. 7/2020 concerne la materia del «commercio», oggetto di potestà legislativa regionale residuale. (art. 117, quarto comma, Cost). In tale materia la competenza legislativa regionale

interseca, tuttavia, le competenze statali esclusive, quali quelle della «tutela dell'ambiente e dei beni culturali» e della «concorrenza». Sussistono, altresì, connessioni con la materia, di competenza concorrente, della «valorizzazione dei beni culturali» (art. 117, terzo comma, Cost.), distinta, a parte le ulteriori e inevitabili connessioni, dalla tutela dei beni culturali di esclusiva competenza statale (art. 117, secondo comma, lettera s) Cost.). La tutela ambientale e paesaggistica «costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali, nonché a quelle residuali» Nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva sancita dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., il legislatore statale demanda alla pianificazione paesaggistica il compito di apprestare le necessarie misure di salvaguardia del paesaggio (art. 131, comma 1, cod. beni culturali), e, in particolare, di preservare «quegli aspetti e caratteri che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali» (art. 131, comma 2, del medesimo codice). L'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica assurge a valore imprescindibile, non derogabile dal legislatore regionale. E' prevista la concertazione del piano paesaggistico tra Stato e la Regione, la sua cogenza per gli strumenti urbanistici dei Comuni, delle Città metropolitane e delle Province, nonché la sua immediata prevalenza rispetto alle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici, come sancito dagli artt. 135 e seguenti e, in particolare, dall'art. 145, comma 3, cod. beni culturali. La sottoposizione dell'intero territorio regionale a specifica normativa d'uso mediante piano paesaggistico è infatti prevista come cogente dal codice di settore. In considerazione di ciò, il principio di prevalenza della tutela paesaggistica deve essere declinato nel senso che al legislatore regionale è impedito, nell'esercizio di proprie competenze – siano esse residuali o concorrenti – «adottare normative che derogino o contrastino con norme di tutela paesaggistica che pongono obblighi o divieti, ossia con previsioni di tutela in senso stretto». La legislazione regionale deve «essere interpretata in termini compatibili con il dettato costituzionale e con le prescrizioni del codice dell'ambiente e del paesaggio».

La Corte ritiene non fondate le questioni di legittimità relative all'art. 19, comma 6, della l.r. 7/2020 sollevate in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost. e al principio di leale collaborazione, e in relazione agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali.

Gli artt. 19 e 20 di tale legge disciplinano lo strumento comunale d'intervento per l'apparato distributivo (SIAD), che costituisce «lo strumento integrato della pianificazione urbanistica, con funzione esaustiva del potere di programmazione e pianificazione del territorio ai fini commerciali». Ai sensi dell'art. 19, comma 6, nella sua formulazione originaria, il SIAD «fissa i fattori di valutazione connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, incluso l'ambiente urbano e dei beni culturali, nonché dispone vincoli di carattere dimensionale o tipologico agli insediamenti delle attività commerciali in aree o edifici che hanno valore storico, archeologico, artistico e ambientale [...]». Il citato art. 11 della l.r. 5/2021 – oltre ad eliminare dal comma 6 l'inciso «fissa i fattori di valutazione connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, incluso l'ambiente urbano e dei beni culturali [...]» – ha precisato che il SIAD deve rispettare la «disciplina vigente» nella previsione dei vincoli dimensionali e tipologici degli insediamenti commerciali in aree o edifici di valore storico, archeologico, artistico e ambientale.

Secondo la Corte, ferma l'applicazione del principio di prevalenza della pianificazione paesaggistica su ogni altro atto di pianificazione che riguardi l'assetto del territorio, l'omessa indicazione, da parte di una norma regionale, della espressa necessità di rispettare il piano paesaggistico e il codice di settore, non determina di per sé l'illegittimità costituzionale della disposizione, ogni volta che quest'ultima sia suscettibile di interpretazione conforme ai criteri di competenza legislativa dettati dalla Costituzione e non abbia quindi l'effetto di sottrarre interventi urbanistici o edilizi alle previsioni del piano paesaggistico. Tale conclusione presuppone che la pianificazione paesaggistica sia vigente, perché in tal caso essa è immediatamente prevalente su eventuali prescrizioni difformi contenute negli strumenti urbanistici. Quando, come nel caso di specie, il piano paesaggistico manca, occorre maggiore cautela nel valutare la portata precettiva delle norme che intersechino profili attinenti con tale pianificazione per evitare il rischio che esse,

afferendo, come nel caso di specie, al commercio e per certi versi anche al governo del territorio, permettano il consolidamento di situazioni tali da ostacolare il compiuto sviluppo della pianificazione paesaggistica. Pertanto, in assenza di piano paesaggistico, la normativa regionale in esame, nei limiti in cui incide sull'assetto del territorio, può ritenersi conforme al parametro costituzionale sopra indicato, solo se da essa sia desumibile un rinvio, anche in sede attuativa, alla necessaria applicazione delle previsioni statali poste a tutela del paesaggio; ciò permette di distinguere l'esito dello scrutinio di costituzionalità in ragione della formulazione originaria o modificata della disposizione impugnata. Il richiamo alla disciplina vigente ben può essere inteso – in termini compatibili con l'ordinamento costituzionale – nel senso di includere il rispetto del Codice dei beni culturali e del paesaggio e delle invocate prescrizioni nello stesso contenute (in particolare, artt. 133, 135 e 143 cod. beni culturali). Pertanto, intesa nei termini indicati, ovvero sia nel rispetto del Codice dei beni culturali e del paesaggio, la norma impugnata non determina alcuna invasione della competenza esclusiva statale in materia di tutela del paesaggio e nemmeno la violazione del principio di leale collaborazione e dell'art. 9, secondo comma, Cost.

Con il secondo motivo del ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 28, comma 10, della l.r. 7/2020, come modificato, in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost. e al principio di leale collaborazione, in relazione agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali.

Il comma impugnato concerne l'autorizzazione alla rilocalizzazione delle grandi strutture di vendita. Nella formulazione originaria, prevedeva che la rilocalizzazione fosse «ammessa nell'intero territorio regionale in conformità con le scelte di localizzazione per le grandi strutture previste nel SIAD del comune di insediamento ed è subordinata all'autorizzazione comunale, previa valutazione da parte della competente Conferenza dei servizi esclusivamente dell'impatto sull'ambiente e sul traffico nel territorio in cui si rilocalizza, nel rispetto delle normative edilizie vigenti». In virtù della modifica apportata, al termine del comma 10, è stato aggiunto il periodo «[r]esta fermo il rispetto delle procedure di autorizzazione paesaggistica se l'immobile ricade in area sottoposta a vincolo», che in sostanza richiama le indicate procedure per il caso in cui la grande struttura di vendita "rilocalizzata" ricada in area sottoposta a vincolo paesaggistico.

La Corte ritiene non fondate le questioni di legittimità prospettate in quanto l'interpretazione costituzionalmente orientata della norma impugnata impone di intendere il rinvio a specifiche prescrizioni di tutela (quelle in tema di autorizzazione paesaggistica) quale espressione di un (implicito) richiamo a tutte le disposizioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio, incluse quelle – invocate dal ricorrente – che sanciscono il ruolo primario e inderogabile assegnato dal legislatore statale alla pianificazione paesaggistica (artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali). Pertanto, come prescritto dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, la norma impugnata deve essere letta nel senso di non esentare gli interventi di rilocalizzazione delle grandi strutture di vendita dal rispetto del complesso delle future prescrizioni del piano paesaggistico. Per le medesime ragioni, non risultano violati il principio di leale collaborazione e l'art. 9, secondo comma, Cost.

Con il terzo motivo del ricorso viene impugnato l'art. 130, comma 1, lettera b), della l.r. 7/2020, come modificato, in riferimento agli artt. 9, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera s), Cost., e al principio di leale collaborazione, in relazione agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali.

L'art. 130 disciplina le concessioni, rilasciate dalla Regione, per l'installazione di nuovi impianti di distribuzione di carburanti lungo le autostrade, le tangenziali ed i raccordi autostradali. La formulazione originaria del comma 1 prevede che il rilascio della predetta concessione sia subordinato: «a) al rispetto delle norme previste dal presente testo unico; b) alla verifica della conformità alle prescrizioni urbanistiche e fiscali, alle prescrizioni concernenti la sicurezza sanitaria, ambientale e stradale, alle disposizioni per la tutela dei beni storici ed artistici; [...]». Il citato art. 11 della l.r. 5/2021 ha aggiunto, al termine della lettera b), le parole «e del paesaggio». Per effetto di tale modifica, la concessione per l'installazione di un nuovo impianto di distribuzione di carburanti è dunque subordinata anche alla verifica della sua conformità alle disposizioni relative alla tutela del paesaggio.

La Corte ritiene le questioni non fondate in quanto il richiamo al paesaggio può e deve essere letto in termini compatibili con le invocate prescrizioni di tutela (artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali). La norma impugnata va infatti interpretata nel senso che non esenta gli interventi di installazione di nuovi impianti di distribuzione di carburanti dal rispetto del complesso delle future prescrizioni del piano paesaggistico e, più nello specifico, dal rispetto delle prescrizioni d'uso, attuali o future, dei singoli beni vincolati. Identiche argomentazioni escludono la violazione del principio di leale collaborazione e dell'art. 9, secondo comma, Cost.

La Corte esamina poi le disposizioni che non hanno subito modifiche ad opera di leggi successive. Trattasi, in particolare, degli artt. 19, commi 3 e 4, lettera b), e 20, commi 1 e 2, della l.r. 7/2020. Con il ricorso si lamenta la violazione degli artt. 9, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera s), Cost. e del principio di leale collaborazione.

Il comma 3 dell'art. 19 dispone che il SIAD, «tenuto conto delle condizioni della viabilità, delle norme igienico-sanitarie e di sicurezza, fissa i criteri per l'esercizio delle attività commerciali in aree private e in aree pubbliche, nel rispetto delle destinazioni d'uso delle aree e degli immobili». Il comma 4, lettera b), assegna al SIAD il compito di «salvaguardare i valori artistici, culturali, storici ed ambientali locali, soprattutto del centro storico, attraverso l'eventuale divieto di vendita di determinate merceologie, senza inibire lo sviluppo del commercio e della libera concorrenza fra varie tipologie commerciali». Con riguardo al centro storico, l'art. 20, comma 1, stabilisce che il SIAD assume il compito di preservare, rilanciare e potenziare la funzione tipica del commercio «anche mediante l'adozione di specifici protocolli di arredo urbano da definirsi con le organizzazioni di categoria maggiormente rappresentative sul territorio regionale, per tutelare il patrimonio edilizio di interesse storico e culturale». Il comma 2, stabilisce che il SIAD «può prevedere per gli esercizi di vicinato del centro storico, la superficie di vendita massima pari a 150 metri quadrati nel rispetto degli imperativi motivi di interesse generale di cui all'articolo 2, comma 1, lettera e)», ovvero sia la sostenibilità ambientale dello sviluppo commerciale e il risparmio del suolo.

La Corte ritiene non fondate le questioni prospettate. A suo giudizio, non è condivisibile, l'assunto per cui l'omesso richiamo delle previsioni di tutela del codice di settore equivalga a una deroga, con la conseguente violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia dell'ambiente e dei beni culturali. I medesimi principi sono stati applicati anche con specifico riguardo alla tutela dei beni culturali, la cui disciplina può dunque considerarsi violata solo a fronte di deroghe espresse ad opera della legge regionale che, nei limiti consentiti dal tenore letterale e da quello sistematico, va interpretata in conformità ai criteri di competenza legislativa dettati dalla Costituzione. Alla luce di tali principi, la Corte esamina le censure prospettate in base ai parametri interposti evocati, relativi rispettivamente al paesaggio e ai beni culturali. A suo giudizio, le norme regionali esaminate risultano accomunate dall'essere espressione della competenza residuale della Regione nella materia del commercio, senza determinare alcuna invasione della competenza esclusiva statale in materia di tutela del paesaggio. Per le medesime ragioni, non risultano lesi il principio di leale collaborazione e l'art. 9, secondo comma, Cost. Alle medesime conclusioni la Corte perviene in relazione ai parametri concernenti i beni culturali. Le medesime considerazioni privano di fondamento anche le censure concernenti l'art. 20, commi 1 e 2, della l.r. 7/2020.

La Corte tratta poi le questioni concernenti le disposizioni impuginate aventi ad oggetto il testo antecedente alle modifiche introdotte dalla l.r. 5/2021 e, in particolare, gli artt. 19, comma 6, 28, comma 10, e 130, comma 1, della l.r. 7/2020 in quanto il carattere asseritamente non soddisfacente delle modifiche e l'assenza di deduzioni sulla mancata applicazione medio tempore del testo originario, anche in considerazione del tempo di vigenza (circa tredici mesi), escludono la cessazione della materia del contendere.

Per quanto concerne il testo originario dell'art. 19, comma 6, della l.r. 7/2020 impugnato in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost. e al principio di leale collaborazione, in relazione agli artt. 10, comma 4, lettera g), 20, 21, 24, 52 e 106, comma 2-bis, 135, 143 e 145 cod. beni culturali, la Corte ritiene non fondate le questioni di legittimità costituzionale incentrate sulla violazione dei parametri interposti attinenti alla tutela dei beni culturali mentre ritiene fondate le

questioni di legittimità costituzionale in riferimento agli artt. 9, 117, secondo comma, lettera s), e al principio di leale collaborazione, per contrasto con gli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali. A suo giudizio, infatti, il tenore letterale della disposizione impugnata tradisce l'intento del legislatore regionale di sostituirsi allo Stato nello svolgimento di compiti che sono rimessi alla competenza esclusiva di quest'ultimo, legittimando soltanto i Comuni all'individuazione degli insediamenti ammissibili, anche quando gli stessi siano collocati in aree che, vista l'ampia formulazione della norma, sono potenzialmente destinatarie delle future prescrizioni del piano paesaggistico. Dall'invasione della competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente in relazione ai parametri interposti indicati, che prevedono, tra l'altro, l'elaborazione congiunta del piano paesaggistico (artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali), deriva la violazione del principio di leale collaborazione e, attesa la diminuzione del livello di tutela paesaggistica, anche dell'art. 9, secondo comma, Cost.

Per quanto concerne la versione originaria dell'art. 28, comma 10, della l.r. 7/2020 impugnata in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost. e al principio di leale collaborazione, in relazione agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali, la Corte ritiene fondate le questioni prospettate in riferimento a tutti i parametri evocati nel ricorso in quanto anche in questo caso il tenore letterale della norma tradisce l'intento del legislatore regionale di sostituirsi allo Stato nello svolgimento di compiti che sono rimessi alla competenza esclusiva di quest'ultimo, procedendo unilateralmente – e in assenza della prescritta concertazione – a disciplinare i presupposti per la rilocalizzazione delle grandi strutture di vendita.

Anche per quanto concerne la versione originaria dell'art. 130, comma 1, della l.r. 7/2020 impugnata in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., e al principio di leale collaborazione, in relazione agli artt. 135, 140, 141, 141-bis, 143 e 145 cod. beni culturali, la Corte ritiene fondate le questioni prospettate in riferimento a tutti i parametri evocati nel ricorso in quanto ritiene palese l'intento del legislatore regionale di sostituirsi allo Stato, procedendo direttamente – in assenza di piano paesaggistico e della presupposta concertazione – alla localizzazione degli impianti di distribuzione anche in aree potenzialmente soggette alla pianificazione paesaggistica.

La Corte ritiene inoltre fondata l'impugnativa, in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., dell'art. 83 della l.r. 7/2020. Tale disposizione istituisce la figura del commissario regionale che viene nominato dalla Giunta regionale nei casi di irregolarità o inefficienza dei mercati all'ingrosso senza prevedere alcuna copertura finanziaria quantomeno in relazione al compenso del commissario.

Per quanto concerne l'impugnativa dell'art. 57, comma 2, della l.r. 5/2021 che estende, quale effetto automatico, la qualifica di enti del terzo settore a tutte le società e associazioni sportive dilettantistiche, anche essa è stata ritenuta fondata dalla Corte costituzionale in riferimento agli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera l), Cost. Ciò in quanto tale previsione viola la disciplina statale, secondo cui la qualifica di ente del Terzo settore deriva dal possesso di determinati requisiti e dalla volontà dell'ente che desideri assumerla, con iscrizione nel registro unico del Terzo settore ai sensi dell'art. 4 del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117 (Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106). Secondo la Corte ne deriverebbe l'invasione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, cui sarebbe pacificamente riconducibile la disciplina degli enti del terzo settore.

SENTENZA N. 187
ANNO 2022

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giuliano AMATO; Giudici : Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 19, commi 2, 3, 4, lettera b), e 6; 20, commi 1, 2 e 3; 28, commi 7, lettere a) e b), e 10; 61, commi 1 e 2; 83; e 130, comma 1, della legge della Regione Campania 21 aprile 2020, n. 7 (Testo Unico sul commercio ai sensi dell'articolo 3, comma 1 della legge regionale 14 ottobre 2015, n. 11), e degli artt. 19, comma 6, 28, comma 10, e 130, comma 1, lettera b), della medesima legge reg. Campania n. 7 del 2020, come modificati rispettivamente dall'art. 11, comma 1, lettera a), punto 2, lettera c), punto 2), e lettera i), e dell'art. 57, comma 2, della legge della Regione Campania 29 giugno 2021, n. 5 (Misure per l'efficientamento dell'azione amministrativa e l'attuazione degli obiettivi fissati dal DEFR 2021-2023 - Collegato alla stabilità regionale per il 2021), promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi notificati rispettivamente il 26 giugno 2020 e il 24 agosto 2021, depositati in cancelleria il 1° luglio 2020 e il 27 agosto 2021, iscritti al n. 55 del registro ricorsi 2020 e al n. 45 del registro ricorsi 2021 e pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica, prima serie speciale, n. 32 dell'anno 2020 e n. 40 dell'anno 2021.

Visti gli atti di costituzione della Regione Campania;

udito nell'udienza pubblica del 7 giugno 2022 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

uditi gli avvocati dello Stato Maria Gabriella Mangia, Giorgio Santini e Marco Corsini per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Almerina Bove per la Regione Campania, tutti in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021;

deliberato nella camera di consiglio dell'8 giugno 2022.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con ricorso depositato il 1° luglio 2020 (reg. ric. n. 55 del 2020), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento complessivamente agli artt. 9, secondo comma, 81, terzo comma, 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione e al principio di leale collaborazione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 19, commi 2, 3, 4, lettera b), e 6; 20, commi 1, 2 e 3; 28, commi 7, lettere a) e b), e 10; 61, commi 1 e 2; 83; e 130, comma 1, della legge della Regione Campania 21 aprile 2020, n. 7 (Testo Unico sul commercio ai sensi dell'articolo 3, comma 1 della legge regionale 14 ottobre 2015, n. 11).

2.– Con successivo ricorso depositato il 27 agosto 2021 (reg. ric. n. 45 del 2021), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento agli artt. 3, 9, secondo comma, 117, secondo comma, lettere l) e s), e 120 Cost., questioni di legittimità costituzionale degli artt. 11, comma 1, lettera a), punto 2), lettera c), punto 2), e lettera i), e 57, comma 2, della legge della Regione Campania 29 giugno 2021, n. 5 (Misure per

l'efficientamento dell'azione amministrativa e l'attuazione degli obiettivi fissati dal DEFR 2021-2023 - Collegato alla stabilità regionale per il 2021).

L'art. 11 modifica gli artt. 19, 28 e 130 della legge reg. Campania n. 7 del 2020, oggetto del ricorso iscritto al reg. ric. n. 55 del 2020, mentre l'art. 57 introduce delle misure di semplificazione in materia di concessioni demaniali marittime.

3.- In ragione della stretta connessione che lega la maggior parte delle disposizioni oggetto dei due ricorsi e dell'analogia che si ravvisa tra alcune delle censure proposte, i giudizi vanno riuniti, per essere trattati congiuntamente e definiti con un'unica pronuncia.

4.- In via preliminare, quanto al giudizio instaurato con il ricorso di cui al reg. ric. n. 55 del 2020, deve essere respinta l'eccezione di inammissibilità della costituzione in giudizio della Regione Campania.

A sostegno di tale eccezione, il Presidente del Consiglio dei ministri ha dedotto che nell'atto di costituzione la Regione si è limitata a chiedere il rigetto del ricorso, senza addurre alcuna argomentazione in ordine alle doglianze in esso prospettate. Ciò tuttavia non incide sull'ammissibilità della costituzione in giudizio, poiché questa Corte ha più volte statuito che l'art. 19, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, vigente *ratione temporis*, in virtù del quale l'atto di costituzione della parte resistente contiene le conclusioni e l'illustrazione delle stesse, «mira [...] a stimolare l'apporto argomentativo delle parti, senza che siano prefigurabili conseguenze sanzionatorie nel caso di mancata illustrazione delle conclusioni formulate» (sentenza n. 87 del 2012; nello stesso senso, sentenze n. 64 e n. 65 del 2016 e n. 168 del 2010, ordinanza n. 156 del 2017).

5.- Ancora in via preliminare, occorre rilevare che, con atto depositato il 30 maggio 2022, nel giudizio instaurato con il ricorso iscritto al reg. ric. n. 55 del 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri ha dichiarato di rinunciare al ricorso limitatamente agli artt. 19, comma 2, 20, comma 3, 28, comma 7, lettere a) e b), e 61, commi 1 e 2, della legge reg. Campania n. 7 del 2020, in ragione delle modifiche recate a tali disposizioni dall'art. 11 della legge reg. Campania n. 5 del 2021.

La Regione resistente, con delibera di Giunta pervenuta in data 6 giugno 2021, ha dichiarato di accettare la rinuncia.

L'art. 23 delle Norme integrative, vigente *ratione temporis*, prevede che la rinuncia al ricorso, seguita dall'accettazione della controparte costituita, comporta l'estinzione del giudizio (*ex plurimis*, ordinanza n. 133 del 2022). Ne consegue, pertanto, che il processo deve essere dichiarato estinto, limitatamente alle questioni promosse nei confronti degli artt. 19, comma 2, 20, comma 3, 28, comma 7, lettere a) e b), e 61, commi 1 e 2, della legge reg. Campania n. 7 del 2020.

6.- Nello scrutinio delle odierne questioni di legittimità costituzionale, si analizzeranno, in primo luogo, quelle incentrate sulla violazione della competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dei beni culturali (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.).

Con riguardo a tali censure il ricorrente sottolinea, a più riprese, la mancata approvazione del piano paesaggistico, rappresentando che sia tuttora in itinere un percorso di co-pianificazione dello stesso tra lo Stato e la Regione Campania, avviato nel 2016: in un simile contesto, non sarebbe ammissibile un'azione regionale che formuli unilateralmente contenuti incidenti sul paesaggio e sui beni culturali, senza violare la disciplina contenuta nel 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).

A seguire, verranno esaminate le questioni concernenti il commissario regionale dei mercati all'ingrosso (art. 83, della legge reg. Campania n. 7 del 2020, in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost.) e le concessioni sul demanio marittimo (art. 57, comma 2, della legge reg. Campania n. 5 del 2021, in riferimento agli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera l, Cost.).

7.- Quanto alle questioni di legittimità costituzionale promosse in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., il sindacato di questa Corte prende le mosse dalla genesi della legge reg. Campania n. 7 del 2020 che introduce il «Testo Unico sul commercio», redatto ai sensi dell'art. 3 della legge della Regione Campania 14 ottobre 2015, n. 11 (Misure urgenti per semplificare, razionalizzare e rendere più efficiente l'apparato amministrativo, migliorare i servizi ai cittadini e favorire l'attività di impresa. Legge annuale di semplificazione 2015); disposizione che, con riguardo

a diverse materie, tra cui appunto il commercio, conferisce alla Giunta regionale l'incarico di presentare al Consiglio testi unici legislativi e regolamentari, aventi carattere compilativo o innovativo.

Le attività commerciali disciplinate dal menzionato testo unico sono il commercio al dettaglio, all'ingrosso e su aree pubbliche, la somministrazione di alimenti e bevande, la vendita della stampa quotidiana e periodica e la distribuzione dei carburanti per autotrazione.

La legge reg. Campania n. 7 del 2020 è quindi immediatamente riconducibile alla materia del «commercio», dunque, in particolare, all'art. 117, quarto comma, Cost. (ex plurimis, sentenze n. 164 del 2019 e n. 247 del 2010, e ordinanza n. 199 del 2006).

Al riguardo, questa Corte ha precisato che, salve specifiche abrogazioni, il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59), contenente i principi e le norme generali sull'esercizio dell'attività commerciale, dopo la riforma costituzionale introdotta con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 1, recante «Modifica all'articolo 58 della Costituzione, in materia di elettorato per l'elezione del Senato della Repubblica», si applica «soltanto alle Regioni che non abbiano emanato una propria legislazione» nella materia del commercio (sentenza n. 164 del 2019; in senso conforme, sentenza n. 98 del 2017 e ordinanza n. 199 del 2006), conformemente all'art. 1, comma 2, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3).

La competenza legislativa regionale nella materia del commercio interseca, tuttavia, le competenze statali esclusive, quali quelle della «tutela dell'ambiente e dei beni culturali» e della «concorrenza». Sussistono, altresì, evidenti connessioni con la materia, di competenza concorrente, della «valorizzazione dei beni culturali» (art. 117, terzo comma, Cost.), distinta, a parte le ulteriori e inevitabili connessioni, dalla tutela dei beni culturali di esclusiva competenza statale (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.).

In proposito, va ribadito che – come già ripetutamente affermato da questa Corte – alle Regioni spettano la disciplina e l'esercizio delle funzioni dirette alla migliore conoscenza, utilizzazione e fruizione del patrimonio culturale, anche al fine di garantire che l'esercizio del commercio «avvenga entro i limiti qualificati invalicabili della tutela dei beni ambientali e culturali» (sentenze n. 140 del 2015 e n. 247 del 2010).

Nella medesima prospettiva, il legislatore regionale è legittimato a prevedere «aree interdette agli esercizi commerciali, ovvero limitazioni ad aree dove possano insediarsi attività produttive e commerciali», purché ciò avvenga «senza discriminazioni tra gli operatori» e «a tutela di specifici interessi di adeguato rilievo costituzionale, quali la tutela [...] dell'ambiente [...] urbano, e dei beni culturali» (sentenza n. 239 del 2016; nello stesso senso, sentenza n. 8 del 2013).

7.1.– La tutela ambientale e paesaggistica – gravando su un bene complesso ed unitario, considerato dalla giurisprudenza costituzionale un valore primario ed assoluto – «costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali, nonché a quelle residuali» (sentenza n. 201 del 2021; da ultimo, sentenza n. 106 del 2022).

Per tale ragione, nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva sancita dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., il legislatore statale demanda alla pianificazione paesaggistica il compito di apprestare le necessarie misure di salvaguardia del paesaggio, in quanto «territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni» (art. 131, comma 1, cod. beni culturali), e, in particolare, di preservare «quegli aspetti e caratteri che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali» (art. 131, comma 2, del medesimo codice) (sentenza n. 24 del 2022).

Proprio in quanto espressione di un intervento teso a stabilire una metodologia uniforme di tutela, l'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica assume a valore imprescindibile, non derogabile dal legislatore regionale (ex plurimis, sentenze n. 45 del 2022, n. 74 del 2021 e n. 240 del 2020). Il sistema di pianificazione delineato dal codice di settore rappresenta, dunque, attuazione

dell'art. 9, secondo comma, Cost. ed è funzionale a una tutela organica e di ampio respiro, che non tollera interventi frammentari e incoerenti (sentenza n. 24 del 2022). In proposito, la giurisprudenza di questa Corte ha più volte ribadito, anche di recente, che «è necessario salvaguardare la complessiva efficacia del piano paesaggistico, ponendola al riparo dalla pluralità e dalla parcellizzazione degli interventi delle amministrazioni locali» (da ultimo, sentenze n. 45 e n. 24 del 2022, n. 219 e n. 74 del 2021; in precedenza, sentenza n. 182 del 2006).

La condizione per realizzare questo obiettivo è la concertazione del piano paesaggistico tra Stato e la Regione, la sua coerenza per gli strumenti urbanistici dei Comuni, delle Città metropolitane e delle Province, nonché la sua immediata prevalenza rispetto alle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici, come sancito dagli artt. 135 e seguenti e, in particolare, dall'art. 145, comma 3, cod. beni culturali (ex plurimis, sentenze n. 45 del 2022 e n. 261 del 2021).

La sottoposizione dell'intero territorio regionale a specifica normativa d'uso mediante piano paesaggistico è infatti prevista come cogente dal codice di settore. Il dovere di assicurare «che tutto il territorio sia adeguatamente conosciuto, salvaguardato, pianificato e gestito in ragione dei differenti valori espressi dai diversi contesti» (art. 135, comma 1, cod. beni culturali) rinviene il suo imprescindibile presupposto nella visione d'insieme delle aree da tutelare e dei contesti in cui le medesime sono inserite.

In tale cornice, come questa Corte ha affermato, il piano paesaggistico regionale costituisce uno strumento di ricognizione del territorio oggetto di pianificazione non solo ai fini della salvaguardia e valorizzazione dei beni vincolati, ma anche nell'ottica dello sviluppo sostenibile e dell'uso consapevole del suolo, in modo da poter consentire l'individuazione delle misure necessarie per il corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, degli interventi di trasformazione del territorio (da ultimo, sentenza n. 45 del 2022; in precedenza, ex plurimis, sentenze n. 219 del 2021, n. 86 del 2019 e n. 172 del 2018).

7.2.– Sulla base di tale premessa, il principio di prevalenza della tutela paesaggistica deve essere declinato nel senso che al legislatore regionale è impedito, nell'esercizio di proprie competenze – siano esse residuali o concorrenti – «adottare normative che derogano o contrastino con norme di tutela paesaggistica che pongono obblighi o divieti, ossia con previsioni di tutela in senso stretto» (sentenza n. 74 del 2021; nello stesso senso, sentenze n. 24 del 2022, n. 141 e n. 54 del 2021, n. 240 del 2020, n. 86 del 2019, n. 178, n. 68 e n. 66 del 2018). Su tale presupposto, ripetutamente affermato (sentenze n. 201, n. 124, n. 74, n. 54 e n. 29 del 2021 e n. 189 del 2016), questa Corte ha statuito che – nei limiti consentiti dalla lettera e dallo spirito della normativa – la legislazione regionale debba «essere interpretata in termini compatibili con il dettato costituzionale e con le prescrizioni del codice dell'ambiente e del paesaggio» (sentenza n. 124 del 2021). È alla luce di tali principi che si deve ora vagliare la normativa impugnata.

8.– Dovendo procedere allo scrutinio di testi sottoposti a censure governative non temporalmente coincidenti, e spettando a questa Corte stabilire l'ordine di trattazione delle stesse (ex multis, sentenza n. 120 del 2022), in riferimento alle questioni di legittimità costituzionale incentrate sulla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., verranno vagliate con precedenza quelle sollevate con il ricorso iscritto al reg. ric. n. 45 del 2021.

Tale ordine di trattazione è reso necessario dal fatto che dette censure rappresentano la disciplina attualmente vigente nella Regione Campania e hanno ad oggetto gli artt. 19, comma 6, 28, comma 10, e 130, comma 1, lettera b), della legge reg. Campania n. 7 del 2020, nella formulazione introdotta rispettivamente dall'art. 11, comma 1, lettera a), punto 2), lettera c), punto 2), e lettera i), della legge reg. Campania n. 5 del 2021, il cui disegno di legge è stato depositato in Consiglio Regionale successivamente alla presentazione del primo ricorso introduttivo (reg. ric. n. 55 del 2020), proprio al fine di superare i motivi di gravame ivi dedotti con riguardo alla versione originaria delle medesime disposizioni. Peraltro proprio dalle modifiche apportate dallo stesso legislatore regionale possono trarsi argomenti utili per la decisione delle questioni in esame.

Al riguardo, occorre tenere presente che, secondo il Presidente del Consiglio, il testo originario delle norme impuginate sarebbe carente di un esplicito rinvio alla normativa dettata per i beni

paesaggistici dalla Parte III del codice di settore; tale rinvio non avrebbe costituito un mero adempimento formale, bensì avrebbe esplicitato il principio, di rilievo costituzionale, della necessaria partecipazione dello Stato alle scelte di pianificazione inerenti l'attività commerciale, laddove incidano sui beni sottoposti a tutela paesaggistica. L'omessa previsione delle prescritte procedure di condivisione tra Stato e enti regionali, in violazione dell'art. 117, comma secondo, lettera s), Cost., sarebbe altresì lesiva del principio di leale collaborazione e, attesa la conseguente diminuzione del livello di tutela paesaggistica, dell'art. 9, secondo comma, Cost.

Identiche censure vengono rivolte dal ricorrente pure alla nuova versione degli artt. 19, comma 6, 28, comma 10, e 130, comma 1, lettera b), della legge reg. Campania n. 7 del 2020; e ciò, come emergerà nel prosieguo, nonostante in essa venga richiamata, con formule diverse, la disciplina statale in materia di tutela del paesaggio.

9.– Con il primo motivo del ricorso iscritto al reg. ric. n. 45 del 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 19, comma 6, della legge reg. Campania n. 7 del 2020, nella versione modificata dall'art. 11, comma 1, lettera a), punto 2), della legge reg. Campania n. 5 del 2021, in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost. e al principio di leale collaborazione, e in relazione agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali.

9.1.– Gli artt. 19 e 20 della legge reg. Campania n. 7 del 2020 disciplinano lo strumento comunale d'intervento per l'apparato distributivo (SIAD), che costituisce «lo strumento integrato della pianificazione urbanistica, con funzione esaustiva del potere di programmazione e pianificazione del territorio ai fini commerciali».

L'art. 19 detta la disciplina generale del SIAD, mentre l'art. 20 attiene più specificatamente alle previsioni del medesimo in tema di interventi comunali per la valorizzazione del centro storico.

Ai sensi dell'art. 19, comma 6, nella sua formulazione originaria, il SIAD «fissa i fattori di valutazione connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, incluso l'ambiente urbano e dei beni culturali, nonché dispone vincoli di carattere dimensionale o tipologico agli insediamenti delle attività commerciali in aree o edifici che hanno valore storico, archeologico, artistico e ambientale [...]».

Il citato art. 11 della successiva legge reg. Campania n. 5 del 2021 – oltre ad eliminare dal comma 6 l'inciso «fissa i fattori di valutazione connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, incluso l'ambiente urbano e dei beni culturali [...]» – ha precisato che il SIAD deve rispettare la «disciplina vigente» nella previsione dei vincoli dimensionali e tipologici degli insediamenti commerciali in aree o edifici di valore storico, archeologico, artistico e ambientale.

9.2.– Secondo il ricorrente, anche la nuova formulazione si porrebbe, tuttavia, in contrasto con i parametri evocati, in quanto la norma regionale non stabilirebbe un chiaro rapporto di subordinazione di detto strumento di pianificazione commerciale al piano paesaggistico, come imposto dagli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali. Sempre secondo il ricorrente, la legislazione regionale continuerebbe, infatti, ad attribuire al SIAD poteri propri della pianificazione paesaggistica, consentendogli di fissare vincoli dimensionali e tipologici agli insediamenti, anche se collocati in aree e edifici tutelati.

L'inserimento nella nuova formulazione dell'espressione «ai sensi della disciplina vigente» non inciderebbe, sempre secondo il ricorrente, in termini apprezzabili sulla disciplina anteriore, posto che lo strumento comunale risulterebbe ancora legittimato a pianificare da solo il territorio, senza addivenire ad alcuna intesa con lo Stato.

9.3.– In primo luogo occorre esaminare le eccezioni preliminari formulate dalla Regione resistente.

Secondo la Regione Campania, le questioni concernenti gli artt. 19, commi 3, 4, lettera b), e 6, della legge reg. Campania n. 7 del 2020, anche – per quanto riguarda l'art. 19, comma 6 – nella versione modificata della legge reg. Campania n. 5 del 2021, sarebbero inammissibili in virtù dell'omessa formulazione di specifiche doglianze relative ai singoli commi impugnati, che vengono trattati indistintamente, con conseguente genericità e oscurità delle censure medesime.

L'eccezione non è fondata.

Nell'ambito del ricorso iscritto al reg. ric. n. 45 del 2021 viene impugnato esclusivamente il comma 6 dell'art. 19 e solo ad esso si rivolgono le censure ivi svolte, con la conseguenza che le medesime sono senz'altro specifiche e pertinenti.

9.4.– Nel merito, le questioni non sono fondate nei termini di seguito precisati.

9.4.1.– Ferma l'applicazione del già esaminato principio di prevalenza della pianificazione paesaggistica su ogni altro atto di pianificazione che riguardi l'assetto del territorio, va tuttavia precisato che l'omessa indicazione, da parte di una norma regionale, della espressa necessità di rispettare il piano paesaggistico e il codice di settore, non determina di per sé l'illegittimità costituzionale della disposizione, ogni volta che quest'ultima sia suscettibile di interpretazione conforme ai criteri di competenza legislativa dettati dalla Costituzione e non abbia quindi l'effetto di sottrarre interventi urbanistici o edilizi alle previsioni del piano paesaggistico.

È però evidente che tale conclusione presuppone che la pianificazione paesaggistica sia vigente, perché in tal caso essa è immediatamente prevalente su eventuali prescrizioni difformi contenute negli strumenti urbanistici.

Viceversa, quando, come nel caso della Regione Campania, il piano paesaggistico manca, occorre maggiore cautela nel valutare la portata precettiva delle norme che intersechino profili attinenti con tale pianificazione. Non perché la Regione non possa in nessun caso attivare le proprie competenze legislative, ma perché va evitato il rischio che esse, afferendo, come nel caso di specie, al commercio e per certi versi anche al governo del territorio, permettano il consolidamento di situazioni tali da ostacolare il compiuto sviluppo della pianificazione paesaggistica.

I ritardi nella elaborazione del piano paesaggistico, denunciati nel ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, sebbene contrari agli obblighi gravanti sulla Regione e tali da produrre gravi disfunzioni (con conseguenti eventuali responsabilità), devono trovare compensazione nella doverosa esplicitazione, in sede attuativa, del rispetto della normativa posta a tutela del paesaggio e delle stesse prescrizioni di piano, quando queste sopraggiungeranno.

9.4.2.– Per tali motivi, in assenza di piano paesaggistico, la normativa regionale in esame, nei limiti in cui incide sull'assetto del territorio, può ritenersi conforme al parametro costituzionale sopra indicato, solo se da essa sia desumibile un rinvio, anche in sede attuativa, alla necessaria applicazione delle previsioni statali poste a tutela del paesaggio; ciò permette di distinguere l'esito dello scrutinio di costituzionalità in ragione della formulazione originaria o modificata della disposizione impugnata. Ed infatti ai sensi della nuova formulazione dell'art. 19, comma 6, della legge reg. Campania n. 7 del 2020, il SIAD deve rispettare la «disciplina vigente» nella determinazione dei vincoli di carattere dimensionale o tipologico relativamente a insediamenti delle attività commerciali in aree o edifici che hanno valore storico, archeologico, artistico e ambientale.

Il richiamo alla disciplina vigente ben può essere inteso – in termini compatibili con l'ordinamento costituzionale – nel senso di includere il rispetto del Codice dei beni culturali e del paesaggio e delle invocate prescrizioni nello stesso contenute (in particolare, artt. 133, 135 e 143 cod. beni culturali).

Costituisce dunque opzione ermeneutica corretta la interpretazione della norma impugnata nel senso che non esenta gli insediamenti previsti dal SIAD dal rispetto delle future prescrizioni del piano paesaggistico e, più nello specifico, dal «rispetto del complesso delle prescrizioni d'uso, attuali o future, dei beni paesaggistici, siano esse poste da vincoli derivanti dal piano paesaggistico (art. 143, comma 1, lettere b, c, d ed e), o dalle dichiarazioni di notevole interesse pubblico (art. 140, comma 2)» (sentenza n. 54 del 2021).

L'interpretazione indicata trova conferma, a livello sistematico, in quanto disposto dall'art. 19, comma 2, della legge reg. Campania n. 7 del 2020, nella versione modificata dall'art. 11, comma 1, lettera b), della legge reg. Campania n. 5 del 2021: invero, per effetto di tale novella, il SIAD deve essere approvato nel rispetto delle norme del codice di settore (oltre che in conformità allo strumento urbanistico generale). Quindi, intesa nei termini indicati, ovverosia nel rispetto del Codice dei beni culturali e del paesaggio, la norma impugnata non determina alcuna invasione della competenza

esclusiva statale in materia di tutela del paesaggio e nemmeno la violazione del principio di leale collaborazione e dell'art. 9, secondo comma, Cost.

10.– Con il secondo motivo del ricorso di cui al reg. ric. n. 45 del 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 28, comma 10, della legge reg. Campania n. 7 del 2020, nella versione modificata dall'art. 11, comma 1, lettera c), punto 2), della legge reg. Campania n. 5 del 2021, in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost. e al principio di leale collaborazione, in relazione agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali.

10.1.– L'art. 28, comma 7, della legge reg. Campania n. 7 del 2020 attiene al rilascio dell'autorizzazione per le grandi strutture di vendita, mentre l'impugnato comma 10 concerne l'autorizzazione relativa alla loro rilocalizzazione. Nella formulazione originaria, il comma 10 prevedeva che la rilocalizzazione fosse «ammessa nell'intero territorio regionale in conformità con le scelte di localizzazione per le grandi strutture previste nel SIAD del comune di insediamento ed è subordinata all'autorizzazione comunale, previa valutazione da parte della competente Conferenza dei servizi esclusivamente dell'impatto sull'ambiente e sul traffico nel territorio in cui si rilocalizza, nel rispetto delle normative edilizie vigenti».

In virtù della modifica apportata dalla menzionata legge reg. Campania n. 5 del 2021, al termine del comma 10, è stato aggiunto il periodo «[r]esta fermo il rispetto delle procedure di autorizzazione paesaggistica se l'immobile ricade in area sottoposta a vincolo», che in sostanza richiama le indicate procedure per il caso in cui la grande struttura di vendita “rilocalizzata” ricada in area sottoposta a vincolo paesaggistico.

10.2.– Tuttavia, secondo il ricorrente, la nuova formulazione della norma non sarebbe idonea a superare i profili di illegittimità costituzionale denunciati con il primo ricorso, in quanto anche anteriormente alla sua introduzione era indubbio il rispetto delle procedure di autorizzazione paesaggistica. Il vizio dedotto nei confronti della norma anteriormente alla modifica – e che non sarebbe superato da essa – consisterebbe invece nell'attribuire ad uno strumento di pianificazione esclusivamente comunale il potere di adottare scelte di localizzazione che incidono sul territorio e sulla sua pianificazione paesaggistica. Il SIAD, in particolare, continuerebbe a stabilire, al di fuori di ogni intesa con lo Stato, se determinate aree siano o meno in grado di ospitare insediamenti che, con ogni evidenza, sono caratterizzati da considerevole impatto dimensionale.

10.3.– Le questioni poste alla base della censura non sono fondate nei termini di seguito precisati.

L'interpretazione costituzionalmente orientata della norma impugnata impone infatti di intendere il rinvio a specifiche prescrizioni di tutela (quelle in tema di autorizzazione paesaggistica) quale espressione di un (implicito) richiamo a tutte le disposizioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio, incluse quelle – invocate dal ricorrente – che sanciscono il ruolo primario e inderogabile assegnato dal legislatore statale alla pianificazione paesaggistica (artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali).

A supporto di tale opzione ermeneutica, va rimarcato che – ai sensi dell'art. 28, comma 7, lettera a), della legge reg. Campania n. 7 del 2020, nella formulazione modificata dall'art. 11, comma 1, lettera c), punto 1), della legge reg. Campania n. 5 del 2021 – anche il rilascio dell'autorizzazione per una grande struttura di vendita (in sede di primo insediamento) è attualmente subordinato all'osservanza di tutte le «disposizioni del decreto legislativo 42/2004». Quindi, come prescritto dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, la norma impugnata deve essere letta nel senso di non esentare gli interventi di rilocalizzazione delle grandi strutture di vendita dal rispetto del complesso delle future prescrizioni del piano paesaggistico. Per le medesime ragioni, non risultano violati il principio di leale collaborazione e l'art. 9, secondo comma, Cost.

11.– Con il terzo motivo del ricorso di cui al reg. ric. n. 45 del 2021, viene impugnato l'art. 130, comma 1, lettera b), della legge reg. Campania n. 7 del 2020, nella versione modificata dall'art. 11, comma 1, lettera i), della legge reg. Campania n. 5 del 2021, in riferimento agli artt. 9, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera s), Cost., e al principio di leale collaborazione, in relazione agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali.

11.1.– L'art. 130 disciplina le concessioni, rilasciate dalla Regione, per l'installazione di nuovi impianti di distribuzione di carburanti lungo le autostrade, le tangenziali ed i raccordi autostradali.

La formulazione originaria del comma 1 prevede che il rilascio della predetta concessione sia subordinato: «a) al rispetto delle norme previste dal presente testo unico; b) alla verifica della conformità alle prescrizioni urbanistiche e fiscali, alle prescrizioni concernenti la sicurezza sanitaria, ambientale e stradale, alle disposizioni per la tutela dei beni storici ed artistici; [...]».

Il citato art. 11 della legge reg. Campania n. 5 del 2021 ha aggiunto, al termine della lettera b), le parole «e del paesaggio». Per effetto di tale modifica, la concessione per l'installazione di un nuovo impianto di distribuzione di carburanti è dunque subordinata anche alla verifica della sua conformità alle disposizioni relative alla tutela del paesaggio.

11.2.– Ad avviso del ricorrente, nella nuova formulazione della norma persisterebbe la violazione dei precetti costituzionali invocati nel primo ricorso. Invero, il riferimento alle disposizioni per la tutela del paesaggio sarebbe del tutto generico e, attesa l'assenza di un piano paesaggistico sul territorio campano, parrebbe priva di apprezzabile significato, consentendo che le concessioni in esame continuino ad essere illegittimamente sottratte alla disciplina del piano paesaggistico, con l'effetto di essere rimesse a determinazioni singole senza un quadro di insieme al quale conformarsi.

11.3.– Le questioni non sono fondate nei sensi di seguito precisati.

Il richiamo al paesaggio può e deve essere letto in termini compatibili con le invocate prescrizioni di tutela (artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali).

La norma impugnata va infatti interpretata nel senso che non esenta gli interventi di installazione di nuovi impianti di distribuzione di carburanti dal rispetto del complesso delle future prescrizioni del piano paesaggistico e, più nello specifico, dal rispetto delle prescrizioni d'uso, attuali o future, dei singoli beni vincolati. Identiche argomentazioni escludono la violazione del principio di leale collaborazione e dell'art. 9, secondo comma, Cost.

12.– Vanno ora esaminate le disposizioni impuginate con il ricorso iscritto al reg. ric. n. 55 del 2020 che non hanno subito modifiche ad opera di leggi successive.

Trattasi, in particolare, degli artt. 19, commi 3 e 4, lettera b), e 20, commi 1 e 2, della legge reg. Campania n. 7 del 2020, oggetto del primo motivo di ricorso iscritto al reg. ric. n. 55 del 2020, con cui si lamenta la violazione degli artt. 9, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera s), Cost. e del principio di leale collaborazione.

12.1.– Come si è già evidenziato, l'art. 19 detta la disciplina generale del SIAD, mentre l'art. 20 attiene più specificatamente alle previsioni del medesimo in tema di interventi comunali per la valorizzazione del centro storico.

Il comma 3 dell'art. 19 dispone che detto strumento, «tenuto conto delle condizioni della viabilità, delle norme igienico-sanitarie e di sicurezza, fissa i criteri per l'esercizio delle attività commerciali in aree private e in aree pubbliche, nel rispetto delle destinazioni d'uso delle aree e degli immobili».

In questa prospettiva, il comma 4, lettera b), assegna al SIAD il compito di «salvaguardare i valori artistici, culturali, storici ed ambientali locali, soprattutto del centro storico, attraverso l'eventuale divieto di vendita di determinate merceologie, senza inibire lo sviluppo del commercio e della libera concorrenza fra varie tipologie commerciali».

In particolare, con riguardo al centro storico, l'art. 20, comma 1, della legge reg. Campania n. 7 del 2020, stabilisce che il SIAD assume il compito di preservare, rilanciare e potenziare la funzione tipica del commercio «anche mediante l'adozione di specifici protocolli di arredo urbano da definirsi con le organizzazioni di categoria maggiormente rappresentative sul territorio regionale, per tutelare il patrimonio edilizio di interesse storico e culturale».

A mente del successivo comma 2, il SIAD «può prevedere per gli esercizi di vicinato del centro storico, la superficie di vendita massima pari a 150 metri quadrati nel rispetto degli imperativi motivi di interesse generale di cui all'articolo 2, comma 1, lettera e)», ovverosia la sostenibilità ambientale dello sviluppo commerciale e il risparmio del suolo.

12.2.– Secondo il Governo, le disposizioni impuginate sarebbero carenti di un esplicito rinvio alla normativa dettata per i beni culturali e paesaggistici, rispettivamente dalla Parte II e III del codice di

settore, con l'effetto di non garantire la necessaria partecipazione dello Stato alle scelte di pianificazione e di fissazione dei limiti inerenti l'attività commerciale, laddove incidano su beni sottoposti a tutela culturale o paesaggistica. L'omessa previsione delle prescritte procedure di condivisione tra Stato e enti territoriali sarebbe altresì lesiva del principio di leale collaborazione e dell'art. 9, secondo comma, Cost.

Si illustreranno di seguito le censure prospettate, distinguendole in base ai parametri interposti evocati (relativi alla tutela del paesaggio e alla tutela dei beni culturali).

12.2.1.– Per quanto riguarda la tutela del paesaggio, le disposizioni impugnate attribuirebbero al SIAD il compito di individuare gli insediamenti ammissibili senza tener conto del fatto che, in base agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali, le trasformazioni consentite dei beni paesaggistici sono individuate dal piano paesaggistico, in modo inderogabile e sovraordinato rispetto ad ogni altro atto di pianificazione territoriale, da adottare previa intesa con lo Stato.

Inoltre, la subordinazione del SIAD – secondo quanto previsto dal testo originario dell'art. 19, comma 2, della legge reg. Campania n. 7 del 2020 – al solo piano urbanistico comunale non garantirebbe che siano conformi alle esigenze di tutela paesaggistica i protocolli di arredo urbano per i centri storici, disciplinati dall'art. 20, comma 1, della medesima legge regionale, laddove questi ultimi sono oggetto di tutela paesaggistica ai sensi dell'art. 136, comma 1, lettera c), cod. beni culturali.

12.2.2.– Invece, per quanto riguarda la tutela dei beni culturali, le disposizioni impugnate non contemplerebbero, nella fissazione dei necessari limiti all'attività commerciale, il coinvolgimento dell'autorità statale ai sensi di quanto prescritto dagli artt. 10, comma 4, lettera g), 20, 21, 24, 52 e 106, comma 2-bis, cod. beni culturali.

Secondo il ricorrente, premesso che le piazze e le vie dei centri storici possono essere caratterizzate dalla presenza dei beni culturali previsti dall'art. 10, comma 4, lettera g), del codice di settore, il legislatore regionale non avrebbe considerato che, ai sensi dell'art. 20 del medesimo codice, spetta esclusivamente all'autorità statale l'individuazione degli usi del bene culturale non compatibili con le esigenze di tutela. In stretta connessione, il successivo art. 21, comma 4, assegna al solo soprintendente la competenza ad autorizzare qualsiasi opera o lavoro che riguardi i beni culturali, incluso – sempre ad avviso del Governo – il posizionamento dell'arredo urbano; peraltro, nel caso di beni culturali comunali, l'art. 24 cod. beni culturali prevede che tale autorizzazione possa essere espressa nell'ambito di accordi tra il Ministero della cultura e il Comune.

Risulterebbero altresì violati l'art. 52, commi 1 e 1-ter, del relativo codice di settore che regolano l'esercizio del commercio rispettivamente nelle «aree di valore culturale» e nei «complessi monumentali o altri immobili del demanio culturale interessati da flussi turistici particolarmente rilevanti», disciplinando le competenze del Comune e della Soprintendenza sulla base del principio di leale collaborazione istituzionale.

Infine, a conferma del necessario coinvolgimento dello Stato, rileverebbe l'art. 106, comma 2-bis, cod. beni culturali, che subordina la concessione in uso di beni culturali comunali all'autorizzazione del Ministero della cultura, che dovrà vagliare se il conferimento garantisca «la conservazione e la fruizione pubblica del bene e sia assicurata la compatibilità della destinazione d'uso con il carattere storico-artistico del bene medesimo».

12.3.– In primo luogo occorre esaminare le eccezioni preliminari formulate dalla resistente.

Secondo la Regione, le questioni concernenti gli artt. 19, commi 3, 4, lettera b), e 6, della legge reg. Campania n. 7 del 2020, sarebbero inammissibili in ragione dell'omessa formulazione di specifiche doglianze relative ai singoli commi impugnati, che verrebbero trattati indistintamente, con conseguente genericità e oscurità delle censure medesime.

L'eccezione non è fondata, risultando infatti sempre individuabile la specifica applicazione, ai singoli commi impugnati, delle regole invocate dal ricorrente in riferimento alla tutela del paesaggio e dei beni culturali.

12.4.– Nel merito, le questioni non sono fondate nei termini di seguito precisati.

Non è condivisibile, invero, con specifico riguardo alle norme in esame, l'assunto per cui l'omesso richiamo delle previsioni di tutela del codice di settore equivalga a una deroga, con la conseguente violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia dell'ambiente e dei beni culturali.

Al riguardo, questa Corte ha ripetutamente affermato che una disposizione non può ritenersi derogatoria solo perché omette di richiamare, totalmente o parzialmente, le «previsioni del piano paesaggistico e del codice di settore, dotate di immediata forza cogente, in difetto di esplicite indicazioni di segno contrario» (sentenza n. 24 del 2022 e, conformemente, n. 124 del 2021).

I medesimi principi sono stati applicati anche con specifico riguardo alla tutela dei beni culturali, la cui disciplina – dettata essenzialmente dalla Parte II del codice di settore – può dunque considerarsi violata solo a fronte di deroghe espresse ad opera della legge regionale che, nei limiti consentiti dal tenore letterale e da quello sistematico, va interpretata in conformità ai criteri di competenza legislativa dettati dalla Costituzione (sentenze n. 45 del 2022 e n. 124 del 2021).

Alla luce dei premessi principi, le censure verranno di seguito esaminate in base ai parametri interposti evocati, relativi rispettivamente al paesaggio e ai beni culturali.

12.5.– Quanto ai parametri interposti evocati (artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali), già il tenore letterale delle disposizioni impugnate evidenzia come le stesse non intendano sottrarsi ai principi di elaborazione congiunta e di inderogabilità, i quali mantengono la loro forza cogente pure in assenza di espresso richiamo.

L'art. 19, comma 3, della legge reg. Campania n. 7 del 2020 si limita invero a stabilire che il SIAD fissa i criteri per l'esercizio delle attività commerciali in aree pubbliche e private, tenendo conto delle condizioni della viabilità, delle norme igienico-sanitarie e di sicurezza.

Quanto al successivo comma 4, lettera b), lo stesso attribuisce al SIAD la finalità di salvaguardare aree di valore culturale e ambientale attraverso l'eventuale divieto di vendita di determinate merceologie.

Deve dunque ritenersi implicito che – qualora siano oggetto di tutela paesaggistica alcune delle aree cui si riferiscono le indicate previsioni del SIAD – quanto disposto dal codice di settore risulti senz'altro applicabile. La normativa statale, anche se non richiamata espressamente, vincola dunque sia gli organi regionali sia gli organi comunali, secondo le norme previste al riguardo dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, ivi compresi gli atti e le prescrizioni cui esso rinvia, in primo luogo il piano paesaggistico.

Le medesime considerazioni privano di fondamento anche le censure concernenti l'art. 20, commi 1 e 2, della legge reg. Campania n. 7 del 2020. Il comma 1 assegna al SIAD compiti di promozione del commercio nel centro storico (anche mediante l'adozione di specifici protocolli di arredo urbano), mentre il comma 2 legittima il medesimo strumento ad introdurre per gli esercizi di vicinato del centro storico la superficie di vendita massima pari a 150 metri quadri, nel rispetto del risparmio del suolo e della sostenibilità ambientale dello sviluppo commerciale.

Nessuna di queste norme deroga espressamente i parametri interposti invocati, né le norme di tutela dettate dallo Stato per il caso in cui il centro storico sia o debba essere dichiarato bene paesaggistico ai sensi dell'art. 136, comma 1, lettera c), del codice di settore; articolo quest'ultimo pure richiamato dal ricorrente.

Le norme regionali esaminate risultano pertanto accomunate dall'essere espressione della competenza residuale della Regione nella materia del commercio, senza determinare alcuna invasione della competenza esclusiva statale in materia di tutela del paesaggio.

Così intesa, la disciplina impugnata non pregiudica l'unitarietà e la vincolatività della pianificazione paesaggistica né, tanto meno, mette a repentaglio l'obbligatorietà dell'elaborazione congiunta del piano paesaggistico. Per le medesime ragioni, non risultano lesi il principio di leale collaborazione e l'art. 9, secondo comma, Cost.

12.6.– Esclusa la violazione dei parametri interposti in materia di pianificazione paesaggistica, alle medesime conclusioni deve pervenirsi in relazione a quelli concernenti i beni culturali.

Per quanto rileva ai fini della doglianza in esame, le disposizioni impugnate legittimano il SIAD a introdurre determinate restrizioni all'esercizio del commercio, volte a garantire – senza discriminazioni tra gli operatori – la salvaguardia di aree di valore culturale, espressione dell'identità locale di riferimento.

Trattasi delle seguenti restrizioni: divieti di vendita di determinate merceologie al fine di salvaguardare «i valori artistici, culturali, storici ed ambientali locali, soprattutto del centro storico» (art. 19, comma 4, lettera b), limiti di superficie per gli esercizi di vicinato del centro storico (art. 20, comma 2) e protocolli di arredo urbano al fine di «tutelare il patrimonio edilizio di interesse storico e culturale» (art. 20, commi 1), aventi carattere conformativo dell'esercizio dell'attività commerciale.

In tale prospettiva, si deve escludere che le norme impugnate violino gli artt. 10, 20, 21, 24 e 106, comma 2-bis, cod. beni culturali, posto che questi ultimi risultano incentrati sulla tutela del singolo bene di interesse culturale, demandando all'autorità statale il divieto di usi non compatibili con le esigenze di tutela (art. 20), l'autorizzazione di qualsiasi opera o lavoro sul medesimo (artt. 21 e 24) e l'autorizzazione al rilascio della concessione in uso di beni comunali (art. 106, comma 2-bis). Di conseguenza, a fronte della legittimazione del SIAD ad introdurre le forme di regolazione del commercio testé indicate, quando rilevino singoli beni vincolati, deve considerarsi salva la disciplina introdotta dal legislatore statale per la tutela dei beni di interesse culturale.

Lo stesso dicasi per l'art. 52, comma 1-ter, cod. beni culturali, il cui ambito di applicazione concerne una peculiare categoria di complessi monumentali e beni culturali («complessi monumentali o altri immobili del demanio culturale interessati da flussi turistici particolarmente rilevanti»), prescrivendo apposite determinazioni degli uffici territoriali del Ministero della cultura, da adottare d'intesa con Regione e Comuni interessati, volte a vietare gli usi incompatibili con le specifiche esigenze di tutela.

Infine nemmeno risulta violato l'art. 52, comma 1, cod. beni culturali, a mente del quale i Comuni, sentito il soprintendente, individuano le aree pubbliche aventi valore archeologico, storico, artistico e paesaggistico, nelle quali vietare o sottoporre a condizioni particolari le attività commerciali: in virtù di tale norma il Comune è legittimato all'individuazione delle «aree di valore culturale» in cui conformare l'esercizio del commercio per esigenze di salvaguardia delle medesime, ma solo previa acquisizione del parere obbligatorio (non vincolante) della Soprintendenza.

È infatti da escludere la sussistenza di un contrasto tra le disposizioni impugnate – la cui finalità è pur sempre quella di elevare il livello di tutela di tali aree – e il parametro interposto invocato dal ricorrente (art. 52, comma 1, cod. beni culturali), a condizione che le medesime siano interpretate nel senso di vincolare i Comuni ad acquisire il parere della Soprintendenza ai fini dell'individuazione delle aree in cui introdurre le indicate restrizioni al commercio.

In definitiva, le norme impugnate non esprimono l'intenzione di derogare alle norme del Codice dei beni culturali e del paesaggio invocate dal ricorrente. Identiche argomentazioni escludono la violazione del principio di leale collaborazione e dell'art. 9, secondo comma, Cost.

13.– È adesso possibile trattare le questioni concernenti le disposizioni impugnate aventi ad oggetto il testo antecedente alle modifiche introdotte dalla legge reg. Campania n. 5 del 2021, e, in particolare, gli artt. 19, comma 6, 28, comma 10, e 130, comma 1, della legge reg. Campania n. 7 del 2020 (seguirà la disamina del primo, secondo e quarto motivo del ricorso iscritto al reg. ric. n. 55 del 2020, considerato che il terzo motivo è oggetto di estinzione, come illustrato nel precedente punto 4).

Il carattere asseritamente non satisfattivo delle modifiche e l'assenza di deduzioni sulla mancata applicazione medio tempore del testo originario, anche in considerazione del tempo di vigenza (circa tredici mesi), escludono la cessazione della materia del contendere (ex plurimis, sentenze n. 23 e n. 24 del 2022). Il richiesto scrutinio di costituzionalità deve pertanto essere condotto nel merito anche con riferimento alla formulazione previgente delle disposizioni impugnate.

14.– Con il primo motivo del ricorso, di cui al reg. ric. n. 55 del 2020, viene impugnato il testo originario dell'art. 19, comma 6, della legge reg. Campania n. 7 del 2020 in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost. e al principio di leale collaborazione, in relazione agli artt. 10, comma 4, lettera g), 20, 21, 24, 52 e 106, comma 2-bis, 135, 143 e 145 cod. beni culturali.

14.1.– Nella norma impugnata viene stabilito che il SIAD «dispone vincoli di carattere dimensionale o tipologico agli insediamenti delle attività commerciali in aree o edifici che hanno valore storico, archeologico, artistico o ambientale, nei limiti necessari alle esigenze di tutela».

14.2.– Le impugnazioni in esame coincidono con quelle già analizzate in riferimento agli artt. 19, commi 3 e 4, lettera b), e 20, commi 1 e 2, della medesima legge regionale (esaminate nel precedente punto 11.2.).

Anche l'art.19, comma 6, sarebbe carente di un esplicito rinvio alla normativa dettata per i beni culturali e paesaggistici, rispettivamente dalla Parte II e III del codice di settore, e quindi non garantirebbe la partecipazione dello Stato alle scelte di pianificazione e di fissazione dei limiti inerenti all'attività commerciale, laddove incidano sui beni sottoposti a tutela culturale o paesaggistica. L'omessa previsione delle prescritte procedure di condivisione tra Stato e enti territoriali sarebbe altresì lesiva del principio di leale collaborazione e dell'art. 9, secondo comma, Cost.

14.3.– In via preliminare, occorre richiamare l'eccezione formulata dalla Regione resistente, illustrata nel precedente punto 11.3. Per le medesime ragioni ivi indicate, l'eccezione è priva di fondamento e deve quindi procedersi alla disamina del merito.

14.4.– Sono in primo luogo non fondate le questioni di legittimità costituzionale incentrate sulla violazione dei parametri interposti attinenti alla tutela dei beni culturali (artt. 10, comma 4, lettera g, 20, 21, 24, 52, commi 1 e 1-ter, e 106, comma 2-bis, cod. beni culturali).

Con riguardo agli artt. 19, commi 3 e 4, lettera b), e 20, commi 1 e 2, della legge reg. Campania n. 7 del 2020 si richiamano le argomentazioni precedentemente illustrate (punto 11.6.).

14.5.– Per contro, sono fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 6, della legge reg. Campania n. 7 del 2020, nella formulazione originaria, in riferimento agli artt. 9, 117, secondo comma, lettera s), e al principio di leale collaborazione, per contrasto con gli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali. Infatti, la norma in discussione assegna al SIAD il compito di determinare gli insediamenti ammissibili delle attività commerciali, senza in alcun modo richiamare i principi di elaborazione congiunta, inderogabilità e prevalenza del piano paesaggistico, sanciti dai menzionati articoli del codice di settore.

Attesa l'assenza di un piano paesaggistico, il tenore letterale della disposizione impugnata tradisce l'intento del legislatore regionale di sostituirsi allo Stato nello svolgimento di compiti che sono rimessi alla competenza esclusiva di quest'ultimo, legittimando soltanto i Comuni all'individuazione degli insediamenti ammissibili, anche quando gli stessi siano collocati in aree che, vista l'ampia formulazione della norma, sono potenzialmente destinatarie delle future prescrizioni del piano paesaggistico. Tanto è vero che – come già illustrato al punto 8.1. – il legislatore regionale ha modificato la norma in esame, inserendo un rinvio esplicito alla normativa vigente e quindi anche al codice di settore, cui il SIAD deve conformarsi. Dall'invasione della competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente in relazione ai parametri interposti indicati, che prevedono, tra l'altro, l'elaborazione congiunta del piano paesaggistico (artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali), deriva la violazione del principio di leale collaborazione e, attesa la diminuzione del livello di tutela paesaggistica, anche dell'art. 9, secondo comma, Cost.

14.6.– Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 6, della legge reg. Campania n. 7 del 2020, nella formulazione originaria.

15.– Con il secondo motivo del ricorso, di cui al reg. ric. n. 55 del 2020, viene impugnata la versione originaria dell'art. 28, comma 10, della legge reg. Campania n. 7 del 2020 in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost. e al principio di leale collaborazione, in relazione agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali.

15.1.– La disposizione impugnata concerne l'autorizzazione relativa alla rilocalizzazione di grandi strutture di vendita, prevedendo che detta rilocalizzazione «è ammessa nell'intero territorio regionale in conformità con le scelte di localizzazione per le grandi strutture previste nel SIAD del comune di insediamento ed è subordinata all'autorizzazione comunale, previa valutazione da parte della competente Conferenza dei servizi esclusivamente dell'impatto sull'ambiente e sul traffico nel territorio in cui si rilocalizza, nel rispetto delle normative edilizie vigenti».

15.2.– Ad avviso del ricorrente, la norma impugnata sarebbe costituzionalmente illegittima in quanto omette di prescrivere la necessaria conformità della rilocalizzazione delle grandi strutture di vendita al piano paesaggistico. Non potrebbe ravvisarsi infatti un diverso intento nel generico riferimento all'«impatto sull'ambiente» in essa contenuto. La medesima, nell'intervenire in modo unilaterale in spregio alla pianificazione congiunta, sarebbe inoltre lesiva del principio di leale collaborazione e dell'art. 9 Cost.

15.3.– Le questioni sono fondate in riferimento a tutti i parametri evocati nel ricorso.

La norma impugnata, invero, omette di prescrivere la necessaria conformità delle autorizzazioni per la rilocalizzazione delle grandi strutture di vendita al piano paesaggistico, subordinandone il rilascio «esclusivamente» alla valutazione dell'impatto «sull'ambiente e sul traffico nel territorio [...] nel rispetto delle normative edilizie vigenti», senza esplicitare la rilevanza delle future prescrizioni paesaggistiche e quindi senza imporre alle proprie amministrazioni una costante vigilanza sulle sopravvenienze in tema di tutela del paesaggio. Anche in questo caso, dunque, il tenore letterale della norma tradisce l'intento del legislatore regionale di sostituirsi allo Stato nello svolgimento di compiti che sono rimessi alla competenza esclusiva di quest'ultimo, procedendo unilateralmente – e in assenza della prescritta concertazione – a disciplinare i presupposti per la rilocalizzazione delle grandi strutture di vendita.

A conferma di tale conclusione, merita valorizzare quanto disposto dall'art. 28, comma 7, lettere a) e b), nella versione precedente alle modifiche apportate dall'art. 11, comma 1, lettera c), punto 1), della legge reg. Campania n. 5 del 2021. Il citato comma 7, infatti, subordina il rilascio dell'autorizzazione per grandi strutture di vendita (in via di primo insediamento) esclusivamente al rispetto delle «norme in materia urbanistica, di quelle fissate dal SIAD e dal presente testo unico». Ciò in difetto di qualsiasi richiamo – come nel caso dell'autorizzazione alla rilocalizzazione – alle «disposizioni del decreto legislativo 42/2004», parole queste ultime aggiunte solo dalla novella indicata.

Di conseguenza, sia il dato testuale, sia quello sistematico non consentono una interpretazione della norma impugnata in senso conforme né ai criteri di competenza legislativa dettati dalla Costituzione, né agli ulteriori parametri dedotti dal ricorrente. D'altro canto, proprio per superare il contrasto con detti parametri, il legislatore regionale ha modificato la norma in esame, subordinando espressamente al rispetto del codice di settore il rilascio dell'autorizzazione alla rilocalizzazione di una grande struttura di vendita (in proposito si rinvia a quanto già illustrato al precedente punto 9.1.).

15.4.– Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 28, comma 10, della legge reg. Campania n. 7 del 2020, nella formulazione originaria.

16.– Con il quarto motivo del ricorso, di cui al reg. ric. n. 55 del 2020, viene impugnata la versione originaria dell'art. 130, comma 1, della legge reg. Campania n. 7 del 2020 in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., e al principio di leale collaborazione, in relazione agli artt. 135, 140, 141, 141-bis, 143 e 145 cod. beni culturali.

16.1.– La disposizione impugnata prevede che il rilascio della concessione per l'installazione di nuovi impianti di distribuzione di carburanti lungo le autostrade, le tangenziali ed i raccordi autostradali sia subordinato, tra l'altro, «alla verifica della conformità alle prescrizioni urbanistiche e fiscali, alle prescrizioni concernenti la sicurezza sanitaria, ambientale e stradale, alle disposizioni per la tutela dei beni storici ed artistici».

16.2.– Il ricorrente lamenta che il rilascio della concessione non risulti in alcun modo condizionato al rispetto del piano paesaggistico, non potendosi ritenere il rinvio operato dalla disposizione impugnata «al necessario rispetto delle disposizioni di tutela dei beni storici e artistici [...] sufficiente ad assicurare la competenza costituzionale delle norme». Emergerebbe ancora una volta la volontà di non attenersi, nel rilascio delle concessioni, al piano paesaggistico che la Regione avrebbe invece l'obbligo di approvare d'intesa con lo Stato (artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali). Nella norma impugnata difetterebbe il richiamo alla disciplina d'uso dei beni vincolati, contenuta nel piano paesaggistico (ai sensi degli artt. 140, 141 e 141-bis cod. beni culturali) o in appositi accordi stipulati tra Stato e Regione, destinati a confluire nel medesimo piano. Dall'invasione della

competenza statale esclusiva in materia di tutela del paesaggio in relazione ai parametri interposti indicati (artt. 135, 140, 141, 141-bis, 143 e 145 cod. beni culturali) deriverebbe inoltre la violazione del principio di leale collaborazione e dell'art. 9, secondo comma, Cost.

16.3.– Le questioni sono fondate in riferimento a ciascuno dei parametri invocati nel ricorso. Ciò in quanto la disposizione impugnata omette di prescrivere la necessaria conformità delle concessioni per l'installazione di nuovi impianti di distribuzione di carburanti al piano paesaggistico e alla normativa d'uso in esso contenuta, in violazione degli artt. 135, 140, 141, 141-bis, 143 e 145 cod. beni culturali. In particolare, è palese l'intento del legislatore regionale di sostituirsi allo Stato, procedendo direttamente – in assenza di piano paesaggistico e della presupposta concertazione – alla localizzazione degli impianti di distribuzione anche in aree potenzialmente soggette alla pianificazione paesaggistica.

In tal senso, occorre in primo luogo richiamare il dato testuale, posto che la norma impugnata prescrive la conformità della concessione alle sole prescrizioni urbanistiche e fiscali, alle prescrizioni concernenti la sicurezza sanitaria, ambientale e stradale e alle disposizioni per la tutela dei beni storici ed artistici, in difetto di qualsiasi richiamo alle prescrizioni paesaggistiche. Un elenco così stringente non può che determinare ampia incertezza in punto di applicazione delle norme di tutela paesaggistica, rendendo concreto il rischio di elusione delle medesime.

In chiave sistematica merita poi richiamare anche gli artt. 19, comma 6, e 28, comma 10, della legge reg. Campania n. 7 del 2020 che, nella loro versione originaria, esprimono l'intenzione del legislatore regionale di introdurre una regolamentazione del territorio a fini commerciali con riflessi sul paesaggio del tutto avulsa dalla prescritta concertazione con lo Stato. Ostono dunque ad una interpretazione conforme della norma impugnata ai criteri di competenza legislativa dettati dalla Costituzione sia il dato testuale sia quello sistematico. Ed infatti, anche in questo caso, il legislatore regionale ha modificato la norma in esame, inserendo un richiamo esplicito alle prescrizioni dettate dallo Stato a tutela del paesaggio (al riguardo, vale quanto già illustrato al precedente punto 10.1.).

L'assenza di un rinvio espresso alle previsioni del piano paesaggistico, con violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., determina altresì la lesione del principio di leale collaborazione, stante anche la prevista obbligatorietà della co-pianificazione in materia paesaggistica. Da ciò consegue la violazione dell'art. 9, secondo comma, Cost., considerata la conseguente diminuzione del livello di tutela dell'ambiente.

16.4.– Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 130, comma 1, della legge reg. Campania n. 7 del 2020, nella formulazione originaria.

17.– Con il quinto motivo del ricorso, di cui al reg. ric. n. 55 del 2020, è impugnato, in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., l'art. 83 della legge reg. Campania n. 7 del 2020.

17.1.– La disposizione in esame istituisce la figura del commissario regionale che viene nominato dalla Giunta regionale nei casi di irregolarità o inefficienza dei mercati all'ingrosso. La nomina è dunque solo eventuale e, in relazione, alla durata dell'incarico è previsto il termine di un anno.

17.2.– Ad avviso del ricorrente, detta disposizione violerebbe l'art. 81, terzo comma, Cost., poiché non quantifica gli oneri finanziari derivanti dalla nomina del commissario, né prevede per essi alcuna specifica copertura finanziaria.

Si evidenzia che successivamente alla proposizione del ricorso la norma impugnata è stata modificata per aspetti non attinenti, però, al profilo della copertura finanziaria (art. 11, comma 1, lettera f, della legge reg. Campania n. 5 del 2021).

17.3.– La questione è fondata.

Risulta palese che l'art. 83 impugnato comporta per la Regione Campania una previsione di spesa, quantomeno in relazione al compenso del commissario. Neppure è pertinente il richiamo operato dalla Regione alla «Norma finanziaria» contenuta nell'art. 156 della legge reg. Campania n. 7 del 2020, i cui stanziamenti sono del tutto generici e inadeguati a garantire con certezza che ogni spesa cui si riferiscono trovi adeguata copertura. Del resto, l'individuazione della copertura non è desumibile neanche dalla relazione tecnica da allegare alla legge impugnata, che nel caso di specie è mancante.

Alla luce di tali elementi sussiste il lamentato contrasto della disposizione impugnata con il precetto posto dall'art. 81, terzo comma, Cost., che sancisce l'obbligo per ogni legge comportante nuovi oneri di provvedere ai mezzi per farvi fronte. La giurisprudenza di questa Corte è infatti costante nell'affermare che l'art. 81, terzo comma, Cost. «impone che, ogniqualvolta si introduca una previsione legislativa che possa, anche solo in via ipotetica, determinare nuove spese, occorr[e] sempre indicare i mezzi per farvi fronte» (sentenza n. 163 del 2020; nello stesso senso, sentenza n. 307 del 2013), fermo restando la necessità della relazione tecnica.

17.4.– Si deve dichiarare, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 83 della legge reg. Campania n. 7 del 2020.

18.– Con il quarto motivo del ricorso, di cui al reg. ric. n. 45 del 2021, viene impugnato l'art. 57, comma 2, della legge reg. Campania n. 5 del 2021, in riferimento agli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera l), Cost.

18.1.– Ai sensi della disposizione impugnata, nella versione vigente all'epoca della proposizione del ricorso, «per gli effetti della disciplina delle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali, le società e associazioni sportive dilettantistiche, costituite in conformità all'articolo 90 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato, finanziaria 2003), affiliate ad un organismo sportivo, federazioni sportive nazionali, sono riconosciute come esercitanti attività di interesse generale, quali enti del terzo settore, ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera t), del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117 (Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106)».

18.2.– Le censure muovono dal presupposto che la norma impugnata estenderebbe, quale effetto automatico, la qualifica di enti del terzo settore a tutte le società e associazioni sportive dilettantistiche; ciò in violazione della disciplina statale, secondo cui la qualifica di ente del Terzo settore deriva dal possesso di determinati requisiti e dalla volontà dell'ente che desideri assumerla, con iscrizione nel registro unico del Terzo settore ai sensi dell'art. 4 del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117 (Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106).

Ne deriverebbe l'invasione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, cui sarebbe pacificamente riconducibile la disciplina degli enti del terzo settore. Sempre secondo il ricorrente, la lesione della medesima competenza statale rilevarebbe sotto un ulteriore profilo: dal riconoscimento in via automatica dello svolgimento di «attività di interesse generale» conseguirebbe, in favore delle società e associazioni sportive dilettantistiche considerate, l'applicazione della riduzione del canone delle concessioni demaniali marittime prevista dall'art. 03, comma 1, lettera d), del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400 (Disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime), convertito, con modificazioni, nella legge 4 dicembre 1993, n. 494.

Quest'ultima disposizione prevede una riduzione del novanta per cento del canone demaniale per le concessioni di cui all'art. 39, comma 2, del regio decreto 30 marzo 1942, n. 327 (Codice della navigazione), rappresentate dalle concessioni rilasciate per fini di beneficenza o per altri fini di pubblico interesse; espressione quest'ultima («altri fini di pubblico interesse») cui sarebbe appunto riconducibile lo svolgimento di «attività di interesse generale».

Per effetto della disposizione impugnata verrebbe quindi violato, quale parametro interposto, l'art. 03, comma 1, lettera c), punto 2), del menzionato d.l. n. 400 del 1993, che, per le concessioni demaniali marittime rilasciate per finalità turistico-ricreative in favore di società ed associazioni sportive dilettantistiche senza scopo di lucro, prevede invece una riduzione del canone demaniale nella misura del cinquanta per cento. La disposizione impugnata contrasterebbe infine con il principio di uguaglianza (art. 3 Cost.), determinando una irragionevole disparità di trattamento, fondata su ragioni di appartenenza territoriale, tra enti che si trovano nella medesima situazione soggettiva e oggettiva.

18.3.– In via preliminare, va rilevato che, successivamente alla proposizione del ricorso introduttivo, la disposizione impugnata è stata modificata dall'art. 33, comma 4, lettera e), della legge della Regione Campania 28 dicembre 2021, n. 31 (Disposizioni per la formazione del bilancio di

previsione finanziario per il triennio 2022-2024 della Regione Campania - Legge di stabilità regionale per il 2022).

Nella formulazione vigente, l'art. 57, comma 2, della legge reg. Campania n. 5 del 2021 non menziona più il riconoscimento delle società e associazioni sportive dilettantistiche «quali enti del Terzo settore» ed al contempo prevede espressamente che il canone delle concessioni demaniali in esame venga determinato ai sensi del parametro interposto invocato dal ricorrente (art. 03, comma 1, lettera c, del d.l. n. 400 del 1993, come convertito).

Orbene – se la sopravvenuta modifica normativa appare pienamente soddisfacente delle censure del Governo (venendo, con ciò, in essere la prima delle due condizioni che la giurisprudenza di questa Corte ha enucleato per pervenire alla declaratoria di cessazione della materia del contendere) – viceversa (anche per l'assenza di qualsiasi diversa indicazione delle parti) non si configura l'ulteriore requisito della mancata applicazione medio tempore della norma impugnata, che deve ritenersi non provato, anche in considerazione del tempo di vigenza (circa sei mesi) della disposizione modificata (ex plurimis, ancora sentenze n. 23 e n. 24 del 2022). Pertanto, nonostante lo ius superveniens, il richiesto scrutinio di costituzionalità della norma impugnata deve essere condotto nel merito.

18.4.– La questione è fondata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

La giurisprudenza di questa Corte è, infatti, costante nell'affermare che «i soggetti del Terzo settore, in quanto soggetti di diritto privato, per quanto attiene alla loro conformazione specifica, alla loro organizzazione e alle regole essenziali di correlazione con le autorità pubbliche, ricadono tipicamente nell'«ordinamento civile». L'«ordinamento civile», com'è noto, comprende tali discipline, allo scopo di garantire l'uniformità di trattamento sull'intero territorio nazionale, in ossequio al principio costituzionale di eguaglianza (ex plurimis, sentenze n. 287 del 2016, n. 97 del 2014, n. 290 del 2013, n. 123 del 2010 e n. 401 del 2007), oltreché di assicurare l'essenziale e irrinunciabile autonomia che deve caratterizzare i soggetti del Terzo settore (sentenza n. 75 del 1992)» (sentenza n. 185 del 2018; nello stesso senso, da ultimo, sentenza n. 131 del 2020).

Sulla base di tali principi, la disposizione impugnata invade la competenza statale in materia di ordinamento civile, in quanto attribuisce – sia pure ai fini perseguiti dalla norma impugnata – la qualifica di ente del Terzo settore ai sensi dell'art. 5, comma 1, lettera t), del d.lgs. n. 117 del 2017 a tutte le società e associazioni sportive dilettantistiche affiliate alle federazioni sportive nazionali quantomeno in assenza di iscrizione nel registro unico del Terzo settore. Ai sensi del citato decreto legislativo, tale iscrizione avviene invece solo in presenza di determinati requisiti soggettivi e su domanda dell'ente interessato all'ufficio del registro unico nazionale della Regione o della Provincia autonoma in cui l'ente ha la sede legale.

18.5.– Si deve, pertanto, dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 57, comma 2, della legge reg. Campania n. 5 del 2021, nella formulazione precedente alle modifiche introdotte dall'art. 33, comma 4, lettera e), della legge reg. Campania n. 31 del 2021.

Restano assorbite le ulteriori censure esposte a sostegno del motivo di ricorso.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 19, comma 6, 28, comma 10, 83, e 130, comma 1, della legge della Regione Campania 21 aprile 2020, n. 7 (Testo Unico sul commercio ai sensi dell'articolo 3, comma 1 della legge regionale 14 ottobre 2015, n. 11), nella formulazione precedente alle modifiche inserite, rispettivamente, dall'art. 11, comma 1, lettera a), punto 2), lettera c), punto 2), lettera f), e lettera i), della legge della Regione Campania 29 giugno 2021, n. 5 (Misure per l'efficientamento dell'azione amministrativa e l'attuazione degli obiettivi fissati dal DEFR 2021-2023 - Collegato alla stabilità regionale per il 2021);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 57, comma 2, della legge della Regione Campania 29 giugno 2021, n. 5 (Misure per l'efficientamento dell'azione amministrativa e l'attuazione degli obiettivi fissati dal DEFR 2021-2023 - Collegato alla stabilità regionale per il 2021),

nella formulazione precedente alle modifiche introdotte dall'art. 33, comma 4, lettera e), della legge della Regione Campania 28 dicembre 2021, n. 31 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione finanziario per il triennio 2022-2024 della Regione Campania - Legge di stabilità regionale per il 2022);

3) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 19, commi 3, 4, lettera b), e 20, commi 1 e 2, della legge della reg. Campania n. 7 del 2020, promosse, in riferimento agli artt. 9, secondo comma, 117, secondo comma, lettera s), Cost., e al principio di leale collaborazione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso di cui al reg. ric. n. 55 del 2020;

4) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 19, comma 6, 28, comma 10, e 130, comma 1, lettera b), della legge reg. Campania n. 7 del 2020, nelle formulazioni rispettivamente modificate dall'art. 11, comma 1, lettera a), punto 2, lettera c), punto 2, e lettera i), della legge reg. Campania n. 5 del 2021, promosse, in riferimento agli artt. 9, secondo comma, 117, secondo comma, lettera s), e 120, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso di cui al reg. ric. n. 45 del 2021;

5) dichiara estinto il processo, con riguardo alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 19, comma 2, 20, comma 3, 28, comma 7, lettere a) e b), e 61, commi 1 e 2, della legge reg. Campania n. 7 del 2020, promosse, in riferimento agli artt. 9, secondo comma, 117, secondo comma, lettera s), Cost., e al principio di leale collaborazione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso di cui al reg. ric. n. 55 del 2020.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 giugno 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, Presidente

Augusto Antonio BARBERA, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 25 luglio 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 21 giugno 2022, n. 188

Materia: impiego pubblico – trattamento economico

Parametri invocati: artt. 3, secondo comma, 36 e 53 della Costituzione

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

Ricorrente: Consiglio di Stato, sez. II

Oggetto: art. 7 della legge della Regione Veneto 6 aprile 2012, n. 13 (Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2012)

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 7 della legge della Regione Veneto 6 aprile 2012, n. 13 (Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2012).

Estensore nota: Paola Garro

Sintesi:

La legge della Regione Veneto 9 agosto 1988, n. 42 (Istituzione dell'Ufficio di protezione e pubblica tutela dei minori) ha istituito l'Ufficio di protezione e pubblica tutela dei minori, al cui titolare era attribuita l'indennità, la diaria a titolo di rimborso spese, il rimborso spese di trasporto e il trattamento di missione previsti dalla legge regionale 30 gennaio 1997, n. 5, per i consiglieri regionali. Successivamente, con l'art. 7 della legge Regione Veneto n. 13 del 2012, il Consiglio regionale modificava tale previsione, riducendone l'importo e prevedendo che al titolare dell'Ufficio di protezione e pubblica tutela dei minori spettasse il trenta per cento del trattamento indennitario dei consiglieri regionali.

L'allora titolare in carica dell'Ufficio ha proposto ricorso al TAR Veneto, chiedendo l'annullamento della nota della Segreteria generale del Consiglio con cui gli veniva comunicata la decurtazione del settanta per cento del trattamento economico e di qualsiasi altro atto antecedente, conseguente e connesso ed, in particolare, delle determinazioni stipendiali relative ai mesi di aprile e maggio 2012, nonché, in via subordinata, la rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale dell'art. 7 della richiamata l.r. Veneto n. 13 del 2012, in riferimento agli artt. 3, 36 e 53 Cost.

Il TAR Veneto ha accolto il ricorso e, facendo applicazione del principio *tempus regit actum*, ha annullato la suddetta nota ritenendo che la normativa regionale di decurtazione del trattamento economico avrebbe dovuto trovare applicazione esclusivamente nei confronti dei successivi titolari del predetto Ufficio. Il provvedimento di nomina a titolare dell'Ufficio di protezione e pubblica tutela dei minori, invero, è antecedente alla decurtazione del trattamento economico introdotta con l'art. 7 della legge veneta n. 13 del 2012 la quale, peraltro, non ha previsto neanche una espressa disposizione normativa in deroga al divieto di retroattività della legge, di cui all'art. 11 delle disposizioni sulla legge in generale.

Il Consiglio di Stato, sez. II, condividendo le censure della Regione appellante, ritiene che il TAR non abbia correttamente interpretato il principio di irretroattività della legge, poiché la nomina di titolare dell'Ufficio di protezione e pubblica tutela dei minori non avrebbe consolidato, in capo al soggetto investito delle relative funzioni, alcuna pretesa, giuridicamente tutelabile, al mantenimento del medesimo trattamento indennitario stabilito all'atto del conferimento dell'incarico, né lo avrebbe cristallizzato rispetto a sopravvenienze normative che avessero inteso diversamente disciplinare la composizione del trattamento stesso.

Per il rimettente, l'irretroattività sarebbe, infatti, da riferirsi esclusivamente ai rapporti esauriti, mentre, al momento dell'introduzione della legge reg. Veneto n. 13 del 2012, l'incarico del ricorrente era ancora in corso.

Affermato, dunque, di non poter condividere il percorso logico che ha condotto il giudice di prima istanza all'accoglimento del ricorso, il Consiglio di Stato dubita tuttavia della legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge veneta che sarebbe innanzitutto lesivo del principio del legittimo affidamento poiché determinerebbe una decurtazione permanente dell'indennità spettante al titolare dell'incarico, in contrasto con la giurisprudenza costituzionale che ha ammesso i cd. "tagli lineari" alla duplice condizione della temporaneità e della finalizzazione al contenimento della spesa pubblica. Inoltre, lederebbe anche l'art. 3 Cost. sotto il duplice profilo della proporzionalità e della disparità di trattamento.

Quanto alla proporzionalità, per il rimettente l'art. 7 avrebbe disposto una riduzione del menzionato compenso in misura di ben sette volte superiore a quanto stabilito dall'art. 6, comma 3, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, ai sensi del quale, dal 1° gennaio 2011, è stata prevista l'automatica riduzione del 10 per cento, rispetto agli importi risultanti al 30 aprile 2010, di tutte le indennità, i compensi, i gettoni, le retribuzioni o le altre utilità comunque denominate, corrisposti dalle pubbliche amministrazioni alle autorità indipendenti, ai componenti di organi di indirizzo, direzione e controllo, consigli di amministrazione e organi collegiali comunque denominati ed ai titolari di incarichi di qualsiasi tipo.

Quanto alla disparità di trattamento, il Consiglio di Stato lamenta che la norma regionale censurata avrebbe imposto la riduzione del compenso del settanta per cento solo per due figure (il Difensore civico e il titolare dell'Ufficio per la protezione e la pubblica tutela dei minori), elemento, questo, che peraltro proverebbe l'inidoneità a conseguire il dichiarato intento volto al contenimento della spesa pubblica.

Per la Corte la censura è fondata. La riduzione dell'indennità, come risulta anche dai lavori preparatori della legge veneta, è stata prevista per esigenze di contenimento e riorganizzazione della spesa pubblica. Tale misura si inserisce all'interno di un più ampio programma regionale di ridefinizione dei costi degli apparati politici regionali, attuato con la legge Regione Veneto n. 4 del 2012 (Abolizione dell'istituto dell'assegno vitalizio, riduzione e semplificazione del trattamento indennitario dei consiglieri regionali); tale normativa tuttavia non ha imposto tagli che si avvicinano a quello previsto dalla norma impugnata. Pertanto, se da un lato la previsione censurata, essendo finalizzata al conseguimento di risparmi, non consente di ravvisare in capo al titolare dell'Ufficio un affidamento sul mantenimento del livello del trattamento economico originariamente riconosciuto, essa tuttavia evidenzia la sproporzione della misura decisa che ha imposto un taglio di ammontare almeno doppio rispetto a quello che ha riguardato i consiglieri veneti e comunque ben sette volte superiore a quanto previsto dal d.l. n. 78 del 2010.

In conclusione, per la Corte, *la norma regionale censurata, praticando una riduzione sproporzionata, trasmoda in una lesione del legittimo affidamento sulla stabilità del rapporto, che ne determina l'illegittimità costituzionale.*

SENTENZA N. 188
ANNO 2022

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giuliano AMATO; Giudici : Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge della Regione Veneto 6 aprile 2012, n. 13 (Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2012), promosso dal Consiglio di Stato, sezione seconda, nel procedimento vertente tra la Regione Veneto e A. D., con ordinanza del 30 giugno 2021, iscritta al n. 132 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 37, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visto l'atto di costituzione di A. D. e quello, fuori termine, della Regione Veneto;
udito nell'udienza pubblica del 21 giugno 2022 il Giudice relatore Angelo Buscema;
udito l'avvocato Mariagrazia Romeo per A. D.;
deliberato nella camera di consiglio del 21 giugno 2022.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con ordinanza iscritta al registro ordinanze n. 132 del 2021, il Consiglio di Stato, sezione seconda, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, secondo comma, 36 e 53 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge della Regione Veneto 6 aprile 2012, n. 13 (Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2012), ai sensi del quale «[a]l titolare dell'Ufficio di protezione e pubblica tutela dei minori spetta il 30 per cento dell'indennità della diaria a titolo di rimborso spese, del rimborso spese di trasporto e del trattamento di missione previsti dalla legge regionale 30 gennaio 1997, n. 5 "Trattamento indennitario dei consiglieri regionali" e successive modificazioni, per i consiglieri regionali e secondo le modalità per gli stessi previste».

La norma – censurata nel procedimento vertente tra la Regione Veneto e A. D., già a capo dell'Ufficio per la protezione e la pubblica tutela dei minori e ricorrente in primo grado nel giudizio a quo – sarebbe anzitutto lesiva del principio del legittimo affidamento, posto che determinerebbe una decurtazione permanente dell'indennità spettante al titolare dell'incarico indennitario in parola, in contrasto con la giurisprudenza costituzionale che ha ammesso i cosiddetti "tagli lineari" alla duplice condizione della temporaneità e della finalizzazione al contenimento della spesa pubblica.

Sarebbe altresì lesa l'art. 3 Cost. sotto il duplice profilo della proporzionalità e della disparità di trattamento.

Quanto alla proporzionalità, afferma il giudice rimettente che l'art. 7 della legge reg. Veneto n. 13 del 2012 avrebbe disposto una riduzione del menzionato compenso in misura di ben sette volte superiore a quanto stabilito dall'art. 6, comma 3, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, ai sensi del quale, dal 1° gennaio 2011, è stata prevista l'automatica riduzione del 10 per cento», rispetto agli importi risultanti al 30 aprile 2010, di tutte «le indennità, i compensi, i gettoni, le retribuzioni o le altre utilità comunque denominate,

corrisposti dalle pubbliche amministrazioni [...] incluse le autorità indipendenti, ai componenti di organi di indirizzo, direzione e controllo, consigli di amministrazione e organi collegiali comunque denominati ed ai titolari di incarichi di qualsiasi tipo.

Quanto alla disparità di trattamento, il Consiglio di Stato lamenta che la norma regionale censurata avrebbe imposto la riduzione del compenso del settanta per cento solo per due figure (il Difensore civico e il titolare dell'Ufficio per la protezione e la pubblica tutela dei minori), elemento, questo, che peraltro provverebbe l'inidoneità a conseguire il dichiarato intento volto al contenimento della spesa pubblica.

Sarebbe leso anche l'art. 36 Cost., poiché la norma censurata ridurrebbe del menzionato importo tutte le voci che concorrono a definire la retribuzione dell'incarico (indennità, diaria, rimborsi spese). La norma, infine, nell'applicare un taglio di tale entità a tutte le voci retributive, prevedrebbe una prestazione patrimoniale imposta, lesiva dell'art. 53 Cost., in quanto sganciata da qualunque riferimento alla capacità reddituale.

2.– In punto di rilevanza, espone il rimettente che, tanto l'accoglimento del ricorso in appello proposto dalla Regione Veneto, quanto il soddisfacimento della pretesa sostanziale della quale è portatrice la parte appellata, sarebbero «intermediat[e]» dalla caducazione della disposizione di legge regionale censurata, atteso che soltanto la dichiarazione di illegittimità costituzionale di quest'ultima potrebbe consentire «la piena riespansione» della norma di cui all'art. 7 della legge della Regione Veneto 9 agosto 1988, n. 42 (Istituzione dell'ufficio di protezione e pubblica tutela dei minori), con rideterminazione del trattamento indennitario nella sua originaria commisurazione.

2.1.– Le questioni sollevate sono rilevanti e, pertanto, sotto questo profilo, ammissibili.

Per costante giurisprudenza di questa Corte, la motivazione sulla rilevanza richiede un controllo meramente esterno «che deve limitarsi a verificarne la sufficienza e la plausibilità» (da ultimo, sentenza n. 75 del 2022).

A fronte del *petitum ablativo* formulato dal Consiglio di Stato, la rilevanza della questione trova sufficiente e plausibile motivazione nelle argomentazioni spese dal rimettente per illustrare come la norma regionale sia il presupposto logico e giuridico che ha determinato la decurtazione contestata nel giudizio a quo.

Quanto alla normativa applicabile in caso di declaratoria di illegittimità costituzionale, al di là di ogni valutazione sulla correttezza dell'assunto del giudice a quo, secondo cui si avrebbe riviviscenza delle norme abrogate, deve solo rilevarsi che, per costante giurisprudenza di questa Corte, «il giudizio sulla vigenza delle norme giuridiche rientra nella competenza dei giudici comuni [...], così come è affidata a questi ultimi la determinazione del modo in cui l'ordinamento si “ricompon” dopo una sentenza di accoglimento» (da ultimo, sentenza n. 75 del 2022).

3.– Sempre in via preliminare, occorre ricordare che, ai sensi dell'art. 3 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, la costituzione delle parti deve essere effettuata nel termine di venti giorni dalla pubblicazione dell'ordinanza di rimessione sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica, che nella specie è intervenuta il 15 settembre 2021 (n. 37 del 2021).

Pertanto, deve essere dichiarata inammissibile, in quanto tardiva, la costituzione in giudizio della Regione Veneto, poiché il relativo atto è stato depositato oltre il termine perentorio stabilito dal citato art. 3 (ex multis, sentenze n. 364 e n. 171 del 2010, nonché ordinanze n. 100 del 2009 e n. 124 del 2008).

4.– Passando all'esame del merito delle questioni, occorre prendere le mosse dalla dedotta violazione del principio di tutela del legittimo affidamento, «principio connaturato allo Stato di diritto» (ex multis, sentenze n. 241 del 2019, n. 73 del 2017, n. 170 e n. 160 del 2013) che trova copertura costituzionale nell'art. 3 Cost.

Tale principio, «da considerarsi ricaduta e declinazione “soggettiva” dell'indispensabile carattere di coerenza di un ordinamento giuridico, quale manifestazione del valore della certezza del diritto» (da ultimo, sentenza n. 136 del 2022), non è tutelato «in termini assoluti e inderogabili» (sentenze n. 89 del 2018 e n. 56 del 2015). Infatti, con riferimento ai rapporti di durata – quale quello oggetto del giudizio a quo – «questa Corte ha più volte affermato che il legislatore dispone di ampia

discrezionalità e può anche modificare in senso sfavorevole la disciplina di quei rapporti, ancorché l'oggetto sia costituito da diritti soggettivi perfetti; ciò a condizione che la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non trasmodi in un regolamento irrazionalmente lesivo del legittimo affidamento dei cittadini (ex plurimis, sentenze n. 241 del 2019, n. 16 del 2017, n. 203 del 2016 e n. 236 del 2009)» (sentenza n. 234 del 2020)» (sentenza n. 136 del 2022). Peraltro, anche il principio di tutela del legittimo affidamento «è sottoposto al normale bilanciamento proprio di tutti i diritti e valori costituzionali» (sentenza n. 108 del 2019).

5.– Tanto premesso, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge reg. Veneto n. 13 del 2012 per violazione del principio di tutela del legittimo affidamento è fondata.

5.1.– La causa normativa che ha portato alla riduzione dell'indennità spettante al titolare dell'Ufficio per la protezione e la pubblica tutela dei minori è da inquadrarsi in un generale ridimensionamento delle spese per l'attività delle istituzioni regionali, da apprezzare nello specifico contesto di necessità e urgenza indotto dalla grave crisi finanziaria che ha colpito il Paese tra la fine del 2011 e la prima metà del 2012 e che ha imposto alle pubbliche amministrazioni di ridurre del dieci per cento «le indennità, i compensi, i gettoni, le retribuzioni o le altre utilità comunque denominate», ai sensi dell'art. 6, comma 3, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito.

Dai lavori preparatori della legge reg. Veneto n. 13 del 2012 emerge, infatti, che la riduzione è stata prevista per esigenze di contenimento e riorganizzazione della spesa pubblica, aspetto evidenziato nella stessa denominazione del Capo II della medesima legge regionale, in cui è contenuta la disposizione censurata: «Razionalizzazione della spesa e del costo degli apparati amministrativi».

Orbene, sul piano della ragionevole giustificazione di un intervento modificativo in peius di un rapporto di durata, questa Corte ha considerato idoneo «l'intento del contenimento della spesa (sentenze n. 236 del 2017 e n. 203 del 2016)» (sentenza n. 136 del 2022).

Tale rilievo, tuttavia, non è di per sé sufficiente per ritenere costituzionalmente giustificato l'intervento riduttivo posto in essere dal legislatore regionale.

5.2.– Occorre, infatti, altresì valutare se esso si traduca in un assetto lesivo dell'affidamento, apprezzando, in particolare, se la misura sia proporzionata – cioè, se «sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi» (sentenza n. 1 del 2014) – anche in considerazione del grado di consolidamento dell'interesse della parte.

Con riguardo a quest'ultimo aspetto, va evidenziato che, se è vero che la norma censurata si inserisce all'interno di un più ampio programma di ridefinizione dei costi degli apparati politici regionali, attuato con la legge della Regione Veneto 13 gennaio 2012, n. 4 (Abolizione dell'istituto dell'assegno vitalizio, riduzione e semplificazione del trattamento indennitario dei consiglieri regionali), tale normativa regionale, tuttavia, in nessun caso ha imposto tagli che si avvicinano a quello previsto dalla disposizione censurata.

Se le iniziative del legislatore veneto, volte al conseguimento di risparmi, non consentono di ravvisare in capo alla ricorrente nel giudizio a quo un affidamento sul mantenimento del livello del trattamento economico originariamente riconosciute, esse al contempo disvelano la sproporzione della misura disposta dalla norma censurata, che ha imposto un taglio di ammontare almeno doppio rispetto a quello che ha riguardato i consiglieri veneti e, comunque, ben sette volte superiore a quanto previsto dal d.l. n. 78 del 2010, come convertito.

A incidere sull'affidamento della ricorrente in primo grado concorre anche l'incompatibilità di tale incarico con l'esercizio di qualunque attività di lavoro autonomo o subordinato e di qualsiasi commercio o professione, nonché la previsione della sua durata quinquennale.

Sempre sul piano della proporzionalità, occorre valutare se lo strumento impiegato sia adeguato al raggiungimento dello scopo e se il sacrificio imposto, tra «più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati» (sentenza n. 1 del 2014).

Se la decurtazione prevista può ritenersi idonea a conseguire un risparmio, comportando una minore spesa per l'ente regionale, il test di proporzionalità non può ritenersi superato con riferimento

alla valutazione del minor sacrificio imposto, alla stregua della percentuale di riduzione del compenso, sia in sé considerata, sia in rapporto a quelle praticate nel medesimo contesto temporale e normativo.

Nel caso di specie, la discrezionalità del legislatore veneto avrebbe dovuto essere esercitata offrendo maggiore tutela alla posizione del titolare dell'incarico indennitario: la norma regionale censurata, praticando una riduzione sproporzionata, trasmoda in una lesione del legittimo affidamento sulla stabilità del rapporto, che ne determina l'illegittimità costituzionale.

6.– Restano assorbiti gli ulteriori profili di censura.

7.– Come già affermato supra al punto 3, spetterà al giudice a quo individuare le modalità con cui “ricomporre l'ordinamento”.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7 della legge della Regione Veneto 6 aprile 2012, n. 13 (Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2012).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 giugno 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, Presidente

Angelo BUSCEMA, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 25 luglio 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 7 luglio 2022, n. 189

Materia: tutela della salute - dirigenza sanitaria

Parametri invocati: art. 117, terzo comma, della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 1, 2 (recte: 2, comma 2), 5 e 9 (recte: 9, comma 4) della legge della Regione Valle d'Aosta 9 novembre 2021, n. 31 (Modificazioni alla legge regionale 25 gennaio 2000, n. 5 "Norme per la razionalizzazione dell'organizzazione del Servizio socio-sanitario regionale e per il miglioramento della qualità e dell'appropriatezza delle prestazioni sanitarie, socio-sanitarie e socio-assistenziali prodotte ed erogate nella regione", e ulteriori disposizioni attinenti ai settori sanitario e sociale).

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2 della l.r. Valle d'Aosta 31/2021;
- illegittimità costituzionale parziale dell'art. 5 della l.r. Valle d'Aosta 31/2021;
- inammissibilità o non fondatezza delle altre questioni sollevate.

Estensore nota: Cesare Belmonte

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., degli artt. 1, 2 (recte: 2, comma 2), 5 e 9 (recte: 9, comma 4) della legge della Regione Valle d'Aosta 9 novembre 2021, n. 31 (Modificazioni alla legge regionale 25 gennaio 2000, n. 5 "Norme per la razionalizzazione dell'organizzazione del Servizio socio-sanitario regionale e per il miglioramento della qualità e dell'appropriatezza delle prestazioni sanitarie, socio-sanitarie e socio-assistenziali prodotte ed erogate nella regione", e ulteriori disposizioni attinenti ai settori sanitario e sociale).

Prima di passare all'esame delle singole questioni, la Consulta premette che le disposizioni regionali impugnate, con cui è disciplinato il conferimento degli incarichi di direttore generale, di direttore amministrativo e di direttore sanitario dell'Azienda USL valdostana, unica per tutto il territorio regionale, incidono sull'assetto del Servizio sanitario nazionale e sono pertanto riconducibili alla materia "tutela della salute", di cui all'art. 117, terzo comma, Cost

L'art. 1 della l.r. Valle d'Aosta 31/2021 prevede che alla nomina del direttore generale dell'Azienda USL valdostana si possa attingere, per "più di una volta" da una precedente rosa di candidati. Secondo il ricorrente, la norma consentirebbe ciò anche nei casi di fisiologica scadenza dell'incarico, mentre l'art. 2, commi 1 e 2, del decreto legislativo 4 agosto n. 171 del 2016, in materia di dirigenza sanitaria, richiederebbe l'espletamento di una nuova procedura per la formazione dell'elenco ristretto di candidati, consentendo di attingere, nell'arco di un triennio, dagli altri nominativi inclusi in quello precedentemente redatto solo nel caso eccezionale di decadenza o di mancata conferma dell'incarico.

La questione non è fondata. Nel silenzio serbato dalla normativa regionale impugnata in merito alle ipotesi in cui attingere dal precedente elenco ristretto, essa deve essere interpretata in senso conforme a quella statale evocata come parametro interposto. La scadenza dell'incarico di direttore generale dell'azienda sanitaria valdostana non può mai avvenire prima del triennio, visto che la sua durata - per previsione statale a cui rinvia quella regionale - è compresa tra un minimo di tre e un massimo di cinque anni. Nell'ipotesi di scadenza fisiologica dell'incarico, non è quindi più

possibile attingere dall'elenco precedentemente definito, essendo trascorsi trentasei mesi dalla sua redazione. *Tale facoltà è pertanto destinata a operare in fattispecie diverse, tra cui annoverare, in particolare, quelle di decadenza e di mancata conferma, previste dal legislatore statale.*

L'art. 2, comma 2, della l.r. Valle d'Aosta 31/2021 recita che nei casi di vacanza dell'ufficio, in alternativa all'attribuzione di funzioni al direttore più anziano, fino alla nomina del nuovo direttore generale, la Giunta regionale può procedere al commissariamento dell'Azienda USL mediante nomina di un commissario, scelto tra i soggetti inseriti nell'elenco dei candidati idonei. Il commissariamento non può eccedere il periodo di sei mesi.

Secondo il ricorrente la norma censurata prevederebbe una fattispecie di commissariamento nell'ipotesi di vacanza dell'ufficio di direttore generale a prescindere dalla sussistenza di comprovati e giustificati motivi, che rendano effettivamente impossibile provvedere alla nuova nomina mediante il procedimento ordinario.

La questione è fondata. La disposizione regionale non ricollega il commissariamento né a un'esigenza straordinaria o a una generica comprovata e giustificata impossibilità di copertura della vacanza mediante l'ordinario procedimento, né, tantomeno, ad alcuna delle fattispecie esemplificativamente indicate dalla giurisprudenza costituzionale. La norma censurata viola pertanto la previsione di cui all'art. 3-bis, comma 2, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, di riordino della disciplina in materia sanitaria - espressivo di un principio fondamentale - eludendo il termine perentorio di sessanta giorni ivi previsto per la copertura della vacanza stessa.

L'art. 5 della l.r. Valle d'Aosta 31/2021, è impugnato laddove prevede che la composizione della commissione per la nomina del direttore amministrativo e del direttore sanitario debba includere anche un dirigente apicale della Regione o di altra amministrazione, Il ricorrente assume che la disposizione violi i principi fondamentali in materia di tutela della salute espressi dall'art. 3 del d.lgs. 171/2016, che include tra i componenti della commissione di nomina soltanto esperti di qualificate istituzioni scientifiche indipendenti. La Corte condivide la tesi governativa dichiarando la norma censurata costituzionalmente illegittima nella parte in cui dispone che la commissione sia composta "da un dirigente apicale della Regione o di altra amministrazione pubblica e da due esperti di qualificate istituzioni scientifiche o universitarie" anziché "da tre esperti di qualificate istituzioni scientifiche o universitarie".

Lo stesso art. 5 viene impugnato anche laddove prevede, riguardo al requisito di esperienza necessario per la nomina a direttore sanitario, che i cinque anni di "attività di direzione tecnico-sanitaria presso enti o strutture pubblici o privati di media o grande dimensione, caratterizzata da autonomia gestionale e diretta responsabilità di risorse umane, tecniche o finanziarie" siano stati svolti "nei sette anni precedenti". Il ricorrente deduce che siffatta specificazione non è contenuta nell'art. 3, comma 7, del d.lgs. 502/1992, espressamente richiamato dall'art. 3 del d.lgs. 171/2016.

La questione non è fondata. Il legislatore statale non si è premurato di indicare a quale distanza temporale dalla procedura selettiva il requisito dell'esperienza quinquennale debba essere maturato.

Nulla avendo stabilito la legge statale in merito alla collocazione temporale del requisito, la Corte conclude che si tratti di profilo di dettaglio rimesso al legislatore regionale, vertendosi in una materia concorrente.

L'art. 5 della l.r. Valle d'Aosta 31/2021 è altresì impugnato nella parte in cui prevede per la nomina del direttore amministrativo e del direttore sanitario, requisiti "ulteriori, di competenza o di carriera, eventualmente stabiliti dalla Giunta regionale contestualmente all'approvazione dell'avviso pubblico". La norma sarebbe difforme rispetto agli artt. 3, comma 7, e 3-bis, comma 9, del d.lgs. 502/1992, che non contemplano una simile ipotesi.

La questione è fondata. Tali disposizioni statali, entrambe richiamate dall'art. 3 del d.lgs. 171/2016, esprimono principi fondamentali in materia di tutela della salute, dettando una disciplina che fissa requisiti unitari e omogenei a livello nazionale al fine di garantire un alto livello di professionalità dei candidati. *La genericità della previsione regionale, che consente all'organo politico (la Giunta regionale), in occasione dell'avviso pubblico relativo a ogni nomina, di indicare ulteriori requisiti non predefiniti, per quanto genericamente ancorati a "competenza" o "carriera",*

non solo altera l'uniformità di disciplina richiesta dal sistema, ma, per il margine di discrezionalità riconosciuto, sottopone la nomina del direttore amministrativo e del direttore sanitario al rischio del condizionamento politico, così vanificando le finalità perseguite dal legislatore statale.

La norma regionale è dunque costituzionalmente illegittima nella parte in cui recita “e anche di quelli ulteriori, di competenza o di carriera, eventualmente stabiliti dalla Giunta regionale contestualmente all’approvazione dell’avviso pubblico”.

L’illegittimità costituzionale si estende in via consequenziale, al termine “minimi” contenuto nel medesimo art. 5, giacché tale termine *si connette alla possibilità di introdurre requisiti ulteriori rispetto a quelli indefettibili indicati nominatim dalla legge regionale, già sostanzialmente coincidenti con quelli di cui alla normativa statale.*

Infine, l’art. 9, comma 4, della medesima legge regionale dispone in via transitoria che, in caso di vacanza dell’ufficio di direttore generale, ove alla data del 1° gennaio 2022 sia già stata avviata la procedura di nomina, si provveda alla stregua della normativa regionale precedente. Secondo il ricorrente in questo modo la nomina sarebbe effettuata prescindendo da una valutazione comparativa dei candidati e dalla loro iscrizione nell’elenco istituito presso il Ministero della salute, in contrasto con quanto espressamente previsto dagli artt. 1 e 2 del d.lgs. 171/2016.

La questione è inammissibile per carenza di interesse concreto e attuale alla coltivazione del ricorso, poiché al 1° gennaio 2022 l’ufficio di direttore generale dell’Azienda USL non era vacante, atteso che la nomina è intervenuta in epoca immediatamente precedente a tale data.

SENTENZA N. 189
ANNO 2022

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giuliano AMATO; Giudici : Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2 (recte: 2, comma 2), 5 e 9 (recte: 9, comma 4) della legge della Regione Valle d'Aosta 9 novembre 2021, n. 31, recante «Modificazioni alla legge regionale 25 gennaio 2000, n. 5 (Norme per la razionalizzazione dell'organizzazione del Servizio socio-sanitario regionale e per il miglioramento della qualità e dell'appropriatezza delle prestazioni sanitarie, socio-sanitarie e socio-assistenziali prodotte ed erogate nella regione), e ulteriori disposizioni attinenti ai settori sanitario e sociale», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 9 gennaio 2022, depositato in cancelleria il 10 gennaio 2022, iscritto al n. 1 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 4, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste;
udito nell'udienza pubblica del 5 luglio 2022 il Giudice relatore Angelo Buscema;
uditi l'avvocato dello Stato Emanuele Feola per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Francesco Saverio Marini per la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste;
deliberato nella camera di consiglio del 7 luglio 2022.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.- Con ricorso iscritto al reg. ric. n. 1 del 2022, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2 (recte: 2, comma 2), 5 e 9 (recte: 9, comma 4) della legge della Regione Valle d'Aosta 9 novembre 2021, n. 31, recante «Modificazioni alla legge regionale 25 gennaio 2000, n. 5 (Norme per la razionalizzazione dell'organizzazione del Servizio socio-sanitario regionale e per il miglioramento della qualità e dell'appropriatezza delle prestazioni sanitarie, socio-sanitarie e socio-assistenziali prodotte ed erogate nella regione), e ulteriori disposizioni attinenti ai settori sanitario e sociale», in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 1, 2, commi 1 e 2, e 3 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», nonché in relazione agli artt. 2, comma 2-octies, 3, commi 6 e 7, e 3-bis, commi 2 e 9, 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).

In particolare, l'art. 1 della legge reg. Valle d'Aosta n. 31 del 2021, sostituendo l'art. 13 della legge reg. Valle d'Aosta n. 5 del 2000 e consentendo, nella riformulazione del comma 4 di tale articolo, che alla nomina del direttore generale dell'Azienda USL valdostana si possa attingere, per «più di una volta», da una precedente rosa di candidati, anche nei casi di fisiologica scadenza dell'incarico da conferire, violerebbe il principio fondamentale in materia di tutela della salute

espresso dall'art. 2, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 171 del 2016, il quale prevede la formazione di un elenco ristretto di candidati per ogni selezione, attraverso l'apposita procedura, e permette di attingere, nell'arco di un triennio, dagli altri nominativi inclusi in quello precedentemente redatto solo nel caso eccezionale di decadenza o di mancata conferma dell'incarico.

L'art. 2, comma 2, della medesima legge regionale impugnata, che sostituisce il comma 3 dell'art. 16 della legge reg. Valle d'Aosta n. 5 del 2000, contemplando una fattispecie di commissariamento dell'azienda sanitaria nell'ipotesi di fisiologica vacanza dell'ufficio di direttore generale, ossia alla scadenza naturale dell'incarico, a prescindere dalla sussistenza di comprovati e giustificati motivi che rendano impossibile provvedere alla nuova nomina mediante il procedimento ordinario, contrasterebbe con i principi fondamentali in materia di tutela della salute espressi, in tema di condizioni per il commissariamento, dagli artt. 2, comma 2-octies, 3, comma 6, e 3-bis, comma 2, del d.lgs. n. 502 del 1992, nonché dall'art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 171 del 2016.

L'art. 5 della legge reg. Valle d'Aosta n. 31 del 2021 – che inserisce l'art. 23-bis nella legge reg. Valle d'Aosta n. 5 del 2000 –, prevedendo (al comma 1 del suddetto art. 23-bis), da un lato, che la composizione della commissione per la nomina del direttore amministrativo e del direttore sanitario debba includere anche un dirigente apicale della Regione o di altra amministrazione e alterando, dall'altro, i requisiti per la nomina, quanto a periodo di maturazione della pregressa esperienza (nei sette anni precedenti) e a requisiti di carriera o di competenza (fissati di volta in volta dalla Giunta), violerebbe i principi fondamentali in materia di tutela della salute espressi, rispettivamente, dall'art. 3 del d.lgs. n. 171 del 2016 – che include tra i componenti della commissione di nomina soltanto esperti di qualificate istituzioni scientifiche indipendenti – e dagli artt. 3, comma 7, e 3-bis, comma 9, del d.lgs. n. 502 del 1992, quanto a requisiti richiesti.

Infine, l'art. 9, comma 4, della medesima legge regionale, disponendo in via transitoria e implicitamente che, in caso di vacanza dell'ufficio di direttore generale, ove alla data del 1° gennaio 2022 fosse già stata avviata la procedura di nomina, si provvedesse alla stregua della normativa regionale precedente, prescindendo, così, da una valutazione comparativa dei candidati e dalla loro iscrizione nell'elenco istituito presso il Ministero della salute, contrasterebbe con i principi fondamentali in materia di tutela della salute espressi dagli artt. 1 e 2 del d.lgs. n. 171 del 2016, che tanto prevederebbero.

2.– Le disposizioni regionali impugnate, disciplinando il conferimento degli incarichi di direttore generale, di direttore amministrativo e di direttore sanitario dell'Azienda USL valdostana, unica per tutto il territorio regionale (ai sensi dell'art. 9, comma 3, della legge reg. Valle d'Aosta n. 5 del 2000), incidono sull'assetto del Servizio sanitario nazionale e sono pertanto riconducibili, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, alla materia «tutela della salute», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. (ex plurimis, sentenze n. 139 del 2022 e n. 87 del 2019).

Non vengono in rilievo le competenze statutarie che la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste evoca a sostegno della propria competenza legislativa, e, segnatamente, quelle in materia di «igiene e sanità, assistenza ospedaliera e profilattica» (art. 3, unico comma, lettera l, dello statuto), e di «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale» (art. 2, unico comma, lettera a, dello statuto).

Ciò in quanto la competenza concorrente in materia di tutela della salute è più ampia di quella conferita dagli statuti speciali in ambito sanitario e comporta l'operatività della clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) (sentenza n. 139 del 2022), così come questa Corte ha avuto modo di affermare anche con specifico riguardo alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste (sentenza n. 37 del 2021).

Né può venire in rilievo la competenza regionale in materia di «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale», perché ciò contrasterebbe «con le caratteristiche fondamentali delle articolazioni locali del Servizio sanitario nazionale quale disciplinato dalla legislazione nazionale [...] che, per questa parte, vincola espressamente le stesse Regioni a statuto speciale e le Province autonome» (sentenza n. 139 del 2022).

3.– Tanto preliminarmente precisato, è possibile procedere allo scrutinio delle singole questioni di legittimità costituzionale.

3.1.– Secondo il ricorrente, l'art. 1 della legge reg. Valle d'Aosta n. 31 del 2021, prevedendo che alla nomina del direttore generale dell'Azienda USL valdostana si possa attingere, per «più di una volta» (art. 13, comma 4, della legge reg. Valle d'Aosta n. 5 del 2000, come sostituito dalla disposizione impugnata), da una precedente rosa di candidati, lo consentirebbe anche nei casi di fisiologica scadenza dell'incarico, mentre l'art. 2, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 171 del 2016 richiederebbe l'espletamento di una nuova procedura per la formazione dell'elenco ristretto di candidati, limitando la possibilità di attingere, nell'arco di un triennio, dagli altri nominativi inclusi in quello precedentemente redatto solo nel caso eccezionale di decadenza o di mancata conferma dell'incarico.

La questione non è fondata.

Sebbene, in particolare, l'art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 171 del 2016 esprima principi fondamentali in materia di «tutela della salute», come riconosciuto da questa Corte, sia con specifico – seppur implicito – riferimento a tale disposizione (sentenza n. 87 del 2019), sia, più in generale, con riguardo a quelle relative a «un aspetto attinente alla selezione della dirigenza sanitaria apicale» (sentenza n. 209 del 2021), il denunciato vulnus non sussiste.

Infatti, poiché la scadenza dell'incarico di direttore generale dell'azienda sanitaria valdostana – unica in tutta la Regione – non può mai avvenire prima del triennio, atteso che la sua durata – per previsione statale (art. 2, comma 2, terzo periodo, del d.lgs. n. 171 del 2016), a cui rinvia, non disponendo diversamente, quella regionale (art. 13, comma 8, della legge reg. Valle d'Aosta n. 5 del 2000, come sostituito dall'art. 1 della legge reg. Valle d'Aosta n. 31 del 2021) – è compresa tra un minimo di tre e un massimo di cinque anni, non si può mai verificare il caso in cui, nell'ipotesi di scadenza fisiologica dell'incarico, sia ancora possibile attingere dall'elenco precedentemente definito. Tale facoltà è pertanto destinata a operare in fattispecie diverse, tra cui annoverare, in particolare, quelle di decadenza e di mancata conferma, previste dal legislatore statale.

Peraltro, nel silenzio serbato dalla normativa regionale impugnata in merito alle ipotesi in cui attingere dal precedente elenco ristretto, essa deve essere interpretata in senso rispettoso di quella statale evocata a parametro interposto (sentenza n. 70 del 2022; analogamente, proprio in materia di dirigenza sanitaria, sentenza n. 139 del 2022); il che non solo consente ulteriormente di escludere l'illegittimità costituzionale della disposizione, ma impedisce altresì d'intenderla nel senso paventato dal ricorrente anche nell'ipotesi in cui, in futuro, nel territorio valdostano venissero istituite altre aziende sanitarie.

3.2.– Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, l'art. 2, comma 2, della legge reg. Valle d'Aosta n. 31 del 2021, sostituendo il comma 3 dell'art. 16 della legge reg. Valle d'Aosta n. 5 del 2000, si porrebbe in contrasto con la normativa statale evocata a parametro interposto in materia di tutela della salute (artt. 2, comma 2-octies, 3, comma 6, e 3-bis, comma 2, del d.lgs. n. 502 del 1992, nonché art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 171 del 2016), in quanto prevederebbe una fattispecie di commissariamento nell'ipotesi di vacanza dell'ufficio di direttore generale a prescindere dalla sussistenza di comprovati e giustificati motivi, che rendano effettivamente impossibile provvedere alla nuova nomina mediante il procedimento ordinario.

La questione è fondata.

Questa Corte ha recentemente affermato che le Regioni «possono disciplinare l'istituto del commissariamento degli enti del Servizio sanitario regionale, per esigenze di carattere straordinario o in ragione di una comprovata e giustificata impossibilità di procedere alla nomina dei vertici aziendali secondo il procedimento ordinario» (sentenza n. 209 del 2021); dunque, non nel caso di mera vacanza dell'ufficio «poiché in tal modo sarebbe effettivamente violata la previsione di cui all'art. 3-bis, comma 2, del d.lgs. n. 502 del 1992, con elusione del termine perentorio di sessanta giorni per la copertura della stessa vacanza. Deve trattarsi, in altri termini, di una comprovata e giustificata impossibilità di procedere a tale copertura secondo il procedimento ordinario. Si pensi, ad esempio, al caso in cui la vacanza dell'incarico avvenga nella fase di avvicendamento tra una

legislatura e un'altra; a quello di dimissioni dell'intera dirigenza sanitaria; al caso di dimissioni del direttore generale per ragioni che rendano inopportuna la stessa supplenza da parte del direttore sanitario o amministrativo; agli interventi di razionalizzazione mediante accorpamento delle aziende sanitarie» (sentenza n. 87 del 2019).

Nella fattispecie, la disposizione regionale non ricollega il commissariamento né a un'esigenza straordinaria o a una generica comprovata e giustificata impossibilità di copertura della vacanza mediante l'ordinario procedimento, né, tantomeno, ad alcuna delle fattispecie esemplificativamente indicate da questa Corte.

Viceversa, nella normativa impugnata si rinvencono univoci elementi sistematici che inducono a interpretare la disposizione proprio in senso contrario, al contempo impedendone un'esegesi che la renda costituzionalmente compatibile.

Infatti, nel silenzio serbato dal legislatore regionale, la possibilità di commissariamento nell'ipotesi di vacanza dell'ufficio di direttore generale si accompagna, da un lato, all'alternativa dell'attribuzione delle funzioni «al direttore più anziano» – rilievo che consente di escludere la sussistenza di uno dei casi di straordinarietà o impossibilità di supplire altrimenti alla vacanza – e, dall'altro, all'astratta previsione che la procedura di nomina si svolga durante il periodo del commissariamento – come si desume dall'espressa considerazione del caso «in cui il nuovo direttore generale non sia stato nominato entro il termine del suddetto periodo, o dell'eventuale proroga» – evenienza che appare difficilmente compatibile con l'impossibilità di procedervi. A tanto si aggiunge l'ineludibile dato testuale per cui «gravi e giustificati motivi» – evocativi delle «esigenze di carattere straordinario» o della «comprovata e giustificata impossibilità» richieste dalla giurisprudenza costituzionale già citata – sono necessari solo per la proroga del commissariamento di un ulteriore periodo rispetto a quello iniziale, non anche per quest'ultimo, diversamente da quanto ci si sarebbe potuto attendere dal legislatore regionale ove avesse effettivamente inteso subordinarvi la nomina del commissario.

Alla luce delle considerazioni che precedono, la norma regionale, scollegando il commissariamento da esigenze di carattere straordinario o dall'impossibilità di sopperire alla vacanza dell'ufficio secondo il procedimento ordinario, viola la previsione di cui all'art. 3-bis, comma 2, del d.lgs. n. 502 del 1992 – espressivo di un principio fondamentale, alla stregua della giurisprudenza costituzionale poc'anzi richiamata – eludendo il termine perentorio di sessanta giorni ivi previsto per la copertura della vacanza stessa.

Per tali motivi va dunque dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, della legge reg. Valle d'Aosta n. 31 del 2021.

3.3.– L'art. 5 della legge reg. Valle d'Aosta n. 31 del 2021, che inserisce l'art. 23-bis nella legge reg. Valle d'Aosta n. 5 del 2000, viene impugnato sotto plurimi profili.

3.3.1.– Anzitutto, prevedendo che la composizione della commissione per la nomina del direttore amministrativo e del direttore sanitario debba includere anche un dirigente apicale della Regione o di altra amministrazione (art. 23-bis, comma 1, citato), la disposizione violerebbe i principi fondamentali in materia di tutela della salute espressi dall'art. 3 del d.lgs. n. 171 del 2016, che include tra i componenti della commissione di nomina soltanto esperti di qualificate istituzioni scientifiche indipendenti.

La questione è fondata.

La disposizione statale evocata a parametro interposto esprime un principio fondamentale in materia di tutela della salute sia alla stregua di quanto espressamente indicato dall'art. 11, comma 1, lettera p), della legge di delegazione 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), sia per la sua finalità di circoscrivere la scelta dei dirigenti tra i candidati in possesso di comprovati titoli e capacità professionali, allo scopo di affrancare la dirigenza sanitaria da condizionamenti di carattere politico e di privilegiare criteri di selezione che assicurino effettive capacità gestionali e un'elevata qualità manageriale (sentenze n. 209 del 2021 e n. 87 del 2019). Analogamente, questa Corte ha ritenuto espressiva di un principio

fondamentale in materia di tutela della salute la disposizione statale relativa alla scelta dei componenti della commissione di selezione tra i direttori di struttura complessa (sentenza n. 139 del 2022).

La norma regionale impugnata, disponendo che uno dei componenti sia un dirigente apicale della Regione o di altra amministrazione pubblica e solo i restanti due membri siano esperti di qualificate istituzioni scientifiche, altera la composizione della commissione rispetto al dettato dell'art. 3 del d.lgs. n. 171 del 2016.

Né quest'ultimo si presta a un'interpretazione tale da consentire detto scostamento, atteso che, testualmente, la commissione deve essere «composta da esperti [...], di cui uno designato dalla regione»: quest'ultima, dunque, non può che esercitare il suo potere all'interno di detta categoria, limitandosi a designare un solo componente che vi rientri. Una diversa conclusione risulterebbe incoerente con la valutazione dei titoli e del colloquio – prevista per la selezione degli interessati sia dalla norma statale sia da quella regionale – per la quale difetterebbe la specifica capacità tecnica. Peraltro, risulterebbe altresì contraddetto lo scopo della disposizione statale, indicato dalla relazione illustrativa del d.lgs. n. 171 del 2016, nell'intento «di garantire una selezione imparziale e meritocratica di tali importa[n]ti figure direttive che partecipano, unitamente al direttore generale, alla direzione dell'azienda», senza che, d'altra parte, venga in gioco l'esercizio di poteri discrezionali (Corte di cassazione, sezioni unite, ordinanza 22 ottobre 2021, n. 29558).

Del resto non può in alcun modo rilevare la natura dettagliata della disposizione statale, perché, alla luce della ratio sottesa alla stessa, un simile carattere si pone in rapporto di coesistenzialità e necessaria integrazione con le norme-principio che connotano il settore (ex aliis, sentenza n. 192 del 2017).

Infine, non può essere utilmente evocata un'esigenza di adeguamento della normativa nazionale alla realtà territoriale valdostana: da un lato, la disposizione statale non impone affatto di limitare la nomina a esperti appartenenti a istituzioni scientifiche ubicate nella medesima Regione; dall'altro, il legislatore regionale non può, in nome di asserite esigenze di adattamento alle specificità territoriali, introdurre deroghe alla disciplina unitaria di selezione della dirigenza sanitaria (sentenza n. 209 del 2021), considerando altresì che l'elenco di idonei formato dalla commissione valdostana è suscettibile di essere utilizzato anche dalle altre Regioni (art. 3, unico comma, primo periodo, del d.lgs. n. 171 del 2016).

L'art. 5 della legge reg. Valle d'Aosta n. 31 del 2021 deve dunque essere dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui, inserendo l'art. 23-bis, comma 1, nella legge reg. Valle d'Aosta n. 5 del 2000, dispone che la commissione sia composta «da un dirigente apicale della Regione o di altra amministrazione pubblica e da due esperti di qualificate istituzioni scientifiche o universitarie» anziché «da tre esperti di qualificate istituzioni scientifiche o universitarie».

3.3.2.– L'art. 5 della legge reg. Valle d'Aosta n. 31 del 2021 viene anche impugnato in quanto, in merito al requisito di esperienza necessario per la nomina a direttore sanitario, ha disposto – nel comma 4, lettera c), dell'art. 23-bis della legge reg. Valle d'Aosta n. 5 del 2000 – che i cinque anni di «attività di direzione tecnico-sanitaria presso enti o strutture pubblici o privati di media o grande dimensione, caratterizzata da autonomia gestionale e diretta responsabilità di risorse umane, tecniche o finanziarie» siano stati svolti «nei sette anni precedenti», specificazione non contenuta nell'art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 502 del 1992, espressamente richiamato dall'art. 3 del d.lgs. n. 171 del 2016.

La questione non è fondata.

L'art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 502 del 1992 è espressivo di principi fondamentali in materia di tutela della salute, come questa Corte ha avuto già modo di riconoscere (sentenze n. 155 del 2022 e n. 295 del 2009), peraltro in coerenza con il rilievo da attribuire ai requisiti curriculari, il cui possesso si collega all'esigenza di garantire un alto livello di professionalità dei candidati, a sua volta espressione del principio di buon andamento dell'azione amministrativa, data l'incidenza che la professionalità delle persone che ricoprono gli incarichi apicali esplica sul funzionamento delle strutture cui sono preposte, con inevitabili riflessi sulla qualità delle prestazioni sanitarie rese (sentenze n. 155 del 2022 e n. 159 del 2018).

Nella specie, tuttavia, il legislatore statale non si è premurato di indicare a quale distanza temporale dalla procedura selettiva il requisito in considerazione debba essere integrato. Né, alla stregua dell'art. 3 del d.lgs. n. 171 del 2016, ciò è rimesso all'«Accordo in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano», al quale, «fermi restando i requisiti previsti per il direttore amministrativo e il direttore sanitario dall'articolo 3, comma 7, e dall'articolo 3-bis, comma 9, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni», la disposizione demanda solo la definizione degli specifici criteri, destinati a confluire nell'avviso pubblico, alla cui stregua la commissione è chiamata a valutare «i titoli formativi e professionali, scientifici e di carriera presentati dai candidati».

Nulla avendo stabilito la legge statale in merito alla collocazione temporale del requisito, non si può ritenere che si tratti di un rapporto di coesistenzialità e necessaria integrazione con le norme-principio da essa espresse e si deve concludere che si tratti di profilo rimesso al legislatore regionale, vertendosi in una materia concorrente in cui, di regola, spetta alle Regioni dettare la disciplina di dettaglio «con l'autonomia e l'autodeterminazione che, nel disegno costituzionale, ad esse sono state riconosciute» (sentenza n. 181 del 2006), «[p]untualizzazione che non potrebbe certo ritenersi venuta meno in seguito alla riforma costituzionale del 2001, che ha ampliato le competenze regionali in materia sanitaria» (sentenza n. 87 del 2019).

Tra l'altro, la disciplina dettata dalla Regione è altresì conforme a quella di cui all'art. 1, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 10 dicembre 1997, n. 484 (Regolamento recante la determinazione dei requisiti per l'accesso alla direzione sanitaria aziendale e dei requisiti e dei criteri per l'accesso al secondo livello dirigenziale per il personale del ruolo sanitario del Servizio sanitario nazionale), allo stato non abrogato.

3.3.3.– L'art. 5 della legge reg. Valle d'Aosta n. 31 del 2021 è altresì impugnato nella parte in cui prevede – nel comma 1 dell'art. 23-bis della legge reg. Valle d'Aosta n. 5 del 2000 – per la nomina del direttore amministrativo e del direttore sanitario, requisiti «ulteriori, di competenza o di carriera, eventualmente stabiliti dalla Giunta regionale contestualmente all'approvazione dell'avviso pubblico», in difformità dagli artt. 3, comma 7, e 3-bis, comma 9, del d.lgs. n. 502 del 1992.

La questione è fondata.

Tali disposizioni statali, entrambe richiamate dall'art. 3 del d.lgs. n. 171 del 2016, esprimono principi fondamentali in materia di tutela della salute (sentenze n. 155 del 2022 e n. 295 del 2009), atteso che la disciplina dei requisiti in essi contenuta si ricollega all'esigenza di garantire un alto livello di professionalità dei candidati, a sua volta espressione del principio di buon andamento dell'azione amministrativa, data l'incidenza che la professionalità delle persone che ricoprono gli incarichi apicali esplica sul funzionamento delle strutture cui sono preposte, con inevitabili riflessi sulla qualità delle prestazioni sanitarie rese (sentenze n. 155 del 2022 e n. 159 del 2018).

Al contempo, l'esigenza di requisiti unitari e «omogenei a livello nazionale» (sentenza n. 155 del 2022) risulta perfettamente in linea con la facoltà normativamente riconosciuta al direttore generale (ex art. 3 del d.lgs. n. 171 del 2016) di attingere dagli elenchi «anche di altre regioni» per la nomina del direttore amministrativo e del direttore sanitario e con la previsione per cui la commissione valuta i titoli formativi e professionali, scientifici e di carriera presentati dai candidati, secondo specifici criteri indicati nell'avviso pubblico ma «definiti [...] con Accordo in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano», ossia unitariamente.

La genericità della previsione regionale, che consente all'organo politico (la Giunta regionale), in occasione dell'avviso pubblico relativo a ogni nomina, di indicare ulteriori requisiti non predefiniti, per quanto genericamente ancorati a «competenza» o «carriera», non solo altera l'uniformità di disciplina richiesta dal sistema, ma, per il margine di discrezionalità riconosciuto, sottopone la nomina del direttore amministrativo e del direttore sanitario al rischio del condizionamento politico, così vanificando le finalità perseguite dal legislatore statale (analogamente, sentenza n. 159 del 2018).

La resistente sostiene che i requisiti rimessi dalla disposizione regionale alla Giunta debbano essere intesi come ulteriori e corrispondenti a quelli che siano stati preventivamente indicati dall'accordo in Conferenza Stato-Regioni.

Al riguardo, tuttavia, occorre rilevare, da un lato, che tale correlazione non emerge affatto dal dettato normativo e, dall'altro, soprattutto, che il citato accordo riguarda la definizione dei criteri di valutazione dei titoli formativi e professionali, scientifici e di carriera dei candidati, non l'individuazione di requisiti aggiuntivi rispetto a quelli già indicati dal legislatore statale.

Si deve pertanto concludere che l'art. 5 della legge reg. Valle d'Aosta n. 31 del 2021 è costituzionalmente illegittimo nella parte in cui dispone – inserendo il comma 1 dell'art. 23-bis della legge reg. Valle d'Aosta n. 5 del 2000 – «e anche di quelli ulteriori, di competenza o di carriera, eventualmente stabiliti dalla Giunta regionale contestualmente all'approvazione dell'avviso pubblico».

L'illegittimità costituzionale 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), al termine «minimi» contenuto nell'art. 5 della legge reg. Valle d'Aosta n. 31 del 2021, in particolare nei commi 1, 3 e 4 dell'art. 23-bis, inserito nella legge reg. Valle d'Aosta n. 5 del 2000. Ciò in quanto detto termine si connette alla possibilità di introdurre requisiti ulteriori rispetto a quelli indefettibili indicati nominatim dalla legge regionale – già sostanzialmente coincidenti con quelli di cui alla normativa statale – per cui si tratta di previsione strettamente e funzionalmente correlata con la porzione della disposizione impugnata (sentenza n. 50 del 2021), costituendo con essa «un insieme organico, espressivo di una logica unitaria» (sentenza n. 186 del 2020).

3.4.– In ultimo, il ricorrente lamenta che l'art. 9, comma 4, della legge reg. Valle d'Aosta n. 31 del 2021, prevedendo che, «[i]n caso di vacanza dell'ufficio di direttore generale, senza che alla data di cui all'articolo 11, comma 2 [ossia, al 1° gennaio 2022], sia stata formalmente avviata la procedura di nomina ai sensi dell'articolo 13 della L.R. 5/2000, la procedura di cui all'articolo 1 è avviata entro trenta giorni dalla medesima data», disporrebbe in via transitoria e implicitamente che la disciplina dettata dall'art. 1 della legge reg. Valle d'Aosta n. 31 del 2021 non si applichi ai casi in cui, a tale data, «la suddetta procedura di nomina sia stata già avviata». In tal modo, essi risulterebbero regolati dal richiamato art. 13 della legge reg. Valle d'Aosta n. 5 del 2000, che, prescindendo da una valutazione comparativa dei candidati e dalla loro iscrizione nell'elenco istituito presso il Ministero della salute, contrasterebbe con quanto previsto dagli artt. 1 e 2 del d.lgs. n. 171 del 2016.

In disparte ogni altra considerazione – segnatamente in ordine alla correttezza dell'interpretazione della disposizione regionale, che le parti dimostrano di condividere – la questione è inammissibile.

Risulta chiaramente, alla luce della documentazione prodotta dalla resistente in allegato al proprio atto di costituzione, che al 1° gennaio 2022 l'ufficio di direttore generale dell'Azienda USL non era vacante, atteso che la nomina è intervenuta in epoca immediatamente precedente a detta data.

Poiché, dunque, la disposizione, nel significato che le parti le attribuiscono, non avrebbe ricevuto applicazione né mai potrebbe riceverla in futuro, trattandosi di regime transitorio, la questione è inammissibile per carenza di interesse concreto e attuale alla coltivazione del ricorso (ordinanza n. 1 del 2017), considerato che «il sindacato costituzionale deve trovare spazio ove la norma, seppure [...] a efficacia temporale limitata, abbia prodotto effetti» (sentenza n. 260 del 2017).

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, della legge della Regione Valle d'Aosta 9 novembre 2021, n. 31, recante «Modificazioni alla legge regionale 25 gennaio 2000, n. 5 (Norme per la razionalizzazione dell'organizzazione del Servizio socio-sanitario regionale e per il miglioramento della qualità e dell'appropriatezza delle prestazioni sanitarie, socio-sanitarie e socio-assistenziali prodotte ed erogate nella regione), e ulteriori disposizioni attinenti ai settori sanitario e sociale»;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 della legge reg. Valle d'Aosta n. 31 del 2021, nella parte in cui, inserendo l'art. 23-bis, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 5 del 2000, dispone che la commissione sia composta «da un dirigente apicale della Regione o di altra amministrazione pubblica e da due esperti di qualificate istituzioni scientifiche o universitarie» anziché «da tre esperti di qualificate istituzioni scientifiche o universitarie» e nella parte in cui dispone «e anche di quelli ulteriori, di competenza o di carriera, eventualmente stabiliti dalla Giunta regionale contestualmente all'approvazione dell'avviso pubblico»;

3) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 della legge reg. Valle d'Aosta n. 31 del 2021, nella parte in cui, inserendo l'art. 23-bis, commi 1, 3 e 4 della legge reg. Valle d'Aosta n. 5 del 2000, utilizza il termine «minimi»;

4) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 4, della legge reg. Valle d'Aosta n. 31 del 2021, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 1 e 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», dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Valle d'Aosta n. 31 del 2021, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 2, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 171 del 2016, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

6) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge reg. Valle d'Aosta n. 31 del 2021, nella parte in cui dispone «nei sette anni precedenti», promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 3, comma 7, 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), dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 luglio 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, Presidente

Angelo BUSCEMA, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 25 luglio 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 7 luglio 2022, n. 190

Materia: pubblico impiego, ordinamento civile, bilancio, coordinamento della finanza pubblica

Parametri invocati: artt. 3, 32, 81, terzo comma, 117, commi secondo, lettere e), l) e m), e terzo, e 118, primo comma, Cost.; artt. 14, lettera q), e 17, comma 1, lettera c), dello Statuto della Regione Siciliana)

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto:

- artt. 5, comma 1, lettera f), 14, 50 e da 53 a 57 della legge della Regione Siciliana 15 aprile 2021, n. 9 (*Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2021. Legge di stabilità regionale*)
- art. 14 della legge della Regione Siciliana 26 novembre 2021, n. 29 (*Modifiche alla legge regionale 15 aprile 2021, n. 9. Disposizioni varie*)

Esito: illegittimità costituzionale

Estensore nota: Alessandra Cecconi

Sintesi:

La sentenza in oggetto definisce il ricorso promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri avverso varie disposizioni della Regione Sicilia, contenute nella l.r. n. 9/2021 e nella successiva l.r. di modifica, n. 29/2021.

Viene esaminato in primo luogo l'art. 5, comma 1, lettera f) della l.r. n. 9/2021 con il quale si attribuisce al personale del comparto in servizio, a tempo indeterminato e determinato, presso l'ufficio speciale - C.U.C. (Centrale Unica di Committenza) "una retribuzione annua sostitutiva dei premi di cui al comma 4 dell'articolo 90 del CCRL vigente, nelle misure riconosciute dall'articolo 94 del CCRL vigente al personale del comparto in servizio presso l'UREGA. Trova, altresì, applicazione il comma 2 dell'articolo 94 del CCRL vigente"»

La Corte ritiene la norma illegittima ricordando come, a seguito del d.lgs 165/2001, il rapporto di lavoro nelle pubbliche amministrazioni è stato contrattualizzato, ed è stato superato il precedente modello che demandava la costituzione e gestione del rapporto di lavoro pubblico ad atti unilaterali della pubblica amministrazione.

L'art 45 del d.lgs. n. 165 del 2001 prevede infatti, che il trattamento economico fondamentale e accessorio è definito dai contratti collettivi, i quali stabiliscono, in coerenza con le disposizioni legislative vigenti, trattamenti economici accessori collegati: a) alla performance individuale; b) alla performance organizzativa con riferimento all'amministrazione nel suo complesso e alle unità organizzative o aree di responsabilità in cui si articola l'amministrazione; c) all'effettivo svolgimento di attività particolarmente disagiate ovvero pericolose o dannose per la salute. Per quanto di più diretto interesse nel caso di specie la norma stabilisce che per l'erogazione del salario accessorio, al fine di premiare il merito e la performance dei dipendenti, compatibilmente con i vincoli di finanza pubblica, sono destinate apposite risorse nell'ambito di quelle previste per il rinnovo del contratto collettivo nazionale di lavoro.

Secondo la giurisprudenza costante della Corte, richiamata nella sentenza in esame:

- la disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici rientra nella materia «ordinamento civile», attribuita in via esclusiva al legislatore statale dall'art. 117, comma 2, lettera l), Cost., con la conseguenza che le Regioni non possono alterare le regole che disciplinano tali rapporti privati;

- la materia dell'ordinamento civile investe la disciplina del trattamento economico e giuridico dei dipendenti pubblici e ricomprende tutte le disposizioni che incidono sulla regolazione del rapporto di lavoro;
- i principi desumibili dal d.lgs. n. 165/2001 costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica e si impongono, proprio in ragione della loro rilevanza economico-sociale, anche alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano;

Pertanto la disposizione in esame risulta attribuire indebitamente in via unilaterale al personale regionale oggetto della norma, una competenza economica in sostituzione dei premi previsti dal contratto collettivo regionale di lavoro vigente, così sottraendo la relativa regolamentazione alla negoziazione con le parti interessate, prerogativa riservata dalla legge statale alla contrattazione collettiva. Da qui l'invasione della competenza legislativa dello Stato nella materia «ordinamento civile» e la conseguente illegittimità costituzionale della disposizione.

Illegittimo è anche l'art. 14 della l.r. 9/2021 che prevede il riconoscimento dell'anzianità di servizio prestato presso le amministrazioni di provenienza per il personale già trasferito all'Agenzia regionale per i rifiuti e le acque e transitato nei ruoli dell'Amministrazione regionale, con la conseguente equiparazione di tale servizio a quello prestato presso l'amministrazione regionale ed effetti economici decorrenti dal 1° gennaio 2021.

La disposizione è in contrasto con l'art. 38, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011 perché non indica l'onere a regime derivante dall'impugnato art. 14, e ne rinvia la quantificazione alla legge di bilancio.

La violazione dell'art. 38 d. lgs. 118/2011, norma interposta, determina la lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia "armonizzazione dei bilanci pubblici".

La programmazione finanziaria statale e la redazione della manovra di stabilità, presuppongono da parte dello Stato la previa conoscenza di tutti i fattori che incidono sugli equilibri complessivi e sul rispetto dei vincoli nazionali ed europei (sentenza n. 184 del 2016). E la mancata considerazione degli oneri a regime vale a rendere la legge costituzionalmente illegittima per mancanza di copertura non soltanto se si tratta di spese obbligatorie, ma anche se si tratta di oneri solo "ipotetici".

“Ogniqualevolta si introduca una previsione legislativa che possa, anche solo in via ipotetica, determinare nuove spese, occorr[e] sempre indicare i mezzi per farvi fronte» (ex multis, sentenze n. 163 del 2020 e n. 307 del 2013). In tal senso, già l'art. 19 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica) stabilisce che le leggi e i provvedimenti che comportano oneri, anche sotto forma di minori entrate, a carico dei bilanci delle amministrazioni pubbliche devono contenere la previsione dell'onere stesso e l'indicazione della copertura finanziaria riferita ai relativi bilanci, annuali e pluriennali. Anche le autonomie speciali sono tenute, difatti, a indicare la copertura finanziaria delle leggi che prevedono nuovi o maggiori oneri a carico della loro finanza e della finanza di altre amministrazioni pubbliche ai sensi dell'art. 81, terzo comma, Cost.”

Altra disposizione oggetto di impugnazione è l'articolo 50 della l.r. 9/2021 che la Corte ritiene prevedere opzioni incompatibili con la disciplina dei rapporti con specialisti ambulatoriali interni, veterinari e altre professionalità sanitarie (biologi, chimici, psicologi), contenuta nell'Accordo collettivo nazionale 31 marzo 2020, accordo al quale è demandata, dall'art. 8 d.lgs 502/1992, la disciplina dell'incremento orario degli specialisti ambulatoriali.

In base all'Accordo, l'Azienda sanitaria, in relazione alle disponibilità, deve individuare l'avente diritto all'incremento orario nel rigoroso rispetto dei soli criteri dallo stesso previsti, criteri che non possono essere modificati con legge regionale.

La disposizione impugnata prevede, invece, il requisito della previa titolarità di incarico quinquennale, del tutto assente nell'Accordo.

La giurisprudenza costituzionale è ferma nel riconoscere che la disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici, a seguito della privatizzazione, rientra nella materia "ordinamento

civile” e spetta in via esclusiva al legislatore nazionale e pertanto *“il legislatore regionale ha quindi esercitato una competenza nella materia «ordinamento civile» riservata in via esclusiva al legislatore statale dall’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. Non rileva, infatti, che l’art. 14, lettera q), dello statuto regionale assegni alla Regione Siciliana la competenza legislativa sullo stato giuridico ed economico degli impiegati e funzionari regionali perché è evidente che tale prerogativa deve essere rispettosa del quadro normativo statale. Pertanto l’art. 50 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021 è costituzionalmente illegittimo”*.

Vengono quindi esaminati gli articoli 53, 54 e 55 le cui censure afferiscono alla determinazione dei LEA. Pertanto la Corte premette all’esame delle disposizioni un sintetico ma chiaro riassunto del riparto di competenze al riguardo.

L’articolo 53 della l.r. 9/2021 prevede l’erogazione di un farmaco innovativo (Zolgensma) in difformità dai casi individuati nella determinazione dell’AIFA n. 277 del 21 marzo 2021.

Afferma la Corte che la determinazione dell’AIFA rappresenta un vincolo per le Regioni in materia di coordinamento della finanza pubblica, in quanto individua i criteri di rimborsabilità dei farmaci innovativi, ai sensi dell’art. 1, comma 4-bis, del d.l. n. 536 del 1996, come convertito.

Rileva poi che la Regione Sicilia si trova in fase di “Programma di consolidamento e sviluppo”, e pertanto non può erogare prestazioni sanitarie “extra-LEA”, e che la disposizione in esame, erodendo le risorse necessarie al finanziamento esclusivo delle prestazioni essenziali, determina conseguentemente e congiuntamente la violazione degli artt. 81, terzo comma, e 117, commi secondo, lettera m), e terzo, Cost.

La vincolatività del Programma operativo di consolidamento e sviluppo è da considerarsi espressione del principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria e del correlato principio di coordinamento della finanza pubblica, poiché esso è adottato per la prosecuzione del piano di rientro (sentenza n. 130 del 2020).

Inoltre con riguardo alla fattispecie in oggetto, a fronte della peculiare natura del farmaco in questione, la Corte ribadisce che *“un intervento sul merito delle scelte terapeutiche in relazione alla loro appropriatezza non potrebbe nascere da valutazioni di pura discrezionalità politica dello stesso legislatore, bensì dovrebbe prevedere 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» (sentenza n. 8 del 2011; nonché, in tal senso, sentenze n. 338 del 2003, n. 26 del 2002 e n. 185 del 1988).”*

Con riguardo all’art. 54, commi 2 e 3, che prevede l’esclusione dalla partecipazione al costo del cosiddetto NIPT test (screening prenatale) effettuato presso i centri regionali per le donne residenti in Sicilia e autorizza una spesa a carico del sistema sanitario nazionale pari a euro quattro milioni per l’adeguamento di strutture e impianti a ciò finalizzati, la Corte rileva che tali indagini diagnostiche, non sono inserite nell’elenco di cui all’Allegato 10/C al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 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*).

Detto allegato costituisce la fonte che determina le prestazioni specialistiche esenti rientranti nella diagnostica prenatale e non comprende il test NIPT: pertanto la prestazione individuata dalla norma impugnata rappresenta un livello superiore di prestazioni, erogabili dalle Regioni a carico del sistema sanitario regionale a condizione che non si trovino in piano di rientro o, comunque sia, non siano sottoposte a misure di monitoraggio equiparabili a tale piano (da ultimo, sentenza n. 161 del 2022) e rappresentano quindi un livello di assistenza superiore, che la Regione non può erogare, ai sensi degli accordi sottoscritti con il piano di rientro.

Da qui la fondatezza della questione in riferimento all’art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., e la lesione degli artt. 81, terzo comma, e 117, terzo comma, Cost., in relazione all’art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004, in conseguenza dell’erosione delle risorse disponibili afferenti al capitolo relativo ai LEA, per il finanziamento dei macchinari; nonché per la copertura delle ulteriori prestazioni che comunque la Regione intenderebbe erogare, non essendo quantificato l’onere relativo.

Analoghe considerazioni determinano la dichiarazione di illegittimità dell'art. 55 l.r. 9/2021 che autorizza l'Assessore alla salute a consentire la prescrivibilità di alcuni farmaci antinfiammatori non-steroidi in fascia A, a carico del Servizio sanitario nazionale per patologie non incluse nell'apposito elenco elaborato dall'AIFA.

La disposizione configura un livello ulteriore di assistenza sanitaria, che le Regioni possono erogare con oneri a carico del bilancio regionale ad una duplice condizione: l'assenza del piano di rientro, la separata evidenziazione nel bilancio regionale.

Essendo la Regione Sicilia in vigenza del piano di monitoraggio, la sottrazione di risorse dal capitolo vincolato all'erogazione dei LEA per destinarle a prestazioni non rientranti nei relativi elenchi, determina la violazione della competenza esclusiva dello Stato a fissare i LEA, nonché dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica e di tutela della salute, adottati dallo Stato con le richiamate norme interposte, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. Dal che consegue l'illegittimità costituzionale della disposizione regionale.

Viene quindi esaminata l'impugnativa relativa all'art. 56 l.r. 9/2021 con la quale viene assegnato all'ufficio della Rete mediterranea per la salute degli animali (REMESA) con sede in Palermo, presso l'Istituto zooprofilattico sperimentale della Sicilia, un contributo pari a euro 250 mila, per l'esercizio finanziario 2021, per lo svolgimento di attività istituzionale, e vengono posti i relativi oneri a carico «delle risorse destinate al finanziamento dell'Istituto Zooprofilattico Sperimentale».

La Corte ritiene necessario premettere la ricostruzione del contesto normativo di riferimento tanto degli istituti zooprofilattici sperimentali (IZS), quanto del REMESA, nonché i profili costituzionali del Fondo sanitario nazionale, nella quota vincolata agli IZS.

Gli IZS sono enti che fanno parte del SSN e, per le funzioni che svolgono (si pensi a quelle di tutela igienico-sanitaria e di sicurezza veterinaria: sentenza n. 173 del 2014), intersecano diversi ambiti materiali, sui quali insistono, competenze legislative esclusive statali e concorrenti (quali la profilassi internazionale, la tutela della salute, la prevenzione e la ricerca).

Lo stesso riparto delle funzioni amministrative correlate al funzionamento degli IZS denota tale commistione di competenze, posto che non sono state oggetto di devoluzione completa alle Regioni, permanendo in capo al Governo quelle relative all'esercizio delle competenze legislative esclusive (da ultimo, sentenza n. 234 del 2021).

Tale concorrenza di competenze si riflette anche sul sistema di finanziamento degli IZS in quanto il fondo per gli IZS viene istituito con legge statale come quota vincolata del Fondo sanitario nazionale, ma la sua quantificazione e, soprattutto, la sua ripartizione prevedono una fase concertativa con la partecipazione delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Con delibera CIPE 14 maggio 2020, n. 20 (Fondo sanitario nazionale 2020 - Riparto delle disponibilità finanziarie per il Servizio sanitario nazionale) sono state recepite le diverse intese acquisite nella Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

La Tabella B, contenuta nell'Allegato 2 alla citata delibera CIPE del 14 maggio 2020, intitolata «FSN 2020 – riparto tra le Regioni di alcune poste a destinazione vincolata o per attività non rendicontate dalle aziende sanitarie delle disponibilità finanziarie per il servizio sanitario nazionale», individua, fra gli enti destinatari delle menzionate risorse vincolate, da un lato «Regioni e Province autonome», dall'altro gli «Istituti Zooprofilattici Sperimentali».

La stessa destina complessivamente all'IZS della Sicilia la somma di euro 23.230.071, di cui euro 22.236.637 sono vincolati al funzionamento dell'IZS (il restante per gli oneri contrattuali del personale IZS degli anni precedenti).

La norma regionale impugnata prevede di destinare all'ufficio palermitano del REMESA la somma di euro 250 mila, mediante impiego delle risorse «destinate al finanziamento dell'Istituto Zooprofilattico Sperimentale» e quindi destina risorse vincolate al funzionamento degli IZS ad un soggetto diverso (l'ufficio palermitano del REMESA) e per uno scopo diverso (attività istituzionali di detto ufficio).

Ne risulta evidente il contrasto con i vincoli di destinazione stabiliti dal legislatore statale e la conseguente violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Altra impugnazione riguarda l'art. 57 che autorizza l'Assessorato regionale dell'agricoltura ad avviare progetti innovativi per sopperire alle richieste derivanti dal rapporto di fabbisogno accertato dalle autorità sanitarie nazionali di produzione di "cannabis terapeutica".

La Corte richiama quanto già più volte affermato con riguardo a norme regionali di analogo contenuto: la disciplina autorizzatoria statale in materia di coltivazione di stupefacenti «rientra tra i principi fondamentali in materia di tutela della salute, essendo posta a garanzia di un diritto fondamentale della persona» (sentenza n. 141 del 2013).

Le funzioni amministrative in materia di autorizzazione alla coltivazione di cannabis a scopo terapeutico, sono attribuite al livello centrale al fine di garantire un adeguato livello unitario di tutela della salute su tutto il territorio nazionale (art. 17, comma 1, del d.P.R. n. 309 del 1990)

Spettano all'Ufficio centrale stupefacenti del Ministero della salute le competenze amministrative relative all'impiego di sostanze stupefacenti a fini medici, posto che tali funzioni sono state espressamente escluse dalla devoluzione alle Regioni ai sensi dell'art. 112, comma 3, lettera a), 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).

La disposizione regionale in esame prevede una autorizzazione ex lege dell'Assessorato all'agricoltura per l'avvio di progetti sperimentali, assimilabile a una sorta di "autorizzazione preventiva", che però, per quanto ora richiamato, esula del tutto dalle competenze regionali.

Viene infine esaminato l'art. 14 della l.r. n. 29/2021 (impugnato con successivo ricorso) che – per il rilancio dell'economia della Sicilia mediante il ripristino dei flussi turistici post pandemia Covid - autorizza per l'esercizio finanziario 2021 l'ulteriore spesa per complessivi euro 1.061.600,00 per il trattamento accessorio del personale a tempo indeterminato utilizzato per interventi di sicurezza e di vigilanza nei luoghi della cultura.

La Corte richiama i contenuti dell'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017, norma che, secondo consolidata giurisprudenza, "*pone un limite generale al trattamento economico del personale pubblico e ha natura di principio di coordinamento della finanza pubblica, essendo tale spesa una delle più frequenti e rilevanti cause di disavanzo pubblico (sentenze n. 212 e n. 20 del 2021, n. 191 del 2017, n. 218 del 2015 e n. 215 del 2012)*".

La Regione non può quindi effettuare integrazioni e incrementi che vadano in senso opposto all'armonizzazione che ispira la predetta norma interposta.

La previsione di maggiori oneri da destinare ai trattamenti economici del personale si pone in netto contrasto con gli obiettivi di finanza pubblica, oltre che con lo specifico obiettivo di riduzione della spesa per il personale, che la Regione si è prefissata in accordo con lo Stato, come recepito anche nel «Piano di rientro della Regione Siciliana del disavanzo in attuazione dell'Accordo Stato-Regione sottoscritto dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dal Presidente della Regione Siciliana il 14 gennaio 2021» ed allegato alla legge di approvazione del bilancio di previsione della Regione.

La riduzione del trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, rappresenta una delle condizioni contenute nel richiamato piano di rientro e la disposizione regionale che destina, invece, un maggiore importo per il trattamento accessorio del personale a tempo indeterminato utilizzato per interventi di sicurezza e di vigilanza nei luoghi della cultura, si pone in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., per violazione dei principi fondamentali nella materia «coordinamento della finanza pubblica», in relazione alle norme interposte.

SENTENZA N. 190
ANNO 2022

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giuliano AMATO; Giudici : Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 5, comma 1, lettera f), 14, 36, 41, comma 3, 50 e da 53 a 57 della legge della Regione Siciliana 15 aprile 2021, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2021. Legge di stabilità regionale), e degli artt. 4, comma 1, e 14 della legge della Regione Siciliana 26 novembre 2021, n. 29 (Modifiche alla legge regionale 15 aprile 2021, n. 9. Disposizioni varie), promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi notificati il 21 giugno 2021 e il 31 gennaio 2022, depositati in cancelleria il 30 giugno 2021 e il 1° febbraio 2022, iscritti, rispettivamente, al n. 33 del registro ricorsi 2021 e al n. 8 del registro ricorsi 2022 e pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica, prima serie speciale, n. 32 dell'anno 2021 e n. 9 dell'anno 2022.

Visti gli atti di costituzione della Regione Siciliana;

udito nell'udienza pubblica del 7 giugno 2022 il Giudice relatore Angelo Buscema;

uditi gli avvocati dello Stato Emanuele Feola e Beatrice Gaia Fiduccia per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Gianluigi Maurizio Amico per la Regione Siciliana, quest'ultimo in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021;

deliberato nella camera di consiglio del 7 luglio 2022.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.- Con ricorso depositato il 30 giugno 2021 e iscritto al registro ricorsi n. 33 del 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento complessivamente agli artt. 3, 32, 81, terzo comma, 117, commi secondo, lettere e), l) e m), e terzo, e 118, primo comma, della Costituzione, nonché agli artt. 14, lettera q), e 17, comma 1, lettera c), di cui al regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione Siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 5, comma 1, lettera f), 14, 36, 41, comma 3, 50, 53, 54, commi 2 e 3, 55, 56 e 57 della legge della Regione Siciliana 15 aprile 2021, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2021. Legge di stabilità regionale).

Con ricorso depositato il 1° febbraio 2022 e iscritto al registro ricorsi n. 8 del 2022 il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 4, comma 1, e 14 della legge della Regione Siciliana 26 novembre 2021, n. 29 (Modifiche alla legge regionale 15 aprile 2021, n. 9. Disposizioni varie). L'art. 4, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 29 del 2021 modifica l'art. 36 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021 impugnato con il ricorso n. 33 del 2021.

Con atto del 27 maggio 2022 la difesa regionale, prendendo atto della nota 25 maggio 2022, n. 15563, con la quale l'Assessorato regionale della famiglia, delle politiche sociali e del lavoro ha chiesto alla Presidenza del Consiglio dei ministri-Dipartimento affari regionali (DAR), il rinvio delle udienze fissate per il 7 giugno 2022, limitatamente agli artt. 36 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021 e 4, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 29 del 2021, in quanto è intendimento del Governo regionale apportare modifiche alle norme impugnate – di raccordo con lo stesso Dipartimento statale – che siano soddisfattive delle ragioni del Governo nazionale, ha presentato istanza di rinvio dell'udienza fissata per il 7 giugno 2022, limitatamente ai predetti articoli.

Il ricorrente, con atto depositato il 30 maggio 2022, ha aderito all'istanza di rinvio presentata dalla Regione e il Presidente della Corte costituzionale, con decreto del 1° giugno 2022, ha disposto il rinvio a nuovo ruolo la discussione dei giudizi di cui all'art. 36 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021 (ricorso iscritto al n. 33 del reg. ric. 2021) e dell'art. 4, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 29 del 2021 (ricorso iscritto al n. 8 del reg. ric. 2022).

Alla luce di quanto esposto, considerata l'evidente connessione, vanno pertanto riuniti i giudizi inerenti ai ricorsi presentati dal Presidente del Consiglio dei ministri.

2.– Preliminarmente, occorre evidenziare che, con atto depositato il 20 maggio 2022, lo Stato ha annunciato la rinuncia al ricorso limitatamente all'impugnazione dell'art. 41, comma 3, della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021, giusta delibera adottata dal Consiglio dei Ministri in data 17 maggio 2022. La difesa regionale ha accettato la rinuncia con atto depositato il successivo 26 maggio.

Pertanto, in armonia con le indicazioni della giurisprudenza costituzionale, va dichiarata l'estinzione del processo relativamente alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 41, comma 3, della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, vigente *ratione temporis* (ex plurimis, sentenze n. 123 e n. 114 del 2022, n. 199 e n. 63 del 2020; ordinanza n. 23 del 2020).

3.– Occorre dunque esaminare in questa sede le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 5, comma 1, lettera f), 14, 50, 53, 54, commi 2 e 3, 55, 56 e 57 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021 e 14 della legge reg. Siciliana n. 29 del 2021.

4.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 5, comma 1, lettera f), della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021, che modifica l'art. 55 della legge della Regione Siciliana 7 maggio 2015, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2015. Legge di stabilità regionale) e successive modificazioni, aggiungendo, dopo il comma 7, il comma 7-bis.

La disposizione impugnata stabilisce: «[a]l personale del comparto in servizio a tempo indeterminato e determinato presso l'ufficio speciale - C.U.C., oltre al trattamento accessorio di cui al comma 7 dell'articolo 16 della legge regionale 15 maggio 2000, n. 10 e successive modificazioni è riconosciuta, a valere sul Fondo istituito con Delib. G.R. n. 387 del 24 novembre 2004, una retribuzione annua sostitutiva dei premi di cui al comma 4 dell'articolo 90 del CCRL vigente, nelle misure riconosciute dall'articolo 94 del CCRL vigente al personale del comparto in servizio presso l'UREGA. Trova, altresì, applicazione il comma 2 dell'articolo 94 del CCRL vigente».

Ad avviso del ricorrente tale disposizione, nel derogare al principio che riserva alla contrattazione collettiva il trattamento economico del personale pubblico contrattualizzato, desumibile dagli artt. 2, comma 3, e 45, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), si porrebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, che attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato la disciplina della materia «ordinamento civile».

Il ricorrente afferma che, a seguito della contrattualizzazione del pubblico impiego, i principi generali fissati dalla legge statale nella materia costituiscono limiti di diritto privato fondati sull'esigenza, connessa al precetto costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti fra privati. Tali principi si imporrebbero anche alle Regioni a statuto speciale (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 16 del 2020 e n. 154 del 2019).

In particolare, per quanto attiene alla Regione Siciliana, l'applicazione dei predetti principi non sarebbe preclusa dalla previsione contenuta nell'art. 14, lettera q), dello statuto speciale che, pur attribuendo alla competenza legislativa esclusiva della Regione la disciplina dello stato giuridico ed economico dei dipendenti regionali, incontrerebbe – in virtù di quanto previsto dallo stesso statuto di autonomia – i limiti derivanti dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica (è citata la sentenza di questa Corte n. 172 del 2018) che, in quanto tali, si impongono anche alla potestà legislativa esclusiva delle Regioni autonome (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 93 del 2019, n. 201 e n. 178 del 2018).

4.1.– La questione è fondata per i motivi di seguito indicati.

La disciplina del pubblico impiego, originariamente contenuta nel decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1957, n. 3 (Testo unico degli impiegati civili dello Stato), stabiliva che il rapporto di lavoro pubblico era costituito e gestito per atto unilaterale della pubblica amministrazione quale esercizio di un potere pubblico. In seguito, il legislatore ha avviato una profonda riforma del pubblico impiego finalizzata ad accrescere l'efficienza delle amministrazioni anche in relazione a quella dei corrispondenti uffici e servizi dei Paesi dell'Unione europea, a razionalizzare il costo del lavoro pubblico, contenendo la spesa complessiva per il personale, diretta e indiretta, a realizzare la migliore utilizzazione delle risorse umane nelle pubbliche amministrazioni, assicurando la formazione e lo sviluppo professionale dei dipendenti, applicando condizioni uniformi rispetto a quelle del lavoro privato e garantendo pari opportunità alle lavoratrici e ai lavoratori.

L'art 45, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001 prevede che il trattamento economico fondamentale e accessorio è definito dai contratti collettivi, i quali stabiliscono, in coerenza con le disposizioni legislative vigenti, trattamenti economici accessori collegati: a) alla performance individuale; b) alla performance organizzativa con riferimento all'amministrazione nel suo complesso e alle unità organizzative o aree di responsabilità in cui si articola l'amministrazione; c) all'effettivo svolgimento di attività particolarmente disagiate ovvero pericolose o dannose per la salute.

Il predetto art. 45 stabilisce, in sostanza, che per l'erogazione del salario accessorio, al fine di premiare il merito e la performance dei dipendenti, compatibilmente con i vincoli di finanza pubblica, sono destinate apposite risorse nell'ambito di quelle previste per il rinnovo del contratto collettivo nazionale di lavoro.

La giurisprudenza di questa Corte ha costantemente affermato che la disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici rientra nella materia «ordinamento civile», attribuita in via esclusiva al legislatore statale dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. (sentenze n. 146, n. 138 e n. 10 del 2019). Ciò comporta che le Regioni non possono alterare le regole che disciplinano tali rapporti privati (ex multis, sentenza n. 282 del 2004).

Questa Corte ha inoltre ribadito, anche recentemente, che «[l]a materia dell'ordinamento civile, riservata in via esclusiva al legislatore statale, investe la disciplina del trattamento economico e giuridico dei dipendenti pubblici e ricomprende tutte le disposizioni che incidono sulla regolazione del rapporto di lavoro (ex plurimis, sentenze n. 175 e n. 72 del 2017, n. 257 del 2016, n. 180 del 2015, n. 269, n. 211 e n. 17 del 2014)» (sentenza n. 257 del 2020)» (sentenza n. 25 del 2021).

La giurisprudenza costituzionale è, altresì, costante nell'affermare che i principi desumibili dal d.lgs. n. 165 del 2001 costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica. I principi desumibili da tali norme si impongono, proprio in ragione della loro rilevanza economico-sociale, anche alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano (in tal senso, sentenze n. 93 del 2019, n. 201 e n. 178 del 2018).

Con riguardo alla disciplina dei rapporti di lavoro pubblico e alla loro contrattualizzazione, è stato affermato da questa Corte che «i principi fissati dalla legge statale in materia “costituiscono tipici limiti di diritto privato, fondati sull'esigenza, connessa al precetto costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti fra privati e, come tali, si impongono anche alle Regioni a statuto speciale [...]”» (sentenza n. 154 del 2019; nello stesso senso, sentenze n. 232 e n. 81 del 2019, n. 234 del 2017, n. 225 e n. 77 del 2013).

Sul punto non può essere condivisa la tesi secondo cui, in forza dell'art. 14, lettera q), dello statuto, che le attribuisce la competenza legislativa esclusiva in materia di stato giuridico ed economico del proprio personale, la Regione Siciliana sarebbe legittimata ad adottare la disposizione impugnata.

Al contrario, la competenza regionale incontra, secondo quanto previsto dallo stesso statuto siciliano, i limiti assimilati a quelli derivanti dalle norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica (così, tra l'altro, sentenza n. 172 del 2018) e, conseguentemente, quelli specificati dalle norme interposte.

La disposizione regionale, contrariamente a quanto ritiene la Regione Siciliana, interviene attribuendo indebitamente in via unilaterale al personale regionale, in servizio a tempo indeterminato e determinato presso l'ufficio speciale Centrale unica di committenza (CUC), una competenza economica in sostituzione dei premi previsti dal comma 4 dell'art. 90 del contratto collettivo regionale di lavoro (CCRL) vigente. Viene in tal modo sottratta la relativa regolamentazione alla negoziazione con le parti interessate, prerogativa riservata dalla legge statale alla contrattazione collettiva. Ne consegue l'invasione della competenza legislativa dello Stato nella materia «ordinamento civile». Anche le provvidenze accessorie – previste dall'articolo 94 del CCRL per il personale del comparto in servizio presso l'Ufficio regionale per l'espletamento di gara per l'appalto di lavori pubblici (UREGA) – che la Regione attribuisce con disposizione legislativa al personale in servizio presso l'Ufficio CUC sono riservate alla contrattazione tra le parti e, pertanto, esse non possono essere oggetto di normazione regionale. Dal che l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, lettera f), della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021.

5.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha, altresì, impugnato l'art. 14 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021.

L'art. 14 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021 stabilisce che «1. Al personale già trasferito all'Agenzia regionale di cui all'articolo 7 della legge regionale 22 dicembre 2005, n. 19 e successive modificazioni, per mobilità e transitato nei ruoli dell'Amministrazione regionale in applicazione dell'articolo 9, comma 2, della legge regionale 16 dicembre 2008, n. 19 e successive modificazioni è riconosciuta, con effetti economici decorrenti dal 1° gennaio 2021, l'anzianità di servizio prestato presso le amministrazioni di provenienza. Tale servizio è equiparato a servizio prestato presso l'amministrazione regionale. 2. Per le finalità di cui al comma 1 è autorizzata, per gli esercizi finanziari 2021, 2022 e 2023, la spesa annua di euro 497.242,00 (Missione 1, Programma 10, capitolo 10815 7). A decorrere dall'esercizio finanziario 2024 si provvede ai sensi del comma 1 dell'articolo 38 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118».

La disposizione in esame contrasterebbe con l'art. 38, comma 1, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42) in quanto, in difformità dal disposto del predetto art. 38, non provvederebbe ad indicare l'onere a regime derivante dall'applicazione del comma 1 dell'art. 14 ma rinvierebbe la quantificazione dell'onere annuo alla legge di bilancio. La violazione della norma interposta determinerebbe la lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia «armonizzazione dei bilanci pubblici».

La normativa impugnata violerebbe, inoltre, il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., principio direttamente applicabile anche alle Regioni autonome in quanto rientrante fra i principi fondamentali dell'ordinamento giuridico costituzionale. Difatti, essa consentirebbe agli ex dipendenti dell'Agenzia regionale rifiuti e acque della Sicilia (ARRA) il riconoscimento dell'anzianità di servizio maturata prima di essere assunti presso la predetta Agenzia, a prescindere dalla natura giuridica pubblica o privata dell'originario datore di lavoro e dai servizi concretamente prestati presso di esso e anche ai fini delle progressioni economiche orizzontali, introducendo, rispetto alla disciplina generale della mobilità nel pubblico impiego, un regime di favore per il suddetto personale rispetto a tutti gli altri dipendenti pubblici, ivi inclusi gli altri dipendenti regionali.

Infine, la disposizione impugnata violerebbe il principio di cui agli artt. 2, comma 3, e 45, comma 1, del decreto legislativo n. 165 del 2001, che riserva alla contrattazione collettiva il trattamento economico del personale pubblico contrattualizzato, riconoscendo agli ex dipendenti dell'ARRA un miglioramento del trattamento economico fondamentale e accessorio non contemplato dalla contrattazione collettiva. Il contrasto con le norme interposte produrrebbe la lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Il rimettente ritiene che l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata non possa essere esclusa dalla previsione di cui all'art. 14, lettera q), dello statuto di autonomia, giacché la competenza legislativa esclusiva ivi prevista in materia di stato giuridico ed economico del personale regionale incontrerebbe i limiti derivanti dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, quali sono, appunto, i principi ricavabili dal testo unico del pubblico impiego.

5.1. – La questione è fondata per i motivi di seguito indicati.

La disposizione in esame è in contrasto con l'art. 38, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011 perché, in difformità da quanto previsto dalla predetta norma, non indica l'onere a regime derivante dall'impugnato art. 14, rinviandone invece la quantificazione alla legge di bilancio.

La violazione della norma interposta determina la lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia «armonizzazione dei bilanci pubblici». Essa, infatti prevede, per il personale già trasferito all'Agenzia regionale per i rifiuti e le acque e transitato nei ruoli dell'Amministrazione regionale, il riconoscimento dell'anzianità di servizio prestato presso le amministrazioni di provenienza. Tale servizio viene così equiparato a quello prestato presso l'amministrazione regionale con effetti economici decorrenti dal 1° gennaio 2021.

In violazione del principio di copertura della spesa, il comma 2 – per gli anni dal 2021 al 2023 – autorizza una spesa annuale di euro 497.242,00 e, con decorrenza dall'esercizio finanziario 2024, stabilisce che «si provvede ai sensi del comma 1 dell'articolo 38 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118». Così disponendo, la norma entra in contraddizione con il richiamato art. 38 del d.lgs. n. 118 del 2011.

Questa Corte è ferma nel ritenere che il parametro dell'armonizzazione dei bilanci «per effetto delle strette interrelazioni tra i principi costituzionali [...] è servente al coordinamento della finanza pubblica, dal momento che la sincronia delle procedure di bilancio è collegata alla programmazione finanziaria statale e alla redazione della manovra di stabilità, operazioni che presuppongono da parte dello Stato la previa conoscenza di tutti i fattori che incidono sugli equilibri complessivi e sul rispetto dei vincoli nazionali ed europei» (sentenza n. 184 del 2016). Secondo la richiamata giurisprudenza costituzionale, la mancata considerazione degli oneri a regime vale a rendere la legge costituzionalmente illegittima per mancanza di copertura non soltanto se si tratta di spese obbligatorie, ma anche se si tratta di oneri solo «ipotetici».

In proposito, questa Corte ha osservato che «ogniquale volta si introduca una previsione legislativa che possa, anche solo in via ipotetica, determinare nuove spese, occorr[e] sempre indicare i mezzi per farvi fronte» (ex multis, sentenze n. 163 del 2020 e n. 307 del 2013). In tal senso, già l'art. 19 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica) stabilisce che le leggi e i provvedimenti che comportano oneri, anche sotto forma di minori entrate, a carico dei bilanci delle amministrazioni pubbliche devono contenere la previsione dell'onere stesso e l'indicazione della copertura finanziaria riferita ai relativi bilanci, annuali e pluriennali. Anche le autonomie speciali sono tenute, difatti, a indicare la copertura finanziaria delle leggi che prevedono nuovi o maggiori oneri a carico della loro finanza e della finanza di altre amministrazioni pubbliche ai sensi dell'art. 81, terzo comma, Cost.

5.2.– Restano assorbiti gli ulteriori motivi proposti dal Presidente del Consiglio dei ministri.

6.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha, inoltre, impugnato l'art. 50 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021 in riferimento agli artt. 3, 117, secondo comma, lettera l), Cost. per violazione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia «ordinamento civile» e agli artt. 14, lettera q), e 17, comma 1, lettera f), dello statuto della Regione Siciliana.

La disposizione impugnata prevede che «1. Entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, le Aziende del Servizio Sanitario Regionale e l'Istituto Zooprofilattico Sperimentale della Sicilia procedono ad incrementare le ore di incarico a tempo indeterminato a ciascun medico veterinario specialista ambulatoriale interno, già titolare di incarico da almeno 5 anni, per il raggiungimento di almeno trenta ore di incarico settimanali per medico-veterinario. 2. Gli incrementi di orario eccedenti la quota di almeno trenta ore settimanali di cui al comma 1 devono essere motivati e autorizzati dall'Assessorato regionale della Salute, sulla base di una preventiva ricognizione del fabbisogno delle prestazioni e delle attività programmate o programmabili, relative alla specialistica ambulatoriale veterinaria, presso ciascuna Azienda sanitaria provinciale e presso la sede dell'Istituto zooprofilattico sperimentale della Sicilia e possono essere attribuiti nel rispetto del vincolo dell'equilibrio economico del bilancio aziendale. 3. I direttori generali delle Aziende sanitarie provinciali e dell'Istituto Zooprofilattico sperimentale della Sicilia sulla base delle criticità riscontrate e della programmazione delle attività, compatibilmente con il titolo di specializzazione di cui all'allegato 2 dell'Accordo Collettivo Nazionale del 31 marzo 2020, in possesso di ogni medico veterinario specialista e sulla base dei criteri di valutazione, di cui all'articolo 21 comma 3, del citato Accordo Collettivo Nazionale, possono disporre una sola volta il passaggio dell'intero effettivo delle ore di incarico a branche diverse, allo scopo di ottimizzare e concentrare le risorse sulle attività prioritarie, previa formale accettazione degli interessati. 4. In caso di transito da una branca all'altra, allo specialista è riconosciuta l'anzianità di servizio già maturata. Al fine di garantire l'appropriatezza delle prestazioni, il transito ad altra branca potrà avvenire a seguito di un adeguato periodo di affiancamento. 5. Gli oneri derivanti dall'applicazione del presente articolo, quantificati in euro 7.883.103 su base annua, trovano copertura sui fondi del servizio sanitario regionale, senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale».

Secondo il ricorrente, la disposizione in esame introdurrebbe una disciplina incompatibile con l'Accordo collettivo nazionale del 31 marzo 2020, che – in attuazione dell'art. 8 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) – disciplina puntualmente l'incremento orario degli specialisti ambulatoriali.

Ciò comporterebbe anche la violazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., in quanto introdurrebbe una irragionevole disparità di trattamento tra gli specialisti ambulatoriali che prestano servizio nella Regione Siciliana e coloro che invece operano nella restante parte del territorio nazionale.

La disposizione censurata, peraltro, non troverebbe alcuna giustificazione nelle norme statutarie della Regione Siciliana, in quanto essa non rientrerebbe nell'ambito di applicazione dell'art. 14, lettera q), intervenendo sul rapporto di lavoro di soggetti che non sono dipendenti della Regione. Altresì non fondato sarebbe il riferimento all'art. 17, lettera f), dello statuto, il quale prevede che la disciplina dei rapporti di lavoro può essere regolata dalla legislazione regionale «[e]ntro i limiti dei principi ed interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato».

6.1.– La questione è fondata per i motivi di seguito indicati.

La disposizione regionale impugnata prevede opzioni incompatibili con l'Accordo collettivo nazionale 31 marzo 2020, il quale disciplina i rapporti con specialisti ambulatoriali interni, veterinari e altre professionalità sanitarie (biologi, chimici, psicologi) ambulatoriali, nel rispetto dei principi di buon andamento e di imparzialità che devono caratterizzare l'espletamento di questi servizi pubblici di rilevanza primaria.

Dalla lettura della norma contrattuale si evince come, in relazione alle disponibilità, l'azienda deve individuare l'avente diritto all'incremento orario nel rigoroso rispetto dei soli criteri dell'Accordo, che non possono essere modificati con legge regionale.

La disposizione impugnata prevede, invece, il requisito della previa titolarità di incarico quinquennale, del tutto assente nell'Accordo. Nel caso di specie, quindi, il legislatore regionale ha esercitato una competenza non propria, introducendo una norma incompatibile con l'art. 8 del d.lgs.

n. 502 del 1992, che rimette all'Accordo collettivo nazionale la disciplina dell'incremento orario degli specialisti ambulatoriali.

Sul punto, la giurisprudenza costituzionale ha affermato che «[l]a disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici rientra, infatti, nella materia “ordinamento civile” e spetta in via esclusiva al legislatore nazionale; invero, a seguito della privatizzazione, tale rapporto è disciplinato dalle disposizioni del codice civile e dalla specifica contrattazione collettiva, espressamente regolata dall'art. 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) [...] Pertanto, la legge impugnata viola la sfera di competenza statale, che riserva alla contrattazione collettiva la disciplina del pubblico impiego» (sentenza n. 10 del 2019).

Il legislatore regionale ha quindi esercitato una competenza nella materia «ordinamento civile» riservata in via esclusiva al legislatore statale dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. Non rileva, infatti, che l'art. 14, lettera q), dello statuto regionale assegni alla Regione Siciliana la competenza legislativa sullo stato giuridico ed economico degli impiegati e funzionari regionali perché è evidente che tale prerogativa deve essere rispettosa del quadro normativo statale. Pertanto l'art. 50 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021 è costituzionalmente illegittimo.

6.2.– Restano assorbiti gli ulteriori motivi proposti dal Presidente del Consiglio dei ministri.

7.– Le questioni sugli artt. 53, 54, commi 2 e 3, e 55 riguardano la lesione della competenza statale a determinare i livelli essenziali di assistenza (LEA) ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.; dell'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di coordinamento della finanza pubblica, in relazione all'art. 1, comma 174, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)», e successive modificazioni e integrazioni, che dispone il divieto di effettuare spese extra LEA per le Regioni in piano di rientro; dell'art. 81, terzo comma, Cost., posto che le spese in violazione dei richiamati parametri si riverbererebbero sulla copertura delle spese per le funzioni essenziali; nonché dell'art. 17, comma 1, lettera c), dello statuto siciliano, ai sensi del quale l'esercizio della competenza della Regione Siciliana dovrebbe comunque avvenire nel rispetto dei principi e degli interessi generali stabiliti dalla legge dello Stato.

7.1.– È, in via preliminare, opportuno ripercorrere, seppure in modo sintetico, le coordinate fondamentali in cui si esercitano le citate competenze.

Questa Corte ha costantemente affermato che «l'intreccio tra profili costituzionali e organizzativi comporta che la funzione sanitaria pubblica venga esercitata su due livelli di governo: quello statale, il quale definisce le prestazioni che il Servizio sanitario nazionale è tenuto a fornire ai cittadini – cioè i livelli essenziali di assistenza – e l'ammontare complessivo delle risorse economiche necessarie al loro finanziamento; quello regionale, cui pertiene il compito di organizzare sul territorio il rispettivo servizio e garantire l'erogazione delle prestazioni nel rispetto degli standard costituzionalmente conformi. La presenza di due livelli di governo rende necessaria la definizione di un sistema di regole che ne disciplini i rapporti di collaborazione, nel rispetto delle reciproche competenze. Ciò al fine di realizzare una gestione della funzione sanitaria pubblica efficiente e capace di rispondere alle istanze dei cittadini coerentemente con le regole di bilancio, le quali prevedono la separazione dei costi “necessari”, inerenti alla prestazione dei LEA, dalle altre spese sanitarie, assoggettate invece al principio della sostenibilità economica» (sentenza n. 62 del 2020), secondo quanto stabilito dall'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011.

Pertanto, se è vero che la determinazione dei LEA è un obbligo del legislatore statale, «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» (sentenza n. 62 del 2020).

La competenza esclusiva dello Stato di determinazione dei livelli essenziali non preclude, dunque, alle Regioni di erogare livelli di tutela più elevati, ossia ulteriori, rispetto a quelli da esso

stabiliti, purché le risorse a ciò destinate ricevano una evidenziazione distinta rispetto a quelle afferenti ai LEA.

La facoltà di erogare livelli ulteriori rispetto ai LEA è, invece, preclusa alle Regioni sottoposte a piano di rientro, poiché – ai sensi dell’art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004 – queste ultime non possono erogare prestazioni “non obbligatorie” (da ultimo, in questo senso, sentenza n. 161 del 2022). L’art. 2, comma 80, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», stabilisce altresì che gli interventi individuati dal piano di rientro sono assolutamente obbligatori. Ne consegue che l’effettuazione di altre spese, in una condizione di risorse contingentate, pone anche il problema della congruità della copertura della spesa “necessaria” (art. 81, terzo comma, Cost.), posto che un impiego di risorse per prestazioni “non essenziali” verrebbe a ridurre corrispondentemente le risorse per quelle essenziali.

È stato, altresì, ribadito che «i predetti vincoli in materia di contenimento della spesa pubblica sanitaria costituiscono espressione di un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica» (da ultimo, sentenza n. 161 del 2022).

Ciò posto, è possibile affrontare nel merito le singole questioni di legittimità costituzionale.

7.2.– Lo Stato ha impugnato l’art. 53 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021, che autorizza la spesa di euro 4,2 milioni per finanziare la terapia genica “Zolgensma” per il trattamento di bambini affetti da atrofia muscolare spinale (SMA) fino a 21 kg, impiegando risorse afferenti al capitolo dedicato al finanziamento dei farmaci innovativi (Missione 13, Programma 1, Capitolo 413374, finanziamento ordinario corrente per la garanzia dei LEA, cofinanziamento regionale farmaci innovativi).

La disposizione impugnata sarebbe in contrasto: tanto con il già richiamato principio di coordinamento della finanza pubblica recato dall’art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004; quanto con il principio di cui all’art. 1, comma 4-bis, del decreto-legge 21 ottobre 1996, n. 536 (Misure per il contenimento della spesa farmaceutica e la rideterminazione del tetto di spesa per l’anno 1996) convertito, con modificazioni, in legge 23 dicembre 1996, n. 648, che assegna all’Agenzia italiana del farmaco (AIFA) il compito di individuare i medicinali erogabili a totale carico del SSN; nonché con l’art. 17, comma 1, lettera c) dello statuto siciliano, ai sensi del quale l’esercizio della competenza della Regione Siciliana dovrebbe comunque avvenire nel rispetto dei principi e degli interessi generali stabiliti dalla legge dello Stato.

7.2.1.– La questione di legittimità costituzionale dell’art. 53 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021, promossa in riferimento agli artt. 117, commi secondo, lettera m), e terzo, e 81, terzo comma, Cost., è fondata per i motivi di seguito indicati.

La norma impugnata, prevedendo l’erogazione del farmaco Zolgensma per bambini di peso compreso fra i 13,5 e i 21 kg, non rispetta la determinazione dell’AIFA n. 277 del 21 marzo 2021 che ha stabilito la totale rimborsabilità dello Zolgensma, esclusivamente per il trattamento di pazienti con peso massimo di 13,5 kg.

Tale previsione assume carattere vincolante per le Regioni in materia di coordinamento della finanza pubblica, in quanto volto a individuare i criteri di rimborsabilità dei farmaci innovativi, ai sensi dell’art. 1, comma 4-bis, del d.l. n. 536 del 1996, come convertito.

La Regione Siciliana, trovandosi in fase di “programma di consolidamento e sviluppo”, non può erogare prestazioni sanitarie “extra-LEA”, e la disposizione di cui all’art. 53, erodendo le risorse necessarie al finanziamento esclusivo delle prestazioni essenziali, determina conseguentemente e congiuntamente la violazione degli artt. 81, terzo comma, e 117, commi secondo, lettera m), e terzo, Cost.

Questa Corte ha affermato che la vincolatività del Programma operativo di consolidamento e sviluppo è da considerarsi espressione del principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria e del correlato principio di coordinamento della finanza pubblica, poiché esso è adottato per la prosecuzione del piano di rientro (sentenza n. 130 del 2020).

Deve peraltro osservarsi che, nella presente fattispecie, a fronte della peculiare natura del farmaco in questione, non può non valere quanto questa Corte ha chiarito, ossia che «un intervento sul merito delle scelte terapeutiche in relazione alla loro appropriatezza non potrebbe nascere da valutazioni di pura discrezionalità politica dello stesso legislatore, bensì dovrebbe prevedere 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» (sentenza n. 8 del 2011; nonché, in tal senso, sentenze n. 338 del 2003, n. 26 del 2002 e n. 185 del 1988).

Tali considerazioni, unitamente a quanto già affermato, determinano l'illegittimità costituzionale dell'art. 53 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021.

7.2.2.– Restano assorbiti gli ulteriori motivi di impugnazione.

7.3.– È poi impugnato l'art. 54, commi 2 e 3, della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021, il quale prevede, al comma 2, l'esclusione dalla partecipazione al costo dell'accertamento di «eventuali rischi procreativi attraverso lo screening prenatale per la diagnosi di trisomie 13, 18 e 21 “Non Invasive Prenatal Test”, test del DNA fetale circolante su sangue materno, effettuato presso i centri regionali» per le donne residenti nella Regione Siciliana. Il successivo comma 3 stabilisce che, al fine di adeguare le strutture e gli impianti tecnologici operativi e strumentali finalizzati ad assicurare l'offerta dello screening prenatale, è autorizzata una spesa a carico del sistema sanitario nazionale pari a euro quattro milioni.

Il ricorrente sostiene che tali indagini diagnostiche, non essendo attualmente inserite nell'elenco di cui all'Allegato 10/C al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 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), rappresenterebbero un livello di assistenza ulteriore, che la Regione non potrebbe erogare, ai sensi degli accordi sottoscritti con il piano di rientro, dal che si determinerebbe la lesione dell'art. 117, commi secondo, lettera m), e terzo, Cost., in relazione al principio di coordinamento della finanza pubblica recato dall'art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004; nonché dell'art. 17, comma 1, lettera c) dello statuto siciliano, ai sensi del quale l'esercizio della competenza della Regione Siciliana dovrebbe comunque avvenire nel rispetto dei principi e degli interessi generali stabiliti dalla legge dello Stato. Sarebbe altresì violato l'art. 81, terzo comma, Cost., non solo per sottrazione di risorse dal fondo per l'erogazione dei LEA, ma anche perché non vi sarebbe alcuna indicazione sulla copertura finanziaria di tali test, posto che le risorse stanziare nel comma 3 dell'art. 54 sarebbero funzionali al solo adeguamento degli impianti.

7.3.1.– Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 54, commi 2 e 3, della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021, sollevate in riferimento agli artt. 81, terzo comma, 117, commi secondo, lettera m), e terzo, Cost., in relazione all'art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004, sono fondate.

Posto che l'Allegato 10/C – correttamente individuato dal ricorrente – rappresenta la fonte che determina le prestazioni specialistiche esenti rientranti nella diagnostica prenatale e che tale elenco non comprende il cosiddetto NIPT test, si deve ribadire che la prestazione individuata dalla norma impugnata rappresenta un livello ulteriore di prestazioni, erogabili dalle Regioni a carico del sistema sanitario regionale a condizione che non si trovino in piano di rientro o, comunque sia, non siano sottoposte a misure di monitoraggio equiparabili a tale piano (da ultimo, sentenza n. 161 del 2022).

La fondatezza della questione in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., determina altresì la lesione degli artt. 81, terzo comma, e 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004, in conseguenza dell'erosione delle risorse disponibili afferenti al capitolo relativo ai LEA, per il finanziamento dei macchinari; nonché per la copertura delle ulteriori prestazioni che comunque la Regione intenderebbe erogare, non essendo quantificato l'onere relativo. Deve pertanto dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 54, commi 2 e 3, della legge reg. Siciliana n. 7 del 2021.

7.3.2.– Restano assorbiti gli ulteriori motivi del ricorso.

7.4.– È impugnato l'art. 55 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021 in riferimento agli artt. 117, commi secondo, lettera m), e terzo, Cost. nonché in riferimento all'art. 17, lettera c), dello statuto di autonomia.

L'art. 55 autorizza l'Assessore alla salute a consentire la prescrivibilità dei farmaci antinfiammatori non-steroidi in fascia A, in deroga ai vincoli previsti dalla nota AIFA 66, per tutte le pazienti della Regione Siciliana affette da endometriosi, in possesso del codice di esenzione 063; e pone l'onere di tale spesa a carico del fondo sanitario regionale relativo al finanziamento del sistema sanitario, missione 13, Programma 1, Capitolo 413374 (finanziamento ordinario corrente per la garanzia dei LEA, fondo farmaci innovativi).

L'Avvocatura generale dello Stato afferma che la competenza a definire le malattie e le condizioni che danno diritto all'esenzione spetta al legislatore statale, che l'avrebbe esercitata con il decreto legislativo 29 aprile 1998, n. 124 (Ridefinizione del sistema di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie e del regime delle esenzioni, a norma dell'articolo 59, comma 50, della L. 27 dicembre 1997, n. 449).

L'elenco delle malattie croniche esenti sarebbe stato poi ridefinito e aggiornato dal già richiamato d.P.C.m. 12 gennaio 2017, che avrebbe ricompreso, nell'allegato 8, l'endometriosi, codice 063, ma tale esenzione si riferirebbe esclusivamente alle prestazioni di specialistica ambulatoriale e non si estenderebbe ai farmaci.

Al contrario, i farmaci classificati in fascia A (ossia gratuiti per gli assistiti) sarebbero esclusivamente quelli definiti dalle note AIFA, nel caso di specie, «Nota 66», che non comprenderebbe la malattia cronica in questione fra quelle ammesse all'erogazione dei farmaci antinfiammatori non-steroidi a carico del SSN.

7.4.1.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 55 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021 è fondata per i motivi di seguito indicati.

7.4.1.2.– Occorre preliminarmente precisare – per quanto la memoria regionale non si soffermi sul punto – che la norma interposta evocata dallo Stato – il d.lgs. n. 124 del 1998 – deve ritenersi implicitamente abrogata. L'art. 5 del menzionato decreto legislativo, infatti, rimandava a distinti regolamenti del Ministero della sanità l'individuazione delle malattie croniche. In ossequio a tale norma, era stato adottato il decreto del Ministro della sanità 28 maggio 1999, n. 329, recante «Regolamento recante norme di individuazione delle malattie croniche e invalidanti ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera a), del D.Lgs. 29 aprile 1998, n. 124», che rappresentava la fonte di individuazione di tali patologie prima del citato d.P.C.m. del 2017.

Tale imprecisione, peraltro, non mina l'ammissibilità del ricorso, posto che, contestualmente, l'Avvocatura generale dello Stato ha correttamente individuato la nota 66 dell'AIFA come fonte vigente per la prescrizione a carico del SSN dei farmaci antinfiammatori non-steroidi, al cui interno non compare la malattia cronica in questione. Peraltro, l'Allegato 8 al d.P.C.m. 12 gennaio 2017, individuato dalla difesa regionale come la fonte per l'elenco vigente delle patologie croniche, è riferito alle prestazioni erogabili a carico del SSN e non ai farmaci, come rappresentato anche dall'Avvocatura generale.

7.4.2.– Ciò posto, la norma impugnata, nell'attribuire all'Assessore per la salute della Regione Siciliana il potere di autorizzare la prescrizione di farmaci antinfiammatori non-steroidi a carico del Servizio sanitario nazionale per patologie non incluse nell'elenco di cui alla richiamata nota AIFA, rappresenta un livello ulteriore di assistenza sanitaria, erogabile dalle Regioni con oneri a carico del bilancio regionale ad una duplice condizione: l'assenza del piano di rientro, la separata evidenziazione nel bilancio regionale.

Trovandosi la Regione in vigenza del piano di monitoraggio, la sottrazione di risorse dal capitolo vincolato all'erogazione dei LEA per destinarle a prestazioni non rientranti nei relativi elenchi, determina la violazione della competenza esclusiva dello Stato a fissare i LEA, nonché dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica e di tutela della salute, adottati dallo Stato con le richiamate norme interposte, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. Dal che consegue l'illegittimità costituzionale dell'art. 55 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021.

7.4.3. – Restano assorbiti gli ulteriori motivi del ricorso.

8.– Lo Stato ha impugnato altresì l'art. 56 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021, laddove assegna all'ufficio della Rete mediterranea per la salute degli animali (REMESA) con sede in Palermo, presso l'Istituto zooprofilattico sperimentale della Sicilia, un contributo pari a euro 250 mila, per l'esercizio finanziario 2021, per lo svolgimento di attività istituzionale, ponendo i relativi oneri a carico «delle risorse destinate al finanziamento dell'Istituto Zooprofilattico Sperimentale».

Il ricorrente si duole della scelta di finanziare la sede palermitana del REMESA mediante la decurtazione di risorse del Fondo sanitario nazionale, già destinate, per la quota spettante, al funzionamento e alle funzioni istituzionali ordinarie dell'Istituto zooprofilattico sperimentale della Sicilia, giusta delibera CIPE 14 maggio 2020, n. 20 «Fondo sanitario nazionale - Riparto delle disponibilità finanziarie per il Servizio sanitario nazionale», ai sensi dell'art. 12, comma 3, del d.lgs. n. 502 del 1992 (Tabella B - delibera CIPE). Dal che è dedotta la lesione dell'art. 117, terzo comma, Cost., nelle materie della tutela della salute e del coordinamento della finanza pubblica, in relazione alla norma interposta di cui all'art. 12, comma 3, del d.lgs. n. 502 del 1992, ai sensi del quale il Fondo sanitario nazionale è ripartito dal CIPE «su proposta del Ministro della sanità, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome».

8.1.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 56 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021, sollevata in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., nelle materie «coordinamento della finanza pubblica» e «tutela della salute», è fondata per i motivi di seguito indicati.

Occorre preliminarmente ricostruire il contesto normativo di riferimento, tanto degli istituti zooprofilattici sperimentali (d'ora innanzi: IZS), quanto del REMESA, nonché i profili costituzionali del Fondo sanitario nazionale, nella quota vincolata agli IZS.

Gli IZS sono enti che fanno parte del SSN e, per le funzioni che svolgono (si pensi a quelle di tutela igienico-sanitaria e di sicurezza veterinaria: sentenza n. 173 del 2014), intersecano diversi ambiti materiali, sui quali insistono, al contempo, competenze legislative esclusive statali e concorrenti (quali la profilassi internazionale, la tutela della salute, la prevenzione e la ricerca). Lo stesso riparto delle funzioni amministrative correlate al funzionamento degli IZS, peraltro, denota tale commistione di competenze, posto che non sono state oggetto di devoluzione completa alle Regioni, permanendo in capo al Governo quelle relative all'esercizio delle competenze legislative esclusive (da ultimo, sentenza n. 234 del 2021).

Per quanto di interesse nel presente giudizio, il sistema di finanziamento degli IZS riflette tale concorrenza di competenze. In quanto quota vincolata del Fondo sanitario nazionale, anche il fondo per gli IZS viene istituito con legge statale, ma la sua quantificazione e, soprattutto, la sua ripartizione prevedono una fase concertativa con la partecipazione delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano.

La norma regionale impugnata prevede di destinare all'ufficio palermitano del REMESA la somma di euro 250 mila, mediante impiego delle risorse «destinate al finanziamento dell'Istituto Zooprofilattico Sperimentale».

La delibera CIPE 14 maggio 2020, n. 20 (Fondo sanitario nazionale 2020 - Riparto delle disponibilità finanziarie per il Servizio sanitario nazionale) è stata adottata previa acquisizione di diverse intese in Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, sancite rispettivamente nelle sedute del 31 marzo 2020 (rep. atti n. 55/CSR e 57/CSR) e dell'8 aprile 2020 (rep. atti n. 60/CSR), sulla proposta del Ministro della salute concernente il riparto delle risorse complessivamente disponibili per il finanziamento del SSN per l'anno 2020, nonché per la ripartizione delle quote premiali per il medesimo anno.

Più precisamente, la Tabella B, contenuta nell'Allegato 2 alla menzionata delibera CIPE del 14 maggio 2020, intitolata «FSN 2020 – riparto tra le Regioni di alcune poste a destinazione vincolata o per attività non rendicontate dalle aziende sanitarie delle disponibilità finanziarie per il servizio sanitario nazionale», individua, fra gli enti destinatari delle menzionate risorse vincolate, da un lato «Regioni e Province autonome», dall'altro gli «Istituti Zooprofilattici Sperimentali».

La menzionata delibera CIPE del 14 maggio 2020 destina, dunque, complessivamente all'IZS della Sicilia la somma di euro 23.230.071, di cui euro 22.236.637 sono vincolati al funzionamento dell'IZS, come riportato anche nel ricorso statale (il restante, la minima parte, per gli oneri contrattuali del personale IZS degli anni precedenti).

Va in proposito considerato che dai bilanci dell'IZS, come desumibile dalle memorie dell'Avvocatura generale dello Stato, emerge che le uniche risorse regionali (sia nel bilancio 2021, sia in quello 2022) sono costituite dal contributo di poco più di un milione di euro che, tuttavia, è qualificato come vincolato ai sensi dell'art. 8, comma 1, della legge della Regione Siciliana 13 gennaio 2015, n. 3 (Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio della Regione per l'anno 2015. Disposizioni finanziarie urgenti. Disposizioni in materia di armonizzazione dei bilanci). Per il resto, a parte la voce dei «contributi da altri soggetti pubblici», i contributi in conto esercizio provengono formalmente dal bilancio regionale, ma quale quota del FSN assegnata alla Sicilia per essere espressamente destinata al funzionamento dell'IZS (sentenza n. 156 del 2021).

Il doppio vincolo di destinazione che la quota – definita, appunto, “vincolata” – del FSN imprime alle risorse volte al funzionamento degli IZS conferma che la norma impugnata – la quale destina tali risorse a un soggetto diverso – l'Ufficio palermitano del REMESA – e per uno scopo diverso – attività istituzionali di tale ente – si pone in contrasto con i vincoli di destinazione stabiliti dal legislatore statale e viola, pertanto, l'art. 117, terzo comma, Cost.

Benché tale fondo insista su molteplici ambiti materiali di competenza anche regionale, l'esercizio della competenza da parte dello Stato a definire l'importo e la destinazione di tali risorse si impone anche alle Regioni, le cui attribuzioni costituzionali vengono comunque garantite e preservate mediante il loro diretto coinvolgimento con l'acquisizione dell'intesa in Conferenza Stato-Regioni.

Deve pertanto dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 56 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021.

9.– È, infine, impugnato l'art. 57, che autorizza l'Assessorato regionale dell'agricoltura, dello sviluppo rurale e della pesca mediterranea, anche tramite propri enti strumentali, ad avviare progetti innovativi, «pure nelle forme del partenariato con le società presenti sul territorio nazionale», al dichiarato fine di sopperire alle richieste derivanti dal rapporto di fabbisogno accertato dalle autorità sanitarie nazionali di produzione di “cannabis terapeutica”, finalizzati a loro volta ad avviare le procedure previste dall'art. 17, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza).

Secondo il ricorrente tale disposizione, laddove autorizza l'Assessorato regionale ad avviare progetti sulla cannabis terapeutica, violerebbe la competenza amministrativa assegnata allo Stato dall'art. 17, comma 1, del d.P.R. n. 309 del 1990, che avrebbe attribuito al livello centrale le funzioni amministrative in materia di autorizzazione alla coltivazione di cannabis a scopo terapeutico, al fine di garantire un adeguato livello unitario di tutela della salute su tutto il territorio nazionale. Sarebbero pertanto violati non solo il principio di adeguatezza di cui all'art. 118, primo comma, Cost., ma anche lo stesso diritto alla salute di cui all'art. 32 Cost., alla cui uniforme tutela è funzionale l'attribuzione delle competenze amministrative in materia di cannabis in capo allo Stato.

9.1– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 57 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021 è fondata per i motivi di seguito indicati.

Ai sensi dell'art. 17 del richiamato d.P.R. n. 309 del 1990, «[c]hiunque intenda coltivare, produrre, fabbricare, impiegare, importare, esportare, ricevere per transito, commerciare a qualsiasi titolo o comunque detenere per il commercio sostanze stupefacenti o psicotrope, comprese nelle tabelle di cui all'articolo 14 deve munirsi dell'autorizzazione del Ministero della sanità».

L'Ufficio centrale stupefacenti del Ministero della salute, dunque, esercita competenze amministrative relative all'impiego di sostanze stupefacenti a fini medici, posto che tali funzioni sono state espressamente escluse dalla devoluzione alle Regioni ai sensi dell'art. 112, comma 3, lettera a),

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).

Ciò considerato, deve ricordarsi che questa Corte è già stata chiamata a valutare norme regionali assimilabili a quella odierna e ha chiarito che la disciplina autorizzatoria statale in materia di coltivazione di stupefacenti «rientra tra i principi fondamentali in materia di tutela della salute, essendo posta a garanzia di un diritto fondamentale della persona» (sentenza n. 141 del 2013).

L'autorizzazione ex lege dell'Assessorato all'agricoltura per l'avvio di progetti sperimentali è assimilabile a una sorta di "autorizzazione preventiva", che però, in questo ambito, esula dalle competenze regionali, come già affermato con la richiamata sentenza.

A sostegno della fondatezza della questione, deve altresì osservarsi che ad oggi esistono numerose norme di altre Regioni, le quali autorizzano la Giunta a stipulare convenzioni con centri già autorizzati. La norma siciliana, invece, con una formulazione del tutto peculiare, autorizza la Giunta ad avviare progetti con istituti privi di autorizzazione, posto che tali progetti sarebbero poi funzionali all'ottenimento delle autorizzazioni statali previste dall'art. 17 del d.P.R. n. 390 del 1990.

Dalla stessa formulazione della disposizione regionale impugnata, peraltro, si evince che tali progetti, una volta avviati, mediante il coinvolgimento dell'Assessorato per l'agricoltura, potrebbero non ricevere mai l'autorizzazione statale, eppure, ciononostante, potrebbero proseguire ad interim, di fatto eludendo o aggirando la competenza del Ministero della salute. Del resto, per presentare domanda di autorizzazione al Ministero della salute, occorre essere già in possesso dell'accordo di conferimento con una officina farmaceutica già autorizzata, e la mancanza di questo requisito determina, di per sé, l'esclusione dalla procedura autorizzativa.

Tali considerazioni confermano il contrasto della norma siciliana impugnata con i parametri evocati, poiché la lesione della competenza amministrativa statale in materia autorizzatoria, determina la violazione dell'attribuzione allo Stato delle competenze amministrative per il diritto alla salute, funzionale ad assicurarne una migliore tutela (così, sentenza n. 141 del 2013). Dal che l'illegittimità costituzionale dell'art. 57 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021.

10.– Con successivo ricorso n. 8 del 2022, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 14 della legge reg. Siciliana n. 29 del 2021.

Tale articolo stabilisce «1. Per il rilancio dell'economia della Sicilia mediante il ripristino dei flussi turistici post pandemia Covid, al fine di assicurare la fruizione dei luoghi della cultura, ai sensi dell'articolo 9, comma 7, lettera e) del CCRL vigente è autorizzata per l'esercizio finanziario 2021 l'ulteriore spesa per il trattamento accessorio del personale a tempo indeterminato utilizzato per interventi di sicurezza e di vigilanza nei luoghi della cultura, pari a complessivi euro 1.061.600,00, di cui euro 193.600,00 quali oneri sociali a carico dell'amministrazione regionale ed euro 68.000,00 quale imposta regionale sulle attività produttive (I.R.A.P.) da versare (Missione 5, programma 2). 2. Agli oneri di cui al presente articolo si fa fronte mediante corrispondente riduzione della Missione 9, programma 5, capitolo 150032».

Afferma il ricorrente che la norma impugnata, autorizzando, per l'esercizio finanziario 2021, un'ulteriore spesa per il trattamento accessorio del personale utilizzato per interventi di sicurezza e di vigilanza nei luoghi della cultura, si porrebbe in contrasto con il divieto previsto dall'art. 23, comma 2, 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», in ordine al superamento del limite dell'ammontare complessivo, riferito all'anno 2016, delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, delle amministrazioni pubbliche.

La riduzione del trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, costituirebbe una delle condizioni contenute nel «Piano di rientro della Regione Siciliana del disavanzo in attuazione dell'Accordo Stato-Regione sottoscritto dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dal Presidente della Regione Siciliana il 14 gennaio 2021» (quest'ultimo denominato «Accordo tra Stato e Regione Siciliana per il Ripiano decennale del disavanzo»).

La disposizione regionale in esame, prevedendo di destinare un maggiore importo per il trattamento accessorio del personale a tempo indeterminato utilizzato per interventi di sicurezza e di vigilanza nei luoghi della cultura, pari a complessivi euro 1.061.600,00, oltre a costituire un'ingiustificata violazione del precetto normativo imposto dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017, pregiudicherebbe il raggiungimento dell'obiettivo di rientro previsto nel Piano che, ai sensi dell'art. 6 della legge della Regione Siciliana 15 aprile 2021, n. 10 (Bilancio di previsione della Regione siciliana per il triennio 2021-2023), in attuazione dell'art. 7 del decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158 (Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Siciliana in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, dei conti giudiziari e dei controlli), è allegato alla legge di approvazione del bilancio di previsione della Regione.

Conseguentemente, asserisce il ricorrente, la norma regionale si porrebbe in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., per violazione dei principi fondamentali nella materia «coordinamento della finanza pubblica», proprio in relazione alla norma interposta di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019, confliggendo anche con l'art. 81 Cost. e con le norme fondamentali e i criteri stabiliti dalla legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione), in particolare con l'art. 9 di detta legge, vincolante anche per le Regioni a statuto speciale (sono citate le sentenze di questa Corte n. 221 del 2013, n. 217 e n. 215 del 2012).

10.1.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 14 della legge reg. Siciliana n. 29 del 2021 è fondata per i motivi di seguito indicati.

L'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017 prevede che, al fine di perseguire la progressiva armonizzazione dei trattamenti economici accessori del personale delle amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, la contrattazione collettiva nazionale, per ogni comparto o area di contrattazione operi la graduale convergenza dei medesimi trattamenti anche mediante la differenziata distribuzione, distintamente per il personale dirigenziale e non dirigenziale, delle risorse finanziarie destinate all'incremento dei fondi per la contrattazione integrativa di ciascuna amministrazione. Il medesimo art. 23 del d.lgs. n. 75 del 2017 prevede altresì che, «al fine di assicurare la semplificazione amministrativa, la valorizzazione del merito, la qualità dei servizi e garantire adeguati livelli di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, assicurando al contempo l'invarianza della spesa, a decorrere dal 1° gennaio 2017, l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016».

La giurisprudenza di questa Corte è costante nell'affermare che l'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017 è norma che pone un limite generale al trattamento economico del personale pubblico e ha natura di principio di coordinamento della finanza pubblica, essendo tale spesa una delle più frequenti e rilevanti cause di disavanzo pubblico (sentenze n. 212 e n. 20 del 2021, n. 191 del 2017, n. 218 del 2015 e n. 215 del 2012).

La Regione non può quindi effettuare integrazioni e incrementi che andrebbero in senso opposto all'armonizzazione che ispira la predetta norma interposta.

La previsione di maggiori oneri da destinare ai trattamenti economici del personale a tempo indeterminato per interventi di sicurezza e di vigilanza nei luoghi della cultura, pertanto, si pone in netto contrasto con gli obiettivi di finanza pubblica, oltre che con lo specifico obiettivo di riduzione della spesa per il personale, che la Regione si è prefissata in accordo con lo Stato, come recepito anche nel «Piano di rientro della Regione Siciliana del disavanzo in attuazione dell'Accordo Stato-Regione sottoscritto dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dal Presidente della Regione Siciliana il 14 gennaio 2021» (quest'ultimo denominato «Accordo tra Stato e Regione Siciliana per il Ripiano decennale del disavanzo»). Detto piano costituisce allegato alla legge di approvazione del bilancio di previsione della Regione, ai sensi dell'art. 6 della legge reg. Siciliana n. 10 del 2021, in attuazione dell'art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019.

L'art. 14 della legge reg. Siciliana n. 29 del 2021, autorizzando una spesa che supera il limite stabilito dall'indicato art. 23, comma 2, della normativa statale, si pone quindi in contrasto con le misure volte ad assicurare l'invarianza della spesa di personale e, di conseguenza, con l'art. 117, terzo comma, Cost., in particolare con i principi fondamentali nella materia «coordinamento della finanza pubblica».

La riduzione del trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, rappresenta una delle condizioni contenute nel richiamato piano di rientro. La disposizione regionale, destinando, invece, un maggiore importo per il trattamento accessorio del personale a tempo indeterminato utilizzato per interventi di sicurezza e di vigilanza nei luoghi della cultura, pari a complessivi euro 1.061.600,00, si pone in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., per violazione dei principi fondamentali nella materia «coordinamento della finanza pubblica», in relazione alle norme interposte.

Alla luce delle esposte argomentazioni, deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 14 della legge reg. Siciliana n. 29 del 2021.

10.2.– Restano assorbiti gli ulteriori motivi di impugnazione proposti dal Presidente del Consiglio.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale per le quali è stato disposto il rinvio a nuovo ruolo;

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, lettera f), della legge della Regione Siciliana 15 aprile 2021, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2021. Legge di stabilità regionale);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 14 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 50 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021;

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 53 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021;

5) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 54, commi 2 e 3, della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021;

6) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 55 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021;

7) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 56 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021;

8) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 57 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021;

9) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 14 della legge della Regione Siciliana 26 novembre 2021, n. 29 (Modifiche alla legge regionale 15 aprile 2021, n. 9. Disposizioni varie);

10) dichiara estinto il processo relativamente alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 41, comma 3, della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 81, terzo comma, 117, secondo comma, lettera m), e terzo comma, della Costituzione, con il ricorso n. 33 del 2021.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 luglio 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, Presidente

Angelo BUSCEMA, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 25 luglio 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 8 giugno 2022, n. 191

Materia: tutela dell'ambiente e dell'ecosistema

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via principale

Parametri invocati: art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., in relazione all'art. 35 del d.l. 133 del 2014 (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, nella l. 164/2014, nonché agli artt. 195, comma 1, lett. f) e p), e comma 2, lett. a), 196, comma 1, lett. n) e o), e 199, commi 1, 3, lett. l), e 5, d.lgs. 152/2006 (Norme in materia ambientale).

Ricorrenti: Presidente Consiglio dei Ministri

Oggetto: art. 1, commi 4 e 9, lettera u), della legge della Regione Abruzzo 30 dicembre 2020, n. 45 (Norme a sostegno dell'economia circolare e di gestione sostenibile dei rifiuti)

Esito:

- 1) illeg. cost. art. 1, comma 4, l.r. Abruzzo 45/2020, limitatamente alle parole «ribadendo la volontà di non prevedere la realizzazione di impianti dedicati di incenerimento per i rifiuti urbani e»;
- 2) non fondatezza questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 9, lett. u), l.r. Abruzzo 45/2020

Estensore nota: Francesca Casalotti

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 4 e 9, lett. u), l.r. Abruzzo 45/2020, in materia di economia circolare e rifiuti. In primo luogo, il ricorrente deduce il contrasto tra l'art. 1, comma 4, e gli artt. 35 del d.l. 133/2014, convertito, con modificazioni, nella l. 164/2014, nonché agli artt. 195, comma 1, lett. f) e p), e comma 2, lett. a), 196, comma 1, lett. n) e o), 199, commi 1, 3, lett. l), e 5 d.lgs. 152/2006, che determinerebbe la violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), della Costituzione. Nella parte in cui la legge regionale impugnata dispone che la Regione, conformemente al vigente Piano regionale di gestione dei rifiuti (PRGR), ribadisce «la volontà di non prevedere la realizzazione di impianti dedicati di incenerimento per i rifiuti urbani», essa stabilirebbe, infatti, un divieto di localizzazione di impianti di incenerimento sul territorio regionale, e ciò non sarebbe consentito, dal momento che la competenza a individuare le zone in cui realizzare tali strutture, secondo la normativa interposta evocata, spetterebbe allo Stato.

In secondo luogo, il Governo sostiene che l'art. 1, comma 9, lett. u), definendo «distanze minime e fasce preventive minime dai centri abitati» e da altri luoghi «sensibili», sotto le quali è preclusa la localizzazione di impianti di trattamento e smaltimento di rifiuti, individuerrebbe con legge, anziché con gli strumenti di pianificazione, le aree non idonee alla realizzazione degli impianti, in spregio di quanto stabilito dall'art. 196, comma 1, lett. n) e o) e dall'art. 199, commi 1, 3, lett. l), e 5, del d.lgs. 152/2006, in contrasto, dunque, con la disciplina statale cui sarebbe riservata la competenza legislativa esclusiva.

Le questioni riguardano la materia della gestione dei rifiuti: in particolare, da un lato, la collocazione di impianti di incenerimento e, dall'altro lato, l'individuazione delle aree non idonee alla localizzazione di strutture per il recupero e lo smaltimento dei rifiuti.

La giurisprudenza costante della Corte ha da sempre ricondotto la disciplina dei rifiuti «alla "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" [...], materia naturalmente trasversale, idonea perciò a incidere sulle competenze regionali (sent. 289/2019 che richiama, ex multis, le sent. 215 e 151 del

2018, 54/2012, 380/2007 e 259/2004; più recentemente, in senso conforme, la sent.227/2020)» (sent.21/2022 e 86/2021). Difatti, «le Regioni possono esercitare competenze legislative proprie per la cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali, purché l'incidenza nella materia di competenza esclusiva statale sia solo in termini di maggiore e più rigorosa tutela dell'ambiente» (così, ex multis, sent.189/2021).

Le norme statali che vincolano il legislatore regionale sono contenute negli artt. 177 e seguenti cod. ambiente; nel caso in esame, vengono in particolare rilievo gli artt. 195, comma 1, lett. f), 196, comma 1, lett. n), e 199, comma 3, lett. l).

Per quanto concerne la prima questione, l'oggetto del giudizio va circoscritto alla norma con cui la Regione Abruzzo ribadisce la volontà di non prevedere la realizzazione di impianti per l'incenerimento dei rifiuti sul proprio territorio; questa è, difatti, l'unica porzione del disposto normativo cui le censure del ricorrente sono rivolte, sebbene l'art. 1, comma 4, sia stato impugnato per intero.

La Corte ritiene la questione fondata. Ai sensi dell'art. 195, comma 1, lett. f), d.lgs. 152/2006 spetta allo Stato «l'individuazione, nel rispetto delle attribuzioni costituzionali delle regioni, degli impianti di recupero e di smaltimento di preminente interesse nazionale da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del paese; l'individuazione è operata [...] a mezzo di un programma, adottato con d.P.C.M su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare [...]. Nell'individuare le infrastrutture e gli insediamenti strategici di cui al presente comma il Governo procede secondo finalità di riequilibrio socio-economico fra le aree del territorio nazionale». Trattandosi, nella specie, della localizzazione di particolari strutture – gli inceneritori – viene, inoltre, in rilievo l'art. 35, comma 1, del d.l. 133/2014, come convertito, secondo cui «il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, con proprio decreto, individua a livello nazionale la capacità complessiva di trattamento di rifiuti urbani e assimilati degli impianti di incenerimento in esercizio o autorizzati a livello nazionale, con l'indicazione espressa della capacità di ciascun impianto, e gli impianti di incenerimento con recupero energetico di rifiuti urbani e assimilati da realizzare per coprire il fabbisogno residuo, determinato con finalità di progressivo riequilibrio socio-economico fra le aree del territorio nazionale e nel rispetto degli obiettivi di raccolta differenziata e di riciclaggio, tenendo conto della pianificazione regionale. Gli impianti così individuati costituiscono infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale, attuano un sistema integrato e moderno di gestione di rifiuti urbani e assimilati, garantiscono la sicurezza nazionale nell'autosufficienza, consentono di superare e prevenire ulteriori procedure di infrazione per mancata attuazione delle norme europee di settore e limitano il conferimento di rifiuti in discarica».

Tali disposizioni sono state attuate con il d.P.C.m. 10 agosto 2016 (Individuazione della capacità complessiva di trattamento degli impianti di incenerimento di rifiuti urbani e assimilabili in esercizio o autorizzati a livello nazionale, nonché individuazione del fabbisogno residuo da coprire mediante la realizzazione di impianti di incenerimento con recupero di rifiuti urbani e assimilati).

Con la legge parzialmente impugnata, la Regione Abruzzo ha previsto norme di indirizzo per l'aggiornamento della pianificazione regionale sulla gestione dei rifiuti, che deve avvenire nella sede del procedimento amministrativo, nella concertazione fra le istituzioni e i soggetti interessati. Il legislatore regionale, dichiarando la volontà che non si costruisca un impianto di incenerimento, pone un limite alla localizzazione di tale impianto, violando la competenza che la disciplina poc'anzi richiamata attribuisce alle autorità statali.

La Corte già in altre occasioni ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di disposizioni regionali invasive delle attribuzioni dello Stato, per la lesione degli stessi parametri evocati nel presente giudizio. Così è accaduto con una legge secondo cui, nel piano regionale di gestione dei rifiuti, si doveva prevedere, tra gli obiettivi prioritari, «la progressiva eliminazione della presenza di inceneritori sul territorio della regione Basilicata». Il giudice delle leggi, accogliendo la questione, ha precisato che, nonostante la disposizione impugnata non ponesse un divieto immediato di

localizzazione, non era, comunque sia, ad essa consentito introdurre limitazioni all'esercizio degli impianti (sent. 154/2016). Ha, in seguito, accertato l'illegittimità costituzionale di previsioni legislative che escludevano «qualsiasi forma di combustione del combustibile solido secondario (CSS), dei rifiuti o dei materiali e sostanze derivanti dal trattamento dei rifiuti medesimi, ad eccezione del metano», nella Regione Marche. Le disposizioni impugnate impedivano, infatti, «all'interno del relativo perimetro territoriale, ogni ipotesi di gestione dei rifiuti mediante combustione, comprese quelle che garantiscono un recupero d'energia valorizzando il calore sprigionato dal relativo trattamento termico», con conseguente violazione delle attribuzioni legislative dello Stato (sent. 142/2019 e 231/2019). Similmente, nel caso ora in esame, nell'indirizzare l'attività di revisione del PRGR, il legislatore regionale si è inserito in un ambito che non gli pertiene: la valutazione della necessità di collocare un impianto di incenerimento nel territorio abruzzese è compito dello Stato. La norma impugnata è, perciò, affetta da vizio d'incompetenza.

Inoltre, sul piano dei contenuti, la decisione politica della Regione Abruzzo (evitare la realizzazione dell'inceneritore nel suo territorio) si pone in contrasto con quanto previsto nel d.P.C.m. 10 agosto 2016. Nell'individuare il fabbisogno residuo da coprire mediante la realizzazione di impianti di incenerimento, quest'ultimo, infatti, verificava che in Abruzzo vi era una certa quantità di rifiuti non efficacemente smaltiti e che risultava «giustificata la realizzazione di un nuovo impianto da 120.000 tonn/anno, tale da soddisfare le esigenze regionali». Peraltro, il rilievo che il PRGR, vigente al momento dell'entrata in vigore della legge regionale n. 45 del 2020 non prevedesse infrastrutture per l'incenerimento dei rifiuti urbani e assimilati non depone nel senso della non fondatezza della questione: tale circostanza non legittima, infatti, il legislatore regionale a inibirne la realizzazione nel futuro. Parimente non rilevante è l'affermazione secondo la quale il sistema di gestione dei rifiuti della Regione Abruzzo rispetterebbe la «gerarchia dei rifiuti», definita dalle discipline europea e nazionale, proprio perché non ricorre alla tecnica dell'incenerimento, intende ridurre il volume di rifiuti in discarica e promuove, invece, meccanismi alternativi di recupero materiale ed energetico. La collocazione dei diversi tipi di impianto di trattamento, smaltimento e recupero dei rifiuti sul territorio nazionale, infatti, come si è già rilevato, deve essere decisa a livello statale.

Sotto tale profilo assume rilievo l'introduzione – ad opera dell'art. 2, comma 1, del d.lgs. 116/2020 «Attuazione della direttiva (UE) 2018/851 che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti e attuazione della direttiva (UE) 2018/852 che modifica la direttiva 1994/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio» – dell'art. 198-bis cod. ambiente, in forza del quale si adatterà il programma nazionale per la gestione dei rifiuti: tale programma «definisce i criteri e le linee strategiche cui le Regioni e le Province autonome si attengono nella elaborazione dei Piani regionali di gestione dei rifiuti di cui all'articolo 199» e, fra l'altro, conterrà «l'indicazione dei criteri generali per l'individuazione di macroaree [...] che consentano la razionalizzazione degli impianti dal punto di vista localizzativo, ambientale ed economico, sulla base del principio di prossimità, anche relativamente agli impianti di recupero, in coordinamento con quanto previsto all'articolo 195, comma 1, lettera f)».

Per tutte queste ragioni, l'art. 1, comma 4, l.r. Abruzzo 45/2020 viene dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett.s), Cost., in relazione agli artt. 195, comma 1, lett. f), d.lgs. 152/2006 e 35, comma 1, del d.l. 133/2014, come convertito, limitatamente alle parole «ribadendo la volontà di non prevedere la realizzazione di impianti dedicati di incenerimento per i rifiuti urbani e».

Per quanto concerne la seconda questione, oggetto dell'impugnativa è l'art. 1, comma 9, lett. u), l.r. 24/2020 che dispone: «[a]i fini del raggiungimento degli obiettivi di cui ai commi 4 e 5, sono promosse, con appositi provvedimenti attuativi, le seguenti prioritarie azioni: [...] u) [d]efinire, per garantire la tutela della salute e del territorio, distanze minime e fasce preventive minime dai centri abitati e dalle funzioni sensibili, come ad esempio asili nido, scuole, centri sportivi e di aggregazioni, distretti sanitari, ospedali e case di riposo, al di sotto delle quali la localizzazione di impianti di trattamento e di smaltimento dei rifiuti è esclusa a priori».

La Corte ritiene la questione non è fondata. Gli artt. 196, comma 1, lett. n), e 199, comma 3, lett. l), cod. ambiente prevedono, rispettivamente, che compete alle Regioni la definizione di criteri per l'individuazione delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti e che i Piani Regionali per la gestione dei rifiuti stabiliscono «i criteri per l'individuazione delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti». La Corte ha, in effetti, più volte affermato che le aree, non idonee a ospitare le strutture per il trattamento dei rifiuti, vanno individuate in sede di pianificazione, non nella legge regionale, chiarendo che le previsioni del codice dell'ambiente, che riservano alle procedure amministrative l'assunzione di tali decisioni, sono vincolanti e valgono a escludere l'intervento legislativo regionale (sent. 272/2020 e 28/2019). L'art. 1, comma 9, lett. u), l.r. Abruzzo, diversamente da quanto ritenuto dal ricorrente, non individua direttamente le aree nelle quali non si possono localizzare impianti di trattamento dei rifiuti, ma si limita a dare una esemplificazione di luoghi da cui tali strutture dovrebbero essere distanti, lasciando che i successivi atti di pianificazione li identifichino puntualmente e definiscano la misura delle distanze, in conformità con le richiamate previsioni del codice dell'ambiente.

Con la conseguenza che va dichiarata non fondata la questione dell'art. 1, comma 9, lett. u), l.r. 45/2020.

SENTENZA N. 191
ANNO 2022

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giuliano AMATO; Giudici : Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 4 e 9, lettera u), della legge della Regione Abruzzo 30 dicembre 2020, n. 45 (Norme a sostegno dell'economia circolare e di gestione sostenibile dei rifiuti), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 1°-2 marzo 2021, depositato in cancelleria il 4 marzo 2021, iscritto al n. 20 del registro ricorsi 2021 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 16, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visto l'atto di costituzione della Regione Abruzzo;

udito nell'udienza pubblica del 7 giugno 2022 il Giudice relatore Franco Modugno;

uditi l'avvocato dello Stato Gianna Galluzzo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Stefania Valeri per la Regione Abruzzo, quest'ultimo in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021;

deliberato nella camera di consiglio dell'8 giugno 2022.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 20 del 2021), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 4 e 9, lettera u), della legge della Regione Abruzzo 30 dicembre 2020, n. 45 (Norme a sostegno dell'economia circolare e di gestione sostenibile dei rifiuti).

In primo luogo, il ricorrente deduce il contrasto tra l'art. 1, comma 4, e gli artt. 35 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, nella legge 11 novembre 2014, n. 164, 195, comma 1, lettere f) e p), e comma 2, lettera a), 196, comma 1, lettere n) e o), 199, commi 1, 3, lettera l), e 5 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale): tale contrasto determinerebbe la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione. Nella parte in cui la legge regionale impugnata dispone che la Regione, conformemente al vigente Piano regionale di gestione dei rifiuti (PRGR), ribadisce «la volontà di non prevedere la realizzazione di impianti dedicati di incenerimento per i rifiuti urbani», essa stabilirebbe, infatti, un divieto di localizzazione di impianti di incenerimento sul territorio regionale, e ciò non sarebbe consentito, dal momento che la competenza a individuare le zone in cui realizzare tali strutture, secondo la normativa interposta evocata, spetterebbe allo Stato.

In secondo luogo, il Governo sostiene che l'art. 1, comma 9, lettera u), definendo «distanze minime e fasce preventive minime dai centri abitati» e da altri luoghi «sensibili», sotto le quali è preclusa la localizzazione di impianti di trattamento e smaltimento di rifiuti, individuerrebbe con legge, anziché con gli strumenti di pianificazione, le aree non idonee alla realizzazione degli impianti,

in spregio di quanto stabilito dall'art. 196, comma 1, lettere n) e o) e dall'art. 199, commi 1, 3, lettera l), e 5, del d.lgs. n. 152 del 2006 (cod. ambiente); in contrasto, dunque, con la disciplina statale cui sarebbe riservata la competenza legislativa esclusiva.

2.– La Regione Abruzzo, costituita in giudizio, non ha formulato eccezioni d'inammissibilità del ricorso, sostenendo la non fondatezza delle censure.

3.– Le questioni riguardano la materia della gestione dei rifiuti: in particolare, da un lato, la collocazione di impianti di incenerimento e, dall'altro lato, l'individuazione delle aree non idonee alla localizzazione di strutture per il recupero e lo smaltimento dei rifiuti.

Va anzitutto ricordato che la «disciplina dei rifiuti va ricondotta alla “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema” [...], materia naturalmente trasversale, idonea perciò a incidere sulle competenze regionali (sentenza n. 289 del 2019 che richiama, ex multis, le sentenze n. 215 e n. 151 del 2018, n. 54 del 2012, n. 380 del 2007 e n. 259 del 2004; più recentemente, in senso conforme, la sentenza n. 227 del 2020)» (sentenze n. 21 del 2022 e n. 86 del 2021). Difatti, «le Regioni possono esercitare competenze legislative proprie per la cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali, purché l'incidenza nella materia di competenza esclusiva statale sia solo in termini di maggiore e più rigorosa tutela dell'ambiente» (così, ex multis, sentenza n. 189 del 2021).

Le norme statali che vincolano il legislatore regionale sono contenute negli artt. 177 e seguenti cod. ambiente; nel caso in esame, vengono in particolare rilievo gli artt. 195, comma 1, lettera f), 196, comma 1, lettera n), e 199, comma 3, lettera l).

4.– Per quanto concerne la prima questione, l'oggetto del giudizio va circoscritto alla norma con cui la Regione Abruzzo ribadisce la volontà di non prevedere la realizzazione di impianti per l'incenerimento dei rifiuti sul proprio territorio; questa è, difatti, l'unica porzione del disposto normativo cui le censure del ricorrente sono rivolte, sebbene l'art. 1, comma 4, sia stato impugnato per intero.

4.1.– La questione è fondata.

Ai sensi dell'art. 195, comma 1, lettera f), cod. ambiente, spetta allo Stato «l'individuazione, nel rispetto delle attribuzioni costituzionali delle regioni, degli impianti di recupero e di smaltimento di preminente interesse nazionale da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del paese; l'individuazione è operata [...] a mezzo di un programma, adottato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare [...]. Nell'individuare le infrastrutture e gli insediamenti strategici di cui al presente comma il Governo procede secondo finalità di riequilibrio socio-economico fra le aree del territorio nazionale».

Trattandosi, nella specie, della localizzazione di particolari strutture – gli inceneritori – viene, inoltre, in rilievo l'art. 35, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, secondo cui «il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, con proprio decreto, individua a livello nazionale la capacità complessiva di trattamento di rifiuti urbani e assimilati degli impianti di incenerimento in esercizio o autorizzati a livello nazionale, con l'indicazione espressa della capacità di ciascun impianto, e gli impianti di incenerimento con recupero energetico di rifiuti urbani e assimilati da realizzare per coprire il fabbisogno residuo, determinato con finalità di progressivo riequilibrio socio-economico fra le aree del territorio nazionale e nel rispetto degli obiettivi di raccolta differenziata e di riciclaggio, tenendo conto della pianificazione regionale. Gli impianti così individuati costituiscono infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale, attuano un sistema integrato e moderno di gestione di rifiuti urbani e assimilati, garantiscono la sicurezza nazionale nell'autosufficienza, consentono di superare e prevenire ulteriori procedure di infrazione per mancata attuazione delle norme europee di settore e limitano il conferimento di rifiuti in discarica».

Tali disposizioni sono state attuate con il d.P.C.m. 10 agosto 2016 (Individuazione della capacità complessiva di trattamento degli impianti di incenerimento di rifiuti urbani e assimilabili in esercizio

o autorizzati a livello nazionale, nonché individuazione del fabbisogno residuo da coprire mediante la realizzazione di impianti di incenerimento con recupero di rifiuti urbani e assimilati).

Con la legge parzialmente impugnata, la Regione Abruzzo ha previsto norme di indirizzo per l'aggiornamento della pianificazione regionale sulla gestione dei rifiuti, che deve avvenire nella sede del procedimento amministrativo, nella concertazione fra le istituzioni e i soggetti interessati.

Il legislatore regionale, dichiarando la volontà che non si costruisca un impianto di incenerimento, pone un limite alla localizzazione di tale impianto, violando la competenza che la disciplina poc' anzi richiamata attribuisce alle autorità statali.

4.2.– Questa Corte ha già in altre occasioni dichiarato l'illegittimità costituzionale di disposizioni regionali invasive delle attribuzioni dello Stato, per la lesione degli stessi parametri evocati nel presente giudizio. Così è accaduto con una legge secondo cui, nel piano regionale di gestione dei rifiuti, si doveva prevedere, tra gli obiettivi prioritari, «la progressiva eliminazione della presenza di inceneritori sul territorio della regione Basilicata». Questa Corte, accogliendo la questione, ha precisato che, nonostante la disposizione impugnata non ponesse un divieto immediato di localizzazione, non era, comunque sia, ad essa consentito introdurre limitazioni all'esercizio degli impianti (sentenza n. 154 del 2016). Ha, in seguito, accertato l'illegittimità costituzionale di previsioni legislative che escludevano «qualsiasi forma di combustione del combustibile solido secondario (CSS), dei rifiuti o dei materiali e sostanze derivanti dal trattamento dei rifiuti medesimi, ad eccezione del metano», nella Regione Marche. Le disposizioni impugnate impedivano, infatti, «all'interno del relativo perimetro territoriale, ogni ipotesi di gestione dei rifiuti mediante combustione, comprese quelle che garantiscono un recupero d'energia valorizzando il calore sprigionato dal relativo trattamento termico»: questa Corte ha ritenuto che violassero le attribuzioni legislative dello Stato, «ostacolando la realizzazione delle finalità di riequilibrio tra le aree del territorio nazionale poste a fondamento, in parte qua, del riparto di competenze previsto, nella materia afferente la gestione dei rifiuti, di cui al d.lgs. n. 152 del 2006» (sentenza n. 142 del 2019; nello stesso senso, sentenza n. 231 del 2019).

Similmente, nel caso ora in esame, nell'indirizzare l'attività di revisione del PRGR, il legislatore regionale si è inserito in un ambito che non gli pertiene: la valutazione della necessità di collocare un impianto di incenerimento nel territorio abruzzese è compito dello Stato. La norma impugnata è, perciò, affetta da vizio d'incompetenza.

4.3.– A ciò s'aggiunga che, sul piano dei contenuti, la decisione politica della Regione Abruzzo (evitare la realizzazione dell'inceneritore nel suo territorio) si pone in contrasto con quanto previsto nel d.P.C.m. 10 agosto 2016. Nell'individuare il fabbisogno residuo da coprire mediante la realizzazione di impianti di incenerimento, quest'ultimo, infatti, verificava che in Abruzzo vi era una certa quantità di rifiuti non efficacemente smaltiti e che risultava «giustificata la realizzazione di un nuovo impianto da 120.000 tonn/anno, tale da soddisfare le esigenze regionali».

4.4.– Il rilievo che il PRGR, vigente al momento dell'entrata in vigore della legge regionale n. 45 del 2020 – seppur aggiornato, successivamente all'adozione del menzionato d.P.C.m., con delibera del Consiglio Regionale 2 luglio 2018, n. 110/8 recante «Piano Regionale di Gestione Integrata dei Rifiuti (PRGR) – Aggiornamento» e relativi allegati –, non prevedesse infrastrutture per l'incenerimento dei rifiuti urbani e assimilati non depone nel senso della non fondatezza della questione: tale circostanza non legittima, infatti, il legislatore regionale a inibirne la realizzazione nel futuro.

Parimente non rilevante, ai fini della presente decisione, è l'affermazione secondo la quale il sistema di gestione dei rifiuti della Regione Abruzzo rispetterebbe la «gerarchia dei rifiuti», definita dalle discipline europea e nazionale, proprio perché non ricorre alla tecnica dell'incenerimento, intende ridurre il volume di rifiuti in discarica e promuove, invece, meccanismi alternativi di recupero materiale ed energetico. La collocazione dei diversi tipi di impianto di trattamento, smaltimento e recupero dei rifiuti sul territorio nazionale, infatti, come si è già rilevato, deve essere decisa a livello statale.

Va, a tale proposito, segnalata l'introduzione – ad opera dell'art. 2, comma 1, del decreto legislativo 3 settembre 2020, n. 116, recante «Attuazione della direttiva (UE) 2018/851 che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti e attuazione della direttiva (UE) 2018/852 che modifica la direttiva 1994/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio» – dell'art. 198-bis cod. ambiente, in forza del quale si adotterà il programma nazionale per la gestione dei rifiuti: tale programma «definisce i criteri e le linee strategiche cui le Regioni e le Province autonome si attengono nella elaborazione dei Piani regionali di gestione dei rifiuti di cui all'articolo 199» e, fra l'altro, conterrà «l'indicazione dei criteri generali per l'individuazione di macroaree [...] che consentano la razionalizzazione degli impianti dal punto di vista localizzativo, ambientale ed economico, sulla base del principio di prossimità, anche relativamente agli impianti di recupero, in coordinamento con quanto previsto all'articolo 195, comma 1, lettera f)».

Per le ragioni esposte, l'art. 1, comma 4, della legge reg. Abruzzo n. 45 del 2020 deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione agli artt. 195, comma 1, lettera f), cod. ambiente e 35, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, limitatamente alle parole «ribadendo la volontà di non prevedere la realizzazione di impianti dedicati di incenerimento per i rifiuti urbani e».

5.– Per quanto concerne la seconda questione, oggetto dell'impugnativa è l'art. 1, comma 9, lettera u), della medesima legge abruzzese, il quale dispone: «[a]i fini del raggiungimento degli obiettivi di cui ai commi 4 e 5, sono promosse, con appositi provvedimenti attuativi, le seguenti prioritarie azioni: [...] u) [d]efinire, per garantire la tutela della salute e del territorio, distanze minime e fasce preventive minime dai centri abitati e dalle funzioni sensibili, come ad esempio asili nido, scuole, centri sportivi e di aggregazioni, distretti sanitari, ospedali e case di riposo, al di sotto delle quali la localizzazione di impianti di trattamento e di smaltimento dei rifiuti è esclusa a priori».

5.1.– La questione non è fondata.

Gli artt. 196, comma 1, lettera n), e 199, comma 3, lettera l), cod. ambiente, evocati quali parametri interposti di legittimità costituzionale, prevedono, rispettivamente, che compete alle Regioni «la definizione di criteri per l'individuazione [...] delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti [...]», e che i Piani Regionali per la gestione dei rifiuti stabiliscono «i criteri per l'individuazione delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti».

Questa Corte ha, in effetti, più volte affermato che le aree, non idonee a ospitare le strutture per il trattamento dei rifiuti, vanno individuate in sede di pianificazione, non nella legge regionale; ha, così, chiarito che le previsioni del codice dell'ambiente, le quali riservano alle procedure amministrative l'assunzione di tali decisioni, sono vincolanti e valgono a escludere l'intervento legislativo regionale (sentenze n. 272 del 2020 e n. 28 del 2019; in senso analogo, in materia di produzione dell'energia, le sentenze n. 121, n. 77 e n. 11 del 2022).

L'art. 1, comma 9, lettera u), della legge reg. Abruzzo n. 45 del 2020 – diversamente da quanto ritenuto dal ricorrente – non individua direttamente le aree nelle quali non si possono localizzare impianti di trattamento dei rifiuti. Esso reca una esemplificazione di luoghi da cui tali strutture dovrebbero essere distanti, lasciando che i successivi atti di pianificazione li identifichino puntualmente e definiscano la misura delle distanze, in conformità con le richiamate previsioni del codice dell'ambiente.

Questo è l'univoco significato da attribuire alla lettera delle disposizioni impugnate, specie considerando quanto la legge regionale in esame dispone subito appresso, al comma 10: «[a]l fine di adeguare la pianificazione regionale in materia di rifiuti alle disposizioni di cui al presente articolo, la Giunta regionale avvia [...] il procedimento di aggiornamento del vigente PRGR, da concludere entro il 31 dicembre 2021, assumendo quali indirizzi programmatici le azioni previste dal comma 9».

In conclusione, va dichiarata non fondata la questione dell'art. 1, comma 9, lettera u), della legge regionale n. 45 del 2020.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, della legge della Regione Abruzzo 30 dicembre 2020, n. 45 (Norme a sostegno dell'economia circolare e di gestione sostenibile dei rifiuti), limitatamente alle parole «ribadendo la volontà di non prevedere la realizzazione di impianti dedicati di incenerimento per i rifiuti urbani e»;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 9, lettera u), della legge reg. Abruzzo n. 45 del 2020, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, in relazione agli artt. 196, comma 1, lettere n) e o), e 199, commi 1, 3, lettera l), e 5, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 giugno 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, Presidente

Franco MODUGNO, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 25 luglio 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 21 giugno 2022, n. 192

Materia: paesaggio

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

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Rimettente: Consiglio di Stato, sezione quarta

Oggetto: art. 6, comma 2, lettera c-bis), della legge della Regione Puglia 30 luglio 2009 n. 14 (Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell'attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale), nel testo in vigore anteriormente all'abrogazione disposta dall'art. 1 della legge della Regione Puglia 24 marzo 2021, n. 3.

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, lettera c-bis), della legge della Regione Puglia 30 luglio 2009 n. 14 nel testo in vigore anteriormente all'abrogazione disposta dall'art. 1 della legge Regione Puglia 24 marzo 2021, n. 3, nella parte in cui non prevede che gli interventi edilizi disciplinati dalla stessa legge debbano essere realizzati anche nel rispetto delle specifiche prescrizioni del Piano paesaggistico territoriale della Puglia

Estensore nota: Domenico Ferraro

Sintesi:

Il Consiglio di Stato, sezione quarta, con sentenza non definitiva del 14 maggio 2021 (reg. ord. n. 147 del 2021), ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, lettera c-bis), della legge della Regione Puglia 30 luglio 2009 n. 14 (Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell'attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale), nel testo in vigore anteriormente all'abrogazione disposta dall'art. 1 della legge della Regione Puglia 24 marzo 2021, n. 3, recante "*Modifica all'articolo 6 della legge regionale 30 luglio 2009, n. 14 (Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell'attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale) e disposizioni in materia di prezzario regionale delle opere pubbliche*". Secondo il giudice a quo, la disposizione censurata violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, in relazione all'art. 145, comma 3, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), poiché consentirebbe di porre in essere gli interventi straordinari previsti dalla stessa l.r. Puglia 14/ 2009 (c.d. Piano casa per la Puglia) in deroga alla disciplina dettata dal Piano paesaggistico territoriale regionale (PPTR) della Puglia, così violando il principio di prevalenza della pianificazione paesaggistica sugli strumenti urbanistici. La l.r. Puglia 14/2009 ha dato attuazione al cosiddetto Piano casa, in relazione a quanto stabilito nell'intesa raggiunta in sede di Conferenza unificata il 1° aprile 2009, sull'atto concernente misure per il rilancio dell'economia attraverso l'attività edilizia, in applicazione dell'art. 11 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, nella legge 6 agosto 2008, n. 133. Con la legge regionale in esame si prevede la possibilità di operare interventi straordinari di ampliamento (art. 3) e di demolizione e ricostruzione (art. 4); interventi che vengono, peraltro, sottoposti ad una serie di limiti, fra i quali quello sancito dall'art. 6, comma 1, lettera f), della stessa legge, che non li ammette "*su immobili ubicati in aree sottoposte a vincolo paesaggistico ai sensi degli articoli 136 e 142*" del codice dei beni culturali. Tale previsione configurava, in origine, un limite assoluto, escludendo in radice l'applicabilità del Piano casa per la Puglia a tale tipologia di

immobili. Per mitigare, tuttavia, il rigore della preclusione, con l'art. 4 della l.r. Puglia 37/2016, è stata inserita all'art. 6, comma 2, della l.r. Puglia 14/2009 la lettera c-bis), oggi censurata, che permette ai Comuni di individuare, con deliberazione motivata del consiglio comunale, *“ambiti territoriali nonché [...] immobili ricadenti in aree sottoposte a vincolo paesaggistico ai sensi del Piano paesaggistico territoriale regionale (PPTR), approvato con deliberazione della Giunta regionale n. 176 del 2015, nei quali consentire, secondo gli indirizzi e le direttive del PPTR, gli interventi di cui agli articoli 3 e 4 della presente legge, purché gli stessi siano realizzati, oltre che alle condizioni previste dalla presente legge, utilizzando per le finiture, materiali e tipi architettonici legati alle caratteristiche storico-culturali e paesaggistiche dei luoghi”*. L'art. 6, comma 2, lettera c-bis), della l.r. Puglia 14/2009 è stato abrogato dall'art. 1 della l.r. Puglia 3/2021. Con tale abrogazione si è dato seguito ai rilievi provenienti dal Ministero per i beni e le attività culturali (oggi Ministero della cultura) sulla necessità di superare tale disciplina, in quanto lesiva della potestà legislativa esclusiva statale in materia di tutela paesaggistica. Da ultimo, è opportuno ricordare che il legislatore pugliese è nuovamente intervenuto in materia, reintroducendo, con l'art. 3 della l.r. Puglia 39/2021, un regime derogatorio del generale divieto posto dall'art. 6, comma 1, lettera f), della l.r. Puglia 14/2009, analogo a quello previsto dalla censurata lettera c-bis) ma maggiormente articolato nei presupposti. Con il citato art. 3 si prevede, infatti, che, *“ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lettera d), del decreto del Presidente della Repubblica del 6 giugno 2001, n. 380 (Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamenti in materia edilizia), così come interpretato con circolare del 2 dicembre 2020 dei Ministeri delle Infrastrutture, Trasporti e Pubblica Amministrazione e con parere del Consiglio superiore dei Lavori pubblici dell'8 luglio 2021, sono consentiti, previa deliberazione del Consiglio comunale, gli interventi previsti dagli articoli 3 e 4 della legge regionale 30 luglio 2009, n. 14 (Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell'attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale) in aree individuate dal Piano paesaggistico territoriale regionale (PPTR), approvato con deliberazione della Giunta regionale 16 febbraio 2015, n. 176 ed elaborato attraverso co-pianificazione Stato-Regione unilateralmente inderogabile, alle condizioni che l'intervento sia conforme alle prescrizioni, indirizzi, misure di salvaguardia e direttive dello stesso PPTR e che siano acquisiti nulla osta, comunque denominati, delle amministrazioni competenti alla tutela paesaggistica”*. La Corte ritiene la questione fondata e ne specifica i termini ricordando che il codice dei beni culturali ha inteso garantire l'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica, valore imprescindibile e pertanto non derogabile dal legislatore regionale, in quanto espressione di un intervento teso a stabilire una metodologia uniforme di tutela, conservazione e trasformazione del territorio e ricorda le sentenze 45/2022, 74/2021, 240/2020. In forza di tale principio, al legislatore regionale è impedito di adottare, sia normative che deroghino o contrastino con norme di tutela paesaggistica che pongono obblighi o divieti, cioè con previsioni di tutela in senso stretto e cita, a supporto, le sentenze 261, 141 e 74 del 2021, e 86 del 2019. Inoltre, il legislatore regionale, allo stesso modo, è impedito ad adottare normative che, pur non contrastando con (o derogando a) previsioni di tutela in senso stretto, pongano alla disciplina paesaggistica limiti o condizioni (sentenza 74/2021), che, per mere esigenze urbanistiche, escludano o ostacolino il pieno esplicarsi della tutela paesaggistica. In altri termini, i rapporti tra le prescrizioni del piano paesaggistico e le prescrizioni di carattere urbanistico ed edilizio sono definiti secondo un modello di prevalenza delle prime, non alterabile ad opera della legislazione regionale (sentenza n. 11 del 2016; in senso analogo, sentenze n. 45 e n. 24 del 2022, n. 124 e n. 74 del 2021). La disposizione censurata contrasta con il principio di prevalenza del Piano paesaggistico su tutti gli altri strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica, violando, così, il parametro interposto evocato dal rimettente. La l.r. Puglia 14/2009 disciplina ipotesi (straordinarie) di demolizione, ricostruzione e ampliamento, ossia interventi che, quando pure non risultino espressamente vietati, sono sottoposti a limiti e condizioni, talvolta stringenti, dal PPTR, e in specie dalle prescrizioni specifiche di quest'ultimo. In tale contesto, la disposizione censurata, nel prevedere che detti interventi possano interessare ambiti e immobili sottoposti a vincolo paesaggistico, non fa alcuna menzione del necessario rispetto anche delle richiamate prescrizioni specifiche del PPTR, ossia di quelle prescrizioni che impongono precisi

obblighi o divieti inerenti all'utilizzo e, per ciò che qui rileva, alla trasformazione dei beni paesaggistici, norme, queste ultime, mediante le quali si esplica la funzione precettiva del Piano. Posto il carattere confliggente della normativa censurata con la disciplina paesaggistica, l'omesso richiamo al generale rispetto delle prescrizioni specifiche del PPTR non può essere inteso alla stregua di un mero silenzio della legge, colmabile, come sostenuto dalla parte, in via interpretativa, nel senso che la relativa disciplina sia implicitamente applicabile, bensì come una deroga, o meglio come la facoltà per i Comuni e i privati, rispettivamente, di consentire e porre in essere tali interventi non osservando il contenuto precettivo del PPTR. La conclusione è avvalorata, a contrario, dalla circostanza che la norma censurata si limita a richiedere il rispetto dei soli "indirizzi" e "direttive" del PPTR: previsione che non vale a escludere il rilevato contrasto con il principio di prevalenza del Piano paesaggistico, proprio perché il rinvio è circoscritto alla parte programmatica del Piano, a traverso la quale quest'ultimo non detta specifiche regole sull'utilizzo e sulla trasformazione dei beni paesaggistici, ma pone gli obiettivi di qualità della pianificazione. Parimente inidonea a garantire la prevalenza del Piano paesaggistico sugli strumenti urbanistici è la generica previsione, contenuta sempre nella disposizione censurata, in base alla quale gli interventi in questione debbono essere realizzati *"utilizzando per le finiture, materiali e tipi architettonici legati alle caratteristiche storico-culturali e paesaggistiche dei luoghi"*. Una simile previsione non vale certamente ad assicurare l'osservanza delle prescrizioni del PPTR, e rende anzi evidente il carattere derogatorio della norma in esame rispetto a queste ultime. Il PPTR, laddove ammette interventi sui beni paesaggistici, può contemplare una ben più ampia e dettagliata serie di regole sulla loro trasformazione: basti pensare, a titolo meramente esemplificativo, alle regole sul colore degli edifici, all'obbligo di rimuovere, nell'effettuazione degli interventi, gli elementi artificiali, ovvero, infine, al divieto di compromettere i con visivi. La Corte, ricorda ancora che la normativa sul Piano casa, pur nella riconosciuta finalità di agevolazione dell'attività edilizia, non può far venir meno la natura cogente e inderogabile delle previsioni del codice dei beni culturali e del paesaggio, adottate dal legislatore statale nell'esercizio della propria competenza esclusiva in materia di *"tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali"* come sancito nelle sentenze 261/2021 e, in senso analogo, nella sentenza 86/2019. Al fine di rimuovere il vulnus costituzionale denunciato, per la Corte, non è peraltro necessario eliminare in toto la norma censurata (operazione che ripristinerebbe, nella sua originaria assolutezza, il divieto di interventi straordinari sugli immobili ricompresi in aree soggette a vincolo paesaggistico), ma è sufficiente introdurre in essa, con pronuncia a carattere additivo, la previsione inerente all'esigenza di rispetto delle prescrizioni del PPTR. L'art. 6, comma 2, lettera c-bis), della l.r. Puglia 14/2009, nel testo in vigore anteriormente all'abrogazione ad opera dell'art. 1 della l.r. Puglia 3/2021, va dichiarato, pertanto, costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non prevede che gli interventi edilizi disciplinati dalla stessa legge regionale debbano essere realizzati anche nel rispetto delle specifiche prescrizioni del PPTR. La Corte, pertanto, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, lettera c-bis), della legge della Regione Puglia 30 luglio 2009 n. 14 (Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell'attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale), nel testo in vigore anteriormente all'abrogazione disposta dall'art. 1 della legge Regione Puglia 24 marzo 2021, n. 3, recante *"Modifica all'articolo 6 della legge regionale 30 luglio 2009, n. 14 (Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell'attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale) e disposizioni in materia di prezzario regionale delle opere pubbliche"*, nella parte in cui non prevede che gli interventi edilizi disciplinati dalla stessa legge debbano essere realizzati anche nel rispetto delle specifiche prescrizioni del Piano paesaggistico territoriale della Puglia.

SENTENZA N. 192
ANNO 2022

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giuliano AMATO; Giudici : Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, lettera c-bis), della legge della Regione Puglia 30 luglio 2009 n. 14 (Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell'attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale), promosso dal Consiglio di Stato, sezione quarta, nel procedimento vertente tra il Ministero per i beni e le attività culturali e altro e Riccardo Torlai e altro, con sentenza non definitiva del 14 maggio 2021, iscritta al n. 147 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 40, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visto l'atto di costituzione di Riccardo Torlai;
udito nell'udienza pubblica del 21 giugno 2022 il Giudice relatore Franco Modugno;
udito l'avvocato Gabriella De Giorgi Cezzi per Riccardo Torlai;
deliberato nella camera di consiglio del 21 giugno 2022.

Ritenuto in fatto

(*omissis*)

Considerato in diritto

1.– Con sentenza non definitiva del 14 maggio 2021 (reg. ord. n. 147 del 2021), il Consiglio di Stato, sezione quarta, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, lettera c-bis), della legge della Regione Puglia 30 luglio 2009 n. 14 (Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell'attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale), nel testo in vigore anteriormente all'abrogazione disposta dall'art. 1 della legge della Regione Puglia 24 marzo 2021, n. 3, recante «Modifica all'articolo 6 della legge regionale 30 luglio 2009, n. 14 (Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell'attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale) e disposizioni in materia di prezzario regionale delle opere pubbliche».

Secondo il giudice a quo, la disposizione censurata violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, in relazione all'art. 145, comma 3, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), poiché consentirebbe di porre in essere gli interventi straordinari previsti dalla stessa legge reg. Puglia n. 14 del 2009 (d'ora in avanti, anche: Piano casa per la Puglia) in deroga alla disciplina dettata dal Piano paesaggistico territoriale regionale (PPTR) della Puglia, così violando il principio di prevalenza della pianificazione paesaggistica sugli strumenti urbanistici.

2.– In via preliminare, deve essere esaminata l'eccezione di inammissibilità per difetto di rilevanza, formulata dalla parte costituitasi in giudizio.

A parere di quest'ultima, l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale non esplicherebbe alcun effetto nel giudizio principale (e neppure determinerebbe un suo diverso esito «l'interpretazione costituzionalmente orientata della normativa pugliese proposta dal Ministero

appellante»), poiché la praticabilità degli interventi oggetto della fattispecie concreta non dipenderebbe dalla applicazione o dalla corretta interpretazione della norma sottoposta a scrutinio di costituzionalità, bensì dalla natura stessa del vincolo gravante sul bene, che, avendo natura relativa e non assoluta, permetterebbe tali interventi.

L'eccezione non è fondata.

Per costante giurisprudenza costituzionale, la motivazione sulla rilevanza, formulata dal giudice a quo, è oggetto di un controllo meramente esterno ad opera di questa Corte, che si arresta sulla soglia della non implausibilità della motivazione stessa, in ordine tanto all'applicabilità della norma nel processo principale, quanto alla possibilità, o non, di definire quest'ultimo «indipendentemente dalla soluzione della questione sollevata» (sentenza n. 218 del 2020; in senso analogo, fra le più recenti, sentenze n. 109 del 2022, n. 75 del 2022 e n. 183 del 2021), potendo, questa Corte, «interferire su tale valutazione solo se essa, a prima vista, appaia assolutamente priva di fondamento (sentenze n. 122 del 2019, n. 71 del 2015)» (ancora, sentenza n. 218 del 2020).

Ciò non si verifica nel caso di specie.

Il giudice a quo rileva, infatti, che la norma censurata è applicabile *ratione temporis* nel giudizio principale, benché abrogata dall'art. 1 della legge reg. Puglia n. 3 del 2021, in quanto l'istanza edilizia di cui si discute è stata protocollata il 27 aprile 2017, e dunque anteriormente all'entrata in vigore di tale legge. Dall'ordinanza di rimessione emerge, altresì, il carattere pregiudiziale della questione sollevata rispetto alla definizione del processo principale, argomentandosi, in modo non implausibile, che la sua fondatezza determinerebbe l'accoglimento del secondo motivo di appello, con il quale viene denunciata la violazione e l'erronea applicazione degli artt. 3 e 6, comma 1, lettera f), e comma 2, lettera c-bis), della legge reg. Puglia n. 14 del 2009, e la conseguente riforma della sentenza di primo grado; nel caso di rigetto della questione, anche tale motivo di gravame dovrebbe, invece, essere respinto, con conseguente conferma della sentenza appellata.

3.– Prodrómica all'esame della questione è la ricostruzione del panorama normativo in cui essa si colloca.

3.1.– La legge reg. Puglia n. 14 del 2009 ha dato attuazione al cosiddetto Piano casa, in relazione a quanto stabilito nell'intesa raggiunta in sede di Conferenza unificata il 1° aprile 2009, sull'atto concernente misure per il rilancio dell'economia attraverso l'attività edilizia, in applicazione dell'art. 11 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, nella legge 6 agosto 2008, n. 133.

3.2.– Per ciò che interessa in questa sede, con la legge regionale in parola si prevede la possibilità di operare interventi straordinari di ampliamento (art. 3) e di demolizione e ricostruzione (art. 4); interventi che vengono, peraltro, sottoposti ad una serie di limiti, fra i quali quello sancito dall'art. 6, comma 1, lettera f), della stessa legge, che non li ammette «su immobili ubicati in aree sottoposte a vincolo paesaggistico ai sensi degli articoli 136 e 142» cod. beni culturali.

Tale previsione configurava, in origine, un limite assoluto, escludendo in radice l'applicabilità del Piano casa per la Puglia a tale tipologia di immobili. Per mitigare, tuttavia, il rigore della preclusione, con l'art. 4 della legge della Regione Puglia 5 dicembre 2016, n. 37, recante «Modifiche alla legge regionale 30 luglio 2009, n. 14 (Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell'attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale) e alla legge regionale 15 novembre 2007, n. 33 (Recupero dei sottotetti, dei porticati, di locali seminterrati esistenti e di aree pubbliche non autorizzate)», è stata inserita all'art. 6, comma 2, della legge reg. Puglia n. 14 del 2009 la lettera c-bis), oggi censurata, che permette ai Comuni di individuare, con deliberazione motivata del consiglio comunale, «ambiti territoriali nonché [...] immobili ricadenti in aree sottoposte a vincolo paesaggistico ai sensi del Piano paesaggistico territoriale regionale (PPTR), approvato con deliberazione della Giunta regionale n. 176 del 2015, nei quali consentire, secondo gli indirizzi e le direttive del PPTR, gli interventi di cui agli articoli 3 e 4 della presente legge, purché gli stessi siano realizzati, oltre che alle condizioni previste dalla presente legge, utilizzando per le finiture, materiali e tipi architettonici legati alle caratteristiche storico-culturali e paesaggistiche dei luoghi».

3.3.– Come ricorda lo stesso giudice a quo, l'art. 6, comma 2, lettera c-bis), della legge reg. Puglia n. 14 del 2009 è stato abrogato dall'art. 1 della legge reg. Puglia n. 3 del 2021. Con tale abrogazione si è dato seguito ai rilievi provenienti dal Ministero per i beni e le attività culturali (oggi Ministero della cultura) sulla necessità di superare tale disciplina, in quanto lesiva della potestà legislativa esclusiva statale in materia di tutela paesaggistica.

3.4.– Da ultimo, è opportuno ricordare che il legislatore pugliese è novamente intervenuto in materia, reintroducendo – con l'art. 3 della legge della Regione Puglia 30 novembre 2021, n. 39, recante «Modifiche alla legge regionale 31 maggio 1980, n. 56 (Tutela ed uso del territorio), disposizioni in materia urbanistica, modifica alla legge regionale 27 luglio 2001, n. 20 (Norme generali di governo e uso del territorio), modifica alla legge regionale 6 agosto 2021, n. 25 (Modifiche alla legge regionale 11 febbraio 1999, n. 11 “Disciplina delle strutture ricettive ex artt. 5, 6 e 10 della legge 17 maggio 1983, n. 217 delle attività turistiche ad uso pubblico gestite in regime di concessione e delle associazioni senza scopo di lucro” e disposizioni varie) e disposizioni in materia derivazione acque sotterranee» – un regime derogatorio del generale divieto posto dall'art. 6, comma 1, lettera f), della legge reg. Puglia n. 14 del 2009, analogo a quello previsto dalla censurata lettera c-bis) ma maggiormente articolato nei presupposti.

Con il citato art. 3 si prevede, infatti, che, «[a]i sensi dell'articolo 3, comma 1, lettera d), del decreto del Presidente della Repubblica del 6 giugno 2001, n. 380 (Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamenti in materia edilizia), così come interpretato con circolare del 2 dicembre 2020 dei Ministeri delle Infrastrutture, Trasporti e Pubblica Amministrazione e con parere del Consiglio superiore dei Lavori pubblici dell'8 luglio 2021, sono consentiti, previa deliberazione del Consiglio comunale, gli interventi previsti dagli articoli 3 e 4 della legge regionale 30 luglio 2009, n. 14 (Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell'attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale) in aree individuate dal Piano paesaggistico territoriale regionale (PPTR), approvato con deliberazione della Giunta regionale 16 febbraio 2015, n. 176 ed elaborato attraverso co-pianificazione Stato-Regione unilateralmente inderogabile, alle condizioni che l'intervento sia conforme alle prescrizioni, indirizzi, misure di salvaguardia e direttive dello stesso PPTR e che siano acquisiti nulla osta, comunque denominati, delle amministrazioni competenti alla tutela paesaggistica».

4.– Ciò premesso, la questione è fondata nei termini di seguito precisati.

4.1.– Come si è già ricordato, il giudice a quo ritiene l'art. 6, comma 2, lettera c-bis), della legge reg. Puglia n. 14 del 2009, costituzionalmente illegittimo, poiché prevedrebbe la derogabilità delle prescrizioni dei piani paesaggistici e, in particolare, di quelle contenute nel PPTR Puglia, risultando così incompatibile con l'art. 145, comma 3, cod. beni culturali, e, quindi, in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Il citato art. 145, dedicato al «[c]oordinamento della pianificazione paesaggistica con altri strumenti di pianificazione», nel precisare, al comma 3, che le disposizioni dei piani paesaggistici sono, comunque sia, prevalenti su quelle contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, esprime il cosiddetto principio di prevalenza delle prime sulle seconde (fra le più recenti, sentenze n. 45 del 2022 e n. 261 e n. 141 del 2021).

4.2.– Come questa Corte ha rilevato in più occasioni, mediante tale principio, il codice dei beni culturali ha inteso garantire l'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica, valore imprescindibile e pertanto non derogabile dal legislatore regionale, in quanto espressione di un intervento teso a stabilire una metodologia uniforme di tutela, conservazione e trasformazione del territorio (fra le tante, sentenze n. 45 del 2022, n. 74 del 2021 e n. 240 del 2020). In forza di tale principio, al legislatore regionale è impedito di adottare, sia normative che deroghino o contrastino con norme di tutela paesaggistica che pongono obblighi o divieti, cioè con previsioni di tutela in senso stretto (fra le molte, sentenze n. 261, n. 141 e n. 74 del 2021, e n. 86 del 2019), sia normative che, pur non contrastando con (o derogando a) previsioni di tutela in senso stretto, pongano alla disciplina paesaggistica limiti o condizioni (sentenza n. 74 del 2021), che, per mere esigenze urbanistiche, escludano o ostacolino il pieno esplicarsi della tutela paesaggistica.

In altri termini, «i rapporti tra le prescrizioni del piano paesaggistico e le prescrizioni di carattere urbanistico ed edilizio» sono definiti «secondo un modello di prevalenza delle prime, non alterabile ad opera della legislazione regionale» (sentenza n. 11 del 2016; in senso analogo, sentenze n. 45 e n. 24 del 2022, n. 124 e n. 74 del 2021).

4.3.– La disposizione censurata contrasta con il principio di prevalenza del Piano paesaggistico su tutti gli altri strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica, violando, così, il parametro interposto evocato dal rimettente.

La legge reg. Puglia n. 14 del 2009 disciplina ipotesi (straordinarie) di demolizione, ricostruzione e ampliamento, ossia interventi che, quando pure non risultino espressamente vietati, sono sottoposti a limiti e condizioni, talvolta stringenti, dal PPTR, e in specie dalle prescrizioni specifiche di quest'ultimo.

In tale contesto, la disposizione censurata, nel prevedere che detti interventi possano interessare ambiti e immobili sottoposti a vincolo paesaggistico, non fa alcuna menzione del necessario rispetto anche delle richiamate prescrizioni specifiche del PPTR, ossia di quelle prescrizioni che impongono precisi obblighi o divieti inerenti all'utilizzo e – per ciò che qui rileva – alla trasformazione dei beni paesaggistici (norme, queste ultime, mediante le quali si esplica la funzione precettiva del Piano).

Posto il carattere confliggente della normativa censurata con la disciplina paesaggistica, l'omesso richiamo al generale rispetto delle prescrizioni specifiche del PPTR non può essere inteso alla stregua di un mero silenzio della legge, colmabile – come sostenuto dalla parte – in via interpretativa, nel senso che la relativa disciplina sia implicitamente applicabile, bensì come una deroga, o meglio come la facoltà per i Comuni e i privati, rispettivamente, di consentire e porre in essere tali interventi non osservando il contenuto precettivo del PPTR.

4.4.– La conclusione è avvalorata, a contrario, dalla circostanza che la norma censurata si limita a richiedere il rispetto dei soli «indirizzi» e «direttive» del PPTR: previsione che non vale a escludere il rilevato contrasto con il principio di prevalenza del Piano paesaggistico, proprio perché il rinvio è circoscritto alla parte programmatica del Piano, a traverso la quale quest'ultimo non detta specifiche regole sull'utilizzo e sulla trasformazione dei beni paesaggistici, ma pone gli obiettivi di qualità della pianificazione.

4.5.– Parimente inidonea a garantire la prevalenza del Piano paesaggistico sugli strumenti urbanistici è la generica previsione, contenuta sempre nella disposizione censurata, in base alla quale gli interventi in questione debbono essere realizzati «utilizzando per le finiture, materiali e tipi architettonici legati alle caratteristiche storico-culturali e paesaggistiche dei luoghi».

Una simile previsione non vale certamente ad assicurare l'osservanza delle prescrizioni del PPTR, e rende anzi evidente il carattere derogatorio della norma in esame rispetto a queste ultime. Il PPTR, laddove ammette interventi sui beni paesaggistici, può contemplare una ben più ampia e dettagliata serie di regole sulla loro trasformazione: basti pensare, a titolo meramente esemplificativo, alle regole sul colore degli edifici, all'obbligo di rimuovere, nell'effettuazione degli interventi, gli elementi artificiali, ovvero, infine, al divieto di compromettere i coni visivi.

4.6.– Come ha già ricordato questa Corte, «la normativa sul Piano casa, pur nella riconosciuta finalità di agevolazione dell'attività edilizia, non può far venir meno la natura cogente e inderogabile delle previsioni del codice dei beni culturali e del paesaggio, adottate dal legislatore statale nell'esercizio della propria competenza esclusiva in materia di “tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali”» (sentenza n. 261 del 2021; in senso analogo, sentenza n. 86 del 2019).

Anche per tale ragione il PPTR deve essere messo al riparo dalla pluralità e dalla parcellizzazione degli interventi delle amministrazioni locali, che possono mettere in discussione la complessiva ed unitaria efficacia del Piano paesaggistico (fra le varie, sentenze n. 261 e n. 74 del 2021, e n. 11 del 2016).

5.– Al fine di rimuovere il vulnus costituzionale denunciato, non è peraltro necessario eliminare in toto la norma censurata (operazione che ripristinerebbe, nella sua originaria assolutezza, il divieto di interventi straordinari sugli immobili ricompresi in aree soggette a vincolo paesaggistico), ma è

sufficiente introdurre in essa, con pronuncia a carattere additivo, la previsione inerente all'esigenza di rispetto (anche) delle prescrizioni del PPTR.

L'art. 6, comma 2, lettera c-bis), della legge reg. Puglia n. 14 del 2009, nel testo in vigore anteriormente all'abrogazione ad opera dell'art. 1 della legge reg. Puglia n. 3 del 2021, va dichiarato, pertanto, costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non prevede che gli interventi edilizi disciplinati dalla stessa legge regionale debbano essere realizzati anche nel rispetto delle specifiche prescrizioni del PPTR.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, lettera c-bis), della legge della Regione Puglia 30 luglio 2009 n. 14 (Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell'attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale), nel testo in vigore anteriormente all'abrogazione disposta dall'art. 1 della legge Regione Puglia 24 marzo 2021, n. 3, recante «Modifica all'articolo 6 della legge regionale 30 luglio 2009, n. 14 (Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell'attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale) e disposizioni in materia di prezzario regionale delle opere pubbliche», nella parte in cui non prevede che gli interventi edilizi disciplinati dalla stessa legge debbano essere realizzati anche nel rispetto delle specifiche prescrizioni del Piano paesaggistico territoriale della Puglia.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 giugno 2021.

F.to:

Giuliano AMATO, Presidente

Franco MODUGNO, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 25 luglio 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 7 luglio 2022, n. 193

Materia: giurisdizione e norme processuali, ordinamento civile (fallimento e procedure concorsuali, liquidazione coatta amministrativa)

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

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Ricorrente: Tribunale ordinario di Palermo e TAR per la Sicilia

Oggetto: art. 4, comma 1, della legge della Regione Siciliana 9 maggio 2017, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2017. Legge di stabilità regionale)

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della legge della Regione Siciliana 9 maggio 2017, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2017. Legge di stabilità regionale), limitatamente alle parole «*[p]er le liquidazioni deficitarie, con decreto del Presidente della Regione si fa luogo alla liquidazione coatta amministrativa*»;
- illegittimità costituzionale, in via consequenziale, dell'art. 4, comma 1-bis, della l.r. siciliana 8/2017.

Estensore nota: Carla Paradiso

Sintesi:

Il giudice dell'esecuzione del Tribunale ordinario di Palermo, in un procedimento di espropriazione presso terzi per debito dell'Ente Acquedotti Siciliani in liquidazione (EAS), ha sollevato, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 4 della legge della Regione Siciliana 9 maggio 2017, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2017. Legge di stabilità regionale), nella parte in cui dispone, per gli enti soppressi e posti in liquidazione, che, «*[p]er le liquidazioni deficitarie, con decreto del Presidente della Regione si fa luogo alla liquidazione coatta amministrativa*».

Anche il Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, nel giudizio di annullamento del decreto del Presidente della Regione Siciliana che ha posto l'EAS in liquidazione coatta amministrativa, ha parimenti sollevato questione di legittimità costituzionale della medesima porzione normativa dell'articolo 4 della legge regionale Siciliana n. 8 del 2017, lamentandone, anch'esso, il contrasto con l'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.

Secondo entrambi i rimettenti, la disposizione censurata invaderebbe le materie «giurisdizione e norme processuali» e «ordinamento civile», riservate alla potestà legislativa esclusiva statale, in ragione dei peculiari effetti sostanziali e processuali derivanti per i creditori dalla procedura concorsuale in deroga al regime ordinario.

La Consulta valuta in via preliminare e ritiene non fondate una serie di eccezioni addotte dalla difesa della Regione Siciliana e, con deposito di una propria memoria, dall'Ente Acquedotti Siciliani, sostenendo l'inammissibilità della questione sollevata.

La Corte, invece, ritiene fondata la questione nel merito.

La liquidazione coatta amministrativa è procedimento collettivo “speciale” di liquidazione forzata su tutti i beni del debitore, modellata per taluni effetti sulla procedura concorsuale “generale” del fallimento.

In particolare, per quanto rileva nel procedimento in corso, la disciplina della liquidazione coatta amministrativa prevede: a) l'accertamento dei crediti, dei diritti reali e personali con la procedura endoconcorsuale di formazione dello stato passivo (artt. 52, 201 e 207 e seguenti, della legge fallimentare); b) il divieto per creditori di coltivare azioni esecutive individuali (artt. 51 e 201

della legge fallimentare), con conseguente improcedibilità di quelle già avviate; c) la soddisfazione delle obbligazioni con l'attivo della procedura secondo la regola della *par condicio creditorum* e nel rispetto delle cause di prelazione (artt. 111 e seguenti e 212 della legge fallimentare).

Proprio in ragione del regime sostanziale e processuale delle situazioni creditorie costituente marcata deroga al regime ordinario previsto dal codice civile e da quello di procedura civile in punto, rispettivamente, di responsabilità patrimoniale e accertamento dei crediti, la Corte ha già, più volte, dichiarato l'illegittimità costituzionale di norme di Regioni a statuto ordinario che, analogamente a quella qui censurata, hanno previsto la liquidazione coatta amministrativa per enti regionali, perché ritenute in contrasto con l'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, venendo a incidere sulle materie di competenza legislativa statale esclusiva «ordinamento civile» e «giurisdizione e norme processuali» (sentenze n. 22 del 2021 e n. 25 del 2007).

La tutela differenziata del ceto creditorio, che deriva dalla sottoposizione del debitore alla procedura concorsuale speciale, non può infatti «essere definita in modo disomogeneo dalle singole legislazioni regionali, dovendo viceversa corrispondere all'esigenza di uniformità sottesa alla riserva di competenza statale» (sentenza n. 22 del 2021).

Nelle precedenti pronunce la Corte ha affermato che il riferimento contenuto nell'articolo 2 della legge fallimentare alla «legge» che determina le imprese sottoposte a procedura di liquidazione coatta amministrativa e le relative condizioni di apertura non può che essere inteso nel senso di legge statale, in quanto idonea ad incidere sul regime, sostanziale e processuale, delle situazioni giuridiche soggettive coinvolte nella procedura.

Nei ricorsi in esame, la Corte valuta in primo luogo, per un verso, se quanto già affermato nelle precedenti sentenze valga anche a fronte della potestà legislativa primaria della Regione Siciliana in materia di «ordinamento [...] degli enti regionali» (art. 14, lettera p, dello statuto speciale) e, per un altro, se la normativa statale di cui all'articolo 12, comma 6-bis, del decreto legge 77 del 2021, come convertito, sia tale da escludere, come affermano la Regione Siciliana e l'EAS, la ricorrenza del dedotto vizio di legittimità costituzionale.

Nella materia «ordinamento [...] degli enti regionali» possono sussumersi, conclude la Corte, solo le norme concernenti i profili pubblicistico-organizzativi (sentenze n. 25 del 2021 e n. 25 del 2020) ma non quelle che si spingono a disciplinare i correlati rapporti privatistici e quelle che regolano il relativo regime processuale, rispettivamente attratte nei diversi ambiti materiali dell'«ordinamento civile» e della «giurisdizione e norme processuali» di esclusiva competenza legislativa statale.

La Regione Siciliana, prevedendo con la norma censurata l'apertura della liquidazione coatta amministrativa per gli enti da essa vigilati, tra l'altro già soppressi, non si limita a incidere sulla loro organizzazione, ma disciplina anche il loro rapporto con i creditori, imponendo l'accertamento delle pretese in sede concorsuale e la soddisfazione secondo la regola della *par condicio*.

Parimenti, per quanto riguarda la sostenuta «sopravvenuta costituzionalità» della norma regionale censurata o «conferma della sua legittimità» a seguito dell'introduzione della norma statale (art. 12, comma 6-bis, d.l.77/2021 convertito) che, a far data dal 31 luglio 2021, ha attribuito alla Giunta regionale la competenza a porre gli enti regionali in dissesto in liquidazione coatta amministrativa, la Corte ritiene che «la novella non opera, invece, né potrebbe farlo, sulla disposizione regionale censurata, la cui illegittimità costituzionale è determinata proprio dal fatto di aver invaso un ambito di potestà legislativa riservata allo Stato». Con tale norma lo Stato, esercitando la propria potestà in materia di «ordinamento civile» e «giurisdizione e norme processuali», ha inciso soltanto sul piano delle competenze amministrative, attribuendo per l'avvenire alle Giunte regionali un potere in precedenza a esse non spettante.

Alla luce degli esiti dell'esame della questione, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 4, comma 1, della legge regionale Siciliana n. 8 del 2017, limitatamente alle parole «*[p]er le liquidazioni deficitarie, con decreto del Presidente della Regione si fa luogo alla liquidazione coatta amministrativa*». Inoltre la dichiarazione di illegittimità costituzionale è estesa, ai sensi dell'articolo 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), al comma 1-bis del medesimo articolo 4 della l.r. Siciliana

n. 8 del 2017, introdotto dall'articolo 109, comma 3, della l.r. Siciliana 15 aprile 2021, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2021. Legge di stabilità regionale), poiché venendo meno la norma che consente l'apertura della procedura di liquidazione coatta amministrativa, rimane priva di autonoma portata normativa la disposizione che consente al Presidente della Giunta di delegare l'esercizio delle funzioni di vigilanza sulla procedura.

SENTENZA N. 193
ANNO 2022

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giuliano AMATO; Giudici : Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Siciliana 9 maggio 2017, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2017. Legge di stabilità regionale), promossi dal giudice dell'esecuzione del Tribunale ordinario di Palermo con ordinanza del 21 aprile 2021 e dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia con ordinanza del 20 gennaio 2022, iscritte, rispettivamente, al n. 218 del registro ordinanze 2021 e al n. 7 del registro ordinanze 2022 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica, prima serie speciale, numeri 3 e 7 dell'anno 2022.

Visti gli atti di costituzione dell'Ente Acquedotti Siciliani in liquidazione coatta amministrativa, in persona del commissario liquidatore e della Regione Siciliana;

udito nell'udienza pubblica del 5 luglio 2022 e nella camera di consiglio del 6 luglio 2022 il Giudice relatore Filippo Patroni Griffi;

uditi l'avvocato Mauro Renna per l'Ente Acquedotti Siciliani in liquidazione coatta amministrativa, in persona del commissario liquidatore e l'avvocato Giuseppa Mistretta per la Regione Siciliana;

deliberato nella camera di consiglio del 7 luglio 2022.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con ordinanza del 21 aprile 2021, iscritta al n. 218 del registro ordinanze 2021, il giudice dell'esecuzione del Tribunale ordinario di Palermo – in un procedimento di espropriazione presso terzi per debito dell'Ente Acquedotti Siciliani in liquidazione (EAS) – ha sollevato, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Siciliana 9 maggio 2017, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2017. Legge di stabilità regionale), nella parte in cui dispone, per gli enti soppressi e posti in liquidazione, che, «[p]er le liquidazioni deficitarie, con decreto del Presidente della Regione si fa luogo alla liquidazione coatta amministrativa».

Con ordinanza del 20 gennaio 2022, iscritta al n. 7 del registro ordinanze 2022, il Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, nel giudizio di annullamento del decreto del Presidente della Regione Siciliana che ha posto detto ente pubblico in liquidazione coatta amministrativa, ha parimenti sollevato questione di legittimità costituzionale della medesima porzione normativa dell'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2017, lamentandone, anch'esso, il contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Secondo entrambi i rimettenti, la disposizione censurata invaderebbe le materie «giurisdizione e norme processuali» e «ordinamento civile», riservate alla potestà legislativa esclusiva allo Stato, in

ragione dei peculiari effetti sostanziali e processuali derivanti per i creditori dalla procedura concorsuale in deroga al regime ordinario.

2.– In via preliminare, in ragione della sostanziale identità della questione sollevata, deve disporsi la riunione dei predetti giudizi, che vanno definiti con un'unica pronuncia (ex multis, sentenze n. 105 del 2022, n. 235, n. 134 e n. 22 del 2021).

3.– Devono innanzitutto essere esaminati i profili preliminari che interessano i due giudizi.

3.1.– La Regione Siciliana ha sostenuto per entrambi l'inammissibilità della questione sollevata, con quattro convergenti eccezioni.

3.1.1.– Ha eccepito, in primo luogo, che entrambi i rimettenti hanno omesso di esperire il tentativo di interpretazione costituzionalmente orientata.

L'eccezione non è fondata.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, ai fini dell'ammissibilità della questione di legittimità costituzionale, è necessario e sufficiente che il giudice a quo abbia esplorato la praticabilità di una interpretazione adeguatrice e l'abbia consapevolmente esclusa (tra le tante, sentenze n. 18 del 2022, n. 59 e n. 32 del 2021, e n. 32 del 2020); tale onere, inoltre, viene meno, lasciando il passo all'incidente di legittimità costituzionale, allorché il tenore letterale della disposizione non consenta di trarre una norma conforme a Costituzione (da ultimo, sentenze n. 96, n. 34, n. 19 e n. 18 del 2022).

Con riferimento al giudizio iscritto al registro ordinanze n. 218 del 2021, il Tribunale di Palermo ha esaustivamente argomentato la ritenuta non manifesta infondatezza sulla base dell'univoco significato letterale della disposizione censurata, il quale, come detto, costituisce il naturale limite dello stesso dovere del giudice di interpretare la legge in senso conforme alla Costituzione.

Con riferimento, invece, al giudizio iscritto al registro ordinanze n. 7 del 2022, a confutazione dell'eccezione, è agevole rilevare che il TAR Sicilia ha espressamente affermato di non ravvisare i presupposti per un'interpretazione costituzionalmente orientata.

3.1.2.– La Regione Siciliana, in secondo luogo, ha eccepito l'inammissibilità perché l'ordinanza non sarebbe adeguatamente motivata.

I due rimettenti non avrebbero considerato che la disposizione impugnata, da un lato, è una mera estensione agli enti regionali siciliani della disciplina dettata dallo Stato, con l'art. 15, comma 1, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, per la risoluzione del dissesto degli enti statali; dall'altro, che essa trova giustificazione nell'esercizio della competenza regionale primaria in materia di «ordinamento degli uffici e degli enti regionali», ai sensi dell'art. 14, lettera p), del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana).

In tal modo, tuttavia, la difesa regionale non denuncia la genericità o contraddittorietà dell'ordinanza di rimessione, che condizionerebbe l'ammissibilità della questione di legittimità costituzionale, bensì propone un'argomentazione che attiene al merito della stessa, in quanto volta a dimostrarne la non fondatezza (ex multis, sentenze n. 139 del 2020, n. 142 e n. 40 del 2018).

3.1.3.– Lamenta, ancora, l'interveniente il difetto di rilevanza, potendo ambedue i giudizi a quibus proseguire a prescindere dalla soluzione del quesito di legittimità costituzionale della norma regionale che fonda l'apertura della liquidazione coatta amministrativa (d'ora in poi: LCA): a suo avviso, i processi non sono interessati dal divieto di avvio o prosecuzione delle azioni esecutive individuali che consegue all'apertura della procedura concorsuale, secondo quanto previsto dal combinato disposto degli artt. 51 e 201 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa). Infatti, i rimettenti avrebbero potuto definire i rispettivi giudizi invocando le «diverse disposizioni di legge» che la diversa combinata disposizione degli artt. 52 e 201 della legge fallimentare esclude dall'ambito applicativo della regola del necessario accertamento dei crediti nel procedimento endoconcorsuale della formazione dello stato passivo.

Anche questa eccezione non è fondata.

Con riguardo al giudizio introdotto dal Tribunale di Palermo, in particolare, la Regione Siciliana fonda l'assunto sulla considerazione che esso sarebbe un giudizio di cognizione di accertamento dell'obbligo del terzo.

Tale assunto è tuttavia erroneo.

Dalla lettura dell'ordinanza di rimessione risulta chiaramente che il procedimento incardinato dinanzi al rimettente è una esecuzione presso terzi in cui il terzo ha reso dichiarazione positiva (di essere, cioè, debitore del debitore), a fronte della quale il giudice dell'esecuzione avrebbe dovuto, in difetto dell'apertura della LCA, definire il giudizio con ordinanza di assegnazione del credito ai sensi dell'art. 553 del codice di procedura civile. Non ricorrevano pertanto i presupposti per un giudizio di accertamento dell'obbligo del terzo, nelle forme previste dal codice di rito; sicché, trattandosi di un processo esecutivo individuale, il rimettente correttamente ha ritenuto non potesse proseguire, sul presupposto della efficacia della norma censurata e ai sensi dei più volte citati artt. 51 e 201 della legge fallimentare (applicabili alla fattispecie *ratione temporis*, pure a seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14, recante «Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza in attuazione della legge 19 ottobre 2017, n. 155»).

Anche con riguardo al giudizio introdotto dal TAR Sicilia l'eccezione, in verità non chiara nella sua esatta portata, è non fondata.

Nell'ordinanza, in primis, è chiaramente spiegato che la parte ricorrente, creditrice dell'EAS in LCA, ha agito per l'annullamento del decreto di apertura della procedura concorsuale prospettando quale unico motivo di illegittimità la sua invalidità derivata dall'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2017, che costituisce il fondamento della relativa potestà, sicché la soluzione della corrispondente questione condiziona la definizione del giudizio.

La motivazione sulla rilevanza risulta per ciò solo sufficiente e plausibile, senza che rilevino le ulteriori considerazioni del rimettente sull'utilità concreta che le parti in causa potrebbero trarre dall'esito del giudizio (da ultimo, sentenze n. 88 del 2022, n. 172 e n. 59 del 2021) e che la Regione contesta con la spiegata eccezione.

3.1.4.– Sostiene, infine, l'interveniente la carenza di motivazione di ambedue le ordinanze di rimessione con riguardo alla non manifesta infondatezza, per omissione della individuazione dei principi fondamentali delle materie di legislazione statale che si assumono valicate.

L'eccezione, peraltro genericamente formulata, non è fondata.

I giudici a quibus hanno individuato chiaramente il parametro costituzionale che la norma regionale lederebbe e specificato i motivi per cui ritengono sussistere la sua violazione (*ex plurimis*, sentenza n. 91 del 2022 e ordinanza n. 159 del 2021). In particolare, essi hanno affermato l'invasione da parte della disposizione censurata della potestà legislativa esclusiva statale nelle materie «giurisdizione e norme processuali» e «ordinamento civile», ed hanno escluso che essa trovi giustificazione nella competenza legislativa primaria della Regione a statuto speciale in materia «ordinamento degli uffici e degli enti regionali»; non vi è spazio, pertanto, per «principi fondamentali» che la Regione avrebbe dovuto rispettare nell'esercizio di proprie potestà legislative e, correlativamente, non vi è onere per i rimettenti di individuarli nel presente giudizio.

3.2.– Nel giudizio iscritto al registro ordinanze n. 7 del 2022 l'Ente Acquadotti Siciliani in liquidazione coatta amministrativa ha eccepito l'inammissibilità della questione per difetto di rilevanza, sostenendo la carenza di interesse ad agire della parte creditrice ricorrente nel giudizio amministrativo. L'AMAP spa sarebbe da tempo assegnataria di crediti in esito alla definizione di processi esecutivi presso terzi e, quindi, non risulterebbe interessata dalla regola della improseguibilità di quelli in corso.

L'eccezione non ha fondamento.

Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, la valutazione dell'interesse a ricorrere e degli altri presupposti concernenti la legittima instaurazione del giudizio a quo è riservata al giudice rimettente, mentre la verifica di questa Corte è meramente esterna e strumentale al riscontro di una adeguata motivazione in punto di rilevanza della questione di legittimità costituzionale, con la conseguenza che il vaglio del rimettente sull'esistenza della condizioni dell'azione può essere

sindacato solo laddove implausibile (si vedano, tra le tante e da ultimo, sentenze n. 240 del 2021, n. 268, n. 224 e n. 168 del 2020).

Nella specie, l'ordinanza di rimessione spiega puntualmente che la ricorrente ha interesse ad ottenere l'annullamento del decreto che ha disposto la LCA dell'EAS; infatti, dalla apertura della procedura concorsuale deriva una serie di conseguenze sulla sua situazione soggettiva creditoria, ulteriori rispetto al divieto di avvio e prosecuzione delle azioni esecutive, individuate: a) nella sospensione della decorrenza degli interessi (art. 55 della legge fallimentare); b) nell'impossibilità di dare attuazione alle ordinanze di assegnazione già ottenute; c) nella concorrenza di altri creditori chirografari sui crediti oggetto di assegnazione in suo esclusivo favore. Infatti, il creditore che, pur assegnatario del credito, non ne abbia ottenuto il pagamento dal terzo, sarebbe costretto ad insinuarsi al passivo e soddisfarsi, in concorrenza con gli altri creditori, in moneta fallimentare.

4.– L'Ente Acquedotti Siciliani in LCA assume avere rilevanza preliminare, nel presente giudizio, l'intervento dell'art. 12, comma 6-bis, del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77 (Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure), introdotto, in sede di conversione, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, il quale, inserendo il comma 5-bis nell'art. 15 del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, ha conferito, a far data dal 31 luglio 2021, alla Giunta delle Regioni il potere di disporre la liquidazione coatta per gli enti in dissesto da esse vigilate.

4.1.– Tale intervento normativo è richiamato dall'ente, in primo luogo, a sostegno della richiesta di restituzione degli atti al TAR rimettente.

La modifica normativa, entrata in vigore il 31 luglio 2021, è tuttavia antecedente alla ordinanza di rimessione, adottata il 20 gennaio 2022, sicché non può considerarsi *ius superveniens* (sentenze n. 177 e n. 43 del 2018, ordinanza n. 200 del 2017).

4.2.– In secondo luogo, lo stesso Ente sostiene che l'omessa considerazione, nell'ordinanza di rimessione, della citata disposizione statale sia di ostacolo all'esame del merito.

La prospettata carenza, tuttavia, non è tale da condurre alla inammissibilità della questione.

L'incompleta ricostruzione della cornice legislativa e giurisprudenziale di riferimento, infatti, rende inammissibili le questioni sollevate solo se compromette irrimediabilmente l'iter logico argomentativo posto a fondamento delle valutazioni del rimettente, sia sulla rilevanza, sia sulla non manifesta infondatezza (*ex multis*, sentenze n. 258 e n. 61 del 2021, n. 136 del 2020, n. 150 del 2019 e n. 27 del 2015; ordinanze n. 108 del 2020, n. 136 e n. 30 del 2018, n. 88 del 2017).

Nella specie, il Tribunale amministrativo ha limitato la propria argomentazione alla norma censurata, la quale, secondo il principio del *tempus regit actum*, è l'unico parametro di legittimità del provvedimento impugnato. La norma adottata dallo Stato, non avendo efficacia retroattiva, è dunque certamente ininfluenza nel giudizio a quo.

Tanto basta per rigettare l'eccezione.

5.– Ancora in via preliminare, va esclusa la necessità di restituire gli atti al giudice dell'esecuzione del Tribunale di Palermo, in ragione della richiamata normativa statale, in questo caso, invece, sopravvenuta rispetto alla ordinanza di rimessione.

Il citato *ius superveniens* risulta, infatti, ininfluenza nella definizione del giudizio principale, per un duplice ordine di ragioni.

Innanzitutto, la norma statale, attribuendo per il futuro all'organo regionale un potere in precedenza non attribuito, non conferisce validità postuma al decreto del Presidente della Regione, né può fondare un potere di ratifica dello stesso.

Inoltre, nella materia concorsuale, il legislatore fa decorrere dalla data di apertura della liquidazione coatta amministrativa una serie di rilevanti effetti per il debitore, per i creditori e per gli atti compiuti, con la conseguenza che la sottoposizione del medesimo ente alla medesima procedura in virtù della norma sopraggiunta, ma con decreto emesso successivamente, non sarebbe giuridicamente indifferente. Con particolare riferimento a quanto è rilevante nel giudizio a quo, il divieto di azioni esecutive di cui agli artt. 51 e 201 della legge fallimentare esplica effetto proprio dalla data di apertura della liquidazione coatta.

6.– Nel merito, la questione di legittimità costituzionale è fondata.

6.1.– La liquidazione coatta amministrativa è procedimento collettivo “speciale” di liquidazione forzata su tutti i beni del debitore, modellata per taluni effetti sulla procedura concorsuale “generale” del fallimento.

In particolare, per quanto qui rileva, la disciplina della liquidazione coatta amministrativa prevede: a) l'accertamento dei crediti, dei diritti reali e personali con la procedura endoconcorsuale di formazione dello stato passivo (artt. 52, 201 e 207 e seguenti, della legge fallimentare); b) il divieto per creditori di coltivare azioni esecutive individuali (artt. 51 e 201 della legge fallimentare), con conseguente improcedibilità di quelle già avviate; c) la soddisfazione delle obbligazioni con l'attivo della procedura secondo la regola della par condicio creditorum e nel rispetto delle cause di prelazione (artt. 111 e seguenti e 212 della legge fallimentare).

Proprio in ragione del delineato regime sostanziale e processuale delle situazioni creditorie costituente marcata deroga al regime ordinario previsto dal codice civile e da quello di procedura civile in punto, rispettivamente, di responsabilità patrimoniale e accertamento dei crediti, questa Corte ha già dichiarato l'illegittimità costituzionale di norme di Regioni a statuto ordinario che, analogamente a quella qui censurata, hanno previsto la liquidazione coatta amministrativa per enti regionali, perché ritenute in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., venendo a incidere sulle materie di competenza legislativa statale esclusiva «ordinamento civile» e «giurisdizione e norme processuali» (sentenze n. 22 del 2021 e n. 25 del 2007).

La tutela differenziata del ceto creditorio, che deriva dalla sottoposizione del debitore alla procedura concorsuale speciale, non può infatti «essere definita in modo disomogeneo dalle singole legislazioni regionali, dovendo viceversa corrispondere all'esigenza di uniformità sottesa alla riserva di competenza statale» (sentenza n. 22 del 2021).

Si è affermato in tali pronunce, dunque, che il riferimento contenuto nell'art. 2 della legge fallimentare alla «legge» che determina le imprese sottoposte a procedura di LCA e le relative condizioni di apertura non può che essere inteso nel senso di legge statale, in quanto idonea ad incidere sul regime, sostanziale e processuale, delle situazioni giuridiche soggettive coinvolte nella procedura.

6.2.– Venendo alla fattispecie in esame, è necessario valutare, per un verso, se quanto affermato nelle citate sentenze di questa Corte valga anche a fronte della potestà legislativa primaria della Regione Siciliana in materia di «ordinamento [...] degli enti regionali» (art. 14, lettera p, dello statuto speciale) e, per un altro, se la normativa statale di cui all'art. 12, comma 6-bis, del d.l. n. 77 del 2021, come convertito, sia tale da escludere, come affermano la Regione Siciliana e l'EAS, la ricorrenza del dedotto vizio di legittimità costituzionale.

6.2.1.– Con riguardo al primo aspetto, va rammentato che, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, nell'individuazione della materia cui ascrivere la norma censurata occorre tener conto della sua ratio, della finalità che persegue e del suo contenuto, tralasciando la considerazione degli aspetti marginali e degli effetti riflessi (tra le altre, sentenze n. 70 del 2022, n. 56 del 2020, n. 164, n. 137 e n. 116 del 2019).

Nella materia «ordinamento [...] degli enti regionali» possono sussumersi, allora, solo le norme concernenti i profili pubblicistico-organizzativi (sentenze n. 25 del 2021 e n. 25 del 2020) e non quelle che si spingono a disciplinare i correlati rapporti privatistici e quelle che regolano il relativo regime processuale, rispettivamente attratte nei diversi ambiti materiali dell'«ordinamento civile» e della «giurisdizione e norme processuali» di esclusiva competenza legislativa statale.

La Regione Siciliana, prevedendo con la norma censurata l'apertura della liquidazione coatta amministrativa per gli enti da essa vigilati, tra l'altro già soppressi, non si limita a incidere sulla loro organizzazione, ma disciplina anche il loro rapporto con i creditori, imponendo l'accertamento delle pretese in sede concorsuale e la soddisfazione secondo la regola della par condicio.

6.2.2.– Diversamente da quanto prospettato delle parti, inoltre, nessuna «costituzionalità sopravvenuta» della norma censurata o conferma della sua legittimità proviene dalla introduzione di

quella statale che, a far data dal 31 luglio 2021, ha attribuito alla Giunta regionale la competenza a porre gli enti regionali in dissesto in liquidazione coatta amministrativa.

Occorre in proposito rammentare che il comma 5-bis dell'art. 15 del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, è stato introdotto per dar seguito al monito rivolto allo Stato, con la sentenza di questa Corte n. 22 del 2021, per l'adozione di una disciplina che, in via uniforme, consentisse alle regioni di risolvere la crisi di solvibilità degli enti strumentali da esse vigilati.

Il legislatore statale ha così esteso la previsione, contenuta nell'art. 15, comma 1, del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, della sottoposizione degli enti statali alla liquidazione coatta amministrativa – nel caso, tra gli altri, in cui non possano fare fronte ai debiti liquidi ed esigibili nei confronti dei terzi – agli enti regionali e delle Province autonome, conferendo alla Giunta il potere di disporla.

Con tale norma lo Stato, esercitando la propria potestà legislativa in materia di «ordinamento civile» e «giurisdizione e norme processuali», ha inciso soltanto sul piano delle competenze amministrative, attribuendo per l'avvenire alle Giunte regionali un potere in precedenza a esse non spettante. La novella non opera, invece, né potrebbe farlo, sulla disposizione regionale censurata, la cui illegittimità costituzionale è determinata proprio dal fatto di avere invaso un ambito di potestà legislativa riservata allo Stato.

7.– In conclusione, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2017, limitatamente alle parole «[p]er le liquidazioni deficitarie, con decreto del Presidente della Regione si fa luogo alla liquidazione coatta amministrativa».

8.– La dichiarazione di illegittimità costituzionale deve essere estesa, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), al comma 1-bis del medesimo art. 4 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2017, introdotto dall'art. 109, comma 3, della legge della Regione Siciliana 15 aprile 2021, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2021. Legge di stabilità regionale): venuta meno la norma che consente l'apertura della procedura di liquidazione coatta amministrativa, quest'ultima disposizione – che consente al Presidente della Giunta di delegare l'esercizio delle funzioni di vigilanza sulla procedura – rimane priva di autonoma portata normativa.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della legge della Regione Siciliana 9 maggio 2017, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2017. Legge di stabilità regionale), limitatamente alle parole «[p]er le liquidazioni deficitarie, con decreto del Presidente della Regione si fa luogo alla liquidazione coatta amministrativa»;

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. 4, comma 1-bis, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2017.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 luglio 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, Presidente

Filippo PATRONI GRIFFI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 25 luglio 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 21 giugno 2022, n. 199

Materia: lavoro e occupazione

Parametri invocati: artt. 3, 4, 117, primo e secondo comma, lett. m), 120, primo comma, e 136 Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 73 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 14 maggio 2021, n. 6, «Disposizioni in materia di finanze, risorse agroalimentari e forestali, biodiversità, funghi, gestione venatoria, pesca sportiva, attività produttive, turismo, autonomie locali, sicurezza, corregionali all'estero, funzione pubblica, lavoro, professioni, formazione, istruzione, ricerca, famiglia, patrimonio, demanio, sistemi informativi, infrastrutture, territorio, viabilità, ambiente, energia, cultura, sport, protezione civile, salute, politiche sociali e Terzo settore (Legge regionale multisettoriale 2021)»

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 77, comma 3-quater.1, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 9 agosto 2005, n. 18 (Norme regionali per l'occupazione, la tutela e la qualità del lavoro), introdotto dall'art. 73 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 14 maggio 2021, n. 6;
- non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 77, comma 3-quater.1, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 2005, introdotto dall'art. 73 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 6 del 2021, promossa, in riferimento all'art. 136 della Costituzione

Estensore nota: Carla Paradiso

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 73 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 14 maggio 2021, n. 6, «Disposizioni in materia di finanze, risorse agroalimentari e forestali, biodiversità, funghi, gestione venatoria, pesca sportiva, attività produttive, turismo, autonomie locali, sicurezza, corregionali all'estero, funzione pubblica, lavoro, professioni, formazione, istruzione, ricerca, famiglia, patrimonio, demanio, sistemi informativi, infrastrutture, territorio, viabilità, ambiente, energia, cultura, sport, protezione civile, salute, politiche sociali e Terzo settore (Legge regionale multisettoriale 2021)», il quale ha inserito, nell'articolo 77 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 9 agosto 2005, n. 18 (Norme regionali per l'occupazione, la tutela e la qualità del lavoro), dopo il comma 3-quater, il comma 3-quater.1, che prevede che il regolamento regionale attuativo può prevedere che l'ammontare degli incentivi sia modulato avuto riguardo al periodo di possesso continuativo del domicilio fiscale sul territorio regionale da parte delle lavoratrici e dei lavoratori di cui viene sostenuta l'assunzione o la stabilizzazione.

Secondo il ricorrente la disposizione impugnata sarebbe costituzionalmente illegittima in quanto eccede le competenze regionali e si porrebbe in contrasto con gli articoli 3, 4, 117, primo e secondo comma, lettera m), 120, primo comma, e 136 della Costituzione, anche in relazione all'articolo 45 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

La Corte prende in esame, in primo luogo, la dedotta censura in violazione dell'articolo 136 per elusione del giudicato formatosi con sentenza 281/2020.

Premesso che la violazione o l'elusione del giudicato ricorrono quando la nuova disposizione «riproduce un'altra dichiarata incostituzionale o ne persegue anche indirettamente il risultato (ex

plurimis, sentenze n. 164 del 2020, n. 57 del 2019, n. 101 del 2018, n. 250, n. 231 e n. 5 del 2017, n. 73 del 2013, n. 245 del 2012 e n. 350 del 2010)» (sentenza n. 234 del 2020), la Corte evidenzia come il comma 3-quinquies, oggetto della declaratoria di illegittimità costituzionale ad opera della sentenza n. 281 del 2020, fissava un criterio (rappresentato dalla residenza ultra-quinquennale nel territorio regionale) idoneo a regolamentare, ed eventualmente precludere, l'accesso al beneficio (sia pure indirettamente, essendone diretto destinatario il datore di lavoro); la disposizione oggetto del giudizio in oggetto, invece, prevede la possibilità di modulare l'ammontare degli incentivi occupazionali sulla base del domicilio fiscale nel territorio regionale. Essa, fatti salvi i requisiti d'accesso già stabiliti per legge, si limita a prevedere che il regolamento attuativo possa modulare l'ammontare degli incentivi sulla base del periodo di possesso continuativo del domicilio fiscale sul territorio regionale, senza, peraltro, contemplare un arco di tempo minimo di residenza continuativa come condizione per l'accesso al beneficio. Per il giudice costituzionale è evidente la diversità di struttura delle due disposizioni: il comma 3-quater.1, se pure possa esporsi agli stessi dubbi di legittimità costituzionale già sollevati con riferimento al comma 3-quinquies, non «mantiene in vita o ripristina gli effetti della medesima struttura normativa oggetto della pronuncia di illegittimità costituzionale» (sentenza n. 236 del 2021, che richiama, ex multis, le sentenze n. 272 e n. 256 del 2020, n. 101 del 2018, n. 231 del 2017 e n. 72 del 2013). Sicché la questione di legittimità costituzionale, da ritenere riferita all'articolo 136 Cost., non è fondata.

La Corte valuta, invece, fondati i rilievi promossi in relazione agli articoli 3, secondo comma, e 120 della Costituzione e preliminarmente ritiene necessario determinare se gli incentivi previsti nella disposizione regionale appartengano alla fattispecie dei benefici diretti o indiretti.

Nel primo caso, e cioè per i benefici diretti, le graduatorie e i criteri preferenziali trovano applicazione al fine di distribuire nel tempo i destinatari del beneficio medesimo, così incidendo unicamente sulla tempistica senza che ne sia precluso l'accesso.

Per i benefici indiretti, invece, tra i quali vanno ricompresi gli incentivi occupazionali, le graduatorie e i criteri preferenziali si traducono di regola in un fattore preclusivo dell'accesso al beneficio.

Infatti, la modulazione dell'incentivo occupazionale rischia di “determinare”, sulla base dell'entità del beneficio che andrebbe a ottenere, la scelta del datore di lavoro a favore di un soggetto al posto di un altro, scelta che rappresenta un'irreversibile preclusione al beneficio per quest'ultimo, dato che il posto di lavoro viene ormai coperto. Nei benefici a carattere indiretto, cioè, va valutata la ragionevolezza dei criteri preferenziali perché la modulazione dell'entità dell'incentivo può tradursi in un fattore escludente, incidendo in maniera determinante sulla scelta del datore di lavoro del soggetto da assumere al posto di (e non semplicemente prima di) un altro, così sostanziandosi in una vera e propria preclusione all'accesso.

Nel caso in esame, la finalità della disposizione impugnata viene identificata, da un lato, nella volontà di premiare chi ha contribuito alla crescita della Regione (come si evince dai lavori preparatori) promuovendo «*con tutti gli strumenti disponibili la ricollocazione di quelle lavoratrici e di quei lavoratori che, dopo avere contribuito per anni allo sviluppo morale e materiale della comunità regionale, avevano pagato maggiormente il prezzo delle situazioni di crisi innescate in questi ultimi anni in termini di disoccupazione e precarietà*»; dall'altro lato nell'esigenza di arginare l'emorragia demografica.

Conclude la Corte che è irragionevole il collegamento tra il riconoscimento di un incentivo occupazionale destinato al datore di lavoro e il requisito della residenza del lavoratore, così come è irragionevole valorizzare il radicamento territoriale per riassorbire le eccedenze occupazionali (sentenza n. 281 del 2020). Rileva la Corte che il radicamento nel territorio nel passato non è garanzia di futura stabile permanenza in un determinato ambito territoriale (sentenze n. 281 e n. 44 del 2020). Inoltre, una volta esclusa la necessità di un criterio legato alla residenza a fini particolari, quale l'individuazione dell'ente erogatore del beneficio (che avviene tramite requisiti specifici legati al datore di lavoro, diretto destinatario della prestazione), deve ritenersi irragionevole utilizzare tale

criterio che limita la mobilità di chi non risiede nella regione, sfavorendo dunque la mobilità interregionale dei lavoratori (sempre sentenza n. 281 del 2020).

Del resto, se il fine della disposizione, come dichiarato dalla Regione, è quello di “agevolare” chi ha dato un maggiore contributo al progresso della comunità regionale, non può trascurarsi che chi si sposta da altra regione presumibilmente ha, dal canto suo, contribuito al welfare di quest’ultima e si finirebbe per penalizzarlo per aver esercitato il proprio diritto di circolazione infraregionale consacrato dall’articolo 120 della Costituzione.

L’introduzione di requisiti legati al pregresso radicamento territoriale finisce per costituire una limitazione alla circolazione tra le regioni, in violazione del divieto per queste ultime di adottare provvedimenti che ostacolano in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose fra le regioni, sostanziandosi in una lesione dell’articolo 120, primo comma, della Costituzione e nel suo collegamento con l’articolo 3, secondo comma, della Costituzione (così, ancora, sentenze n. 281 del 2020 e n. 107 del 2018).

Né rileva in senso contrario il fatto che l’impugnato comma 3-quater.1 preveda solo la possibilità che, con regolamento attuativo, si proceda alla modulazione dell’entità, in quanto è la possibilità in sé prevista dalla legge, a prescindere, quindi, dal concreto atteggiarsi della sua attuazione nella sede regolamentare, a rappresentare un vulnus rispetto ai parametri evocati, tanto più alla luce di un criterio-guida dalla portata particolarmente generica.

Sulla base di tali argomentazioni, la Corte dichiara l’illegittimità costituzionale dell’articolo 77, comma 3-quater.1, della legge regionale del Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 2005, introdotto dall’articolo 73 della legge regionale del Friuli-Venezia Giulia n. 6 del 2021, per violazione degli articoli 3 e 120, primo comma, nel suo collegamento con l’articolo 3, secondo comma, della Costituzione.

SENTENZA N. 199
ANNO 2022

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giuliano AMATO; Giudici : Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 73 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 14 maggio 2021, n. 6, recante «Disposizioni in materia di finanze, risorse agroalimentari e forestali, biodiversità, funghi, gestione venatoria, pesca sportiva, attività produttive, turismo, autonomie locali, sicurezza, corregionali all'estero, funzione pubblica, lavoro, professioni, formazione, istruzione, ricerca, famiglia, patrimonio, demanio, sistemi informativi, infrastrutture, territorio, viabilità, ambiente, energia, cultura, sport, protezione civile, salute, politiche sociali e Terzo settore (Legge regionale multisettoriale 2021)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 19-26 luglio 2021, depositato in cancelleria il 26 luglio 2021, iscritto al n. 39 del registro ricorsi 2021 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 37, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia;
udito nell'udienza pubblica del 21 giugno 2022 il Giudice relatore Filippo Patroni Griffi;
uditi l'avvocato dello Stato Maria Letizia Guida per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Massimo Luciani e Daniela Iuri per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia;
deliberato nella camera di consiglio del 21 giugno 2022.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.- Con ricorso iscritto al n. 39 del registro ricorsi 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 73 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 14 maggio 2021, n. 6, recante «Disposizioni in materia di finanze, risorse agroalimentari e forestali, biodiversità, funghi, gestione venatoria, pesca sportiva, attività produttive, turismo, autonomie locali, sicurezza, corregionali all'estero, funzione pubblica, lavoro, professioni, formazione, istruzione, ricerca, famiglia, patrimonio, demanio, sistemi informativi, infrastrutture, territorio, viabilità, ambiente, energia, cultura, sport, protezione civile, salute, politiche sociali e Terzo settore (Legge regionale multisettoriale 2021)», il quale ha inserito, nell'art. 77 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 9 agosto 2005, n. 18 (Norme regionali per l'occupazione, la tutela e la qualità del lavoro), dopo il comma 3-quater, il comma 3-quater.1, ai sensi del quale «[f]ermi restando i requisiti di accesso agli incentivi di cui al Titolo III Capo I, il regolamento regionale attuativo delle disposizioni medesime può prevedere che l'ammontare degli incentivi sia modulato avuto riguardo al periodo di possesso continuativo del domicilio fiscale sul territorio regionale da parte delle lavoratrici e dei lavoratori di cui viene sostenuta l'assunzione o la stabilizzazione».

Sostiene l'Avvocatura generale dello Stato che la disposizione impugnata sarebbe costituzionalmente illegittima in quanto, eccedendo dalle competenze attribuite alla Regione

autonoma Friuli-Venezia Giulia dalla legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia) – i cui artt. 5 e 6 non prevedono la materia del lavoro tra quelle riservate alla potestà legislativa della Regione, e il cui art. 6, in particolare, consente alla stessa di emanare in materia di «lavoro, previdenza e assistenza sociale» soltanto «norme di integrazione e di attuazione» delle disposizioni statali al fine di adeguarle alle proprie particolari esigenze –, si porrebbe in contrasto con più parametri costituzionali: gli artt. 3, 4, 117, primo comma – quest’ultimo in relazione all’art. 45 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE), come modificato dall’art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130, e all’art. 7 del regolamento (UE) n. 492/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2011 –, e 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione – in relazione all’art. 11, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150 (Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive, ai sensi dell’articolo 1, comma 3, della legge 10 dicembre 2014, n. 183) –, nonché con gli artt. 120, primo comma, in particolare nel suo collegamento con il principio di uguaglianza di cui all’art. 3, secondo comma, e 137, terzo comma, Cost.

Da una complessiva lettura del ricorso si possono individuare due gruppi di censure, concernenti, rispettivamente, la violazione dell’art. 137 Cost., per elusione del giudicato formatosi con la sentenza di questa Corte n. 281 del 2020, e la violazione dei restanti parametri evocati.

2.– Quanto alla dedotta censura di elusione del giudicato – essendo superabile l’eccezione di inconferenza del parametro ex art. 137 Cost., sollevata dall’Avvocatura generale dello Stato, in quanto dal tenore del ricorso risulta chiaramente quale sia la violazione dedotta e l’indicazione del predetto parametro deve reputarsi frutto di un mero errore materiale (ex multis, sentenze n. 172 del 2020 e n. 225 del 2018) –, essa non è fondata.

2.1.– L’art. 77 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 2005 era stato già modificato dall’art. 88 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 8 luglio 2019, n. 9 (Disposizioni multisettoriali per esigenze urgenti del territorio regionale), con l’inserimento del comma 3-quinquies, a norma del quale «[a]l fine di favorire il riassorbimento delle eccedenze occupazionali determinatesi sul territorio regionale in conseguenza di situazioni di crisi aziendale, gli incentivi di cui al comma 3-bis possono essere concessi esclusivamente a fronte di assunzioni, inserimenti o stabilizzazioni occupazionali riguardanti soggetti che, alla data della presentazione della domanda di incentivo, risultino residenti continuativamente sul territorio regionale da almeno cinque anni».

Tale comma veniva dichiarato costituzionalmente illegittimo da questa Corte con la sentenza n. 281 del 2020, sulla base del proprio orientamento in materia di accesso ai servizi sociali, secondo cui il requisito della residenza può reputarsi ammissibile soltanto a determinate condizioni, quando sussista un ragionevole collegamento con la funzione del servizio (sentenze n. 44 del 2020, n. 168 e n. 141 del 2014, n. 222 e n. 133 del 2013).

Il ricorrente sostiene dunque che l’impugnato art. 73 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 6 del 2021 si porrebbe in contrasto con i principi affermati in tale pronuncia, «integrando un’elusione del dictum in essa contenuto».

Ebbene, la violazione o l’elusione del giudicato ricorrono quando la nuova disposizione «riproduce un’altra dichiarata incostituzionale o ne persegue anche indirettamente il risultato (ex plurimis, sentenze n. 164 del 2020, n. 57 del 2019, n. 101 del 2018, n. 250, n. 231 e n. 5 del 2017, n. 73 del 2013, n. 245 del 2012 e n. 350 del 2010)» (sentenza n. 234 del 2020).

Il comma 3-quinquies, oggetto della declaratoria di illegittimità costituzionale ad opera della sentenza n. 281 del 2020, fissava un criterio (rappresentato dalla residenza ultra-quinquennale nel territorio regionale) idoneo a regolamentare, ed eventualmente precludere, l’accesso al beneficio (sia pure indirettamente, essendone diretto destinatario il datore di lavoro); la disposizione oggetto del presente giudizio, invece, prevede la possibilità di modulare l’ammontare degli incentivi occupazionali sulla base del domicilio fiscale nel territorio regionale. Più precisamente essa, fatti salvi i requisiti d’accesso già stabiliti per legge, si limita a prevedere che il regolamento attuativo possa modulare l’ammontare degli incentivi sulla base del periodo di possesso continuativo del domicilio

fiscale sul territorio regionale, senza, peraltro, contemplare un arco di tempo minimo di residenza continuativa come condizione per l'accesso al beneficio.

È evidente, dunque, la diversità di struttura delle due disposizioni: il comma 3-quater.1, se pure possa esporsi agli stessi dubbi di legittimità costituzionale già sollevati con riferimento al comma 3-quinquies, non «mantiene in vita o ripristina gli effetti della medesima struttura normativa oggetto della pronuncia di illegittimità costituzionale» (sentenza n. 236 del 2021, che richiama, ex multis, le sentenze n. 272 e n. 256 del 2020, n. 101 del 2018, n. 231 del 2017 e n. 72 del 2013).

Sicché la questione di legittimità costituzionale – da ritenere riferita all'art. 136 Cost. – non è fondata.

3.– È, invece, fondata la questione di legittimità costituzionale promossa con riferimento agli artt. 3 e 120 Cost., in particolare nel suo collegamento con l'art. 3, secondo comma, Cost.

3.1.– Questa Corte si è espressa più volte su disposizioni che limitavano l'accesso a determinate provvidenze sociali o misure di assistenza sulla base del criterio della residenza sul territorio regionale per un periodo prolungato. Tali pronunce sono state poi richiamate proprio dalla ricordata sentenza n. 281 del 2020 con specifico riferimento agli incentivi occupazionali previsti dalla legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 2005. Si trattava in quel caso di benefici di carattere indiretto, riconosciuti in favore delle aziende (destinatari in via diretta) che effettuino assunzioni, inserimenti o stabilizzazioni occupazionali riguardanti determinate categorie di soggetti (che ne sono, dunque, i beneficiari indiretti), selezionati in base al requisito della residenza continuativa sul territorio regionale da almeno cinque anni.

La giurisprudenza costituzionale consolidatasi in materia ha ammesso la possibilità, in considerazione della limitatezza delle risorse disponibili, di introdurre criteri selettivi per l'accesso ai servizi sociali, utilizzando il requisito della residenza, ma solo a condizione che sussista un ragionevole collegamento tra il requisito medesimo e la funzione del servizio al cui accesso fa da filtro (sentenze n. 7 del 2021, n. 281 e n. 44 del 2020, n. 168 e n. 141 del 2014, n. 222 e n. 133 del 2013).

Sotto altro profilo, si è affermato che, se la residenza costituisce un requisito ragionevole al fine d'identificare l'ente pubblico competente a erogare una certa prestazione, non è invece possibile che l'accesso alle prestazioni pubbliche sia escluso per il solo fatto di aver esercitato il proprio diritto di circolazione o di aver dovuto mutare regione di residenza (sentenze n. 7 del 2021, n. 281 e n. 44 del 2020 e n. 107 del 2018).

Con particolare riferimento al requisito della residenza di durata ultra-quinquennale, questa Corte ha sottolineato come tale prospettiva di stabilità non possa assumere un'importanza tale da escludere il rilievo dello stato di bisogno, potendo semmai risultare più appropriato ai fini della formazione di graduatorie e criteri preferenziali (sentenza n. 44 del 2020).

3.2.– Rilevanza decisiva assume, al riguardo, che si verta in fattispecie di benefici diretti o indiretti.

Invero, per i benefici diretti, graduatorie e criteri preferenziali possono trovare applicazione, almeno di regola, al fine di distribuire nel tempo i destinatari al beneficio medesimo, così incidendo unicamente sulla tempistica senza che ne sia precluso l'accesso.

Per i benefici indiretti, invece, tra i quali vanno ricompresi gli incentivi occupazionali, graduatorie e criteri preferenziali si traducono di regola (salvo che l'offerta di posti di lavoro ecceda la domanda) in un fattore preclusivo dell'accesso al beneficio.

Infatti, la modulazione dell'incentivo occupazionale rischia di “determinare”, sulla base dell'entità del beneficio che andrebbe a ottenere, la scelta del datore di lavoro a favore di un soggetto al posto di un altro, scelta che rappresenta un'irreversibile preclusione al beneficio per quest'ultimo, dato che il posto di lavoro viene ormai coperto. Nei benefici a carattere indiretto, cioè, va valutata la ragionevolezza di criteri preferenziali perché la modulazione dell'entità dell'incentivo può tradursi in un fattore escludente, incidendo in maniera determinante sulla scelta del datore di lavoro del soggetto da assumere al posto di (e non semplicemente prima di) un altro, così sostanziandosi in una vera e propria preclusione all'accesso.

Ai criteri preclusivi all'accesso al beneficio – e alla giurisprudenza costituzionale elaborata in materia – va dunque assimilata, ai fini del controllo di ragionevolezza, la disciplina in esame.

3.3.– Tanto premesso, occorre accertare se il criterio posto dall'impugnato comma 3-quater.1 alla base della possibile modulazione dell'entità dell'incentivo occupazionale possa reputarsi ragionevole e coerente rispetto alla funzione del beneficio e alla ratio della norma (ex plurimis, sentenze n. 166 e n. 107 del 2018, n. 168 del 2014, n. 172 e n. 133 del 2013 e n. 40 del 2011), rammentando che «[i]l giudizio sulla sussistenza e sull'adeguatezza di tale collegamento – fra finalità del servizio da erogare e caratteristiche soggettive richieste ai suoi potenziali beneficiari – è operato da questa Corte secondo la struttura tipica del sindacato svolto ai sensi dell'art. 3, primo comma, Cost., che muove dall'identificazione della ratio della norma di riferimento e passa poi alla verifica della coerenza con tale ratio del filtro selettivo introdotto» (sentenza n. 44 del 2020).

Nel caso in esame, la finalità della disposizione impugnata viene identificata, da un lato, nella volontà di premiare chi ha contribuito alla crescita della Regione – come si evince dai lavori preparatori – promuovendo «con tutti gli strumenti disponibili la ricollocazione di quelle lavoratrici e di quei lavoratori che, dopo avere contribuito per anni allo sviluppo morale e materiale della comunità regionale, avevano pagato maggiormente il prezzo delle situazioni di crisi innescatesi in questi ultimi anni in termini di disoccupazione e precarietà»; dall'altro lato, – come sottolineato dalla stessa Regione nel proprio atto di costituzione in giudizio – nell'esigenza di arginare l'emorragia demografica di cui la stessa è teatro negli ultimi anni, come attestato dalla Nota di Aggiornamento del documento di economia e finanza regionale 2021 depositata dalla stessa Regione.

Ebbene, questa Corte ha già chiarito che è irragionevole il collegamento tra il riconoscimento di un incentivo occupazionale destinato al datore di lavoro e il requisito della residenza del lavoratore, così come è irragionevole valorizzare il radicamento territoriale per riassorbire le eccedenze occupazionali (sentenza n. 281 del 2020).

E ciò in quanto, innanzitutto, il radicamento nel territorio nel passato non è garanzia di futura stabile permanenza in un determinato ambito territoriale (sentenze n. 281 e n. 44 del 2020).

Inoltre, una volta esclusa la necessità di un criterio legato alla residenza a fini particolari, quale l'individuazione dell'ente erogatore del beneficio (che avviene tramite requisiti specifici legati al datore di lavoro, diretto destinatario della prestazione), deve ritenersi irragionevole utilizzare tale criterio che limita la mobilità di chi non risiede nella regione, sfavorendo dunque la mobilità interregionale dei lavoratori (sempre sentenza n. 281 del 2020).

Del resto, se si tratta di “agevolare” chi ha dato un maggiore contributo a quel progresso della comunità regionale (come affermato anche dalla difesa della Regione nell'individuare il motivo ispiratore dell'incentivo de quo), non può trascurarsi che chi si sposta da altra regione presumibilmente ha, dal canto suo, contribuito al welfare di quest'ultima e si finirebbe per penalizzarlo per aver esercitato il proprio diritto di circolazione infraregionale consacrato dall'art. 120 Cost.

Ebbene, l'introduzione di requisiti legati al progresso radicamento territoriale (basati vuoi sulla residenza, vuoi sul domicilio fiscale) finisce per costituire una limitazione, seppure meramente fattuale, alla circolazione tra le regioni, in violazione del divieto per queste ultime di adottare provvedimenti che ostacolano «in qualsiasi modo», e quindi anche di fatto, la libera circolazione delle persone e delle cose fra le regioni, sostanziandosi in una lesione dell'art. 120, primo comma, Cost., in particolare nel suo collegamento con l'art. 3, secondo comma, Cost. (così, ancora, sentenze n. 281 del 2020 e n. 107 del 2018).

3.4.– Né rileva in senso contrario il fatto che l'impugnato comma 3-quater.1 preveda solo la possibilità che, con regolamento attuativo, si proceda alla modulazione dell'entità, in quanto è la possibilità in sé prevista dalla legge – a prescindere, quindi, dal concreto atteggiarsi della sua attuazione nella sede regolamentare – a rappresentare un vulnus rispetto agli evocati parametri, tanto più alla luce di un criterio-guida dalla portata particolarmente generica.

4.– Sulla base di tali argomentazioni, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 77, comma 3-quater.1, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 2005, introdotto dall'art. 73 della

legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 6 del 2021, per violazione degli artt. 3 e 120, primo comma, Cost., nel suo collegamento con l'art. 3, secondo comma, Cost.

La questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 136 Cost. è invece non fondata.

Restano assorbiti gli altri parametri.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 77, comma 3-quater.1, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 9 agosto 2005, n. 18 (Norme regionali per l'occupazione, la tutela e la qualità del lavoro), introdotto dall'art. 73 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 14 maggio 2021, n. 6, recante «Disposizioni in materia di finanze, risorse agroalimentari e forestali, biodiversità, funghi, gestione venatoria, pesca sportiva, attività produttive, turismo, autonomie locali, sicurezza, correzioni all'estero, funzione pubblica, lavoro, professioni, formazione, istruzione, ricerca, famiglia, patrimonio, demanio, sistemi informativi, infrastrutture, territorio, viabilità, ambiente, energia, cultura, sport, protezione civile, salute, politiche sociali e Terzo settore (Legge regionale multisettoriale 2021)»;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 77, comma 3-quater.1, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 2005, introdotto dall'art. 73 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 6 del 2021, promossa, in riferimento all'art. 136 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 giugno 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, Presidente

Filippo PATRONI GRIFFI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 28 luglio 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 5 luglio 2022, n. 200

Materia: copertura finanziaria; bilanci; finanza pubblica

Parametri invocati: art. 81, terzo comma, e 117, terzo comma Cost., in relazione alla materia del coordinamento della finanza pubblica; R.D.Lgs. 15 maggio 1946, n. 455, convertito in L. cost. 26 febbraio 1948, n. 2 (Statuto speciale della Regione Siciliana)

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 1 e 2 L. R. Siciliana 19 novembre 2021, n. 28 (Norme in materia di funzionamento del Corpo forestale della Regione siciliana) e art. 9, comma 1, lett. a), L. R. Siciliana 21 gennaio 2022, n. 1 (Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio della Regione per l'esercizio 2022)

Esito:

- 1) illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Siciliana 28/2021;
- 2) 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), dell'art. 3 della legge della Regione Siciliana n. 28 /2021;
- 3) illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, lettera a), della legge della Regione Siciliana n. 1/2022;
- 4) cessazione della materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Siciliana n. 28/2021

Estensore nota: Enrico Righi

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, con due distinti ricorsi, le complessive disposizioni in epigrafe.

La Corte riunisce i ricorsi per evidenti motivi di connessione.

Preliminarmente la Corte dichiara la cessazione della materia del contendere in merito all'articolo 2 della l.r. Siciliana 28/2021, in quanto oggetto di modificazione satisfattiva delle ragioni del ricorrente e mai *medio tempore* applicata.

Nel merito, i giudici provvedono poi alla dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'articolo 1 della medesima l.r. 28/2021.

Tale disposizione prevedeva l'autorizzazione alla spesa di 3 milioni di euro per finalità assunzionali del Corpo Forestale regionale mediante corrispondente riduzione della disponibilità della Missione 9, programma 5, Capitolo 150001 (capitolo che prevede spese incompressibili per stipendi ed altri oneri obbligatori relative alla retribuzione degli appartenenti al medesimo Corpo forestale, privi della qualifica dirigenziale).

La riduzione della disponibilità sul capitolo non si accompagnava alla riduzione di spesa permanente per un importo corrispondente, né ad alcuna nuova entrata, che coprisse le spese obbligatorie.

Di talché, la mancanza di copertura finanziaria emergeva ad ogni evidenza, non essendo, tra l'altro stato prodotto alcun documento che dimostri la sostenibilità e dunque la copertura in bilancio, eventualmente da reperirsi altrove, nei capitoli.

Viene poi dichiarata l'illegittimità costituzionale consequenziale dell'articolo 3 della l.r. Siciliana 28/2021, ai sensi della l. 87/1953, trattandosi di una norma meramente riepilogativa degli effetti dell'articolo 1, già dichiarato incostituzionale.

In fine, viene dichiarata illegittima costituzionalmente la disposizione di cui all'articolo 9, comma 1, lett. a), della l.r. Siciliana 1/2022, con la quale nel novellare l'articolo 1, comma 1, l.r. Siciliana 28/2021 (di cui sopra), il legislatore isolano aveva di nuovo disposto la copertura delle spese per le nuove assunzioni nel Corpo forestale mediante la riduzione della disponibilità delle somme iscritte nel capitolo 150001, spese, come detto, incomprimibili.

SENTENZA N. 200
ANNO 2022

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giuliano AMATO; Giudici : Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Siciliana 19 novembre 2021, n. 28 (Norme in materia di funzionamento del Corpo forestale della Regione siciliana), e dell'art. 9, comma 1, lettera a), della legge della Regione Siciliana 21 gennaio 2022, n. 1 (Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio della Regione per l'esercizio 2022), promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi notificati il 25 gennaio 2022 e il 28 marzo 2022, depositati in cancelleria il 28 gennaio 2022 e il 30 marzo 2022, iscritti, rispettivamente, ai numeri 6 e 29 del registro ricorsi 2022 e pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica numeri 8 e 17, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visti gli atti di costituzione della Regione Siciliana;
udito nell'udienza pubblica del 5 luglio 2022 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;
uditi l'avvocato dello Stato Enrico De Giovanni per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giuseppa Mistretta per la Regione Siciliana;
deliberato nella camera di consiglio del 5 luglio 2022.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato, con separati ricorsi indicati in epigrafe (reg. ric. n. 6 e n. 29 del 2022), rispettivamente, gli artt. 1 e 2 della legge della Regione Siciliana 19 novembre 2021, n. 28 (Norme in materia di funzionamento del Corpo forestale della Regione siciliana) e l'art. 9, comma 1, lettera a), della legge della Regione Siciliana 21 gennaio 2022, n. 1 (Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio della Regione per l'esercizio 2022).

2.– Con il primo ricorso (reg. ric. n. 6 del 2022), il Presidente del Consiglio dei ministri impugna gli artt. 1 e 2 della legge reg. Siciliana n. 28 del 2021 per la ritenuta violazione degli artt. 81, terzo comma, e 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione alla materia del coordinamento della finanza pubblica, nonché del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana).

Il ricorrente, evidenzia, in particolare, che le citate disposizioni stabiliscono la copertura delle spese previste attraverso un meccanismo di riduzione delle disponibilità della Missione 9, Programma 5, Capitolo 150001, nonostante detto capitolo, come già evidenziato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 226 del 2021, sia da ritenersi inidoneo a tali fini, essendo destinato alla copertura di spese non comprimibili e obbligatorie.

In via consequenziale, inoltre, l'Avvocatura generale dello Stato sollecita questa Corte a dichiarare, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), costituzionalmente illegittimo anche l'art. 3 della legge

reg. Siciliana n. 28 del 2021, ai sensi del quale «[n]ello stato di previsione della spesa del bilancio della Regione per l'esercizio finanziario 2021 e per il triennio 2021-2023 sono introdotte le variazioni di cui all'annessa tabella "A" discendenti dall'applicazione delle disposizioni della presente legge».

La Regione Siciliana, costituitasi in giudizio, ha rilevato, che l'art. 9 della legge reg. Siciliana, n. 1 del 2022, entrato in vigore successivamente alla proposizione del ricorso, ha modificato l'art. 1, comma 1, ed abrogato l'art. 2 della legge reg. Siciliana n. 28 del 2021, con la conseguenza, ad avviso della Regione, della cessazione della materia del contendere. In ogni caso, ad avviso della difesa regionale, le questioni promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri dovrebbero essere dichiarate inammissibili per l'indeterminatezza del petitum del ricorso ovvero non fondate nel merito.

3.– Con il secondo ricorso (reg. ric. n. 29 del 2022), il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato, in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., e agli artt. 14 e 17 dello statuto della Regione Siciliana, l'art. 9, comma 1, lettera a), della legge reg. Siciliana n. 1 del 2022, con cui la Regione Siciliana ha novellato, allo scopo di superare i rilievi di illegittimità costituzionale avanzati dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso iscritto al reg. ric. n. 6 del 2022, l'art. 1, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 28 del 2021.

L'Avvocatura generale dello Stato rileva che detta disposizione, seppur modifica l'originaria finalità dell'autorizzazione di spesa prevista dalla norma novellata, continua a stabilire che le risorse necessarie per finanziare l'espletamento dei concorsi per l'assunzione del personale del Corpo forestale regionale (CFR) vengano reperite attraverso la riduzione delle disponibilità della Missione 9, Programma 5, Capitolo 150001.

La Regione Siciliana si è difesa sostenendo l'inammissibilità del ricorso per l'indeterminatezza del petitum e presentando, nel merito, documentazione tesa a dimostrare l'idoneità della copertura della spesa.

4.– Stante la connessione delle questioni oggetto dei due ricorsi, i giudizi vanno riuniti e decisi con un'unica pronuncia.

5.– A decorrere dal 25 gennaio 2022 e, quindi, successivamente alla proposizione del primo ricorso (reg. ric. n. 6 del 2022), l'art. 2 della legge reg. Siciliana n. 28 del 2021 è stato abrogato dall'art. 9, comma 1, lettera b), della legge reg. Siciliana n. 1 del 2022.

Per effetto del suddetto ius superveniens, la difesa della Regione Siciliana ha richiesto, con l'atto di costituzione in giudizio, la declaratoria della cessazione della materia del contendere delle questioni di legittimità costituzionale della citata norma.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, «la modifica normativa della norma oggetto di questione di legittimità costituzionale in via principale intervenuta in pendenza di giudizio determina la cessazione della materia del contendere quando ricorrono simultaneamente le seguenti condizioni: occorre che il legislatore abbia abrogato o modificato le norme censurate in senso satisfattivo delle pretese avanzate con il ricorso e occorre che le norme impuginate, poi abrogate o modificate, non abbiano ricevuto applicazione medio tempore» (sentenza n. 238 del 2018; nello stesso senso, ex multis, sentenze n. 185, n. 171 e n. 44 del 2018).

Va, pertanto, dichiarata cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge reg. Siciliana n. 28 del 2021, stante l'intervenuta abrogazione della norma impugnata e le dichiarazioni provenienti dalla Regione Siciliana, depositate nel corso dell'udienza pubblica, che attestano che detta disposizione non ha trovato medio tempore applicazione.

6.– Va rigettata l'eccezione con cui la Regione Siciliana contesta l'ammissibilità delle censure relative all'art. 1 della legge reg. Siciliana n. 28 del 2021 per «l'ambiguità, l'indeterminatezza, la contraddittorietà del petitum» del ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri.

È costante orientamento di questa Corte quello secondo cui il ricorrente ha l'onere di individuare le disposizioni impuginate e i parametri costituzionali, dei quali lamenta la violazione, e di svolgere una motivazione che non sia meramente assertiva e che rechi una specifica e congrua indicazione delle ragioni per le quali vi sarebbe il contrasto con i parametri evocati, dovendo contenere una sia

pur sintetica argomentazione di merito a sostegno delle censure (ex plurimis, sentenze n. 25 del 2020, n. 261 e n. 32 del 2017, n. 239 del 2016).

Nel caso in esame, il ricorrente non si è limitato a indicare la violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost. da parte della norma regionale impugnata, ma ha specificamente sviluppato le argomentazioni dell'impugnazione, evidenziando, in particolare, che la copertura finanziaria prevista dalla norma a valere sulle disponibilità della Missione 9, Programma 5, Capitolo 150001, va ritenuta in contrasto con i parametri costituzionali evocati, in quanto tale capitolo reca risorse destinate a spese obbligatorie per il personale, non comprimibili come tali.

7.– Nel merito, la questione avente ad oggetto l'art. 1 della legge reg. Siciliana n. 28 del 2021 è fondata per violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost.

7.1.– Questa Corte, anche con particolare riferimento alla Regione Siciliana, ha ripetutamente affermato che il canone costituzionale dell'art. 81, terzo comma, Cost. «opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte» (ex plurimis, sentenze n. 26 del 2013 e n. 227 del 2019), applicandosi immediatamente anche agli enti territoriali ad autonomia speciale», precisando inoltre che lo stesso statuto della Regione Siciliana, «nell'attribuire alla Regione competenza legislativa esclusiva su determinate materie e, tra queste, a quella dell'ordinamento degli uffici e degli enti regionali (art. 14, lettera p)», ne ammette l'esercizio «nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato» (sentenza n. 235 del 2020).

7.2.– Nel caso di specie, la disposizione impugnata autorizza, per l'esercizio finanziario 2021, la spesa di euro 3.000.000,00 prevedendone la copertura mediante corrispondente riduzione delle disponibilità della Missione 9, Programma 5, Capitolo 150001.

In proposito, va precisato che il detto Capitolo 150001 riguarda le spese per le retribuzioni del personale non dirigenziale del CFR e che la norma impugnata non prevede alcuna nuova entrata, né stabilisce alcuna riduzione di spesa permanente al fine di coprire detti oneri. Né, d'altra parte, risulta che essa sia accompagnata da una relazione tecnica che giustifichi il semplice rinvio al suddetto capitolo senza la dimostrazione delle risorse già stanziata e disponibili per i maggiori oneri.

7.3.– Risulta, peraltro, indimostrato e, comunque, non corretto che le risorse già stanziata per spese previste in bilancio possano contenere eccedenze tali da sopportare l'ulteriore peso di altri oneri non previsti al momento della decisione di bilancio.

Costituisce, infatti, principio generale che tutte le risorse stanziata in bilancio siano già interamente impegnate e dirette a sovvenire a spese ivi previste (ex multis, sentenze n. 171 del 2021 e n. 209 del 2017), trattandosi per di più di spese obbligatorie per il personale, che per loro natura non sono comprimibili.

Ciò premesso, laddove comunque si ritenga che, nondimeno, lo stanziamento complessivo per le spese del personale già vigente fosse in grado di sostenere anche il peso dei nuovi oneri, se ne sarebbe dovuta dare un'analitica dimostrazione nella relazione tecnica (art. 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, recante «Legge di contabilità e finanza pubblica»), che è invece assente.

7.4.– Deve, pertanto, dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Siciliana n. 28 del 2021 per violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost.

Le censure riferite agli altri parametri costituzionali che il ricorrente ha evocato sono da considerarsi assorbite.

8.– L'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Siciliana n. 28 del 2021 determina, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, quella dell'art. 3 della legge reg. Siciliana n. 28 del 2021, trattandosi quest'ultima di disposizione meramente applicativa che si limita ad evidenziare in tabella le variazioni di spesa conseguenti all'attuazione della norma impugnata (ex multis, sentenze n. 217 del 2015, n. 68 del 2014, n. 308 e n. 290 del 2013).

9.– Con riferimento al secondo ricorso (reg. ric. n. 29 del 2022), va rigettata l'eccezione con cui la Regione Siciliana ha ancora contestato la pretesa «ambiguità, indeterminatezza e contraddittorietà del petitum» del ricorso.

Anche in questo caso, infatti, il ricorrente non si è limitato a indicare la violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost. da parte della norma regionale impugnata, ma ha specificamente sviluppato, in modo analitico ed esauriente, le argomentazioni dell'impugnazione.

10.– Nel merito, la questione avente ad oggetto l'art. 9, comma 1, lettera a), della legge reg. Siciliana n. 1 del 2022 – che ha novellato l'art. 1, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 28 del 2021 recependone per il resto il contenuto – è fondata per violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost.

11.– Le censure formulate dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti dell'art. 9, comma 1, lettera a), della legge reg. Siciliana n. 1 del 2022, che novella l'art. 1, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 28 del 2021 (già impugnato con il ricorso iscritto al reg. ric. n. 6 del 2022), sono analoghe a quelle già formulate dal ricorrente avverso il testo originario della disposizione novellata.

Infatti, ancorché la nuova disposizione chiarisca che il suo scopo sarebbe solo quello di finanziare, una tantum, l'espletamento dei concorsi per l'assunzione del nuovo personale del Corpo forestale della Regione, la relativa spesa, quantificata nella sproporzionata somma di tre milioni di euro per l'esercizio finanziario 2021, continua ad essere finanziata con le stesse modalità già censurate con riferimento al testo originario della norma novellata, prevedendone la copertura sempre mediante corrispondente riduzione delle disponibilità della Missione 9, Programma 5, Capitolo 150001, capitolo da ritenersi, per quanto già detto, non idoneo.

Neppure in questa occasione, d'altra parte, la Regione resistente ha fornito adeguati elementi conoscitivi che consentano di dimostrare l'esistenza di effettive disponibilità, tali da sopportare il peso di oneri per fini diversi da quelli per cui le somme stanziare sono vincolate.

Infatti, con la memoria del 24 giugno 2022, la Regione Siciliana ha allegato la nota 23 giugno 2022, n. 001-0003646-ARS/2022 della Segreteria generale dell'Assemblea regionale Siciliana e la relazione tecnica del Ragioniere generale della Regione all'emendamento A.49 al DDL, 1140/A, poi trasfuso nella disposizione impugnata, dell'art. 9, comma 1, lettera a), della legge reg. Siciliana n. 1 del 2022, che però non fornisce nessun elemento utile a dimostrare l'esistenza di dette disponibilità.

Deve, pertanto, dichiararsi l'illegittimità costituzionale anche dell'art. 9, comma 1, lettera a), della legge reg. Siciliana n. 1 del 2022, per violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost.

Le ulteriori censure riferite agli altri parametri che il ricorrente ha evocato sono da considerarsi assorbite.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Siciliana 19 novembre 2021, n. 28 (Norme in materia di funzionamento del Corpo forestale della Regione siciliana);

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. 3 della legge reg. Siciliana n. 28 del 2021;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, lettera a), della legge della Regione Siciliana 21 gennaio 2022, n. 1 (Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio della Regione per l'esercizio 2022);

4) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge reg. Siciliana n. 28 del 2021, promosse, in riferimento agli artt. 81, terzo comma, e 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione alla materia del coordinamento della finanza pubblica, e al regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso n. 6 del 2022 indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 luglio 2022.

F.to:
Giuliano AMATO, Presidente
Giulio PROSPERETTI, Redattore
Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria
Depositata in Cancelleria il 28 luglio 2022.
Il Direttore della Cancelleria
F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 7 luglio 2022, n. 201

Materia: società a partecipazione pubblica

Parametri invocati: artt. 81, terzo comma, 97, secondo comma, e 117, terzo comma, della Costituzione, nonché agli artt. 14 e 17 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 3, comma 2, e 10, comma 3, della legge della Regione Siciliana 26 maggio 2021, n. 12 (Norme in materia di aree sciabili e di sviluppo montano)

Esito:

- 1) illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, della legge della Regione Siciliana 26 maggio 2021, n. 12 (Norme in materia di aree sciabili e di sviluppo montano), nella parte in cui prevede che le società ivi considerate possono avere per oggetto sociale prevalente attività diverse dalla realizzazione e gestione di impianti di trasporto a fune per la mobilità turistico-sportiva in aree montane;
- 2) non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 12 del 2021;
- 3) non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 3, della legge reg. Siciliana n. 12 del 2021

Estensore nota: Beatrice Pieraccioli

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli artt. 3, comma 2, e 10, comma 3, della legge della Regione Siciliana 26 maggio 2021, n. 12 (Norme in materia di aree sciabili e di sviluppo montano), in riferimento, complessivamente, agli artt. 81, terzo comma, 97, secondo comma, e 117, terzo comma, della Costituzione, nonché agli artt. 14 e 17 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2.

Il primo motivo di impugnazione ha ad oggetto il comma 2 del richiamato art. 3, in base al quale «i comuni, singolarmente o in forma associata, possono costituire o partecipare a società, anche con altri enti pubblici o con privati, che abbiano come oggetto sociale il perseguimento delle finalità di cui all'articolo 1 o, comunque, lo sviluppo delle attività di cui all'articolo 2».

La prima questione esaminata dalla Corte nel merito attiene alla portata che l'art. 3, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 12 del 2021 assegna alla partecipazione societaria dei Comuni, da valutare in termini di compatibilità con l'art. 4, commi 1 e 2, del TUSP (risultando non pertinente e comunque privo di qualsiasi argomentazione il corsivo richiamato all'art. 3, comma 1, dello stesso testo unico, riportato solo nelle conclusioni del motivo di impugnazione) e, di conseguenza, con gli evocati parametri di cui agli artt. 117, terzo comma, e 97, secondo comma, Cost.

La questione, nei limiti indicati di seguito, è fondata in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

L'art. 4, commi 1 e 2, TUSP, ritenuto dalla Corte non solo attinente alla materia «ordinamento civile», ma anche portatore di «profili di coordinamento finanziario e tutela del buon andamento della

pubblica amministrazione» (sentenza n. 86 del 2022), ha stabilito specifici vincoli ai quali le amministrazioni pubbliche devono attenersi.

Ciò in quanto il fenomeno delle società a partecipazione pubblica – che ha consentito anche significative innovazioni dell'intervento pubblico – si era sviluppato in modo esponenziale, con amministrazioni che vi avevano fatto ricorso in modo indiscriminato, anche per lo svolgimento di attività non riconducibili ai loro fini istituzionali, con il pregiudizievole effetto di chiudere, senza ragione, alla concorrenza determinati mercati, e, comunque, molto spesso senza rispetto dei criteri di economicità ed efficienza, con conseguenti gravi disavanzi e oneri per la finanza pubblica.

Per fronteggiare tale situazione, in particolare, il comma 1 del citato art. 4 dispone che «[le amministrazioni pubbliche non possono, direttamente o indirettamente, costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società». Si tratta di una previsione che impone uno specifico vincolo di scopo pubblico, per cui possono essere costituite società ovvero acquisite o mantenute partecipazioni solo se l'oggetto dell'attività sociale – la produzione di beni e servizi – è strettamente necessario al perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente.

Il comma 2 dello stesso art. 4 introduce poi un ulteriore vincolo, quello di attività, ammettendo soltanto le società che svolgono «esclusivamente» le attività espressamente indicate, ovvero: a) produzione di un servizio di interesse generale, ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi; b) progettazione e realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra amministrazioni pubbliche; c) realizzazione e gestione di un'opera pubblica ovvero organizzazione e gestione di un servizio d'interesse generale attraverso un contratto di partenariato pubblico-privato; d) autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni; e) servizi di committenza.

La disposizione regionale impugnata, invece, nel consentire ai Comuni di costituire società o acquisire partecipazioni nelle stesse, prescindendo del tutto dai vincoli posti dall'art. 4 TUSP, ne individua il possibile oggetto sociale per relationem, identificandolo nel vago contenuto derivante dal «perseguimento delle finalità di cui all'articolo 1» o, comunque, dallo «sviluppo delle attività di cui all'articolo 2» della stessa legge reg. Siciliana n. 12 del 2021.

Essa, pertanto, finisce per ammettere un ampio e indeterminato ventaglio di scopi e di attività, ben al di là di quanto strettamente necessario per il perseguimento delle finalità istituzionali dei Comuni.

In particolare, per il tramite dell'art. 1, la norma regionale consente ai Comuni siciliani di costituire o partecipare a società che abbiano come oggetto sociale il perseguimento delle seguenti finalità:

- a) promozione e tutela delle località montane e delle relative aree sciabili;
- b) sostegno della pratica dello sci e di ogni altra attività ludico-sportiva e ricreativa che utilizzi gli impianti e i tracciati destinati a tale sport;
- c) gestione e fruizione delle aree sciabili, con particolare riguardo allo sviluppo di attività economiche nelle località montane;
- d) riqualificazione e razionalizzazione dell'uso delle aree sciabili.

Lo stesso art. 3, comma 2, mediante il rinvio al precedente art. 2, consente anche di costituire o partecipare a società che abbiano come oggetto sociale lo sviluppo di attività, quali lo sci alpino, lo snowboard, lo sci da fondo, lo slittino.

Pertanto, sia i concetti di «promozione» e di «tutela», sia, più in generale, le altre finalità enunciate, finiscono per legittimare, potenzialmente, attività meramente imprenditoriali e commerciali, non solo non strettamente necessarie per il perseguimento delle finalità istituzionali municipali, ma anche diverse da quelle tipizzate nell'art. 4, comma 2, TUSP.

Tale ampio e indeterminato perimetro di finalità e attività collide con l'impostazione alla base del TUSP – e, in particolare, dell'art. 4, commi 1 e 2, – che punta a contrastare, come in precedenza evidenziato, l'aumento ingiustificato delle partecipazioni pubbliche.

La norma di cui all'art. 3, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 12 del 2021, ponendo un criterio alternativo a quello fissato dal legislatore statale con l'art. 4, commi 1 e 2, TUSP, viola quindi l'evocato art. 117, terzo comma, Cost.

Il rilevato contrasto non determina, tuttavia, l'illegittimità costituzionale dell'intera norma impugnata, poiché l'ampio insieme delle attività per le quali ai Comuni è consentito costituire o partecipare a società per valorizzare le aree sciabili e lo sviluppo montano ne ricomprende anche una considerata in maniera espressa dallo stesso art. 4 TUSP.

Il comma 7 di quest'ultima disposizione prevede, infatti, che «[s]ono altresì ammesse le partecipazioni nelle società aventi per oggetto sociale prevalente [...] la realizzazione e la gestione di impianti di trasporto a fune per la mobilità turistico-sportiva eserciti in aree montane [...]». Peraltro, per «partecipazione», ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera f), TUSP, s'intende «la titolarità di rapporti comportanti la qualità di socio in società [...]» potendo, quindi, l'assunzione di tale qualità avvenire sia in una società esistente, sia in una società di nuova costituzione.

Rispetto ai criteri fissati dai commi 1 e 2 dell'art. 4 TUSP, il richiamato comma 7 contiene quindi una norma speciale per l'attività di gestione degli impianti di risalita strumentali all'esercizio delle aree sciistiche, attività che del resto era già stata qualificata in termini di servizio pubblico locale dalla giurisprudenza amministrativa anteriore all'adozione del TUSP (come rilevato dalla sentenza n. 103 del 2020, punto 4.7.1. del Considerato in diritto).

È peraltro indubbio che la realizzazione e la gestione di impianti di risalita attiene anche a finalità pubbliche di sostegno alle attività svolte nelle aree sciabili, costituendo tali impianti l'infrastruttura essenziale per ognuna di esse, come confermato, sul piano applicativo, dalla presenza di società municipali in pressoché tutte le Regioni dotate di stazioni sciistiche.

Pertanto, la norma regionale non contrasta con il parametro evocato solo nella parte in cui consente ai Comuni di partecipare a società aventi come oggetto sociale prevalente la realizzazione e la gestione di impianti di trasporto a fune per la mobilità turistico-sportiva eserciti in aree montane.

La dichiarata illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 12 del 2021, in quanto solo parziale, non preclude l'esame della seconda distinta censura mossa alla medesima disposizione regionale.

Con essa, il ricorrente si duole della possibilità di acquisire partecipazioni di modesta entità, per cui comunque l'ente locale non potrebbe conseguire le proprie finalità istituzionali nei termini richiesti dall'art. 4, comma 1, TUSP, data l'inidoneità delle cosiddette “partecipazioni polvere” ad assicurare al servizio di interesse generale i suoi caratteri definitivi.

La questione non è fondata.

In primo luogo, l'art. 4, comma 1, TUSP non vieta le partecipazioni di minoranza in quanto tali, ma preclude qualsiasi partecipazione, sia o no di controllo, che non soddisfi il vincolo di scopo pubblico. Inoltre, il comma 2 della stessa disposizione, che alle lettere a) e c) ammette l'attività di produzione di servizi di interesse generale, tiene fermi i limiti di cui al comma 1 senza prevedere requisiti aggiuntivi che valgano in via di principio a restringere il ricorso allo strumento societario alle sole partecipazioni di controllo.

Da ultimo, la Corte precisa che il suddetto art. 3, comma 2, non determina l'inapplicabilità degli oneri di motivazione analitica richiesti dall'art. 5 TUSP per l'atto deliberativo di costituzione di una società a partecipazione pubblica o di acquisto di partecipazioni; il comma 1 di questa disposizione, infatti, esenta solo i casi in cui ciò avvenga «in conformità a espresse previsioni legislative», tra le quali non rientra quella in esame, che disciplina in via generale e astratta le finalità perseguibili dai Comuni con lo strumento societario.

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna anche l'art. 10, comma 3, della legge reg. Siciliana n. 12 del 2021, in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 19 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica).

Il richiamato art. 10, nei primi due commi, rispettivamente, istituisce la «Commissione di coordinamento per le aree sciabili, quale organo consultivo della Regione in materia di gestione e

fruizione delle aree sciabili» e dispone che i componenti della stessa «svolgono i loro compiti a titolo gratuito e senza rimborso spese».

Il successivo comma 3 è denunciato nella parte in cui prevede che «[a]i lavori della Commissione possono essere invitati tecnici ed esperti, il cui parere sia ritenuto utile e necessario per l'esame di singole questioni». Secondo il ricorrente, da un lato, la richiamata previsione di cui al comma 2 «non [sarebbe] sufficiente ad escludere la sussistenza di spese di funzionamento diverse dai compensi ai componenti»; dall'altro, la norma di cui al comma seguente «appare quindi suscettibile di comportare oneri non quantificati, per i quali non è indicata la copertura finanziaria», contrastando con l'evocato parametro costituzionale sotto entrambi i profili da ultimo evidenziati.

La questione non è fondata.

L'impugnato comma 3 dell'art. 10 della legge reg. Siciliana n. 12 del 2021 si limita a prevedere che ai lavori della commissione consultiva possono essere invitati tecnici ed esperti per fornire un parere su singole questioni, senza estendere nei loro confronti la previsione sia della gratuità di tale forma di partecipazione, sia dell'assenza del rimborso delle spese, che il comma 2 del medesimo art. 10 riferisce espressamente ai soli componenti della commissione medesima.

Tuttavia, ciò non integra il denunciato vulnus all'art. 81, terzo comma, Cost., essendo corretto quanto rilevato dalla difesa della resistente.

Infatti, l'art. 18, comma 1, della legge della Regione Siciliana 17 marzo 2016, n. 3 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2016. Legge di stabilità regionale) prevede che, a decorrere dalla entrata in vigore di quest'ultima, «la partecipazione agli organi collegiali» della Regione «e degli enti comunque sovvenzionati, sottoposti a tutela o vigilanza della Regione, nonché la titolarità di organi dei predetti enti è disciplinata secondo le disposizioni di cui all'articolo 6, comma 2, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 e successive modifiche ed integrazioni».

La disposizione statale da ultimo richiamata – che «quale principio di coordinamento della finanza pubblica, si applica anche alle autonomie speciali» (sentenza n. 172 del 2018) – stabilisce in via generale che la partecipazione agli organi collegiali «è onorifica» e che la stessa «può dar luogo esclusivamente al rimborso delle spese sostenute ove previsto dalla normativa vigente».

In conclusione, dal congiunto effetto del suddetto art. 18, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 3 del 2016 e della citata disposizione statale discende che la norma regionale impugnata non può comportare nuovi oneri finanziari, poiché, da un lato, anche quella dei tecnici ed esperti occasionalmente invitati ai lavori della commissione consultiva si configura come una partecipazione all'organo collegiale e, pertanto, effettuata a titolo onorifico; dall'altro lato, nessuna estensione è apportata al rimborso delle spese.

SENTENZA N. 201
ANNO 2022

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giuliano AMATO; Giudici : Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 2, e 10, comma 3, della legge della Regione Siciliana 26 maggio 2021, n. 12 (Norme in materia di aree sciabili e di sviluppo montano), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 3 agosto 2021, depositato in cancelleria il 10 agosto 2021, iscritto al n. 43 del registro ricorsi 2021 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 39, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visto l'atto di costituzione della Regione Siciliana;
udito nell'udienza pubblica del 5 luglio 2022 il Giudice relatore Luca Antonini;
udito l'avvocato dello Stato Gianni De Bellis per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Giuseppa Mistretta e Maria Concetta Caldara per la Regione Siciliana;
deliberato nella camera di consiglio del 7 luglio 2022.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 43 del 2021), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli artt. 3, comma 2, e 10, comma 3, della legge della Regione Siciliana 26 maggio 2021, n. 12 (Norme in materia di aree sciabili e di sviluppo montano), in riferimento, complessivamente, agli artt. 81, terzo comma, 97, secondo comma, e 117, terzo comma, della Costituzione, nonché agli artt. 14 e 17 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2.

2.– Il primo motivo di impugnazione ha ad oggetto il comma 2 del richiamato art. 3, in base al quale «[i] comuni, singolarmente o in forma associata, possono costituire o partecipare a società, anche con altri enti pubblici o con privati, che abbiano come oggetto sociale il perseguimento delle finalità di cui all'articolo 1 o, comunque, lo sviluppo delle attività di cui all'articolo 2».

2.1.– Ad avviso del ricorrente tale disposizione si porrebbe in contrasto con l'art. 4 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica), che, al comma 1, precluderebbe alle amministrazioni pubbliche di costituire, anche indirettamente, «società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società» e che, al comma 2, consentirebbe, ma solo nei limiti di cui al comma 1, di costituire società, o di acquisirne o mantenerne partecipazioni, «esclusivamente per lo svolgimento delle attività» indicate nelle successive lettere da a) ad e).

L'atto introduttivo, dopo aver sottolineato che le citate norme statali introdurrebbero un «doppio vincolo», rispettivamente «di scopo pubblico» e «di attività», conclude sostenendo che le attività da

realizzare attraverso la partecipazione societaria degli enti locali prevista dalla norma regionale impugnata non sarebbero «strettamente necessarie per il perseguimento delle finalità istituzionali».

2.2.– Il ricorso articola poi un secondo profilo di censura, partendo dalla nozione di «servizi di interesse generale», richiamata in quanto rilevante anche ai fini dell'art. 4, comma 2, lettera a), del d.lgs. n. 175 del 2016 (d'ora in avanti: TUSP).

Secondo l'Avvocatura, la disposizione regionale impugnata «consentirebbe anche l'acquisizione di partecipazioni di minoranza», nonostante la giurisprudenza contabile abbia escluso che, in tali casi, quello espletato possa qualificarsi «servizio di interesse generale», posto che attraverso le cosiddette «partecipazioni polvere» l'ente pubblico non riuscirebbe a garantire le condizioni di accesso al servizio previste dal TUSP e, di conseguenza, non potrebbe perseguire le proprie finalità istituzionali.

2.3.– Conclusivamente, l'art. 3, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 12 del 2021 si porrebbe in contrasto con gli artt. 3, comma 1, e 4 TUSP, «in relazione agli artt. 14 e 17 dello Statuto Speciale di autonomia, R.D.Lgs. 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (che disciplinano la potestà legislativa della Regione Siciliana), con diretto riferimento sia alla materia del coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 117, comma 3, Cost., sia al principio di buon andamento di cui all'art. 97, comma 2, Cost. che viene chiaramente leso dalla norma impugnata».

3.– La Regione Siciliana ha eccepito l'inammissibilità del motivo di impugnazione dell'art. 3 della legge reg. Siciliana n. 12 del 2021 per «l'ambiguità, l'indeterminatezza, la contraddittorietà [...] del petitum», non avendo il ricorrente, in sostanza, né individuato la «norma puntuale» diretta a realizzare in concreto la finalità di coordinamento finanziario, né motivato la violazione che la norma regionale avrebbe prodotto.

L'eccezione è priva di fondamento.

Il ricorso contiene, infatti, un'argomentazione sufficiente e idonea a supportare la censura poiché, a fronte di una norma regionale che abilita i Comuni a utilizzare lo strumento societario, ravvisa il contrasto con le «finalità perseguibili mediante l'acquisizione e la gestione di partecipazioni pubbliche» disciplinate nell'art. 4 TUSP, ritenuto espressione di un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica.

La verifica della correttezza di tale impostazione attiene poi al merito della questione, non alla sua ammissibilità.

4.– Va, invece, dichiarata d'ufficio la inammissibilità della questione promossa in riferimento agli artt. 14 e 17 dello statuto reg. Siciliana, per «[l]'assoluta genericità della doglianza, sprovvista di alcuna argomentazione a sostegno del contrasto con i parametri indicati» (sentenza n. 25 del 2021; nello stesso senso, sentenza n. 86 del 2022).

5.– La prima questione da esaminare nel merito attiene alla portata che l'art. 3, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 12 del 2021 assegna alla partecipazione societaria dei Comuni, da valutare in termini di compatibilità con l'art. 4, commi 1 e 2, del TUSP (risultando non pertinente e comunque privo di qualsiasi argomentazione il cursorio richiamo all'art. 3, comma 1, dello stesso testo unico, riportato solo nelle conclusioni del motivo di impugnazione) e, di conseguenza, con gli evocati parametri di cui agli artt. 117, terzo comma, e 97, secondo comma, Cost.

5.1.– La questione, nei limiti indicati di seguito, è fondata in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

L'art. 4, commi 1 e 2, TUSP, ritenuto da questa Corte non solo attinente alla materia «ordinamento civile», ma anche portatore di «profili di coordinamento finanziario e tutela del buon andamento della pubblica amministrazione» (sentenza n. 86 del 2022), ha stabilito specifici vincoli ai quali le amministrazioni pubbliche devono attenersi.

Ciò in quanto il fenomeno delle società a partecipazione pubblica – che ha consentito anche significative innovazioni dell'intervento pubblico – si era sviluppato in modo esponenziale, con amministrazioni che vi avevano fatto ricorso in modo indiscriminato, anche per lo svolgimento di attività non riconducibili ai loro fini istituzionali, con il pregiudizievole effetto di chiudere, senza

ragione, alla concorrenza determinati mercati, e, comunque, molto spesso senza rispetto dei criteri di economicità ed efficienza, con conseguenti gravi disavanzi e oneri per la finanza pubblica.

Per fronteggiare tale situazione, in particolare, il comma 1 del citato art. 4 dispone che «[l]e amministrazioni pubbliche non possono, direttamente o indirettamente, costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società». Si tratta di una previsione che impone uno specifico vincolo di scopo pubblico, per cui possono essere costituite società ovvero acquisite o mantenute partecipazioni solo se l'oggetto dell'attività sociale – la produzione di beni e servizi – è strettamente necessario al perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente.

Il comma 2 dello stesso art. 4 introduce poi un ulteriore vincolo, quello di attività, ammettendo soltanto le società che svolgono «esclusivamente» le attività espressamente indicate, ovvero: a) produzione di un servizio di interesse generale, ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi; b) progettazione e realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra amministrazioni pubbliche; c) realizzazione e gestione di un'opera pubblica ovvero organizzazione e gestione di un servizio d'interesse generale attraverso un contratto di partenariato pubblico-privato; d) autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni; e) servizi di committenza.

5.1.1.– La disposizione regionale impugnata, invece, nel consentire ai Comuni di costituire società o acquisire partecipazioni nelle stesse, prescindendo del tutto dai vincoli posti dall'art. 4 TUSP, ne individua il possibile oggetto sociale per relationem, identificandolo nel vago contenuto derivante dal «perseguimento delle finalità di cui all'articolo 1» o, comunque, dallo «sviluppo delle attività di cui all'articolo 2» della stessa legge reg. Siciliana n. 12 del 2021.

Essa, pertanto, finisce per ammettere un ampio e indeterminato ventaglio di scopi e di attività, ben al di là di quanto strettamente necessario per il perseguimento delle finalità istituzionali dei Comuni.

In particolare, per il tramite dell'art. 1, la norma regionale consente ai Comuni siciliani di costituire o partecipare a società che abbiano come oggetto sociale il perseguimento delle seguenti finalità:

- a) promozione e tutela delle località montane e delle relative aree sciabili;
- b) sostegno della pratica dello sci e di ogni altra attività ludico-sportiva e ricreativa che utilizzi gli impianti e i tracciati destinati a tale sport;
- c) gestione e fruizione delle aree sciabili, con particolare riguardo allo sviluppo di attività economiche nelle località montane;
- d) riqualificazione e razionalizzazione dell'uso delle aree sciabili.

Lo stesso art. 3, comma 2, mediante il rinvio al precedente art. 2, consente anche di costituire o partecipare a società che abbiano come oggetto sociale lo sviluppo di attività, quali lo sci alpino, lo snowboard, lo sci da fondo, lo slittino.

Pertanto, sia i concetti di «promozione» e di «tutela», sia, più in generale, le altre finalità enunciate, finiscono per legittimare, potenzialmente, attività meramente imprenditoriali e commerciali, non solo non strettamente necessarie per il perseguimento delle finalità istituzionali municipali, ma anche diverse da quelle tipizzate nell'art. 4, comma 2, TUSP.

Tale ampio e indeterminato perimetro di finalità e attività collide con l'impostazione alla base del TUSP – e, in particolare, dell'art. 4, commi 1 e 2, – che punta a contrastare, come in precedenza evidenziato, l'aumento ingiustificato delle partecipazioni pubbliche.

La norma di cui all'art. 3, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 12 del 2021, ponendo un criterio alternativo a quello fissato dal legislatore statale con l'art. 4, commi 1 e 2, TUSP, viola quindi l'evocato art. 117, terzo comma, Cost.

5.1.2.– Il rilevato contrasto non determina, tuttavia, l'illegittimità costituzionale dell'intera norma impugnata, poiché l'ampio insieme delle attività per le quali ai Comuni è consentito costituire o

partecipare a società per valorizzare le aree sciabili e lo sviluppo montano ne ricomprende anche una considerata in maniera espressa dallo stesso art. 4 TUSP.

Il comma 7 di quest'ultima disposizione prevede, infatti, che «[s]ono altresì ammesse le partecipazioni nelle società aventi per oggetto sociale prevalente [...] la realizzazione e la gestione di impianti di trasporto a fune per la mobilità turistico-sportiva eserciti in aree montane [...]». Peraltro, per «partecipazione», ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera f), TUSP, s'intende «la titolarità di rapporti comportanti la qualità di socio in società [...]» potendo, quindi, l'assunzione di tale qualità avvenire sia in una società esistente, sia in una società di nuova costituzione.

Rispetto ai criteri fissati dai commi 1 e 2 dell'art. 4 TUSP, il richiamato comma 7 contiene quindi una norma speciale per l'attività di gestione degli impianti di risalita strumentali all'esercizio delle aree sciistiche, attività che del resto era già stata qualificata in termini di servizio pubblico locale dalla giurisprudenza amministrativa anteriore all'adozione del TUSP (come rilevato dalla sentenza n. 103 del 2020, punto 4.7.1. del Considerato in diritto).

È peraltro indubbio che la realizzazione e la gestione di impianti di risalita attiene anche a finalità pubbliche di sostegno alle attività svolte nelle aree sciabili, costituendo tali impianti l'infrastruttura essenziale per ognuna di esse, come confermato, sul piano applicativo, dalla presenza di società municipali in pressoché tutte le Regioni dotate di stazioni sciistiche.

Pertanto, la norma regionale non contrasta con il parametro evocato solo nella parte in cui consente ai Comuni di partecipare a società aventi come oggetto sociale prevalente la realizzazione e la gestione di impianti di trasporto a fune per la mobilità turistico-sportiva eserciti in aree montane.

In definitiva, in forza delle ragioni fin qui esposte, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 12 del 2021, nella parte in cui prevede che le società ivi considerate possono avere per oggetto sociale prevalente attività diverse dalla realizzazione e gestione di impianti di trasporto a fune per la mobilità turistico-sportiva in aree montane.

È assorbito l'ulteriore profilo di censura.

6.– La dichiarata illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 12 del 2021, in quanto solo parziale, non preclude l'esame della seconda distinta censura mossa alla medesima disposizione regionale.

Con essa, il ricorrente si duole della possibilità di acquisire partecipazioni di modesta entità, per cui comunque l'ente locale non potrebbe conseguire le proprie finalità istituzionali nei termini richiesti dall'art. 4, comma 1, TUSP, data l'inidoneità delle cosiddette “partecipazioni polvere” ad assicurare al servizio di interesse generale i suoi caratteri definitivi.

6.1.– La questione non è fondata.

In primo luogo, l'art. 4, comma 1, TUSP non vieta le partecipazioni di minoranza in quanto tali, ma preclude qualsiasi partecipazione, sia o no di controllo, che non soddisfi il vincolo di scopo pubblico. Inoltre, il comma 2 della stessa disposizione, che alle lettere a) e c) ammette l'attività di produzione di servizi di interesse generale, tiene fermi i limiti di cui al comma 1 senza prevedere requisiti aggiuntivi che valgano in via di principio a restringere il ricorso allo strumento societario alle sole partecipazioni di controllo.

Del resto, anche l'interpretazione giurisprudenziale dell'art. 4 TUSP risulta ben più articolata della prospettazione del ricorrente; va quindi escluso che l'art. 3, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 12 del 2021 contrasti sia con l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione al citato art. 4, sia con il principio di buon andamento di cui all'art. 97, secondo comma, Cost.

6.2.– Da ultimo, va precisato che il suddetto art. 3, comma 2, non determina l'inapplicabilità degli oneri di motivazione analitica richiesti dall'art. 5 TUSP per l'atto deliberativo di costituzione di una società a partecipazione pubblica o di acquisto di partecipazioni; il comma 1 di questa disposizione, infatti, esenta solo i casi in cui ciò avvenga «in conformità a espresse previsioni legislative», tra le quali non rientra quella in esame, che disciplina in via generale e astratta le finalità perseguibili dai Comuni con lo strumento societario.

La decisione puntuale di avvalersene da parte degli enti locali siciliani – pur in relazione al più limitato ambito operativo derivante dall'intervento di questa Corte – dovrà pertanto comunque

motivare analiticamente il rispetto del vincolo di scopo pubblico «evidenziando, altresì, le ragioni e le finalità che giustificano tale scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato», dando conto anche «della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa».

Tale articolata previsione, che impone all'ente di esporre – con un onere “rafforzato” di motivazione soggetto al sindacato giurisdizionale – le ragioni della partecipazione (anche minoritaria), è infatti indicativa di un'ulteriore «cautela verso la costituzione e l'acquisto di partecipazioni di società pubbliche» (sentenza n. 100 del 2020).

Il suddetto onere “rafforzato” di motivazione è coerente, del resto, con il principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118, ultimo comma, Cost., che implica un favor per la società civile con riferimento a quelle attività di interesse generale che essa sia in grado di svolgere (in quanto non è richiesta la natura pubblica del soggetto erogatore) e alle quali ben può l'ente pubblico concorrere con una partecipazione anche di minoranza.

6.3.– Con la previsione dell'art. 5 TUSP, che riflette altresì un favor per la “concorrenza nel mercato”, l'ordinamento italiano ha del resto espresso, come ha osservato la dottrina, una regola analoga a quella spesso contenuta nelle Gemeindeordnungen tedesche, in forza della quale gli enti territoriali possono assumere direttamente la gestione di attività imprenditoriali solo se (e in quanto) siano in grado di farlo a condizioni più favorevoli di quelle offerte dal mercato.

Peraltro, proprio in relazione alla fattispecie degli impianti a fune, allorché non integrati nel sistema locale dei trasporti pubblici, questa Corte ha significativamente rilevato, in altra occasione, che la scelta dell'ente territoriale è «stata, piuttosto, quella di lasciare lo sviluppo e la gestione di queste attività alla libera iniziativa economica privata, alla quale si deve – sin da epoca assai anteriore all'entrata in vigore della disciplina dell'Unione europea e nazionale in materia di tutela della concorrenza nella gestione dei pubblici servizi – la realizzazione e la continuativa gestione di diverse centinaia di impianti di risalita» (sentenza n. 103 del 2020, punto 4.4. del Considerato in diritto).

Emerge quindi, anche nel caso dei Comuni siciliani qui in considerazione, l'esigenza, da un lato, di un'attenta considerazione dell'ambito delle compatibilità finanziarie e gestionali implicate dall'ingresso dell'ente in una società e, dall'altro lato, della specificazione dei caratteri qualificanti dell'attività che il soggetto pubblico intende svolgere in forma imprenditoriale.

7.– Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna anche l'art. 10, comma 3, della legge reg. Siciliana n. 12 del 2021, in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 19 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica).

Il richiamato art. 10, nei primi due commi, rispettivamente, istituisce la «Commissione di coordinamento per le aree sciabili, quale organo consultivo della Regione in materia di gestione e fruizione delle aree sciabili» e dispone che i componenti della stessa «svolgono i loro compiti a titolo gratuito e senza rimborso spese».

Il successivo comma 3 è denunciato nella parte in cui prevede che «[a]i lavori della Commissione possono essere invitati tecnici ed esperti, il cui parere sia ritenuto utile e necessario per l'esame di singole questioni». Secondo il ricorrente, da un lato, la richiamata previsione di cui al comma 2 «non [sarebbe] sufficiente ad escludere la sussistenza di spese di funzionamento diverse dai compensi ai componenti»; dall'altro, la norma di cui al comma seguente «appare quindi suscettibile di comportare oneri non quantificati, per i quali non è indicata la copertura finanziaria», contrastando con l'evocato parametro costituzionale sotto entrambi i profili da ultimo evidenziati.

7.1.– La questione non è fondata.

L'impugnato comma 3 dell'art. 10 della legge reg. Siciliana n. 12 del 2021 si limita a prevedere che ai lavori della commissione consultiva possono essere invitati tecnici ed esperti per fornire un parere su singole questioni, senza estendere nei loro confronti la previsione sia della gratuità di tale forma di partecipazione, sia dell'assenza del rimborso delle spese, che il comma 2 del medesimo art. 10 riferisce espressamente ai soli componenti della commissione medesima.

Tuttavia, ciò non integra il denunciato vulnus all'art. 81, terzo comma, Cost., essendo corretto quanto rilevato dalla difesa della resistente.

Infatti, l'art. 18, comma 1, della legge della Regione Siciliana 17 marzo 2016, n. 3 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2016. Legge di stabilità regionale) prevede che, a decorrere dalla entrata in vigore di quest'ultima, «la partecipazione agli organi collegiali» della Regione «e degli enti comunque sovvenzionati, sottoposti a tutela o vigilanza della Regione, nonché la titolarità di organi dei predetti enti è disciplinata secondo le disposizioni di cui all'articolo 6, comma 2, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 e successive modifiche ed integrazioni».

La disposizione statale da ultimo richiamata – che «quale principio di coordinamento della finanza pubblica, si applica anche alle autonomie speciali» (sentenza n. 172 del 2018) – stabilisce in via generale che la partecipazione agli organi collegiali «è onorifica» e che la stessa «può dar luogo esclusivamente al rimborso delle spese sostenute ove previsto dalla normativa vigente».

In conclusione, dal congiunto effetto del suddetto art. 18, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 3 del 2016 e della citata disposizione statale discende che la norma regionale impugnata non può comportare nuovi oneri finanziari, poiché, da un lato, anche quella dei tecnici ed esperti occasionalmente invitati ai lavori della commissione consultiva si configura come una partecipazione all'organo collegiale e, pertanto, effettuata a titolo onorifico; dall'altro lato, nessuna estensione è apportata al rimborso delle spese.

Di qui, la non fondatezza della doglianza statale.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, della legge della Regione Siciliana 26 maggio 2021, n. 12 (Norme in materia di aree sciabili e di sviluppo montano), nella parte in cui prevede che le società ivi considerate possono avere per oggetto sociale prevalente attività diverse dalla realizzazione e gestione di impianti di trasporto a fune per la mobilità turistico-sportiva in aree montane;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 12 del 2021, promossa – nella parte in cui consente ai Comuni l'acquisizione di partecipazioni di minoranza –, in riferimento agli artt. 97, secondo comma, e 117, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 3, della legge reg. Siciliana n. 12 del 2021, promossa, in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 luglio 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, Presidente

Luca ANTONINI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 28 luglio 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 13 settembre 2022, n. 216

Materia: produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via principale

Parametri invocati: art. 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione ai principi fondamentali determinati dalla legislazione statale in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia»; con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 15, paragrafo 1, della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili; art. 41 Cost.; art. 97 Cost.; i limiti stabiliti dagli artt. 4 e 5 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia)

Ricorrenti: Presidente Consiglio dei Ministri

Oggetto: art. 4, commi 17 e 18, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 2 novembre 2021, n. 16 (Misure finanziarie intersettoriali)

Esito:

- 1) illeg. cost. art. 4, comma 17, l.r. Friuli-Venezia Giulia 16/2021;
- 2) illeg. cost. art. 4, comma 18, lett. a), d) e f), l.r. Friuli-Venezia Giulia 16/2021.

Estensore nota: Francesca Casalotti

Sintesi

Il Presidente del Consiglio ha impugnato l'art. 4, commi 17 e 18, l.r. Friuli-Venezia Giulia 16/2021, che pongono limiti e condizioni all'installazione di impianti fotovoltaici nel territorio della Regione, per contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost. in relazione ai principi fondamentali determinati dalla legislazione statale in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia»; – con l'art. 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 15, paragrafo 1, della direttiva (UE) 2018/2001; con l'art. 41 Cost.; con l'art. 97 Cost.; con gli artt. 4 e 5 dello statuto reg. Friuli-Venezia Giulia.

Con riferimento al comma 17 dell'art. 4, questo prevede che non sono idonee per la realizzazione degli impianti fotovoltaici a terra una serie di aree siti ¹.

In particolare, secondo il ricorrente, tale disposizione – individuando una serie di aree inidonee alla realizzazione di impianti fotovoltaici a terra di potenza superiore a 1 MW – si porrebbe in primo luogo in contrasto con i principi fondamentali della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», e dunque con l'art. 117, terzo comma, Cost. Tali principi si ricaverebbero dall'art. 12 del d.lgs. 387/2003 e dalle linee guida da esso previste. Peraltro, la disposizione impugnata sarebbe in contrasto anche con i «principi generali di cui al mutando quadro normativo statale», di

¹ In particolare; a) le aree individuate dal piano regolatore comunale in esito alla conformazione al PPR e a una lettura paesaggistica approfondita, ai sensi dell'articolo 14 delle Norme tecniche di attuazione (NTA) del PPR; b) i siti regionali inseriti nella lista del patrimonio mondiale culturale e naturale riconosciuto dall'UNESCO; c) i siti Natura 2000 e le aree naturali tutelate dalla l. 394/1991, sulle aree protette, e della l.r. 42/1996, in materia di parchi e riserve naturali regionali; d) le aree e i beni di notevole interesse culturale di cui alla parte II del d.lgs. 42/2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), le aree dichiarate di notevole interesse pubblico ai sensi dell'art. 136 d.lgs. 42/2004 nonché le aree a rischio potenziale archeologico indicate nel PPR o negli strumenti urbanistici comunali; e) le aree ricadenti nei beni paesaggistici di cui all'art. 142, comma 1, d.lgs. 142/2004, o loro ulteriori contesti; f) le aree agricole ricomprese in zone territoriali omogenee F di «Tutela ambientale» individuate dagli strumenti urbanistici generali comunali adeguati al PURG; g) le aree localizzate in comprensori irrigui serviti dai Consorzi di bonifica e oggetto di riordino fondiario; h) le aree agricole che rientrano nelle classi 1 e 2 di capacità d'uso secondo la Land Capability Classification (LCC) del United States Department of Agriculture (USDA).

cui alla legge delega 53/2021 e al d.lgs. 199/2021, attuativo della delega. In particolare, il ricorrente lamenta che la disciplina impugnata anticiperebbe di fatto i contenuti del decreto interministeriale previsto dall'art. 20, comma 1, d.lgs. 199/2021, che dovrà dettare principi e criteri omogenei per l'individuazione delle superfici e delle aree idonee e non idonee all'installazione degli impianti.

Circa il primo profilo, la Regione eccepisce preliminarmente la non vincolatività delle linee guida nei propri confronti. Le competenze in materia di energia della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia sarebbero infatti regolate dalle norme di attuazione dello statuto speciale, e in particolare dal d.lgs. 110/2002. Quest'ultimo non si sarebbe limitato a estendere alla Regione autonoma la competenza in materia di energia di cui godono le regioni ordinarie ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., bensì avrebbe «stabilito un regime proprio e speciale della Regione in materia di energia». Né, secondo la Regione, la vincolatività delle linee guida deriverebbe dal fatto che la loro adozione sia stata decisa in sede di Conferenza unificata, dal momento che in tale occasione l'assenso da parte della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia sarebbe stato espressamente subordinato all'introduzione di una clausola di salvaguardia delle competenze delle autonomie territoriali, clausola poi non inserita nelle linee guida.

Secondo la Corte l'eccezione sollevata non è fondata. La giurisprudenza della Corte ha già più volte affermato, rispetto alla generalità delle regioni, che «la disciplina dei regimi abilitativi degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, riconducibile alla materia “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia” (art. 117, terzo comma, Cost.), deve conformarsi ai principi fondamentali, previsti dal d.lgs. 387/2003, nonché, in attuazione del suo art. 12, comma 10, dalle menzionate Linee guida (ex plurimis, sent. 258/2020, 106/2020, 286/2019 e 69/2018)» (sent. 17/2021). Con riferimento a queste ultime, la Corte evidenzia che esse, «approvate in sede di conferenza unificata, sono espressione della leale collaborazione tra Stato e Regioni e sono, pertanto, vincolanti, in quanto “costituiscono, in settori squisitamente tecnici, il completamento della normativa primaria” (sent. 86/2019). Nell'indicare puntuali modalità attuative della legge statale, le linee guida hanno “natura inderogabile e devono essere applicate in modo uniforme in tutto il territorio nazionale (sent. 286 e 86 del 2019, 69/2018)” (sent. 106 del 2020, in questo senso anche sent. 177 del 2021). Anche le disposizioni contenute nelle linee guida, quindi, devono essere annoverate tra i principi fondamentali della materia, vincolanti nei confronti delle Regioni» (sent. 77/2022).

La Corte ha già ritenuto questi principi applicabili anche nei confronti della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia: in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, lo statuto speciale di autonomia non prevede, infatti, alcuna competenza legislativa e pertanto opera la clausola di equiparazione di cui all'art. 10 della l. cost. 3/2021 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione (sent. 148/2019). Peraltro è stato inoltre chiarito che il legislatore della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia è «parimenti tenuto al rispetto delle norme fondamentali della materia, quali poste dalla normativa statale».

Tali conclusioni sono ribadite dalla Corte anche con riferimento al giudizio in oggetto. Il d.lgs. 110/2002, non stabilisce un regime proprio e speciale della Regione in materia di energia, ma ha la funzione di dare attuazione alla competenza concorrente in materia di energia che alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia è stata attribuita in forza dell'art. 10 l. cost. 3/2001. Traendo origine non dallo statuto, bensì dalla cosiddetta clausola di maggior favore, la competenza legislativa così acquisita dalla Regione autonoma è soggetta al «regime complessivo del Titolo V» (sent. 119/2019), che comprende, per le materie di cui all'art. 117, comma terzo, Cost., l'obbligo di rispettare i principi fondamentali stabiliti dallo Stato; principi che nella materia all'esame sono dettati, dall'art. 12 d.lgs. 387/2003 e dalle linee guida da esso previste.

Ciò posto, la disposizione impugnata si pone effettivamente in contrasto con la disciplina disegnata dalle linee guida.

Il paragrafo 17 delle linee guida dispone che «le Regioni e le Province autonome possono procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti secondo le modalità di cui al presente punto e sulla base dei criteri di cui all'allegato 3». Tale

individuazione deve avvenire «attraverso un'apposita istruttoria avente ad oggetto la ricognizione delle disposizioni volte alla tutela dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico e artistico, delle tradizioni agroalimentari locali, della biodiversità e del paesaggio rurale che identificano obiettivi di protezione non compatibili con l'insediamento, in determinate aree, di specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti, i quali determinerebbero, pertanto, una elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni, in sede di autorizzazione». Le aree non idonee sono quindi individuate dalle regioni «nell'ambito dell'atto di programmazione con cui sono definite le misure e gli interventi necessari al raggiungimento degli obiettivi di burden sharing», nel quale devono essere richiamati gli esiti dell'istruttoria svolta, contenenti «in relazione a ciascuna area individuata come non idonea in relazione a specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti, la descrizione delle incompatibilità riscontrate con gli obiettivi di protezione individuati nelle disposizioni esaminate».

Sulla base di tale disciplina, la Corte ha già più volte affermato che la dichiarazione di inidoneità deve risultare quale provvedimento finale di un'istruttoria adeguata volta a prendere in considerazione tutta una serie di interessi coinvolti, e che in ogni caso l'individuazione delle aree non idonee deve avvenire a opera delle Regioni attraverso atti di programmazione (sent. 86/2019). Con la conseguenza che una normativa regionale, che non rispetti la riserva di procedimento amministrativo e, dunque, non consenta di operare un bilanciamento in concreto degli interessi, strettamente aderente alla specificità dei luoghi, impedisce la migliore valorizzazione di tutti gli interessi pubblici implicati e, di riflesso, viola il principio, conforme alla normativa dell'Unione europea, della massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili (sent. 286/2019, in senso analogo, ex multis, sent. 106/2020, 69/2018, 13/2014 e 44/2011)» (sent. 177/2021).

In applicazione di questi principi, sono già state dichiarate costituzionalmente illegittime discipline regionali che, in contrasto con le linee guida, avevano individuato esse stesse le aree inidonee all'installazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili (sent. 121/2022, 177/2021, 106/2020, 86/2019 e 69/2018).

La difesa regionale nega il contrasto fra l'impugnato art. 4, comma 17, e le linee guida sulla base essenzialmente di due ordini di argomenti.

In primo luogo, la Regione sostiene che detta disposizione sarebbe in sostanziale sintonia con le linee guida, in quanto non detterebbe limitazioni generali ed astratte, bensì menzionerebbe aree, delimitate e normalmente di ridotta estensione, già previamente specificamente individuate mediante gli idonei procedimenti amministrativi». In relazione a tali siti, già vi sarebbe stata dunque una valutazione degli interessi concorrenti indicati al paragrafo 17 delle linee guida (come ad esempio per la lett. a) dell'impugnato comma 17, che indica come inidonee le aree individuate dal piano regolatore comunale in esito alla conformazione al PPR).

In secondo luogo, la Regione nega che vi sia contrasto con le linee guida poiché le aree individuate dalla disposizione regionale corrisponderebbero a quelle indicate dall'Allegato 3 (Criteri per l'individuazione di aree non idonee), lett. f), delle linee guida (come ad esempio, per i siti inseriti nella lista del patrimonio mondiale dell'UNESCO).

La Corte non condivide le argomentazioni della Regione. Il ricorso statale si fonda su un duplice ordine di presupposti, che la difesa regionale non contesta: a) che la previsione di un'«apposita istruttoria» finalizzata all'individuazione di aree non idonee ai sensi del paragrafo 17 delle linee guida impone alla regione di attivare un procedimento amministrativo nel quale vengano bilanciati, da un lato, l'interesse alla massima diffusione delle energie rinnovabili, e, dall'altro, gli interessi alla tutela del paesaggio, del patrimonio storico e artistico, delle tradizioni agroalimentari locali, della biodiversità e del paesaggio rurale; b) che in base al medesimo paragrafo 17 tale istruttoria è destinata a sfociare non in una legge, ma – come costantemente affermato dalla giurisprudenza costituzionale – in un atto di programmazione avente natura di provvedimento amministrativo, con il quale vengano individuate le aree non idonee.

Sotto tale profilo d'altra parte, non può nemmeno ritenersi consentito ad una legge regionale dichiarare non idonee aree già previamente individuate in esito a procedimenti amministrativi non specificamente funzionali al bilanciamento dei contrapposti interessi, come quelli cui la disposizione

impugnata rinvia. Tali procedimenti non sono infatti finalizzati all'identificazione delle aree inidonee all'installazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili, ma all'individuazione di altre aree o beni, in funzione di scopi del tutto eterogenei (quali i beni di notevole interesse culturale, le aree di notevole interesse pubblico...). Né può sopperire alla mancanza di un procedimento amministrativo specificamente finalizzato alla individuazione di aree inidonee la circostanza che le aree indicate dal comma 17 corrispondano in sostanza, almeno in parte, a quelle menzionate alla lett. f) dell'Allegato 3 delle linee guida. Infatti, tale allegato non vieta in maniera generalizzata l'installazione di impianti nelle aree ivi indicate, ma piuttosto consente alle regioni, in esito al procedimento amministrativo, di indicare come aree e siti non idonei all'installazione di specifiche tipologie di impianti, «all'interno di quelle di seguito elencate», le aree «particolarmente sensibili e/o vulnerabili alle trasformazioni territoriali o del paesaggio». Le aree di cui all'Allegato 3, in parte riprese dalla disposizione impugnata, non sono direttamente qualificate come inidonee dalle linee guida, ma «possono» essere dichiarate tali, in tutto o in parte, solo all'esito di una scelta operata dalla regione attraverso una specifica istruttoria. La Regione, anziché procedere a tale selezione nei modi indicati, ha invece stabilito con legge l'inidoneità generalizzata di tutte le aree elencate, ponendosi in contrasto con le indicazioni contenute nelle linee guida. L'incompatibilità della disposizione impugnata con il paragrafo 17 delle linee guida, enunciante principi fondamentali della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», vincolanti anche per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, ne determina l'illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost².

Sono poi impuginate le disposizioni di cui alle lettere a), d) e f) del successivo comma 18 del medesimo art. 4 l.r. 16/2021

Il comma 18, mantenendo ferme le esclusioni di cui al comma 17, individua una serie di condizioni cui è subordinata la realizzazione di impianti fotovoltaici a terra di potenza superiore a 1 MW³. Anche in questo caso, il ricorrente lamenta tra l'altro la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., osservando che le prescrizioni impuginate si porrebbero in contrasto con il procedimento delineato dalle linee guida, introducendo di fatto divieti di installazione di nuovi impianti non previsti dalle medesime, precludendo così la valutazione puntuale e in concreto degli interessi in conflitto da parte dell'autorità amministrativa competente.

A tal proposito secondo la difesa regionale il ricorrente sarebbe caduto in equivoco nel ritenere che anche le disposizioni di cui al comma 18, come quelle di cui al comma 17, individuino aree inidonee all'installazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili, e siano per tale ragione in contrasto con le linee guida e la giurisprudenza della Corte. Al contrario, il comma 18 si limiterebbe a indicare criteri volti ad orientare la discrezionalità amministrativa con riferimento alle singole richieste di autorizzazione relative ad aree potenzialmente idonee a ospitare gli impianti di cui trattasi.

Secondo la Corte, sulla base del quadro normativo delineato dalle linee guida, nella materia del sostegno alla produzione di energia derivante da fonti alternative, non può riconoscersi alle regioni il potere di provvedere autonomamente, per legge, «alla individuazione di criteri per il corretto inserimento nel paesaggio degli impianti alimentati da fonti di energia alternativa» (sent. 168/2010;

² Ciò senza che sia necessario valutare se la disposizione medesima si ponga altresì in contrasto, con la nuova disciplina prevista dalla legge n. 53 del 2021 e dal successivo d.lgs. n. 199 del 2021, ancora non emanato al momento dell'entrata in vigore della disposizione regionale impugnata, e che a sua volta rimanda a decreti interministeriali ancora non adottati.

³ Nelle parti impuginate, la disposizione prescrive: – «che la realizzazione dell'impianto non comprometta un bene paesaggistico alterando negativamente lo stato dell'assetto scenico-percettivo e creando un notevole disturbo della sua leggibilità» (lett. a); – «che l'impianto sia posto in aree non visibili da strade di interesse panoramico, non comprometta visuali panoramiche o con visuali e profili identitari tutelati dal PPR o dagli strumenti urbanistici comunali conformati al PPR o in corso di conformazione al PPR e adottati» (lett. d); – «che sia assicurato il contenimento del livello di compromissione e di degrado determinato dalla dimensione e dalla concentrazione degli impianti fotovoltaici a terra di cui al comma 16, che ai sensi dell'articolo 33 delle NTA del PPR qualificano la superficie interessata quale area compromessa e degradata, in ragione della morfologia del territorio, del bacino visuale, della prossimità, delle loro dimensioni e della tipologia in un medesimo ambito di paesaggio del PPR» (lett. f).

in termini simili cfr. le sent. 106/2020, 298/2013 e 308/2011), né a fortiori quello di creare preclusioni assolute che inibiscano ogni accertamento in concreto da effettuare in sede autorizzativa (sent. 106/2020 e 286/2019)» (sent. 121/2022). Invero, attraverso le linee guida, adottate in Conferenza unificata in attuazione del principio di leale collaborazione, lo Stato e le regioni hanno congiuntamente definito una serie di criteri funzionali alla individuazione di punti di equilibrio sostenibili fra un largo spettro di interessi: il rispetto dei «vincoli imposti dalla normativa dell’Unione europea, così come degli obblighi assunti a livello internazionale con la l. 120/2002⁴ nel comune intento “di ridurre le emissioni di gas ad effetto serra” (sent. 275/2012; nello stesso senso, sent. 46/2021), onde contrastare il riscaldamento globale e i cambiamenti climatici (sent. 77/2022)» (sent. 121/2022); la tutela del paesaggio e del territorio; la necessità di assicurare l’effettività della tutela giurisdizionale ai soggetti privati interessati alla realizzazione degli impianti.

Ampio spazio è inoltre riconosciuto all’autonomia delle regioni a valle delle linee guida. Esse sono, infatti, chiamate a concretizzare tali complessi bilanciamenti nell’ambito dei singoli territori regionali, attraverso procedimenti amministrativi destinati a sfociare negli atti di programmazione menzionati dal paragrafo 17 delle linee guida, nei quali ben possono essere individuate le aree non idonee alla installazione degli impianti; atti a loro volta destinati a orientare la discrezionalità amministrativa nei procedimenti relativi alle domande di autorizzazione dei singoli impianti.

Ciò che invece, nel vigore dell’attuale quadro normativo, non è consentito alle regioni è dettare direttamente per legge criteri generali per la localizzazione degli impianti ulteriori rispetto a quelli già previsti dalla legislazione statale e dalle stesse linee guida: ancor più quando tali criteri si risolvano, in pratica, in divieti assoluti di concedere autorizzazioni in singole porzioni del territorio regionale, come accade con riferimento alle previsioni di cui alla lett. d). Con la conseguente dichiarazione di illegittimità costituzionale dell’art. 4, comma 18, lett. a), d) e f), anche in questo caso per violazione dell’art. 117, comma terzo, Cost., restando assorbite le rimanenti censure.

⁴ (Ratifica ed esecuzione del Protocollo di Kyoto alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, fatto a Kyoto l’11 dicembre 1997) e con la legge 4 novembre 2016, n. 204 (Ratifica ed esecuzione dell’Accordo di Parigi collegato alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, adottato a Parigi il 12 dicembre 2015)

SENTENZA N. 216
ANNO 2022

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Silvana SCIARRA; Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 17 e 18, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 2 novembre 2021, n. 16 (Misure finanziarie intersettoriali), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 4 gennaio 2022, depositato in cancelleria l'11 gennaio 2022, iscritto al n. 2 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 5, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia;
udito nell'udienza pubblica del 13 settembre 2022 il Giudice relatore Francesco Viganò;
uditi l'avvocato dello Stato Enrico De Giovanni per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giandomenico Falcon per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia;
deliberato nella camera di consiglio del 13 settembre 2022.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con ricorso notificato il 4 gennaio 2022 e depositato l'11 gennaio 2022, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 4, commi 17 e 18, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 16 del 2021, che pongono limiti e condizioni all'installazione di impianti fotovoltaici nel territorio della Regione, per contrasto:

- con l'art. 117, terzo comma, Cost. in relazione ai principi fondamentali determinati dalla legislazione statale in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia»;
- con l'art. 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 15, paragrafo 1, della direttiva (UE) 2018/2001;
- con l'art. 41 Cost.;
- con l'art. 97 Cost.;
- con gli artt. 4 e 5 dello statuto reg. Friuli-Venezia Giulia.

2.– È necessario preliminarmente precisare l'oggetto del ricorso e, conseguentemente, il thema decidendum sottoposto a questa Corte.

2.1.– Quanto al comma 17, la Regione eccepisce anzitutto l'inammissibilità delle censure rivolte nei confronti delle lettere b), c), d), e), f), g) e h), perché di esse non vi sarebbe alcuna menzione nella delibera del Consiglio dei ministri che ha autorizzato il ricorso; di talché (parzialmente) ammissibile risulterebbe soltanto l'impugnazione relativa alla lettera a) di tale comma.

L'eccezione non può essere accolta. Dall'esame sia della delibera autorizzativa del Consiglio dei ministri, sia del tenore complessivo del ricorso, emerge chiaramente come quantomeno la censura riferita al contrasto con la riserva di amministrazione, asseritamente ricavabile dal paragrafo 17.1 delle linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, interessi l'intero comma 17, in quanto si contesta in radice la scelta di procedere con legge all'individuazione delle aree inidonee.

2.2.– Quanto invece al comma 18, dalla relazione allegata alla delibera di impugnazione del Consiglio dei ministri e dal tenore complessivo del ricorso emerge univocamente che le censure governative si appuntano soltanto sulle disposizioni di cui alle lettere a), d) e f); e l'Avvocatura generale dello Stato ha confermato in udienza l'intenzione del ricorrente di limitare l'impugnazione a tali tre previsioni.

3.– Il ricorrente impugna dunque, in primo luogo, l'intero comma 17 dell'art. 4 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 16 del 2021.

La disposizione impugnata recita: «Non sono idonee per la realizzazione degli impianti fotovoltaici a terra di cui al comma 16:

a) le aree individuate dal piano regolatore comunale in esito alla conformazione al PPR e a una lettura paesaggistica approfondita, ai sensi dell'articolo 14 delle Norme tecniche di attuazione (NTA) del PPR;

b) i siti regionali inseriti nella lista del patrimonio mondiale culturale e naturale riconosciuto dall'UNESCO e nelle relative zone tampone, nonché i siti per i quali è stata presentata la candidatura per il riconoscimento UNESCO;

c) i siti Natura 2000 e le aree naturali tutelate ai sensi della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette), e della legge regionale 30 settembre 1996, n. 42 (Norme in materia di parchi e riserve naturali regionali);

d) le aree e i beni di notevole interesse culturale di cui alla parte II del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), le aree dichiarate di notevole interesse pubblico ai sensi dell'articolo 136 del decreto legislativo 42/2004 e i relativi ulteriori contesti, le zone di interesse archeologico e gli ulteriori contesti d'interesse archeologico, nonché le aree a rischio potenziale archeologico indicate nel PPR o negli strumenti urbanistici comunali;

e) le aree ricadenti nei beni paesaggistici di cui all'articolo 142, comma 1, del decreto legislativo 42/2004, o loro ulteriori contesti, o in generale ulteriori contesti, ferma restando la facoltà del richiedente di presentare documentazione idonea a dimostrare la non interferenza degli impianti con gli obiettivi e la disciplina d'uso previsti dal PPR;

f) le aree agricole ricomprese in zone territoriali omogenee F di "Tutela ambientale" individuate dagli strumenti urbanistici generali comunali adeguati al PURG;

g) le aree localizzate in comprensori irrigui serviti dai Consorzi di bonifica e oggetto di riordino fondiario;

h) le aree agricole che rientrano nelle classi 1 e 2 di capacità d'uso secondo la Land Capability Classification (LCC) del United States Department of Agriculture (USDA) e individuate nella Carta regionale di capacità d'uso agricolo dei suoli, ferma restando la facoltà del richiedente di presentare idonea documentazione e, in particolare, una relazione pedologica, finalizzata alla riclassificazione delle aree di interesse aziendale».

3.1.– Secondo il ricorrente, tale disposizione – individuando una serie di aree inidonee alla realizzazione di impianti fotovoltaici a terra di potenza superiore a 1 MW – si porrebbe in primo luogo in contrasto con i principi fondamentali della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», e dunque con l'art. 117, terzo comma, Cost. Tali principi si ricaverebbero dall'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 e dalle linee guida da esso previste.

Il ricorrente assume altresì che la disposizione impugnata si porrebbe in contrasto con i «principi generali di cui al mutando quadro normativo statale», delineato dalla legge delega n. 53 del 2021 e dal d.lgs. n. 199 del 2021, attuativo della delega; dal che discenderebbe – secondo quanto pare evincersi dal ricorso – un diverso profilo di violazione dello stesso art. 117, terzo comma, Cost. In particolare, il ricorrente lamenta che la disciplina impugnata anticiperebbe di fatto i contenuti del decreto interministeriale previsto dall'art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 199 del 2021, che dovrà dettare principi e criteri omogenei per l'individuazione delle superfici e delle aree idonee e non idonee all'installazione degli impianti.

3.2.– Circa il primo profilo, la Regione eccipisce preliminarmente la non vincolatività delle linee guida nei propri confronti. Le competenze in materia di energia della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia sarebbero infatti specificamente regolate dalle norme di attuazione dello statuto speciale, e segnatamente dal d.lgs. n. 110 del 2002. Quest'ultimo non si sarebbe limitato a estendere alla Regione autonoma la competenza in materia di energia di cui godono le regioni ordinarie ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., bensì avrebbe «stabilito un regime proprio e speciale della Regione in materia di energia». Né la vincolatività delle linee guida potrebbe fondarsi sulla circostanza che la loro adozione sia stata decisa in sede di Conferenza unificata, dal momento che in tale occasione l'assenso da parte della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia sarebbe stato espressamente subordinato all'introduzione di una clausola di salvaguardia delle competenze delle autonomie territoriali, clausola poi non inserita nelle linee guida.

3.3.– L'eccezione non è fondata.

3.3.1.– La giurisprudenza di questa Corte ha già più volte affermato, rispetto alla generalità delle regioni, che «la disciplina dei regimi abilitativi degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, riconducibile alla materia “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia” (art. 117, terzo comma, Cost.), deve conformarsi ai principi fondamentali, previsti dal d.lgs. n. 387 del 2003, nonché, in attuazione del suo art. 12, comma 10, dalle menzionate Linee guida (ex plurimis, sentenze n. 258 del 2020, n. 106 del 2020, n. 286 del 2019 e n. 69 del 2018)» (sentenza n. 177 del 2021). Con riferimento a queste ultime, inoltre, è stato costantemente ricordato che esse, «approvate in sede di conferenza unificata, sono espressione della leale collaborazione tra Stato e Regioni e sono, pertanto, vincolanti, in quanto “costituiscono, in settori squisitamente tecnici, il completamento della normativa primaria” (sentenza n. 86 del 2019). Nell'indicare puntuali modalità attuative della legge statale, le linee guida hanno “natura inderogabile e devono essere applicate in modo uniforme in tutto il territorio nazionale (sentenze n. 286 e n. 86 del 2019, n. 69 del 2018)” (sentenza n. 106 del 2020)» (ancora, sentenza n. 177 del 2021). Anche le disposizioni contenute nelle linee guida, quindi, «sono annoverate – per giurisprudenza costante di questa Corte – tra i principi fondamentali della materia, vincolanti nei confronti delle Regioni» (sentenza n. 77 del 2022).

3.3.2.– Questi principi sono stati ritenuti applicabili anche nei confronti della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia dalla sentenza di questa Corte n. 148 del 2019. In quell'occasione, si è infatti affermato che, in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», «lo statuto speciale di autonomia non prevede, in favore della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, alcuna competenza legislativa» e che «[o]pera, pertanto, la clausola di equiparazione di cui all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione)». Nella medesima pronuncia si è altresì chiarito che il legislatore della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia è «parimenti tenuto al rispetto delle norme fondamentali della materia, quali poste dalla normativa statale».

3.3.3.– Tali conclusioni devono essere ribadite in questa sede. Il d.lgs. n. 110 del 2002, lungi dallo stabilire «un regime proprio e speciale della Regione in materia di energia», come sostiene la difesa regionale, ha la funzione, già riconosciuta dalla sentenza n. 148 del 2019, di dare attuazione alla competenza concorrente in materia di energia che alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia è stata attribuita in forza dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001. Traendo origine non dallo statuto, bensì dalla cosiddetta clausola di maggior favore, la competenza legislativa così acquisita dalla Regione autonoma è soggetta al «regime complessivo del Titolo V» (sentenza n. 119 del 2019), che comprende, per le materie di cui all'art. 117, comma terzo, Cost., l'obbligo di rispettare i principi fondamentali stabiliti dallo Stato; principi che nella materia all'esame sono dettati, come si è già ricordato, dall'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 e dalle linee guida da esso previste.

Non può invece condividersi l'assunto della difesa regionale, che finirebbe per far derivare da una normativa che attua la clausola di maggior favore – finalizzata, quest'ultima, semplicemente a evitare che le autonomie differenziate possano trovarsi, a seguito della riforma del Titolo V e sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, in una posizione di minore autonomia rispetto alle regioni a

statuto ordinario – competenze legislative addirittura maggiori di quelle spettanti a queste ultime, in una materia rispetto alla quale lo statuto speciale non attribuiva in origine alcuna competenza.

A prescindere da ogni altro rilievo, risulta pertanto inconferente la circostanza – valorizzata dalla difesa regionale – secondo cui la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia in sede di Conferenza unificata avrebbe subordinato il proprio assenso all'adozione delle linee guida alla condizione che fosse in esse inserita una clausola di salvaguardia delle competenze delle autonomie differenziate, dal momento che tali competenze – a fronte di quanto appena osservato – non possono, in ogni caso, ritenersi più ampie di quelle di cui godono le regioni a statuto ordinario.

3.4.– Ciò posto, la disposizione impugnata si pone effettivamente in contrasto con la disciplina disegnata dalle linee guida.

3.4.1.– Il paragrafo 17 delle linee guida dispone che «le Regioni e le Province autonome possono procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti secondo le modalità di cui al presente punto e sulla base dei criteri di cui all'allegato 3». Tale individuazione deve avvenire «attraverso un'apposita istruttoria avente ad oggetto la ricognizione delle disposizioni volte alla tutela dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico e artistico, delle tradizioni agroalimentari locali, della biodiversità e del paesaggio rurale che identificano obiettivi di protezione non compatibili con l'insediamento, in determinate aree, di specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti, i quali determinerebbero, pertanto, una elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni, in sede di autorizzazione». Le aree non idonee sono quindi individuate dalle regioni «nell'ambito dell'atto di programmazione con cui sono definite le misure e gli interventi necessari al raggiungimento degli obiettivi di burden sharing», nel quale devono essere richiamati gli esiti dell'istruttoria svolta, contenenti «in relazione a ciascuna area individuata come non idonea in relazione a specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti, la descrizione delle incompatibilità riscontrate con gli obiettivi di protezione individuati nelle disposizioni esaminate».

Sulla base di tale disciplina, questa Corte ha già più volte affermato che «[l]a dichiarazione di inidoneità deve [...] risultare quale provvedimento finale di un'istruttoria adeguata volta a prendere in considerazione tutta una serie di interessi coinvolti», e che «[i]n ogni caso l'individuazione delle aree non idonee deve avvenire a opera delle Regioni attraverso atti di programmazione» (sentenza n. 86 del 2019); cosicché «[u]na normativa regionale, che non rispetti la riserva di procedimento amministrativo e, dunque, non consenta di operare un bilanciamento in concreto degli interessi, strettamente aderente alla specificità dei luoghi, impedisce la migliore valorizzazione di tutti gli interessi pubblici implicati e, di riflesso, viola il principio, conforme alla normativa dell'Unione europea, della massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili (sentenza n. 286 del 2019, in senso analogo, ex multis, sentenze n. 106 del 2020, n. 69 del 2018, n. 13 del 2014 e n. 44 del 2011)» (sentenza n. 177 del 2021).

In applicazione di questi principi, in diverse occasioni sono state dichiarate costituzionalmente illegittime discipline regionali che, in contrasto con le linee guida, avevano individuato esse stesse le aree inidonee all'installazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili (sentenze n. 121 del 2022, n. 177 del 2021, n. 106 del 2020, n. 86 del 2019 e n. 69 del 2018).

3.4.2.– La difesa regionale nega il contrasto fra l'impugnato art. 4, comma 17, e le linee guida sulla base essenzialmente di due ordini di argomenti.

In primo luogo, la Regione sostiene che detta disposizione sarebbe in sostanziale sintonia con le linee guida, in quanto non detterebbe limitazioni generali ed astratte, bensì menzionerebbe «aree, delimitate e normalmente di ridotta estensione, già previamente specificamente individuate mediante i pertinenti ed idonei procedimenti amministrativi». In relazione a tali siti, già vi sarebbe stata una valutazione degli interessi concorrenti indicati al paragrafo 17 delle linee guida; sarebbe anzi sulla base di un bilanciamento fra tali interessi che il legislatore avrebbe ritenuto inidonee all'installazione di specifici impianti le aree indicate. Ad esempio, la lettera a) dell'impugnato comma 17, nell'indicare quali zone inidonee «le aree individuate dal piano regolatore comunale in esito alla conformazione al PPR e a una lettura paesaggistica approfondita, ai sensi dell'articolo 14 delle Norme tecniche di attuazione (NTA) del PPR», farebbe riferimento ad aree individuate attraverso «un complesso

procedimento amministrativo, nel quale la Regione e lo Stato condividono con il Comune la trascrizione nel Piano regolatore delle valutazioni di non idoneità all'insediamento di impianti fotovoltaici di potenza superiore ad 1 Mw in relazione alla tutela dei beni paesaggistici». Analoghe considerazioni si applicherebbero, secondo la Regione, anche alle lettere d), e) e f) del medesimo comma.

In secondo luogo, la Regione nega che vi sia contrasto con le linee guida poiché le aree individuate dalla disposizione regionale corrisponderebbero a quelle indicate dall'Allegato 3 (Criteri per l'individuazione di aree non idonee), lettera f), delle linee guida. Questo sarebbe il caso, ad esempio, dei siti inseriti nella lista del patrimonio mondiale dell'UNESCO, espressamente indicati come aree inidonee tanto dalla lettera b) dell'impugnato comma 17 quanto dall'Allegato 3, lettera f), delle linee guida, e, più in generale, delle aree di cui alle lettere c), d), e) g) e h), dello stesso comma 17, che troverebbero appunto corrispondenza nelle previsioni di cui alla lettera f) del menzionato Allegato 3 delle linee guida.

3.4.3.– Questa Corte non è persuasa da tali argomenti.

Il ricorso statale si fonda su un duplice ordine di presupposti, che certamente colgono nel segno e che la difesa regionale a ben guardare non contesta: a) che la previsione di un'«apposita istruttoria» finalizzata all'individuazione di aree non idonee ai sensi del paragrafo 17 delle linee guida impone alla regione di attivare un procedimento amministrativo nel quale vengano bilanciati, da un lato, l'interesse alla massima diffusione delle energie rinnovabili, e, dall'altro, gli interessi alla tutela del paesaggio, del patrimonio storico e artistico, delle tradizioni agroalimentari locali, della biodiversità e del paesaggio rurale; b) che in base al medesimo paragrafo 17 tale istruttoria è destinata a sfociare non già in una legge, ma – come costantemente affermato dalla giurisprudenza di questa Corte – in un atto di programmazione avente natura di provvedimento amministrativo, con il quale vengano individuate le aree non idonee.

Contrariamente a quanto argomentato dalla difesa regionale, d'altra parte, non può nemmeno ritenersi consentito ad una legge regionale dichiarare non idonee aree già previamente individuate in esito a procedimenti amministrativi non specificamente funzionali al bilanciamento dei contrapposti interessi sopra menzionati, come quelli cui la disposizione impugnata rinvia. Tali procedimenti non sono infatti finalizzati all'identificazione delle aree inidonee all'installazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili, bensì all'individuazione di altre aree o beni, in funzione di scopi affatto eterogenei rispetto a quello che qui viene in considerazione, quali i beni di notevole interesse culturale, le aree di notevole interesse pubblico, i beni paesaggistici, ovvero particolari aree destinate a riordino fondiario. Rispetto a tali scopi non viene in considerazione lo specifico interesse, del quale la disciplina statale interposta si fa portatrice, allo sviluppo di energie rinnovabili: interesse quest'ultimo di cruciale rilievo rispetto al vitale obiettivo di tutela dell'ambiente, anche nell'interesse delle future generazioni.

Né vale a ovviare alla mancanza di un procedimento amministrativo specificamente finalizzato alla individuazione di aree inidonee la circostanza, pure invocata dalla difesa regionale, che le aree indicate dal comma 17 corrispondano in sostanza, almeno in parte, a quelle menzionate alla lettera f) dell'Allegato 3 delle linee guida. A tacer d'altro, il citato Allegato 3 non vieta in maniera generalizzata l'installazione di impianti nelle aree ivi indicate. Esso consente piuttosto alle regioni, in esito al procedimento amministrativo di cui al paragrafo 17, di indicare come aree e siti non idonei all'installazione di specifiche tipologie di impianti, «all'interno di quelle di seguito elencate», le aree «particolarmente sensibili e/o vulnerabili alle trasformazioni territoriali o del paesaggio». Le aree menzionate nell'Allegato 3 e in parte riprese dalla disposizione impugnata non sono, dunque, direttamente qualificate come inidonee dalle linee guida, ma «possono» essere dichiarate tali, in tutto o in parte, solo all'esito di una scelta operata dalla regione attraverso l'apposita istruttoria di cui si è detto. Anziché procedere a tale selezione nei modi indicati, la Regione autonoma ha invece stabilito con legge l'inidoneità generalizzata di tutte le aree elencate, ponendosi così in contrasto con le univoche indicazioni contenute nelle linee guida.

3.5.– L'incompatibilità della disposizione impugnata con il paragrafo 17 delle linee guida, enunciante principi fondamentali della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», vincolanti anche per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, ne determina l'illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Ciò senza che sia necessario valutare se la disposizione medesima si ponga altresì in contrasto, come sostenuto dal ricorrente, con la nuova disciplina prevista dalla legge n. 53 del 2021 e dal successivo d.lgs. n. 199 del 2021 – decreto legislativo, peraltro, ancora non emanato al momento dell'entrata in vigore della disposizione regionale impugnata, e che a sua volta rimanda a decreti interministeriali ancora non adottati –; e senza che, per converso, abbia alcun rilievo accertare se e in che misura la disciplina anticipi, come sostenuto dalla difesa regionale, taluni aspetti del nuovo quadro normativo statale di riferimento nella materia, trattandosi per l'appunto di un quadro normativo oggi ancora non compiutamente definito.

Né vale ad assicurare la sua compatibilità con la Costituzione la natura transitoria della disposizione, che si evince dal non impugnato comma 16 dello stesso art. 4, ai sensi del quale, tra l'altro, i commi 17 e 18 «trovano applicazione sino al compimento, a cura della Regione, degli adempimenti previsti dalla disciplina statale attuativa della legge [n. 53 del 2021]». Nelle more di tale complesso procedimento, infatti, resta pienamente operante il quadro normativo previgente, imperniato sul paragrafo 17 delle linee guida invocato dal ricorrente quale parametro interposto, la cui violazione da parte della disposizione impugnata deve – per quanto sopra osservato – ritenersi accertata.

Resta assorbita ogni ulteriore censura.

4.– Sono poi impuginate le disposizioni di cui alle lettere a), d) e f) del successivo comma 18 del medesimo art. 4 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 16 del 2021.

Il comma 18, mantenendo ferme le esclusioni di cui al comma 17 appena esaminate, individua una serie di condizioni cui è subordinata la realizzazione di impianti fotovoltaici a terra di potenza superiore a 1 MW. Nelle parti impuginate, la disposizione prescrive:

– «che la realizzazione dell'impianto non comprometta un bene paesaggistico alterando negativamente lo stato dell'assetto scenico-percettivo e creando un notevole disturbo della sua leggibilità» (lettera a);

– «che l'impianto sia posto in aree non visibili da strade di interesse panoramico, non comprometta visuali panoramiche o con visuali e profili identitari tutelati dal PPR o dagli strumenti urbanistici comunali conformati al PPR o in corso di conformazione al PPR e adottati» (lettera d);

– «che sia assicurato il contenimento del livello di compromissione e di degrado determinato dalla dimensione e dalla concentrazione degli impianti fotovoltaici a terra di cui al comma 16, che ai sensi dell'articolo 33 delle NTA del PPR qualificano la superficie interessata quale area compromessa e degradata, in ragione della morfologia del territorio, del bacino visuale, della prossimità, delle loro dimensioni e della tipologia in un medesimo ambito di paesaggio del PPR» (lettera f).

4.1.– Anche in questo caso, il ricorrente lamenta tra l'altro la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., osservando in sostanza che le prescrizioni impuginate si porrebbero in contrasto con il descritto procedimento delineato dalle linee guida, introducendo di fatto divieti di installazione di nuovi impianti non previsti dalle medesime, precludendo così la valutazione puntuale e in concreto degli interessi in conflitto da parte dell'autorità amministrativa competente.

4.2.– Osserva in proposito la difesa regionale che il ricorrente sarebbe caduto in equivoco nel ritenere che anche le disposizioni di cui al comma 18, al pari di quelle di cui al comma 17, individuino aree inidonee all'installazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili, e siano per tale ragione in contrasto con le linee guida e la già richiamata giurisprudenza di questa Corte. Al contrario, il comma 18 si limiterebbe a indicare criteri finalizzati a orientare la discrezionalità amministrativa con riferimento alle singole richieste di autorizzazione relative ad aree potenzialmente idonee a ospitare gli impianti di cui trattasi.

L'osservazione è corretta, ma non risolutiva. Questa Corte ha recentemente affermato che, sulla base del quadro normativo delineato dalle linee guida, nella materia del sostegno alla produzione di

energia derivante da fonti alternative, non può riconoscersi alle regioni il potere di provvedere autonomamente, per legge, «“alla individuazione di criteri per il corretto inserimento nel paesaggio degli impianti alimentati da fonti di energia alternativa” (sentenza n. 168 del 2010; in termini simili anche le sentenze n. 106 del 2020, n. 298 del 2013 e n. 308 del 2011), né a fortiori quello di creare preclusioni assolute e aprioristiche che inibiscano ogni accertamento in concreto da effettuare in sede autorizzativa (sentenze n. 106 del 2020 e n. 286 del 2019)» (sentenza n. 121 del 2022).

Invero, attraverso le linee guida, adottate in Conferenza unificata in attuazione del principio di leale collaborazione, lo Stato e le regioni hanno congiuntamente definito una serie di criteri funzionali alla individuazione di punti di equilibrio sostenibili fra un largo spettro di interessi: il rispetto dei «vincoli imposti dalla normativa dell’Unione europea, così come degli obblighi assunti a livello internazionale con la legge 1° giugno 2002, n. 120 (Ratifica ed esecuzione del Protocollo di Kyoto alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, fatto a Kyoto l’11 dicembre 1997) e con la legge 4 novembre 2016, n. 204 (Ratifica ed esecuzione dell’Accordo di Parigi collegato alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, adottato a Parigi il 12 dicembre 2015), nel comune intento “di ridurre le emissioni di gas ad effetto serra” (sentenza n. 275 del 2012; nello stesso senso, sentenze n. 46 del 2021, n. 237 del 2020, n. 148 del 2019 e n. 85 del 2012), onde contrastare il riscaldamento globale e i cambiamenti climatici (sentenza n. 77 del 2022)» (sentenza n. 121 del 2022); la tutela del paesaggio e del territorio; la necessità di assicurare l’effettività della tutela giurisdizionale ai soggetti privati interessati alla realizzazione degli impianti.

Ampio spazio è inoltre riconosciuto all’autonomia delle regioni a valle delle linee guida. Esse sono, infatti, chiamate a concretizzare tali complessi bilanciamenti nell’ambito dei singoli territori regionali, attraverso procedimenti amministrativi destinati a sfociare negli atti di programmazione menzionati dal paragrafo 17 delle linee guida, nei quali ben possono essere individuate le aree non idonee alla installazione degli impianti; atti a loro volta destinati a orientare la discrezionalità amministrativa nei procedimenti relativi alle domande di autorizzazione dei singoli impianti.

Ciò che invece, nel vigore dell’attuale quadro normativo, non è consentito alle regioni è dettare direttamente per legge criteri generali per la localizzazione degli impianti ulteriori rispetto a quelli già previsti dalla legislazione statale e dalle stesse linee guida: ancor più quando tali criteri si risolvano, in pratica, in divieti assoluti di concedere autorizzazioni in singole porzioni del territorio regionale, come accade con riferimento alle previsioni di cui alla lettera d).

4.3.– Da ciò consegue l’illegittimità costituzionale dell’art. 4, comma 18, lettere a), d) e f), anche in questo caso per violazione dell’art. 117, comma terzo, Cost., restando assorbite le rimanenti censure.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 4, comma 17, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 2 novembre 2021, n. 16 (Misure finanziarie intersettoriali);

2) dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 4, comma 18, lettere a), d) e f), della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 16 del 2021.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 settembre 2022.

F.to:

Silvana SCIARRA, Presidente

Francesco VIGANÒ, Redattore

Igor DI BERNARDINI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 21 ottobre 2022.

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

Sentenza: 14 settembre 2022, n. 217

Materia: governo del territorio, edilizia, urbanistica

Parametri invocati: articolo 117, terzo comma della Costituzione, art. 3 e 117, primo, terzo, settimo comma della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 7, legge regionale Veneto 30 giugno 2021, n. 19

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 7 della legge della Regione Veneto 30 giugno 2021, n. 19 (Semplificazioni in materia urbanistica ed edilizia per il rilancio del settore delle costruzioni e la promozione della rigenerazione urbana e del contenimento del consumo di suolo – “Veneto cantiere veloce”), che ha introdotto l'art. 93-bis nella legge della Regione Veneto 27 giugno 1985, n. 61 (Norme per l'assetto e l'uso del territorio);
- inammissibili le altre questioni sollevate.

Estensore nota: Domenico Ferraro

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7 della l.r. Veneto n. 19 del 2021, che ha introdotto l'art. 93-bis nella l.r. Veneto 61/1985, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., relativamente all'art. 9-bis, comma 1-bis, t.u. edilizia, nonché in riferimento agli articoli 3, 117, primo, terzo e settimo comma, Costituzione.

La disposizione regionale impugnata prevede, rispetto a due distinte fattispecie, altrettante definizioni del concetto di stato legittimo degli immobili a fini edilizio-urbanistici.

Il comma 1 del citato art. 93-bis riguarda gli immobili che abbiano formato oggetto di variazioni non essenziali risalenti a epoca antecedente al 30 gennaio 1977 e stabilisce che, qualora detti immobili siano in proprietà o in disponibilità di soggetti non autori delle variazioni non essenziali e siano dotati di certificato di abitabilità o agibilità, lo stato legittimo “*coincide con l'assetto dell'immobile al quale si riferiscono i predetti certificati, fatta salva l'efficacia di eventuali interventi successivi attestati da validi titoli abilitativi*”.

Il successivo comma 2 attiene, invece, agli immobili realizzati in epoca anteriore al 1° settembre 1967 in zone esterne ai centri abitati o alle zone di espansione, previste da eventuali piani regolatori: per tali ipotesi, la condizione di stato legittimo “*è attestata dall'assetto dell'edificio realizzato entro quella data e adeguatamente documentato, non assumendo efficacia l'eventuale titolo abilitativo rilasciato anche in attuazione di piani, regolamenti o provvedimenti di carattere generale comunque denominati, di epoca precedente*”.

Con la prima questione viene contestato che la disposizione regionale impugnata esorbiterebbe dai limiti della competenza legislativa concorrente relativa alla materia “*governo del territorio*”, così violando l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto conterrebbe definizioni del concetto di stato legittimo degli immobili radicalmente difformi rispetto a quelle previste dall'art. 9-bis, comma 1-bis, t.u. edilizia, ritenuto espressivo di un principio fondamentale della materia.

Con un secondo gruppo di censure, il Presidente del Consiglio dei ministri fa valere la violazione sempre dell'art. 117, terzo comma, Cost., in riferimento alla materia “*governo del territorio*”, nonché degli articoli 3, 117, primo e settimo comma, Costituzione. In particolare, il ricorrente rileva che dallo “*stato legittimo*” dell'edificio, dipende, anche ai fini del rilascio di nuovi

titoli edilizi, la qualificazione dell'immobile preesistente in termini di regolarità o abusività, pertanto, nell'introdurre parametri diversi da quelli previsti dalla legge statale per stabilire se un edificio è regolare o abusivo, la disposizione regionale impugnata, introdurrebbe elementi di difformità della normativa urbanistica ed edilizia nel contesto considerato, rispetto alla disciplina vigente nelle altre parti del territorio nazionale.

Nel merito, la questione di legittimità costituzionale prospettata in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., relativamente all'art. 9-bis, comma 1-bis, t.u. edilizia è fondata. La disposizione regionale impugnata afferisce all'urbanistica e all'edilizia e, pertanto, si ascrive, secondo la giurisprudenza della Corte, alla materia di legislazione concorrente "*governo del territorio*", di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. (ex plurimis, sentenze n. 245, n. 124, n. 77, n. 64 e n. 2 del 2021, n. 70 del 2020, n. 290, n. 264, n. 175 e n. 2 del 2019, n. 68 del 2018, n. 232, n. 107, n. 84 e n. 73 del 2017, n. 233 del 2015, n. 272 del 2013, n. 303 del 2003). Relativamente a tale ambito, deve certamente condividersi l'assunto del ricorso, che ravvisa un principio fondamentale della materia nell'art. 9-bis, comma 1-bis, t.u. edilizia, introdotto dall'art. 10, comma 1, lettera d), numero 1), del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 (Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale), convertito, con modificazioni, nella legge 11 settembre 2020, n. 120. L'articolo appena ricordato, dispone che: "*lo stato legittimo dell'immobile o dell'unità immobiliare è quello stabilito dal titolo abilitativo che ne ha previsto la costruzione o che ne ha legittimato la stessa e da quello che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio che ha interessato l'intero immobile o unità immobiliare, integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali. Per gli immobili realizzati in un'epoca nella quale non era obbligatorio acquisire il titolo abilitativo edilizio, lo stato legittimo è quello desumibile dalle informazioni catastali di primo impianto, o da altri documenti probanti, quali le riprese fotografiche, gli estratti cartografici, i documenti d'archivio, o altro atto, pubblico o privato, di cui sia dimostrata la provenienza, e dal titolo abilitativo che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio che ha interessato l'intero immobile o unità immobiliare, integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali. Le disposizioni di cui al secondo periodo si applicano altresì nei casi in cui sussista un principio di prova del titolo abilitativo del quale, tuttavia, non sia disponibile copia*". La previsione statale individua, in termini generali, la documentazione idonea ad attestare lo "*stato legittimo dell'immobile*", definendo i tratti di un paradigma le cui funzioni sono quelle di semplificare l'azione amministrativa nel settore edilizio, di agevolare i controlli pubblici sulla regolarità dell'attività edilizio-urbanistica e di assicurare la certezza nella circolazione dei diritti su beni immobili. Il contenuto prescrittivo di ampio respiro e le finalità generali perseguite dalla norma depongono a favore della sua qualifica in termini di principio fondamentale della materia, ciò che trova conferma nella sua stessa collocazione topografica nell'ambito delle "Disposizioni generali" del Titolo II della Parte I t.u. edilizia, dedicato ai "Titoli abilitativi".

I criteri di determinazione dello stato legittimo dell'immobile rappresentano un principio fondamentale della materia, che richiede una disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale. Innanzitutto, prendendo le mosse dal comma 1 dell'art. 93-bis della l.r. Veneto 61/1985, deve constatarsi che quest'ultimo associa lo stato legittimo dell'immobile a un documento, il certificato di abitabilità o agibilità, che è ben diverso dal titolo abilitativo edilizio, richiesto dall'art. 9-bis, comma 1-bis, t.u. edilizia sul presupposto della sua obbligatorietà. E il titolo abilitativo era, in effetti, obbligatorio nel periodo e rispetto al tipo di intervento (le variazioni non essenziali), cui si riferisce la disposizione regionale. Sotto il primo profilo, il comma 1 della disposizione impugnata fissa al 29 gennaio 1977 il termine entro il quale si possono far valere le risultanze del certificato di abitabilità o di agibilità in luogo di quelle del titolo edilizio.

Senonché, già a far data dal 1° settembre 1967, in base all'art. 31 della legge n. 1150 del 1942, come modificato dall'art. 10 della legge n. 765 del 1967, chiunque intendesse, nell'ambito dell'intero territorio comunale, eseguire nuove costruzioni, ampliare, modificare o demolire quelle esistenti ovvero procedere all'esecuzione di opere di urbanizzazione del terreno, era tenuto a richiedere apposita licenza al sindaco. Con la legge n. 10 del 1977, il regime sanzionatorio è stato

graduato secondo uno schema generale tuttora vigente: le opere eseguite in assenza di concessione o in totale difformità dalla stessa dovevano essere demolite a spese del proprietario o del costruttore (art. 15, terzo e ottavo comma); le opere invece realizzate in parziale difformità dovevano essere demolite a spese del concessionario, ma, ove non potessero essere rimosse senza pregiudizio per le parti conformi, il concessionario restava assoggettato a una sanzione amministrativa pecuniaria (art. 15, undicesimo comma).

A tale graduazione sanzionatoria si è, successivamente, correlata la differenziazione tra variazioni essenziali e non essenziali, introdotta dagli articoli 7 e 8 della legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie), di seguito trasfusi negli artt. 31 e 32 t.u. edilizia. In particolare, le variazioni essenziali vengono assoggettate al più severo regime sanzionatorio proprio della totale difformità, mentre quelle non essenziali restano ascritte al vizio della parziale difformità, correlato alle sanzioni stabilite, all'epoca, dall'art. 12 della legge n. 47 del 1985 e, di seguito, dall'art. 34 t.u. edilizia.

L'unica ipotesi in cui possono ritenersi regolari difformità esecutive rispetto a titoli abilitativi rilasciati in passato è quella delle cosiddette tolleranze costruttive, previste per la prima volta dall'art. 5, comma 2, lettera a), del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo – Prime disposizioni urgenti per l'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 2011, n. 106, che aveva introdotto il comma 2-ter nell'art. 34 t.u. edilizia, e di seguito disciplinate dal nuovo art. 34-bis t.u. edilizia (introdotto dall'art. 10, comma 1, lettera p, del d.l. n. 76 del 2020, come convertito, con modificazioni, nella legge n. 120 del 2020). Quest'ultimo, in particolare, stabilisce che le tolleranze costruttive, ossia le difformità esecutive contenute nel limite del 2 per cento delle misure previste nel titolo abilitativo, non costituiscono violazioni edilizie (commi 1 e 2) e che, ove *“realizzate nel corso di precedenti interventi edilizi [...] sono dichiarate dal tecnico abilitato, ai fini dell'attestazione dello stato legittimo degli immobili, nella modulistica relativa a nuove istanze, comunicazioni e segnalazioni edilizie ovvero con apposita dichiarazione asseverata allegata agli atti aventi per oggetto trasferimento o costituzione, ovvero scioglimento della comunione, di diritti reali”* (comma 3). Se ne inferisce con chiarezza che le difformità eccedenti la soglia del 2 per cento, ancorché risalenti nel tempo, restano variazioni non essenziali, che integrano una parziale difformità. Si aggiunga che, in linea con la legislazione statale, la stessa l.r. Veneto 61/1985, nella quale si colloca la disposizione impugnata, definisce, per un verso, all'art. 92, in attuazione dell'art. 32 t.u. edilizia, le variazioni non essenziali (per esclusione rispetto a quelle essenziali), evidenziandone i tratti tutt'altro che marginali. E, per un altro verso, al successivo art. 93, prevede che gli interventi realizzati in parziale difformità dal titolo comportino la demolizione della parte difforme oppure, nel caso in cui ciò non possa essere realizzato senza pregiudizio della parte conforme, l'assoggettamento a una sanzione amministrativa.

La Corte, a questo punto, evidenzia il contrasto dell'art. 93-bis, comma 1, della l.r. Veneto 61/1985 rispetto all'art. 9-bis, comma 1-bis, t.u. edilizia, là dove, con riferimento a fattispecie per le quali la norma statale richiede il titolo abilitativo edilizio, affida la dimostrazione dello stato legittimo dell'immobile al ben diverso documento costituito dal certificato di abitabilità o di agibilità. In particolare, se è certamente vero che, in base all'art. 221 del r.d. n. 1265 del 1934 (vigente nel periodo cui si riferisce la disposizione regionale), tale certificato doveva essere rilasciato solo dopo aver verificato che la costruzione fosse stata eseguita in conformità al progetto approvato, nondimeno, questo non giustifica che tale documento possa surrogarsi al titolo abilitativo edilizio.

Come più volte ha osservato la giurisprudenza amministrativa, la conformità edilizio-urbanistica costituisce presupposto indispensabile per il legittimo rilascio del certificato che oggi si definisce di agibilità, ma *“tale considerazione non può [...] essere strumentalmente piegata a ragionamenti del tutto speculativi e sillogistici al fine di affermare che il rilascio dei certificati di agibilità implica un giudizio (presupposto ed implicito) circa la natura non abusiva delle opere”*. *“Semmai, all'inverso, l'interprete si dovrebbe interrogare sulla legittimità di tali certificati, non già desumere dal rilascio di essi una qualità, la conformità edilizio-urbanistica, da essi indipendente e anzi presupposta”* (Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 2 maggio 2017, n. 1996). E, infatti,

non v'è necessaria identità di disciplina tra titolo abilitativo edilizio e certificato di agibilità, che sono collegati a presupposti diversi e danno vita a conseguenze disciplinari non sovrapponibili. In particolare, *“il certificato di agibilità ha la funzione di accertare che l'immobile al quale si riferisce è stato realizzato nel rispetto delle norme tecniche vigenti in materia di sicurezza, salubrità, igiene, risparmio energetico degli edifici e degli impianti (come espressamente recita l'art. 24 del Testo unico dell'edilizia), mentre il rispetto delle norme edilizie ed urbanistiche è oggetto della specifica funzione del titolo edilizio. Il che comporta che i diversi piani ben possano convivere sia nella forma fisiologica della conformità dell'edificio ad entrambe le tipologie normative, sia in quella patologica di una loro divergenza”* (Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 26 agosto 2014, n. 4309).

Nello stesso senso, sentenze 24 aprile 2018, n. 2456, 22 marzo 2014, n. 1220, nonché sezione quinta, decisione 4 febbraio 2004, n. 365). Sulla base della ricostruzione, la Corte conclude nel senso dell'illegittimità costituzionale dell'art. 7 della l.r. Veneto 19/2021, che ha introdotto l'art. 93-bis, comma 1, nella l.r. Veneto 61/1985. Il comma 2 della medesima disposizione, presenta anch'esso discrasie rispetto ai principi enunciati nell'art. 9-bis, comma 1-bis, t.u. edilizia.

Tale comma, nel regolare gli immobili realizzati, in epoca antecedente al 1° settembre 1967, in zone esterne ai centri abitati e alle zone di espansione previste da eventuali piani regolatori, dispone che la condizione di stato legittimo sia attestata dall'assetto dell'edificio realizzato entro quella data e adeguatamente documentato, mentre viene esclusa l'efficacia dell'eventuale titolo abilitativo rilasciato anche in attuazione di piani, regolamenti o provvedimenti di carattere generale comunque denominati, di epoca precedente.

La norma, nel dissociare lo stato legittimo dell'immobile dal titolo abilitativo edilizio, apparentemente si correla al secondo periodo dell'art. 9-bis, comma 1-bis, t.u. edilizia, che esclude, ai fini dello stato legittimo, la necessità di tale documentazione per il periodo in cui il titolo edilizio non era obbligatorio. E, in effetti, prima della legge n. 765 del 1967, entrata in vigore proprio il 1° settembre 1967, l'art. 31 della legge 1150/1942 imponeva in via generale la licenza di costruzione solo nei centri abitati e, per i comuni dotati di un piano regolatore generale, nelle zone di espansione esterne a essi. Senonché, pure al di fuori dei centri abitati e delle zone di espansione, nonché prima della legge 1150/1942, la necessità di un titolo abilitativo edilizio veniva, a ben vedere, disposta anche da altre fonti.

Anzitutto, per gli immobili realizzati in comuni ricadenti in zone sismiche, l'obbligo era sancito a livello di fonte primaria dal regio decreto-legge 25 marzo 1935, n. 640 (Nuovo testo delle norme tecniche di edilizia con speciali prescrizioni per le località colpite dai terremoti) e dal regio decreto-legge 22 novembre 1937, n. 2105 (Norme tecniche di edilizia con speciali prescrizioni per le località colpite dai terremoti), il cui Allegato comprendeva alcune province della Regione Veneto. Inoltre, l'obbligo di previa autorizzazione alla costruzione poteva essere disposto dal regolamento edilizio comunale, emanato in esecuzione della potestà regolamentare attribuita ai comuni nella materia edilizia dai testi unici della legge comunale e provinciale susseguitisi nel tempo: regio decreto 10 febbraio 1889, n. 5921 (Che approva il testo unico della legge comunale e provinciale), regio decreto 21 maggio 1908, n. 269 (Che approva l'annesso testo unico della legge comunale e provinciale), regio decreto 4 febbraio 1915, n. 148 (È approvato l'annesso nuovo testo unico della legge comunale e provinciale).

Se ne desume, dunque, che, prima della data indicata nel comma 2 della disposizione regionale impugnata, vi erano comuni nei quali era obbligatorio munirsi di un titolo abilitativo edilizio, sia sulla base di fonti primarie riferite a territori sismici, sia sulla base di fonti non primarie, che però attingevano la loro legittimazione dalla fonte primaria attributiva del potere regolamentare. Ne discende che anche il comma 2 dell'art. 93-bis compromette le funzioni che la norma statale interposta attribuisce all'attestazione dello stato legittimo, finendo addirittura con l'incidere su titoli abilitativi edilizi pienamente validi ed efficaci. La Corte conclude che l'art. 7 della l.r. Veneto 19/2021, che ha introdotto l'art. 93-bis nella l.r. Veneto 61/1985, è costituzionalmente illegittimo, per contrasto con i principi fondamentali della materia *“governo del territorio”* dettati dall'art. 9-bis, comma 1-bis, t.u. edilizia.

SENTENZA N. 217
ANNO 2022

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Silvana SCIARRA; Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge della Regione Veneto 30 giugno 2021, n. 19 (Semplificazioni in materia urbanistica ed edilizia per il rilancio del settore delle costruzioni e la promozione della rigenerazione urbana e del contenimento del consumo di suolo – “Veneto cantiere veloce”), che ha introdotto l'art. 93-bis nella legge della Regione Veneto 27 giugno 1985, n. 61 (Norme per l'assetto e l'uso del territorio), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 31 agosto 2021, depositato in cancelleria il 7 settembre 2021, iscritto al n. 49 del registro ricorsi 2021 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 41, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visto l'atto di costituzione della Regione Veneto;
udita nell'udienza pubblica del 14 settembre 2022 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta;
uditi l'avvocato dello Stato Danilo Del Gaizo per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Giacomo Quarneri e Andrea Manzi per la Regione Veneto;
deliberato nella camera di consiglio del 14 settembre 2022.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con ricorso notificato il 31 agosto 2021 e depositato il 7 settembre 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge reg. Veneto n. 19 del 2021 – che ha introdotto l'art. 93-bis nella legge reg. Veneto n. 61 del 1985 – in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., relativamente all'art. 9-bis, comma 1-bis, t.u. edilizia, nonché in riferimento agli artt. 3, 117, primo, terzo e settimo comma, Cost.

1.1.– La disposizione regionale impugnata prevede, rispetto a due distinte fattispecie, altrettante definizioni del concetto di stato legittimo degli immobili a fini edilizio-urbanistici.

Il comma 1 del citato art. 93-bis riguarda gli immobili che abbiano formato oggetto di variazioni non essenziali risalenti a epoca antecedente al 30 gennaio 1977 e stabilisce che, qualora detti immobili siano in proprietà o in disponibilità di soggetti non autori delle variazioni non essenziali e siano dotati di certificato di abitabilità o agibilità, lo stato legittimo «coincide con l'assetto dell'immobile al quale si riferiscono i predetti certificati, fatta salva l'efficacia di eventuali interventi successivi attestati da validi titoli abilitativi».

Il successivo comma 2 attiene, invece, agli immobili realizzati in epoca anteriore al 1° settembre 1967 in zone esterne ai centri abitati o alle zone di espansione, previste da eventuali piani regolatori: per tali ipotesi, la condizione di stato legittimo «è attestata dall'assetto dell'edificio realizzato entro quella data e adeguatamente documentato, non assumendo efficacia l'eventuale titolo abilitativo rilasciato anche in attuazione di piani, regolamenti o provvedimenti di carattere generale comunque denominati, di epoca precedente».

2.– Il ricorso si articola in due ordini di censure.

2.1.– Con una prima questione viene contestato che la disposizione regionale impugnata esorbiterebbe dai limiti della competenza legislativa concorrente relativa alla materia «governo del territorio», così violando l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto conterrebbe definizioni del concetto di stato legittimo degli immobili radicalmente difformi rispetto a quelle previste dall'art. 9-bis, comma 1-bis, t.u. edilizia, ritenuto espressivo di un principio fondamentale della materia.

2.2.– Con un secondo gruppo di censure, il Presidente del Consiglio dei ministri fa valere la violazione sempre dell'art. 117, terzo comma, Cost., in riferimento alla materia «governo del territorio», nonché degli artt. 3, 117, primo e settimo comma, Cost.

In particolare, il ricorrente rileva che «dallo “stato legittimo” dell'edificio, dipende, anche ai fini del rilascio di nuovi titoli edilizi, la qualificazione dell'immobile preesistente in termini di regolarità o abusività»; pertanto, «nell'introdurre parametri diversi da quelli previsti dalla legge statale per stabilire se un edificio è regolare o abusivo, la disposizione regionale impugnata» introdurrebbe «elementi di difformità della normativa urbanistica ed edilizia nel contesto considerato, rispetto alla disciplina vigente nelle altre parti del territorio nazionale».

3.– La Regione Veneto si è costituita in giudizio, chiedendo in via preliminare che il ricorso venga dichiarato nel suo complesso inammissibile, per «carezza strutturale del corredo motivazionale», dovuta alla «erronea individuazione della norma interposta».

Di seguito, nel corso dell'udienza, la difesa regionale ha eccepito la non corrispondenza tra la delibera di autorizzazione a impugnare del Consiglio dei ministri e i motivi del ricorso.

3.1.– La prima eccezione non è fondata rispetto alla questione promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., relativamente all'art. 9-bis, comma 1-bis, t.u. edilizia, mentre è fondata in riferimento alla seconda censura, in quanto prospettata genericamente in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

3.1.1.– La difesa regionale sostiene che «la ragione fondamentale e assorbente di illegittimità della norma regionale, come identificata nel ricorso, si sostanzia[erebbe] nell'asserita idoneità della disposizione regionale a produrre un effetto di sanatoria» degli abusi edilizi. L'inammissibilità scaturirebbe dall'erronea individuazione, quale norma interposta, dell'art. 9-bis, comma 1-bis, t.u. edilizia, che «nulla prevede in materia di sanatoria degli abusi edilizi».

In realtà, il passaggio richiamato dalla difesa regionale non è che una delle motivazioni fatte valere dal Presidente del Consiglio dei ministri. Il ricorso, a ben vedere, con riguardo alla prima questione di legittimità costituzionale promossa – quella riferita all'art. 117, terzo comma, Cost., relativamente alla norma interposta di cui all'art. 9-bis, comma 1-bis, t.u. edilizia – non soltanto individua con chiarezza i parametri violati e argomenta in merito alla natura di principio fondamentale della materia della norma interposta, ma contempla altresì una puntuale disamina delle dissonanze che, a parere della difesa statale, emergono nella disposizione regionale rispetto alla norma di principio.

Di conseguenza, il ricorso assolve al compito di fornire una adeguata motivazione, in modo conforme a quanto richiesto dalla costante giurisprudenza di questa Corte, allorché afferma che il ricorrente in via principale ha l'onere «di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali dei quali si lamenta la violazione e di proporre una motivazione che non sia meramente assertiva, e che contenga una specifica e congrua indicazione delle ragioni per le quali vi sarebbe il contrasto con i parametri evocati, dovendo contenere una sia pur sintetica argomentazione di merito a sostegno delle censure (ex plurimis, sentenze n. 25 del 2020, n. 261 e n. 32 del 2017, n. 239 del 2016)» (sentenza n. 200 del 2022).

3.1.2.– Per converso, la medesima eccezione di inammissibilità per carenze nella motivazione è fondata rispetto alla questione promossa genericamente in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. Il ricorso, infatti, omette del tutto di individuare la normativa statale interposta recante il principio fondamentale della materia concorrente «governo del territorio», con cui contrasterebbe la disposizione regionale impugnata; questo inevitabilmente preclude a questa Corte di valutare la

denunciata violazione della citata norma costituzionale (ex plurimis, sentenze n. 182 del 2022 e n. 115 del 2020).

3.3.– Quanto alla seconda eccezione di inammissibilità – relativa al contrasto tra la delibera del Consiglio dei ministri, che ha autorizzato in data 5 agosto 2021 l'impugnazione, e il contenuto del ricorso – essa è fondata relativamente agli artt. 3 e 117, primo e settimo comma, Cost., invocati con il secondo gruppo di censure.

Tali parametri non trovano, infatti, alcun riscontro nella citata delibera.

Ne consegue, secondo una giurisprudenza costituzionale anche qui costante, la inammissibilità della questione, dato 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 censura a riguardo (ex plurimis, sentenze n. 179 del 2022, n. 166 del 2021, n. 128 del 2018 e n. 239 del 2016; nello stesso senso, sentenze n. 129 del 2021, n. 46 del 2015 e n. 298 del 2013).

4.– Nel merito, la questione di legittimità costituzionale prospettata in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., relativamente all'art. 9-bis, comma 1-bis, t.u. edilizia è fondata.

5.– La disposizione regionale impugnata afferisce all'urbanistica e all'edilizia e, pertanto, si ascrive – secondo la giurisprudenza di questa Corte – alla materia di legislazione concorrente «governo del territorio», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. (ex plurimis, sentenze n. 245, n. 124, n. 77, n. 64 e n. 2 del 2021, n. 70 del 2020, n. 290, n. 264, n. 175 e n. 2 del 2019, n. 68 del 2018, n. 232, n. 107, n. 84 e n. 73 del 2017, n. 233 del 2015, n. 272 del 2013, n. 303 del 2003).

Relativamente a tale ambito, deve certamente condividersi l'assunto del ricorso, che ravvisa un principio fondamentale della materia nell'art. 9-bis, comma 1-bis, t.u. edilizia, introdotto dall'art. 10, comma 1, lettera d), numero 1), del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 (Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale), convertito, con modificazioni, nella legge 11 settembre 2020, n. 120.

5.1.– In particolare, il citato articolo dispone che «[l]o stato legittimo dell'immobile o dell'unità immobiliare è quello stabilito dal titolo abilitativo che ne ha previsto la costruzione o che ne ha legittimato la stessa e da quello che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio che ha interessato l'intero immobile o unità immobiliare, integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali. Per gli immobili realizzati in un'epoca nella quale non era obbligatorio acquisire il titolo abilitativo edilizio, lo stato legittimo è quello desumibile dalle informazioni catastali di primo impianto, o da altri documenti probanti, quali le riprese fotografiche, gli estratti cartografici, i documenti d'archivio, o altro atto, pubblico o privato, di cui sia dimostrata la provenienza, e dal titolo abilitativo che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio che ha interessato l'intero immobile o unità immobiliare, integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali. Le disposizioni di cui al secondo periodo si applicano altresì nei casi in cui sussista un principio di prova del titolo abilitativo del quale, tuttavia, non sia disponibile copia».

5.2.– La previsione statale individua, dunque, in termini generali, la documentazione idonea ad attestare lo «stato legittimo dell'immobile», definendo i tratti di un paradigma le cui funzioni – comprovate anche dai lavori preparatori – sono quelle di semplificare l'azione amministrativa nel settore edilizio, di agevolare i controlli pubblici sulla regolarità dell'attività edilizio-urbanistica e di assicurare la certezza nella circolazione dei diritti su beni immobili.

Il contenuto prescrittivo di ampio respiro e le finalità generali perseguite dalla norma depongono a favore della sua qualifica in termini di principio fondamentale della materia, ciò che trova conferma nella sua stessa collocazione topografica nell'ambito delle «Disposizioni generali» del Titolo II della Parte I t.u. edilizia, dedicato ai «Titoli abilitativi».

Del resto, questa Corte ha già ravvisato il medesimo carattere di principi fondamentali della materia in varie disposizioni statali che disciplinano profili strettamente contigui a quello in esame: le categorie di interventi edilizi che necessitano delle diverse tipologie di titoli abilitativi (sentenze n. 124 e n. 2 del 2021, n. 68 del 2018, n. 282 del 2016, n. 259 del 2014), la durata degli stessi (sentenza n. 245 del 2021), gli aspetti che ruotano intorno al cosiddetto condono edilizio (sentenze n. 24 del

2022, n. 77 e n. 2 del 2021, n. 290 del 2019, n. 232 e n. 73 del 2017, n. 233 del 2015 e n. 101 del 2013), tra cui quelli che vietano il ricorso a forme surrettizie di sanatoria (sentenza n. 77 del 2021), il perimetro degli interventi in zona sismica (sentenze n. 2 del 2021, n. 264 del 2019, n. 68 del 2018, n. 60 del 2017, n. 282 e n. 272 del 2016, n. 167 del 2014), la documentazione necessaria ai fini della denuncia di esecuzione di nuove opere (sentenza n. 2 del 2021).

Tanto premesso, non può dubitarsi che i criteri di determinazione dello stato legittimo dell'immobile rappresentino un principio fondamentale della materia, che richiede una disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale.

6.– Chiarita la natura della disposizione interposta indicata dal ricorrente, si palesa la distanza della previsione regionale impugnata dal contenuto della norma di principio.

6.1.– Innanzitutto, prendendo le mosse dal comma 1 dell'art. 93-bis della legge reg. Veneto n. 61 del 1985, deve constatarsi che quest'ultimo associa lo stato legittimo dell'immobile a un documento – il certificato di abitabilità o agibilità – che è ben diverso dal titolo abilitativo edilizio, richiesto dall'art. 9-bis, comma 1-bis, t.u. edilizia sul presupposto della sua obbligatorietà. E il titolo abilitativo era, in effetti, obbligatorio nel periodo e rispetto al tipo di intervento (le variazioni non essenziali), cui si riferisce la disposizione regionale.

Sotto il primo profilo, il comma 1 della disposizione impugnata fissa al 29 gennaio 1977 il termine entro il quale si possono far valere le risultanze del certificato di abitabilità o di agibilità in luogo di quelle del titolo edilizio. Senonché, già a far data dal 1° settembre 1967 – in base all'art. 31 della legge n. 1150 del 1942, come modificato dall'art. 10 della legge n. 765 del 1967 – chiunque intendesse, nell'ambito dell'intero territorio comunale, eseguire nuove costruzioni, ampliare, modificare o demolire quelle esistenti ovvero procedere all'esecuzione di opere di urbanizzazione del terreno, era tenuto a richiedere apposita licenza al sindaco.

Né può assumersi, sotto il secondo profilo, che il titolo edilizio non fosse richiesto per le variazioni non essenziali. Al contrario, in mancanza di questo, esse configuravano violazioni edilizie e, tuttora, integrano, alla luce della più recente disciplina, difformità parziali, oggetto di precise sanzioni, in base tanto alla legislazione statale, quanto alla stessa legge reg. Veneto n. 61 del 1985.

6.1.1.– Più nello specifico, la legislazione statale antecedente al 1977 – in particolare la legge urbanistica n. 1150 del 1942, sia nel suo testo originario sia in quello innovato dalla legge n. 765 del 1967 – prevedeva che il committente titolare della licenza, il direttore dei lavori (quest'ultimo a partire dalla disciplina introdotta nel 1967), nonché l'assuntore dei lavori fossero «responsabili di ogni inosservanza così delle norme generali di legge e di regolamento come delle modalità esecutive che siano fissate nella licenza di costruzione» (art. 31, terzo comma, della citata legge, che diviene comma 12 a seguito delle modifiche apportate dalla legge n. 765 del 1967). E a garanzia del rispetto di tale disciplina, il podestà, prima, e il sindaco, poi, avevano il compito di vigilare sull'attività edilizia e dovevano ordinare l'immediata sospensione dei lavori con riserva dei provvedimenti che risultassero necessari per la modifica delle costruzioni o per la rimessa in pristino (art. 32, secondo comma, della legge n. 1150 del 1942).

Non convince, pertanto, l'argomentazione sviluppata dalla difesa regionale, secondo la quale, prima dell'entrata in vigore della legge n. 10 del 1977, le variazioni non essenziali, in quanto non disciplinate, sarebbero state per prassi consentite, fatta salva la semplice ispezione compiuta in vista del rilascio del certificato di abitabilità ex art. 221 del regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265 (Approvazione del testo unico delle leggi sanitarie).

In disparte il generico riferimento a una prassi imprecisata, l'eccezione trascura che – come appena ricordato – nei periodi storici cui la disposizione impugnata si riferisce, ogni variazione esecutiva, persino di minimo impatto – e tali peraltro non sono certamente, come si dirà, le variazioni non essenziali – costituiva una violazione edilizia che imponeva la rimozione della difformità.

Di seguito, con la legge n. 10 del 1977, il regime sanzionatorio è stato semplicemente graduato secondo uno schema generale tuttora vigente: le opere eseguite in assenza di concessione o in totale difformità dalla stessa dovevano essere demolite a spese del proprietario o del costruttore (art. 15, terzo e ottavo comma); le opere invece realizzate in parziale difformità dovevano essere demolite a

spese del concessionario, ma, ove non potessero essere rimosse senza pregiudizio per le parti conformi, il concessionario restava assoggettato a una sanzione amministrativa pecuniaria (art. 15, undicesimo comma).

A tale graduazione sanzionatoria si è, successivamente, correlata la differenziazione tra variazioni essenziali e non essenziali, introdotta dagli artt. 7 e 8 della legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie), di seguito trasfusi negli artt. 31 e 32 t.u. edilizia.

In particolare, le variazioni essenziali vengono assoggettate al più severo regime sanzionatorio proprio della totale difformità, mentre quelle non essenziali restano ascritte al vizio della parziale difformità, correlato alle sanzioni stabilite, all'epoca, dall'art. 12 della legge n. 47 del 1985 e, di seguito, dall'art. 34 t.u. edilizia.

Né tali variazioni sfuggono ad una connotazione in termini di violazioni amministrative, in conseguenza 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, nella legge 11 novembre 2014, n. 164, che ha inserito il comma 2-bis nell'art. 22 t.u. edilizia, in cui viene contemplata la possibilità di presentare una segnalazione certificata d'inizio attività (SCIA) in caso di varianti al permesso di costruire che non costituiscano variazioni essenziali, se realizzate in corso di esecuzione dei lavori.

La legittimità delle opere in parola sussiste, pertanto, soltanto a condizione che la SCIA inerente alle varianti al permesso di costruire sia comunicata a fine lavori, tramite attestazione del professionista. Di conseguenza, la citata disciplina non può risolvere il problema delle variazioni non essenziali che non soddisfino tale condizione, le quali continueranno a costituire una parziale difformità ai sensi dell'art. 34 t.u. edilizia, salva l'eventuale sanatoria di cui all'art. 36 t.u. edilizia, ove ne ricorrano i presupposti.

L'unica ipotesi in cui possono ritenersi regolari difformità esecutive rispetto a titoli abilitativi rilasciati in passato è quella delle cosiddette tolleranze costruttive, previste per la prima volta dall'art. 5, comma 2, lettera a), del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo – Prime disposizioni urgenti per l'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 2011, n. 106, che aveva introdotto il comma 2-ter nell'art. 34 t.u. edilizia, e di seguito disciplinate dal nuovo art. 34-bis t.u. edilizia (introdotto dall'art. 10, comma 1, lettera p, del d.l. n. 76 del 2020, come convertito, con modificazioni, nella legge n. 120 del 2020). Quest'ultimo, in particolare, stabilisce che le tolleranze costruttive – ossia le difformità esecutive contenute nel limite del 2 per cento delle misure previste nel titolo abilitativo – non costituiscono violazioni edilizie (commi 1 e 2) e che, ove «realizzate nel corso di precedenti interventi edilizi [...] sono dichiarate dal tecnico abilitato, ai fini dell'attestazione dello stato legittimo degli immobili, nella modulistica relativa a nuove istanze, comunicazioni e segnalazioni edilizie ovvero con apposita dichiarazione asseverata allegata agli atti aventi per oggetto trasferimento o costituzione, ovvero scioglimento della comunione, di diritti reali» (comma 3).

Se ne inferisce con chiarezza che le difformità eccedenti la soglia del 2 per cento, ancorché risalenti nel tempo, restano variazioni non essenziali, che integrano una parziale difformità.

6.1.2.– Si aggiunga che, in linea con la legislazione statale, la stessa legge reg. Veneto n. 61 del 1985, nella quale si colloca la disposizione impugnata, definisce, per un verso, all'art. 92 – in attuazione dell'art. 32 t.u. edilizia – le variazioni non essenziali (per esclusione rispetto a quelle essenziali), evidenziandone i tratti tutt'altro che marginali. E, per un altro verso, al successivo art. 93, prevede che gli interventi realizzati in parziale difformità dal titolo comportino la demolizione della parte difforme oppure, nel caso in cui ciò non possa essere realizzato senza pregiudizio della parte conforme, l'assoggettamento a una sanzione amministrativa.

6.1.3.– Si palesa, a questo punto, il contrasto dell'art. 93-bis, comma 1, della legge reg. Veneto n. 61 del 1985 rispetto all'art. 9-bis, comma 1-bis, t.u. edilizia, là dove, con riferimento a fattispecie

per le quali la norma statale richiede il titolo abilitativo edilizio, affida la dimostrazione dello stato legittimo dell'immobile al ben diverso documento costituito dal certificato di abitabilità o di agibilità.

In particolare, se è certamente vero che, in base all'art. 221 del r.d. n. 1265 del 1934 (vigente nel periodo cui si riferisce la disposizione regionale), tale certificato doveva essere rilasciato solo dopo aver verificato che la costruzione fosse stata eseguita in conformità al progetto approvato, nondimeno, questo non giustifica che tale documento possa surrogarsi al titolo abilitativo edilizio.

Come più volte ha osservato la giurisprudenza amministrativa, la conformità edilizio-urbanistica costituisce presupposto indispensabile per il legittimo rilascio del certificato che oggi si definisce di agibilità, ma «tale considerazione non può [...] essere strumentalmente piegata a ragionamenti del tutto speculativi e sillogistici al fine di affermare che il rilascio dei certificati di agibilità implica un giudizio (presupposto ed implicito) circa la natura non abusiva delle opere». «[S]emmai, all'inverso, l'interprete si dovrebbe interrogare sulla legittimità di tali certificati, non già desumere dal rilascio di essi una qualità – la conformità edilizio-urbanistica – da essi indipendente e anzi presupposta» (Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 2 maggio 2017, n. 1996). E, infatti, «non v'è necessaria identità di “disciplina” tra titolo abilitativo edilizio e certificato di agibilità», che «sono collegati a presupposti diversi e danno vita a conseguenze disciplinari non sovrapponibili». In particolare, «il certificato di agibilità ha la funzione di accertare che l'immobile al quale si riferisce è stato realizzato nel rispetto delle norme tecniche vigenti in materia di sicurezza, salubrità, igiene, risparmio energetico degli edifici e degli impianti (come espressamente recita l'art. 24 del Testo unico dell'edilizia), mentre il rispetto delle norme edilizie ed urbanistiche è oggetto della specifica funzione del titolo edilizio. Il che comporta che i diversi piani ben possano convivere sia nella forma fisiologica della conformità dell'edificio ad entrambe le tipologie normative, sia in quella patologica di una loro divergenza» (Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 26 agosto 2014, n. 4309; nello stesso senso, sentenze 24 aprile 2018, n. 2456, 22 marzo 2014, n. 1220, nonché sezione quinta, decisione 4 febbraio 2004, n. 365).

6.1.4.– Sulla base delle ragioni sopra esposte, si deve allora concludere nel senso dell'illegittimità costituzionale dell'art. 7 della legge reg. Veneto n. 19 del 2021, che ha introdotto l'art. 93-bis, comma 1, nella legge reg. Veneto n. 61 del 1985.

6.2.– Passando ora all'esame del comma 2 della medesima disposizione, anch'esso presenta discrasie rispetto ai principi enunciati nell'art. 9-bis, comma 1-bis, t.u. edilizia.

Tale comma, nel regolare gli immobili realizzati, in epoca antecedente al 1° settembre 1967, in zone esterne ai centri abitati e alle zone di espansione previste da eventuali piani regolatori, dispone che la condizione di stato legittimo sia attestata dall'assetto dell'edificio realizzato entro quella data e adeguatamente documentato, mentre viene esclusa l'efficacia dell'eventuale titolo abilitativo rilasciato anche in attuazione di piani, regolamenti o provvedimenti di carattere generale comunque denominati, di epoca precedente.

La norma, nel dissociare lo stato legittimo dell'immobile dal titolo abilitativo edilizio, apparentemente si correla al secondo periodo dell'art. 9-bis, comma 1-bis, t.u. edilizia, che esclude, ai fini dello stato legittimo, la necessità di tale documentazione per il periodo in cui il titolo edilizio non era obbligatorio. E, in effetti, prima della legge n. 765 del 1967, entrata in vigore proprio il 1° settembre 1967, l'art. 31 della legge n. 1150 del 1942 imponeva in via generale la licenza di costruzione solo nei centri abitati e, per i comuni dotati di un piano regolatore generale, nelle zone di espansione esterne a essi.

Senonché, pure al di fuori dei centri abitati e delle zone di espansione, nonché prima della legge n. 1150 del 1942, la necessità di un titolo abilitativo edilizio veniva, a ben vedere, disposta anche da altre fonti.

Anzitutto, per gli immobili realizzati in comuni ricadenti in zone sismiche, l'obbligo era sancito a livello di fonte primaria dal regio decreto-legge 25 marzo 1935, n. 640 (Nuovo testo delle norme tecniche di edilizia con speciali prescrizioni per le località colpite dai terremoti) e dal regio decreto-legge 22 novembre 1937, n. 2105 (Norme tecniche di edilizia con speciali prescrizioni per le località colpite dai terremoti), il cui Allegato comprendeva alcune province della Regione Veneto.

Inoltre, l'obbligo di previa autorizzazione alla costruzione poteva essere disposto dal regolamento edilizio comunale, emanato in esecuzione della potestà regolamentare attribuita ai comuni nella materia edilizia dai testi unici della legge comunale e provinciale susseguitisi nel tempo: regio decreto 10 febbraio 1889, n. 5921 (Che approva il testo unico della legge comunale e provinciale), regio decreto 21 maggio 1908, n. 269 (Che approva l'annesso testo unico della legge comunale e provinciale), regio decreto 4 febbraio 1915, n. 148 (È approvato l'annesso nuovo testo unico della legge comunale e provinciale).

Se ne desume, dunque, che, prima della data indicata nel comma 2 della disposizione regionale impugnata, vi erano comuni nei quali era obbligatorio munirsi di un titolo abilitativo edilizio, sia sulla base di fonti primarie riferite a territori sismici, sia sulla base di fonti non primarie, che però attingevano la loro legittimazione dalla fonte primaria attributiva del potere regolamentare.

Ne consegue che l'art. 9-bis, comma 1-bis, t.u. edilizia, là dove si riferisce alla obbligatorietà del titolo, abbraccia certamente anche le citate fonti, il che determina il disallineamento dell'art. 93-bis, comma 2, della legge regionale impugnata che, viceversa, ascrive tali casi, in cui era obbligatorio il titolo, alla modalità semplificata di attestazione dello stato legittimo.

A ciò si aggiunge che il citato art. 93-bis, comma 2, non si limita a riconoscere – ai fini dello stato legittimo – la possibilità di avvalersi di altri documenti in mancanza del titolo edilizio, ma dispone altresì d'imperio la non efficacia di titoli abilitativi rilasciati in adempimento di obblighi previsti da fonti primarie speciali o da fonti non primarie.

Senonché, altro è consentire – come fa l'art. 9-bis, comma 1-bis, secondo periodo, t.u. edilizia – l'attestazione semplificata dello stato legittimo per gli immobili realizzati in epoche in cui il titolo non era obbligatorio, altro è negare l'efficacia di titoli abilitativi legittimamente rilasciati.

Questo, peraltro, non sarebbe in sintonia con la giurisprudenza amministrativa che ha ribadito la persistente vigenza dei regolamenti comunali emanati anteriormente all'approvazione della legge urbanistica (Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 29 luglio 2019, n. 5330 e, sezione sesta, sentenza 28 luglio 2017, n. 3789).

Ne discende che anche il comma 2 dell'art. 93-bis compromette le funzioni che la norma statale interposta attribuisce all'attestazione dello stato legittimo, finendo addirittura con l'incidere su titoli abilitativi edilizi pienamente validi ed efficaci.

7.– In conclusione, l'art. 7 della legge reg. Veneto n. 19 del 2021, che ha introdotto l'art. 93-bis nella legge reg. Veneto n. 61 del 1985, è costituzionalmente illegittimo, per contrasto con i principi fondamentali della materia «governo del territorio» dettati dall'art. 9-bis, comma 1-bis, t.u. edilizia.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7 della legge della Regione Veneto 30 giugno 2021, n. 19 (Semplificazioni in materia urbanistica ed edilizia per il rilancio del settore delle costruzioni e la promozione della rigenerazione urbana e del contenimento del consumo di suolo – “Veneto cantiere veloce”), che ha introdotto l'art. 93-bis nella legge della Regione Veneto 27 giugno 1985, n. 61 (Norme per l'assetto e l'uso del territorio);

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge reg. Veneto n. 19 del 2021, promosse, in riferimento agli artt. 3, 117, primo, terzo e settimo 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 14 settembre 2022.

F.to:
Silvana SCIARRA, Presidente
Emanuela NAVARRETTA, Redattrice
Igor DI BERNARDINI, Cancelliere
Depositata in Cancelleria il 21 ottobre 2022.
Il Cancelliere
F.to: Igor DI BERNARDINI

Sentenza: 13 settembre 2022, n. 218

Materia: edilizia residenziale pubblica, sicurezza primaria

Parametri invocati: art. 117, secondo comma, lettere h) e g), Cost.

Giudizio: in via principale

Ricorrenti: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 35, comma 2, della legge della Regione Umbria 18 novembre 2021, n. 15, recante “Ulteriori modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 28 novembre 2003, n. 23 (Norme di riordino in materia di edilizia residenziale sociale)” che sostituisce il testo dell’art. 39, comma 1, lettera b), della legge della Regione Umbria 28 novembre 2003, n. 23 (Norme di riordino in materia di edilizia residenziale sociale)

Esito: non fondatezza del ricorso

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi

Sintesi:

La Corte ricorda come la mera acquisizione da parte degli enti territoriali di elementi informativi presso le strutture statali, non determini di per sé lesione di attribuzioni di questi ultimi, dovendosi ritenere, piuttosto, conforme al principio di leale collaborazione che lo Stato fornisca alle competenti strutture regionali, ovvero, se necessario anche a quelle locali, i dati di cui sia in possesso. Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell’art. 35, comma 2, della legge reg. Umbria n. 15 del 2021, denunciando la violazione dell’art. 117, secondo comma, lettere h) e g), Cost.

La disposizione impugnata riformula l’art. 39, comma 1, lettera b), della legge reg. Umbria n. 23 del 2003, che, nel testo originario, elencava, tra le cause di decadenza dall’assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale sociale, la condotta dell’assegnatario il quale avesse “adibito l’alloggio a scopi illeciti o immorali”. A seguito della novella del 2021, la causa di decadenza de qua colpisce la condotta dell’assegnatario (ovvero anche del componente del suo nucleo familiare, come prevede il comma 1 dell’art. 35 della legge reg. Umbria n. 15 del 2021, non impugnato) il quale “abbia usato o abbia consentito a terzi di utilizzare l’alloggio, le sue pertinenze o le parti comuni, per attività illecite che risultino da provvedimenti giudiziari, della pubblica sicurezza o della polizia locale”.

A giudizio del ricorrente, tale riformulazione, nel richiamare i provvedimenti della pubblica sicurezza, invaderebbe gli ambiti di competenza riservati al legislatore statale dall’art. 117, secondo comma, Cost., sia nella materia “ordine pubblico e sicurezza” (lettera h), sia nella materia “ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali” (lettera g). In particolare, quanto al primo aspetto, si lamenta la eccessiva genericità della disposizione impugnata, che non precisa né quali provvedimenti verrebbero in rilievo, né quali sarebbero le “attività illecite” oggetto di comunicazione: da ciò deriverebbero incertezze ermeneutiche tali da generare ricadute applicative nell’ambito della legislazione di pubblica sicurezza, con conseguente interferenza nella disciplina statale che governa i provvedimenti di pubblica sicurezza e di polizia locale. Quanto al secondo aspetto, si deduce che la disposizione impugnata presuppone un obbligo generalizzato di comunicazione dei provvedimenti di pubblica sicurezza a carico delle Forze di polizia, ossia un nuovo obbligo di fare in capo all’amministrazione dello Stato, peraltro al di fuori di qualsivoglia modalità di accordo tra autorità statali e locali.

La Corte ritiene che le questioni non siano fondate.

La Corte premette che i due profili di censura convergono verso un oggetto unico, che costituisce l'aspetto centrale delle doglianze e che attiene alla disciplina delle forze di polizia dello Stato, rimessa alla competenza esclusiva del legislatore statale. Come la Corte ha già avuto modo di sottolineare (tra le altre, sentenza n. 170 del 2019, punto 5.4. del Considerato in diritto), tale disciplina è riconducibile, sotto l'aspetto organizzativo e del personale, alla materia "ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato" di cui all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost. (v. anche sentenze n. 81 del 2017 e n. 89 del 2015) mentre, sotto il profilo funzionale, investe la materia "ordine pubblico e sicurezza" (art. 117, secondo comma, lettera h, Cost.), oltre a quella "ordinamento penale" (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.).

I due parametri di competenza evocati dal ricorrente, pertanto, risultano inscindibilmente connessi, in quanto attinenti alla medesima disciplina, riguardata dal lato organizzativo e da quello funzionale.

Le doglianze muovono da un errato presupposto interpretativo. Si assume invero che, con la disposizione impugnata, il legislatore regionale abbia inteso introdurre un obbligo di comunicazione in capo alle forze di polizia dello Stato, chiamate a informare le competenti autorità locali circa l'adozione dei provvedimenti di pubblica sicurezza dai quali risulti la commissione di "attività illecite" collegate all'uso dell'alloggio di edilizia residenziale sociale. Ciò, al fine di consentire l'adozione del conseguente provvedimento di decadenza dall'assegnazione dell'alloggio stesso.

La disposizione impugnata, tuttavia, nella sua formulazione letterale, si limita a prescrivere che le attività illecite siano causa di decadenza ove risultanti da provvedimenti di pubblica sicurezza o della polizia locale. Nulla è precisato, invece, circa le modalità con le quali siffatti provvedimenti possano venire a conoscenza delle autorità locali titolari del potere di disporre la decadenza. Risulta evidente come, a tal fine, si evochi, sia pure implicitamente, il dovere di leale collaborazione che informa di sé, quale principio immanente delle forme di coordinamento previste dall'art. 118, terzo comma, Cost., i rapporti tra Stato e regioni in tema di ordine pubblico e sicurezza. Tale dovere è anche alla base del rinnovato impegno di Stato, regioni, province autonome ed enti locali di concorrere, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze e responsabilità, alla promozione e all'attuazione di un sistema unitario e integrato di sicurezza per il benessere delle comunità territoriali, come prescritto oggi, proprio in attuazione della richiamata previsione costituzionale, dall'art. 1, comma 2, del decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14 (Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città), convertito, con modificazioni, in legge 18 aprile 2017, n. 48. La leale collaborazione, che in tale quadro costituisce uno degli strumenti principali per realizzare la cosiddetta "sicurezza integrata", comporta anche l'acquisizione e la reciproca comunicazione di informazioni rilevanti per la cura dei reciproci, e convergenti, interessi, attinenti ai diversi settori di intervento.

Del resto, secondo la giurisprudenza della Corte, "la mera acquisizione di elementi informativi non determina di per sé lesione di attribuzioni", dovendosi ritenere, piuttosto, conforme al principio di leale collaborazione che lo Stato fornisca alle competenti strutture regionali, ovvero, se necessario, anche a quelle locali, i dati di cui sia in possesso (sentenza n. 327 del 2003; in precedenza, analogamente, sentenza n. 412 del 1994).

La disposizione regionale impugnata, pertanto, lungi dall'imporre un nuovo obbligo di fare in capo a organi dello Stato, si limita a considerare la possibilità, riconnettendovi la sanzione della decadenza dall'assegnazione dell'alloggio di edilizia economica sociale, che le competenti autorità locali siano informate dell'avvenuta adozione di provvedimenti della pubblica sicurezza dai quali risulti la commissione di attività illecite: come, del resto, normalmente accade nella prassi degli ordinari rapporti informativi che intercorrono tra le diramazioni territoriali delle forze di polizia e le autorità locali chiamate ad adottare, sulla base di apposita istruttoria, gli atti amministrativi consequenziali. E ciò ha fatto la Regione Umbria nell'ambito della cura di un settore di propria competenza, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost., afferente alla gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica (sentenza n. 94 del 2007).

In definitiva, con la disposizione impugnata, la Regione non ha interferito con gli ambiti che funzionalmente ricadono nella cosiddetta "sicurezza primaria", il cui nucleo essenziale è costituito

dalla prevenzione e repressione dei reati (fra le altre la sentenza n. 236 del 2020) e che attengono al titolo di competenza statale esclusiva nella materia “ordine pubblico e sicurezza”; né si è indebitamente ingerita nella materia “ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato”, parimenti riservata alla legislazione esclusiva statale, imponendo nuovi obblighi alle forze di polizia: obblighi, per quanto chiarito, in realtà inesistenti.

Resta poi rimessa alle autorità competenti la possibilità di pervenire alla conclusione di appositi accordi, al fine di regolare pattiziamente le forme di collaborazione e di comunicazione reciproca.

La strada dei protocolli d'intesa, invero, è suggerita dalla medesima legge reg. Umbria n. 15 del 2021, che ha provveduto, in parte qua, a innovare, anche sotto questa importante prospettiva, la legge relativa alla gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale sociale

Il nuovo art. 41-bis della legge reg. Umbria n. 23 del 2003, introdotto dall'art. 39, comma 1, della predetta legge reg. Umbria n. 15 del 2021, rubricato “Accertamento cause di decadenza”, demanda ai comuni e all'ATER regionale il compito di “assicurare forme di controllo costanti e coordinate sulla regolarità dell'uso degli alloggi assegnati”, con esplicito riferimento (tra le altre) anche alla causa di decadenza oggetto della presente questione. In tale prospettiva, il comma 2 aggiunge che, “per le finalità di cui al comma 1”, possono essere “attivati protocolli d'intesa con [...] le Prefetture competenti per territorio al fine di assicurare azioni di controllo efficaci”.

Risulta, dunque, evidente che i menzionati protocolli d'intesa, che si inscrivono appieno nella cornice della cosiddetta sicurezza integrata, ai sensi del già richiamato d.l. n. 14 del 2017, ben potranno avere a oggetto le modalità di accertamento degli illeciti commessi negli alloggi di edilizia residenziale sociale, e quindi anche, a monte, le forme di comunicazione tra le forze di polizia dello Stato e la polizia locale o le altre autorità locali necessarie a rendere operativa la previsione della decadenza dall'assegnazione degli alloggi stessi.

La Corte quindi dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 35, comma 2, della legge della Regione Umbria 18 novembre 2021, n. 15, recante “Ulteriori modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 28 novembre 2003, n. 23 (Norme di riordino in materia di edilizia residenziale sociale)”, promosse, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere h) e g), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri

SENTENZA N. 218
ANNO 2022

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Silvana SCIARRA; Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 35, comma 2, della legge della Regione Umbria 18 novembre 2021, n. 15, recante «Ulteriori modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 28 novembre 2003, n. 23 (Norme di riordino in materia di edilizia residenziale sociale)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 24 gennaio 2022, depositato in cancelleria il 25 gennaio 2022, iscritto al n. 5 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 8, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Udito nell'udienza pubblica del 13 settembre 2022 il Giudice relatore Maria Rosaria San Giorgio; udito l'avvocato dello Stato Lorenzo D'Ascia per il Presidente del Consiglio dei ministri; deliberato nella camera di consiglio del 13 settembre 2022.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 35, comma 2, della legge reg. Umbria n. 15 del 2021, denunciando la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere h) e g), Cost.

La disposizione impugnata riformula l'art. 39, comma 1, lettera b), della legge reg. Umbria n. 23 del 2003, che, nel testo originario, elencava, tra le cause di decadenza dall'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale sociale, la condotta dell'assegnatario il quale avesse «adibito l'alloggio a scopi illeciti o immorali». A seguito della novella del 2021, la causa di decadenza de qua colpisce la condotta dell'assegnatario (ovvero anche del componente del suo nucleo familiare, come prevede il comma 1 dell'art. 35 della legge reg. Umbria n. 15 del 2021, non impugnato) il quale «abbia usato o abbia consentito a terzi di utilizzare l'alloggio, le sue pertinenze o le parti comuni, per attività illecite che risultino da provvedimenti giudiziari, della pubblica sicurezza o della polizia locale».

A giudizio del ricorrente, siffatta riformulazione, nel richiamare i provvedimenti della pubblica sicurezza, invaderebbe gli ambiti di competenza riservati al legislatore statale dall'art. 117, secondo comma, Cost., sia nella materia «ordine pubblico e sicurezza» (lettera h), sia nella materia «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali» (lettera g). In particolare, quanto al primo aspetto, si lamenta la eccessiva genericità della disposizione impugnata, che non precisa né quali provvedimenti verrebbero in rilievo, né quali sarebbero le «attività illecite» oggetto di comunicazione: da ciò deriverebbero «incertezze ermeneutiche» tali da generare «ricadute applicative nell'ambito della legislazione di pubblica sicurezza», con conseguente «interferenza» nella disciplina statale che governa i provvedimenti di pubblica sicurezza e di polizia locale. Quanto al secondo aspetto, si deduce che la disposizione impugnata «presuppone un obbligo generalizzato di comunicazione dei provvedimenti di pubblica sicurezza a carico delle Forze di polizia», ossia un nuovo obbligo di fare in capo all'amministrazione dello Stato, peraltro al di fuori di qualsivoglia modalità di accordo tra autorità statali e locali.

2.– Le questioni non sono fondate.

Va premesso che – in disparte taluni passaggi poco chiari del ricorso, specialmente laddove si assume che la genericità della disposizione impugnata possa ridondare in lesione delle competenze legislative dello Stato – i due profili di censura nei quali esso si articola convergono verso un oggetto unico, che costituisce l'aspetto centrale delle doglianze e che attiene alla disciplina delle forze di polizia dello Stato, rimessa alla competenza esclusiva del legislatore statale. Come questa Corte ha già avuto modo di sottolineare (tra le altre, sentenza n. 170 del 2019, punto 5.4. del Considerato in diritto), tale disciplina è riconducibile, sotto l'aspetto organizzativo e del personale, alla materia «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost. (v. anche sentenze n. 81 del 2017 e n. 89 del 2015) mentre, sotto il profilo funzionale, investe la materia «ordine pubblico e sicurezza» (art. 117, secondo comma, lettera h, Cost.), oltre a quella «ordinamento penale» (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.).

I due parametri di competenza evocati dal ricorrente, pertanto, risultano inscindibilmente connessi, in quanto attinenti alla medesima disciplina, riguardata dal lato organizzativo e da quello funzionale, con la conseguenza che le questioni sollevate devono essere esaminate congiuntamente (di recente, sentenza n. 161 del 2021, punto 2 del Considerato in diritto).

2.1.– Così inquadrata le censure del ricorrente, è dirimente osservare che esse muovono da un errato presupposto interpretativo. Si assume invero che, con la disposizione impugnata, il legislatore regionale abbia inteso introdurre un obbligo di comunicazione in capo alle forze di polizia dello Stato, chiamate a informare le competenti autorità locali circa l'adozione dei provvedimenti di pubblica sicurezza dai quali risulti la commissione di «attività illecite» collegate all'uso dell'alloggio di edilizia residenziale sociale. Ciò, al fine di consentire l'adozione del conseguente provvedimento di decadenza dall'assegnazione dell'alloggio stesso.

La disposizione impugnata, tuttavia, nella sua formulazione letterale, si limita a prescrivere che le attività illecite siano causa di decadenza ove risultanti da provvedimenti di pubblica sicurezza o della polizia locale. Nulla è precisato, invece, circa le modalità con le quali siffatti provvedimenti possano venire a conoscenza delle autorità locali titolari del potere di disporre la decadenza. Risulta evidente come, a tal fine, si evochi, sia pure implicitamente, il dovere di leale collaborazione che informa di sé, quale principio immanente delle «forme di coordinamento» previste dall'art. 118, terzo comma, Cost., i rapporti tra Stato e regioni in tema di ordine pubblico e sicurezza. Tale dovere è anche alla base del rinnovato impegno di Stato, regioni, province autonome ed enti locali «di concorrere, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze e responsabilità, alla promozione e all'attuazione di un sistema unitario e integrato di sicurezza per il benessere delle comunità territoriali», come prescritto oggi, proprio in attuazione della richiamata previsione costituzionale, dall'art. 1, comma 2, del decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14 (Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città), convertito, con modificazioni, in legge 18 aprile 2017, n. 48. La leale collaborazione, che in tale quadro costituisce uno degli strumenti principali per realizzare la cosiddetta «sicurezza integrata», comporta anche l'acquisizione e la reciproca comunicazione di informazioni rilevanti per la cura dei reciproci, e convergenti, interessi, attinenti ai diversi settori di intervento.

Del resto, secondo la giurisprudenza di questa Corte, «la mera acquisizione di elementi informativi non determina di per sé lesione di attribuzioni», dovendosi ritenere, piuttosto, conforme al principio di leale collaborazione che lo Stato fornisca alle competenti strutture regionali, ovvero, se necessario, anche a quelle locali, i dati di cui sia in possesso (sentenza n. 327 del 2003; in precedenza, analogamente, sentenza n. 412 del 1994).

La disposizione regionale impugnata, pertanto, lungi dall'imporre un nuovo obbligo di fare in capo a organi dello Stato, si limita a considerare la possibilità – riconnettendovi la sanzione della decadenza dall'assegnazione dell'alloggio di edilizia economica sociale – che le competenti autorità locali siano informate dell'avvenuta adozione di provvedimenti della pubblica sicurezza dai quali risulti la commissione di attività illecite: come, del resto, normalmente accade nella prassi degli ordinari rapporti informativi che intercorrono tra le diramazioni territoriali delle forze di polizia e le

autorità locali chiamate ad adottare, sulla base di apposita istruttoria, gli atti amministrativi consequenziali. E ciò ha fatto la Regione Umbria nell'ambito della cura di un settore di propria competenza, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost., afferente alla gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica (sentenza n. 94 del 2007).

2.2.– In definitiva, con la disposizione impugnata, la predetta Regione non ha interferito con gli ambiti che funzionalmente ricadono nella cosiddetta sicurezza primaria, il cui nucleo essenziale è costituito dalla prevenzione e repressione dei reati (ex plurimis, sentenza n. 236 del 2020) e che attengono al titolo di competenza statale esclusiva nella materia «ordine pubblico e sicurezza»; né si è indebitamente ingerita nella materia «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato», parimenti riservata alla legislazione esclusiva statale, imponendo nuovi obblighi alle forze di polizia: obblighi, per quanto chiarito, in realtà inesistenti.

3.– Resta poi rimessa alle autorità competenti la possibilità di pervenire alla conclusione di appositi accordi, al fine di regolare pattiziamente le forme di collaborazione e di comunicazione reciproca.

La strada dei protocolli d'intesa, invero, è suggerita dalla medesima legge reg. Umbria n. 15 del 2021, che ha provveduto, in parte qua, a innovare, anche sotto questa importante prospettiva, la legge relativa alla gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale sociale

Invero, il nuovo art. 41-bis della legge reg. Umbria n. 23 del 2003, introdotto dall'art. 39, comma 1, della predetta legge reg. Umbria n. 15 del 2021, rubricato «Accertamento cause di decadenza», demanda ai comuni e all'ATER regionale il compito di «assicura[re] forme di controllo costanti e coordinate sulla regolarità dell'uso degli alloggi assegnati», con esplicito riferimento (tra le altre) anche alla causa di decadenza oggetto della presente questione. In tale prospettiva, il comma 2 aggiunge che, «[p]er le finalità di cui al comma 1», possono essere «attivati protocolli d'intesa con [...] le Prefetture competenti per territorio al fine di assicurare azioni di controllo efficaci».

Risulta, dunque, evidente che, contrariamente all'interpretazione riduttiva che propone il ricorrente, i menzionati protocolli d'intesa – che si inscrivono appieno nella cornice della cosiddetta sicurezza integrata, ai sensi del già richiamato d.l. n. 14 del 2017, come convertito – ben potranno avere a oggetto le modalità di accertamento degli illeciti commessi negli alloggi di edilizia residenziale sociale, e quindi anche, a monte, le forme di comunicazione tra le forze di polizia dello Stato e la polizia locale o le altre autorità locali necessarie a rendere operativa la previsione della decadenza dall'assegnazione degli alloggi stessi.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 35, comma 2, della legge della Regione Umbria 18 novembre 2021, n. 15, recante «Ulteriori modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 28 novembre 2003, n. 23 (Norme di riordino in materia di edilizia residenziale sociale)», promosse, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere h) e g), 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 13 settembre 2022.

F.to:

Silvana SCIARRA, Presidente

Maria Rosaria SAN GIORGIO, Redattore

Igor DI BERNARDINI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 21 ottobre 2022.

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

Sentenza: 13 settembre 2022, n. 221

Materia: edilizia e urbanistica – energia - ambiente - aree protette, parchi e riserve naturali

Parametri invocati: artt. 9, 41, 97 e 117, commi primo, secondo, lettere e) e s), e terzo, Cost.

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 64, comma 1, lettera a); 75, comma 1, lettera b), numeri 2), 3), 4) e 5), e lettera c), e 81 della legge della Regione Lazio 11 agosto 2021, n. 14 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità regionale 2021 e modifiche di leggi regionali). Art. 6 della legge della Regione Lazio 30 dicembre 2021, n. 20 (Legge di stabilità regionale 2022)

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 75, comma 1, lettera b), numero 5), della legge della Regione Lazio 11 agosto 2021, n. 14 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità regionale 2021 e modifiche di leggi regionali), nella parte in cui introduce i commi 5-quater e 5-quinquies dell'art. 3.1 della legge della Regione Lazio 16 dicembre 2011, n. 16 (Norme in materia ambientale e di fonti rinnovabili);
- illegittimità costituzionale dell'art. 6 della legge della Regione Lazio 30 dicembre 2021, n. 20 (Legge di stabilità regionale 2022);
- illegittimità costituzionale dell'art. 81 della legge Regione Lazio n. 14 del 2021;
- inammissibilità e non fondatezza delle altre questioni sollevate

Estensore nota: Paola Garro

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 64, comma 1, lettera a); 75, comma 1, lettera b), numeri 2), 3), 4) e 5), e lettera c), e 81 della legge della Regione Lazio 11 agosto 2021, n. 14 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità regionale 2021 e modifiche di leggi regionali), in riferimento a plurimi parametri costituzionali e interposti.

L'art. 64, comma 1, lettera a), della l.r. n. 14 del 2021 modifica l'art. 54 della legge della Regione Lazio 22 dicembre 1999, n. 38 (Norme sul governo del territorio), recante la disciplina delle trasformazioni urbanistiche in zona agricola, sostituendone il comma 2.

Secondo il ricorrente, con tale sostituzione il legislatore regionale non è intervenuto sulla disciplina relativa alla tipizzazione delle attività astrattamente previste nelle zone agricole, come tali classificate dagli strumenti urbanistici comunali, ma ha inciso surrettiziamente sulla disciplina contenuta nel Piano territoriale paesistico regionale (PTPR) in tema di attività in concreto consentite nelle aziende agricole ricadenti in aree soggette a vincolo paesaggistico. L'art. 52 del PTPR prevede infatti, al comma 1, che nelle aziende agricole in aree vincolate è consentita la realizzazione di manufatti strettamente funzionali e dimensionati alle attività agricole e, al successivo comma 4, che è altresì consentito lo svolgimento di funzioni e attività compatibili ai sensi del citato art. 54, comma 2, lettera b), della l.r. n. 38 del 1999. Ma per il ricorrente, al tempo dell'approvazione del PTPR – dunque prima dell'adozione della disposizione impugnata – la richiamata normativa regionale faceva riferimento alle sole “attività di trasformazione e vendita diretta dei prodotti derivanti dall'esercizio delle attività agricole tradizionali”, mentre oggi il piano paesaggistico, con il rinvio operato, assume un contenuto nettamente più ampio, che esula dalle scelte all'epoca condivise tra Stato e Regione,

perché riferibile anche a tutte le altre attività multimprenditoriali integrate e complementari con le attività agricole aziendali.

In altre parole, la norma impugnata, sarebbe solo apparentemente una formale modifica dell'art. 54 della l.r. 38/1999 perché in realtà sarebbe diretta a modificare unilateralmente la disciplina contenuta nel PRPT. Ma, operando una modifica unilaterale del piano paesaggistico, approvato d'intesa con lo Stato, la norma impugnata violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in quanto in contrasto con gli artt. 135, 143 e 145 del d. lgs. n. 42 del 2002 recante il codice dei beni culturali e del paesaggio. Le norme interposte, infatti, declinano il principio della pianificazione congiunta e assegnano al piano paesaggistico una posizione di assoluta preminenza nel contesto della pianificazione territoriale, presidiata dalla sua inderogabilità da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico, dalla sua cogenza rispetto agli strumenti urbanistici nonché dalla sua prevalenza su ogni altro atto della pianificazione territoriale e urbanistica. Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene, inoltre, che sarebbero violati anche l'art. 9 Cost., in quanto sarebbe stato determinato un abbassamento del livello di tutela del paesaggio, nonché il principio di leale collaborazione, il quale impone alle parti di rispettare gli impegni assunti in accordi ufficiali.

La difesa regionale, per sostenere la non fondatezza delle censure governative, ricostruisce il procedimento di formazione e approvazione del PRPT le cui norme sono l'esito di un lavoro istruttorio congiunto tra Ministero della cultura e Regione che ha trovato formalizzazione in un documento, allegato all'atto di costituzione, sottoscritto dalle parti nel dicembre del 2019. Con questo documento è stato condiviso e formalizzato il contenuto normativo del PTPR, parte integrante e sostanziale di detto documento, che successivamente è stato trasmesso dal ministero al Presidente della Regione Lazio per la sua approvazione da parte del Consiglio regionale, approvazione che è avvenuta senza modifiche o integrazioni nell'aprile del 2021. Nel maggio 2021 è stato stipulato l'accordo istituzionale tra il Ministero e il Presidente della Regione che recepisce il documento di condivisione elaborato congiuntamente tra Regione e Ministero nel 2019. L'art. 52, comma 4, del PTPR, consente lo svolgimento nelle aziende agricole ricadenti in aree vincolate paesaggisticamente delle funzioni e delle attività elencate all'art. 54, comma 2, lettera b), della l.r. 38/ 1999. La Regione osserva che quando è stato sottoscritto il documento di condivisione istituzionale del PTPR – ovvero, quando è stato formalizzato (nel 2019) il testo normativo del PTPR, rimasto inalterato sino alla sua approvazione nel 2021 – l'art. 54, comma 2, della l.r. n. 38 del 1999, introdotto dall'art. 20 della legge della Regione Lazio 10 agosto 2016, n. 12 (Disposizioni per la semplificazione, la competitività e lo sviluppo della Regione) e poi modificato dall'art. 10 della legge della Regione Lazio 18 luglio 2017, n. 7 (Disposizioni per la rigenerazione urbana e per il recupero edilizio), aveva una formulazione in base alla quale la lettera b) comprendeva *tutte le attività compatibili con la destinazione agricola (definite anche "integrate e complementari")*; ed è a queste norme che deve intendersi il rinvio operato dal PTPR, perché si tratta delle norme vigenti al momento della sua concertazione istituzionale.

La difesa della resistente continua la ricostruzione della vicenda ricordando che con l'art. 6, comma 1, lettera a), della l. r. Lazio n. 1 del 2020, il citato art. 54, comma 2, è stato oggetto di una prima riformulazione all'esito della quale la lettera b) faceva riferimento alle sole attività di «trasformazione e vendita diretta dei prodotti derivanti dall'esercizio delle attività agricole tradizionali». Trattasi di modifica che, sull'art. 52, comma 4, del PTPR, avrebbe avuto effetti in senso restrittivo, perché nelle zone agricole vincolate sarebbero state consentite non tutte le attività compatibili con la destinazione agricola, ma soltanto quelle di cui alla riformulazione: trattandosi, tuttavia, di modifica successiva alla condivisione istituzionale delle norme del PTPR, essa è espressiva della sola volontà regionale e non può dunque incidere su quest'ultimo.

Dopo l'entrata in vigore nel 2021 del PTPR, gli operatori davano applicazione a quest'ultimo in base alla riformulazione dell'art. 54, comma 2, lettera b), della l. r. n. 38 del 1999 come disposta con la l.r. n. 1 del 2020. Il legislatore regionale, pertanto, con la norma impugnata ha inteso tornare alla formulazione vigente al momento della condivisione del PTPR con il Ministero, al fine di evitare

un'applicazione di quest'ultimo non conforme alla volontà espressa dalle parti istituzionali. Ne consegue che con l'art. 64, comma 1, lettera a), della l.r. Lazio n. 14 del 2021 il legislatore regionale non ha in alcun modo voluto surrettiziamente e unilateralmente incidere sul PTPR, ma ne ha invece voluto garantire il rispetto sostanziale, tornando sostanzialmente alla formulazione originaria.

Per la difesa regionale, quindi, i rinvii contenuti nel PTPR devono intendersi operati alle discipline vigenti al momento della condivisione del PTPR, rimanendo irrilevanti tutte le modifiche intervenute successivamente, con conseguente infondatezza del ricorso, giacché lo Stato pretenderebbe di applicare una normativa non esistente al momento dell'accordo tra Regione Lazio e Ministero della cultura sul testo del PTPR.

Per la Corte, le questioni di legittimità costituzionale sollevate in relazione all'art. 64, comma 1, lett. a) della legge laziale n. 14 del 2021 non sono fondate.

In riferimento alla procedura di approvazione del PTPR seguita dalla Regione Lazio, la Corte ribadisce che l'art. 135 del codice dei beni culturali pone, in relazione a specifici beni paesaggistici, un obbligo inderogabile di elaborazione congiunta del piano paesaggistico il quale è *un riflesso della necessaria impronta unitaria della pianificazione paesaggistica... e mira a garantire, attraverso la partecipazione degli organi ministeriali ai procedimenti in materia, l'effettiva ed uniforme tutela dell'ambiente. La pianificazione paesaggistica è, dunque, valore imprescindibile e pertanto non derogabile dal legislatore regionale, in quanto espressione di un intervento teso a stabilire una metodologia uniforme di tutela, conservazione e trasformazione del territorio ... al punto che il piano paesaggistico regionale ha immediata prevalenza su tutti gli altri strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica.* Conseguenza di tale premessa è che quando un piano paesaggistico effettua un rinvio ad altra disposizione di legge, come nel caso di specie, tale rinvio deve considerarsi fisso, ovvero operato nei confronti di norme espresse dalla legislazione vigente al momento in cui si raggiunge la condivisione sul contenuto del piano poiché le parti, nel momento in cui concordano di fare riferimento a una o più disposizioni vigenti, hanno inteso incorporare nel piano le norme espresse dalla legislazione vigente oggetto del rinvio. Ne consegue che le variazioni sulla legislazione cui il PTPR rinvia non sono in grado di determinarne un'unilaterale modifica e non hanno dunque alcuna efficacia su quest'ultimo, il cui contenuto normativo resta quello frutto della elaborazione congiunta. Pertanto, ai fini dell'individuazione della norma incorporata nel PTPR, deve farsi riferimento alla disposizione vigente alla data della conclusione del procedimento di copianificazione, avvenuta nel dicembre 2019, ovvero all'art. 54, comma 2, lett. b) della l.r. 38/1999 nel testo vigente a quella data; la norma impugnata per la Corte non ha operato alcuna modifica unilaterale dell'art. 52, del PTPR, della Regione Lazio poiché non ha nessun effetto sul rinvio operato da tale articolo all'art. 54, comma 2, lettera b) della l.r. 38/1999 che è un rinvio fisso e dunque deve intendersi riferito alla formulazione di detta disposizione vigente alla data della condivisione dei contenuti del PTPR ovvero dicembre 2019.

Il Presidente del Consiglio ha impugnato anche l'art. 75, comma 1, lettera b), numero 5), della l.r. Lazio n. 14 del 2021, nella parte in cui introduce i nuovi commi 5-quater e 5-quinquies dell'art. 3.1 della l.r. Lazio n. 16 del 2011, e l'art. 6 della l.r. Lazio n. 20 del 2021, il quale sostituisce il richiamato comma 5-quater. Con le disposizioni regionali impuginate è stata disposta la sospensione dei procedimenti autorizzativi per la costruzione ed esercizio di impianti alimentati da fonti rinnovabili ivi indicati (c.d. "moratorie") per otto mesi a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge. Tali norme, per il ricorrente, si porrebbero in contrasto con quanto stabilito dall'art. 12, comma 4, del d. l. n. 387 del 2003, il quale dispone che l'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio di impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili è rilasciata nell'ambito di un procedimento unico cui partecipano tutte le amministrazioni interessate e che deve concludersi entro novanta giorni.

La Corte accoglie le censure governative ricordando che l'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 – nel prevedere che l'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili sia rilasciata nell'ambito di un procedimento unico, cui partecipano tutte le amministrazioni interessate, che deve concludersi entro novanta giorni – esprime un principio

fondamentale in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia». Esso è funzionale al raggiungimento degli obiettivi di massima diffusione delle fonti energetiche rinnovabili sancito dalla normativa europea ed è volto a bilanciare l'esigenza di potenziare le fonti rinnovabili con quella di tutelare il territorio nella dimensione paesaggistica, storico-culturale e della biodiversità. Le finalità cui mira la normativa statale, pertanto, non tollerano eccezioni sull'intero territorio nazionale, sicché le regioni non possono sospendere le procedure di autorizzazione, né subordinarle a vincoli o condizioni non previste dalla normativa statale: soltanto nella sede del procedimento unico delineato dall'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, infatti, *può e deve avvenire la valutazione sincronica degli interessi pubblici coinvolti e meritevoli di tutela, a confronto sia con l'interesse del soggetto privato operatore economico, sia ancora (e non da ultimo) con ulteriori interessi di cui sono titolari singoli cittadini e comunità, e che trovano nei principi costituzionali la loro previsione e tutela. La struttura del procedimento amministrativo, infatti, rende possibili l'emersione di tali interessi, la loro adeguata prospettazione, nonché la pubblicità e la trasparenza della loro valutazione»*

Le disposizioni censurate sono illegittime perché prevedono una sospensione dei procedimenti autorizzativi per la costruzione e l'esercizio di impianti alimentati da fonti rinnovabili che, ancorché temporalmente circoscritta, anche con la fissazione di un termine massimo di otto mesi, è di gran lunga superiore a quello, di novanta giorni, che l'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 prescrive per la conclusione del procedimento unico ivi previsto.

La Corte accoglie la questione di legittimità costituzionale anche dell'art. 81 della l.r. n.14 che prevede la modifica della perimetrazione del parco regionale dell'Appia antica, riducendone i confini.

La Corte ricorda che la modifica del perimetro dei parchi regionali può avvenire sia con legge regionale, nel rispetto del procedimento regolato dall'art. 22 della legge quadro n. 394 del 1991, sia in sede di adozione o modifica del piano del parco. L'ipotesi della modifica della perimetrazione dell'area protetta regionale non è, infatti, espressamente prevista dalla legge quadro, che ha dettato soltanto il procedimento da seguire per la sua istituzione. Nel silenzio del legislatore statale, deve ritenersi che riacquisti il suo spazio l'autonomia regionale, purché siano ovviamente rispettati i principi stabiliti dalla legge quadro del 1991. Ne consegue che la perimetrazione definitiva, la quale segue quella provvisoria fatta al momento dell'istituzione dell'area protetta, può essere affidata dalla legge regionale ad una fase procedimentale successiva, ed in particolare al piano del parco. Di conseguenza la ripermetrazione – la quale presuppone un'area protetta già esistente a tutti gli effetti (e, dunque, non solo provvisoriamente ma anche definitivamente delimitata) – può essere affidata tanto a modifiche del piano per il parco, quanto alla legge regionale, che naturalmente deve osservare il medesimo procedimento seguito dal legislatore ai fini della perimetrazione provvisoria dei confini, ai sensi dell'art. 22 della legge quadro, compresa la interlocuzione con gli enti locali e il loro coinvolgimento. In particolare, l'art. 22, comma 1, lettera a), della legge quadro impone che sia garantita la partecipazione delle province, delle comunità montane e dei comuni al procedimento di ripermetrazione, la quale si presenta del tutto assimilabile alla istituzione di una nuova area protetta e detta partecipazione si realizza, per espressa disposizione della richiamata normativa statale, attraverso conferenze per la redazione del documento di indirizzo indicato dal medesimo art. 22.

Nell'adottare la ripermetrazione del parco regionale dell'Appia Antica, la Regione Lazio non ha rispettato la normativa statale, perché non ha previsto la partecipazione degli enti locali interessati al procedimento di ripermetrazione. Pertanto, la disposizione regionale impugnata è costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in quanto *il mancato coinvolgimento degli enti locali, attraverso la formazione del documento indicato dall'art. 22 della legge quadro, costituisce un vizio della fase procedimentale che determina l'illegittimità costituzionale della relativa legge.*

SENTENZA N. 221
ANNO 2022

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Silvana SCIARRA; Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 64, comma 1, lettera a), 75, comma 1, lettera b), numeri 2), 3), 4) e 5), e lettera c), e 81 della legge della Regione Lazio 11 agosto 2021, n. 14 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità regionale 2021 e modifiche di leggi regionali), e dell'art. 6 della legge della Regione Lazio 30 dicembre 2021, n. 20 (Legge di stabilità regionale 2022), promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi notificati l'11 ottobre 2021 e il 28 febbraio 2022, depositati in cancelleria il 19 ottobre 2021 e il 4 marzo 2022, iscritti, rispettivamente, al n. 64 del registro ricorsi 2021 e al n. 24 del registro ricorsi 2022 e pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica, prima serie speciale, n. 47, dell'anno 2021 e n. 15, dell'anno 2022.

Visti gli atti di costituzione della Regione Lazio, nonché l'atto di intervento di Enel Green Power Italia srl;

udito nell'udienza pubblica del 13 settembre 2022 il Giudice relatore Filippo Patroni Griffi;

uditi l'avvocato dello Stato Gianna Galluzzo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Elisa Caprio per la Regione Lazio;

deliberato nella camera di consiglio del 13 settembre 2022.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con il ricorso iscritto al n. 64 reg. ric. 2021 ha impugnato gli artt. 64, comma 1, lettera a); 75, comma 1, lettera b), numeri 2), 3), 4) e 5), e lettera c), e 81 della legge reg. Lazio n. 14 del 2021, deducendo la violazione di plurimi parametri costituzionali e interposti. Con il successivo ricorso, iscritto al n. 24 reg. ric. 2022, ha impugnato l'art. 6 della legge della reg. Lazio n. 20 del 2021, deducendo la violazione degli artt. 41, 97 e 117, commi primo, secondo, lettere e) e s), e terzo, Cost.

2.– L'art. 6, impugnato con il ricorso iscritto al n. 24 reg. ric. 2022, ha modificato l'art. 3.1 della legge della reg. Lazio n. 16 del 2011, sostituendo il comma 5-quater che era stato introdotto dall'art. 75, comma 1, lettera b), numero 5), della legge reg. Lazio n. 14 del 2021, già impugnato con il primo dei ricorsi in esame.

In ragione della parziale connessione tra i giudizi, essi devono dunque essere riuniti e decisi con un'unica pronuncia.

3.– In via preliminare, va dichiarato inammissibile l'intervento, nel giudizio introdotto con il ricorso iscritto al n. 64 reg. ric. 2021, di Enel Green Power Italia srl, in quanto il giudizio di legittimità costituzionale in via principale, come questa Corte ha reiteratamente affermato, «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 ricorrono i presupposti, gli altri mezzi di tutela giurisdizionale eventualmente esperibili» (tra le più recenti, sentenze n. 121 e n. 46 del 2022; ordinanza n. 134 del 2022).

Nell'atto di intervento, il soggetto privato sostiene che tale orientamento dovrebbe essere rimeditato alla luce delle nuove Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, poiché altrimenti coloro che abbiano una posizione qualificata in termini di interesse subirebbero un'ingiustificata disparità di trattamento rispetto a chi può depositare un'opinione scritta in qualità di *amicus curiae*. Questa Corte ha già ritenuto errata una simile argomentazione, rilevando che la ratio dell'intervento nel giudizio costituzionale è «radicalmente diversa da quella sottesa al deposito di opinioni in qualità di amici curiae, tant'è che solo l'interveniente può chiedere di prendere visione e trarre copia degli atti processuali» (sentenza n. 121 del 2022), e che la possibilità di depositare opinioni è volta ad offrire elementi e argomenti utili alla conoscenza del caso e alla valutazione delle questioni proposte, «che arricchiscono il giudizio a beneficio di tutti, compresi coloro che vantano interessi correlati all'esito del processo costituzionale» (ancora sentenza n. 121 del 2022).

4.– Ancora in via preliminare, deve darsi atto che la Regione Lazio, nel costituirsi in giudizio, ha chiesto che entrambi i ricorsi siano dichiarati inammissibili o, altrimenti, non fondati.

Le eccezioni d'inammissibilità vanno tuttavia disattese: si tratta, invero, di mere clausole di stile, giacché nelle difese nulla è argomentato in punto di ammissibilità dei ricorsi.

5.– Nel merito, converrà esaminare dapprima le questioni di legittimità costituzionale promosse nei confronti dell'art. 64, comma 1, lettera a), della legge reg. Lazio n. 14 del 2021, il quale modifica l'art. 54 della legge reg. Lazio n. 38 del 1999, recante la disciplina delle trasformazioni urbanistiche in zona agricola, sostituendone il comma 2.

Secondo il ricorrente, con la novella il legislatore regionale ha inciso «surrettiziamente sulla disciplina contenuta nel Piano territoriale paesistico regionale in tema di attività in concreto consentite nelle aziende agricole ricadenti in ambiti soggetti a vincolo paesaggistico». L'art. 52 del piano territoriale paesistico regionale (PTPR) prevede infatti, al comma 1, che nell'ambito di aziende agricole in aree vincolate «è consentita la realizzazione di manufatti, strettamente funzionali e dimensionati alle attività agricole» e, al successivo comma 4, che, previa approvazione di un piano di utilizzazione aziendale (PUA), è altresì consentito l'inserimento di funzioni e attività compatibili ai sensi del citato art. 54, comma 2, lettera b), della legge reg. Lazio n. 38 del 1999. Secondo il ricorrente, al tempo dell'approvazione del PTPR – dunque prima dell'adozione della disposizione impugnata – l'ora richiamata normativa regionale faceva riferimento alle sole «attività di trasformazione e vendita diretta dei prodotti derivanti dall'esercizio delle attività agricole tradizionali», mentre oggi il piano paesaggistico, mercé il rinvio operato, assume «un contenuto nettamente più ampio, che esula dalle scelte all'epoca condivise tra Stato e Regione», perché riferibile anche a tutte le altre «attività multimprenditoriali integrate e complementari con le attività agricole aziendali».

Ne conseguirebbe l'illegittimità costituzionale del citato art. 64, nella parte impugnata, in quanto la modifica unilaterale del PTPR – la cui revisione, invece, «può avvenire esclusivamente nel rispetto dei presupposti e delle modalità previsti dall'Accordo di copianificazione, sottoscritto congiuntamente con il Ministero della Cultura, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Codice di settore» – violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in quanto in contrasto con gli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali. Le norme interposte, infatti, declinerebbero il principio della pianificazione congiunta e assegnerebbero al piano paesaggistico «una posizione di assoluta preminenza nel contesto della pianificazione territoriale», presidiata dalla sua inderogabilità da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico, dalla sua cogenza rispetto agli strumenti urbanistici nonché dalla sua prevalenza su ogni altro atto della pianificazione territoriale e urbanistica, come la giurisprudenza di questa Corte avrebbe più volte rilevato. La norma regionale impugnata, che avrebbe modificato, in via unilaterale, il PTPR della Regione Lazio, dovrebbe dunque reputarsi costituzionalmente illegittima.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene, inoltre, che sarebbero violati anche l'art. 9 Cost., in quanto sarebbe stato determinato un abbassamento del livello di tutela del paesaggio, nonché il principio di leale collaborazione, il quale impone alle parti di rispettare gli impegni assunti in accordi ufficiali.

5.1.– Le questioni di legittimità costituzionale non sono fondate.

Questa Corte ha di recente ribadito, proprio in riferimento alla procedura di approvazione del PTPR precedentemente seguita dalla Regione Lazio, che l'art. 135 cod. beni culturali pone, in relazione a specifici beni paesaggistici, «un obbligo inderogabile di elaborazione congiunta del piano paesaggistico» (sentenza n. 240 del 2020), il quale è «un riflesso della necessaria “impronta unitaria della pianificazione paesaggistica” (sentenza n. 64 del 2015), e mira a “garantire, attraverso la partecipazione degli organi ministeriali ai procedimenti in materia, l’effettiva ed uniforme tutela dell’ambiente” (sentenza n. 210 del 2016)» (ancora sentenza n. 240 del 2020). La pianificazione paesaggistica è, dunque, «valore imprescindibile e pertanto non derogabile dal legislatore regionale, in quanto espressione di un intervento teso a stabilire una metodologia uniforme di tutela, conservazione e trasformazione del territorio» (così, da ultimo, sentenza n. 192 del 2022), al punto che il piano paesaggistico regionale ha immediata prevalenza su tutti gli altri strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica (ex multis, sentenze n. 192, n. 45 e n. 24 del 2022, n. 261, n. 141 e n. 74 del 2021).

Da questi principi consegue che, di norma, quando un piano paesaggistico effettui un rinvio ad altra disposizione di legge – come nel caso di specie – detto rinvio deve considerarsi fisso: la necessaria elaborazione congiunta del PTPR, infatti, impone di ritenere che le parti, nel momento in cui concordano di fare riferimento a una o più disposizioni vigenti, abbiano voluto incorporare nel piano le norme espresse dalla legislazione oggetto del rinvio. Ne consegue che gli eventuali interventi sulla legislazione cui il PTPR rinvia non sono in grado di determinarne un’unilaterale modifica – come, d’altra parte, riconosciuto nel caso in esame anche dalla resistente Regione Lazio – e non hanno dunque alcuna efficacia su quest’ultimo, il cui contenuto normativo resta quello frutto della elaborazione congiunta. Va, del resto, considerato che la normativa regionale oggetto di rinvio concerne non soltanto aree paesaggisticamente rilevanti: l’art. 54 della legge reg. Lazio n. 38 del 1999, infatti, reca la disciplina riguardante le trasformazioni urbanistiche in zona agricola – in qualsiasi zona agricola – mentre l’art. 52 del PTPR è volto a individuare quali manufatti e quali attività siano realizzabili nelle aziende agricole che si trovino in aree vincolate ed è nell’indicare tali attività che effettua il rinvio al solo comma 2, lettera b), del citato art. 54.

5.1.1.– Ai fini dell’individuazione della norma incorporata nel PTPR, dunque, deve farsi riferimento alla disposizione vigente alla data della conclusione del procedimento di copianificazione.

Secondo quanto disposto dall’art. 143, comma 2, cod. beni culturali, le regioni e lo Stato stipulano intese per la definizione delle modalità di elaborazione congiunta del piano paesaggistico, il quale, una volta definito, «è oggetto di apposito accordo fra pubbliche amministrazioni, ai sensi dell’articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241». È solamente con detto accordo, pertanto, che può dirsi concluso il procedimento di pianificazione paesaggistica necessariamente congiunta tra regione e Stato e, conseguentemente e in linea di principio, per individuare la norma incorporata nel piano deve farsi riferimento alla disposizione, oggetto di rinvio per opera del PTPR, vigente alla data della stipula dell’accordo tra pubbliche amministrazioni.

Ciò detto in linea di principio, va tuttavia osservato che, nel caso di specie, è lo stesso accordo ai sensi dell’art. 143 cod. beni culturali che impone di ritenere – come sostenuto in atti dalla Regione Lazio – che la norma incorporata nel PTPR non sia quella dettata dalla formulazione dell’art. 54, comma 2, lettera b), della legge reg. Lazio n. 38 del 1999 vigente il 27 maggio 2021, data della sottoscrizione dell’accordo, ma quella dettata dalla formulazione della medesima disposizione vigente il 18 dicembre 2019, allorché fu sottoscritto tra le parti il documento di condivisione dei contenuti del PTPR della Regione Lazio ai fini della stipula dell’accordo di cui al codice dei beni culturali.

L’art. 1, comma 4, dell’accordo del maggio 2021, infatti, stabilisce che esso accordo «recepisce e fa proprio» l’allegato documento di condivisione del dicembre 2019, così come il successivo art. 2, comma 1, lettera d), ancor più chiaramente afferma che «le norme del PTPR sono costituite dal testo normativo di cui al Documento di condivisione di cui all’articolo 1, comma 4, denominato “02.01 – Norme PTPR – Accordo Regione/MiBACT”». Risulta chiara allora l’intento delle parti, nel caso di

specie, di approvare un testo il cui contenuto era già stato previamente definito, sicché il rinvio operato dall'art. 52 del PTPR – essendo stato concordato il testo di detto articolo in occasione della stipula del richiamato documento di condivisione – deve intendersi riferito all'art. 54, comma 2, lettera b), della legge reg. Lazio n. 38 del 1999, nella formulazione vigente il 18 dicembre 2019.

D'altro canto, che nella vicenda in esame la definizione del testo del PTPR sia avvenuta nel dicembre 2019, e che quel testo le parti abbiano inteso approvare con l'accordo del maggio 2021, è suffragato da ulteriori elementi in punto di fatto: a) nel documento di condivisione si dà atto che il lavoro condotto dal tavolo congiunto ha portato «alla stesura di un testo normativo denominato “02.01 – Norme PTPR – Testo proposto per l'accordo Regione/MibACT”» il quale, allegato al documento «di cui forma parte integrante e sostanziale, [...] costituisce il testo completo delle norme del PTPR proposte per la stipula dell'accordo tra il Ministero per i Beni e le Attività culturali e per il Turismo e la Regione Lazio» ai sensi del codice dei beni culturali; b) in una successiva nota del ministero del 3 febbraio 2020, ribadito che l'esame dei contenuti del PTPR si è concluso «con la stesura di un testo normativo denominato “02.01 – Norme PTPR – Testo proposto per l'accordo Regione/MibACT”», si comunica alla Regione Lazio che «l'approvazione da parte del Consiglio Regionale del testo normativo del PTPR allegato alla presente senza ulteriori modifiche ed integrazioni» potrà assicurare la stipula dell'accordo tra pubbliche amministrazioni e la «positiva conclusione» dell'iter di approvazione del PTPR; c) infine, il Consiglio regionale del Lazio, all'atto di approvare il piano paesaggistico a seguito della sottoscrizione dell'accordo ex art. 143 cod. beni culturali, ha espressamente richiamato quale testo del PTPR, nelle premesse della deliberazione consiliare n. 5 del 21 aprile 2021, quello «denominato “02.01 – Norme PTPR – Testo proposto per l'accordo Regione/MibACT” [...] il quale assicura il rispetto del lavoro istruttorio congiunto svolto con il Ministero».

5.1.2.– Conclusivamente, le questioni di legittimità costituzionale aventi a oggetto l'art. 64, comma 1, lettera a), della legge reg. Lazio n. 14 del 2021 sono tutte non fondate, in ragione dell'erroneo presupposto interpretativo dal quale muovono: la disposizione censurata non ha determinato alcuna unilaterale modifica dell'art. 52 del PTPR della Regione Lazio, poiché non ha alcun effetto sul rinvio operato da detto art. 52 all'art. 54, comma 2, lettera b), della legge reg. Lazio n. 38 del 1999, che è un rinvio fisso e, dunque, deve intendersi alle norme espresse dalla formulazione di quest'ultima disposizione vigente alla data del 18 dicembre 2019.

6.– Un secondo gruppo di questioni di legittimità costituzionale, introdotto con il ricorso iscritto al n. 64 reg. ric. 2021, ha ad oggetto l'art. 75, comma 1, lettera b), numeri 2), 3), 4) e 5), e lettera c), della legge reg. Lazio n. 14 del 2021. L'impugnazione del numero 5) deve intendersi alla sola parte in cui inserisce i commi 5-bis e 5-ter all'art. 3.1 della legge reg. Lazio n. 16 del 2011.

Il Presidente del Consiglio dei ministri riferisce che, con il citato art. 75, comma 1, lettera b), numeri 2), 3), 4) e 5), il legislatore regionale ha modificato la richiamata legge reg. Lazio n. 16 del 2011, dettando una serie di norme in materia di individuazione delle aree non idonee all'installazione di impianti fotovoltaici, attribuendo tale compito ai comuni. Secondo il ricorrente, le norme impuginate sarebbero in contrasto con i principi fondamentali dettati dal legislatore statale in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

La difesa dello Stato sostiene, in particolare, che il tema delle aree idonee e non idonee all'installazione di impianti a fonti rinnovabili sarebbe stato affrontato dall'art. 5, comma 1, lettere a) e b), della legge n. 53 del 2021, a seguito del quale il Governo, il 5 agosto 2021, ha adottato il relativo schema di decreto legislativo, il cui art. 20 detta la disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili. Riportato il testo delle disposizioni evocate, il Presidente del Consiglio dei ministri afferma che, nelle more della definitiva approvazione dello schema di decreto legislativo, il principio di leale collaborazione impedisce alle regioni di introdurre «discipline anticipatorie degli effetti attuativi, nonché derogatorie, implicanti, medio tempore, potenziali effetti distorsivi».

Per quel che concerne l'impugnazione dell'art. 75, comma 1, lettera c), il Presidente del Consiglio dei ministri rileva che, prevedendo l'inserimento nella legge reg. Lazio n. 16 del 2011 dell'art. 3.1.1,

il quale istituisce il gruppo tecnico interdisciplinare per l'individuazione delle aree idonee e non idonee FER, il legislatore regionale avrebbe violato l'art. 117, commi primo, secondo, lettere e) e s), e terzo, Cost.

Il ricorrente, riportata per esteso la disposizione impugnata, osserva che il piano nazionale per l'energia e il clima demanda alle regioni, «sulla base di criteri previamente stabiliti e condivisi, l'individuazione delle aree idonee e non idonee per la localizzazione di impianti a fonte rinnovabile». La richiamata legge n. 53 del 2021 coinvolge i ministeri di riferimento nello stabilire i criteri e attribuisce «la titolarità del processo programmatico alle Regioni e Province autonome». Lo schema di decreto legislativo, all'art. 20 e in linea con la legge di delega, attribuisce alle regioni e alle province autonome il compito di individuare le aree idonee.

Ne conseguirebbe che la disposizione in esame sarebbe in contrasto «per i motivi dianzi rassegnati» con i parametri costituzionali e interposti evocati.

6.1.– Le promosse questioni di legittimità costituzionale sono inammissibili.

Questa Corte ha da tempo e costantemente affermato 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» (da ultimo, sentenza n. 123 del 2022). Il ricorrente, pertanto, «"ha non solo l'onere di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali dei quali lamenta la violazione, ma anche quello di allegare, a sostegno delle questioni proposte, una motivazione non meramente assertiva. Il ricorso deve cioè contenere l'indicazione delle ragioni per le quali vi sarebbe il contrasto con i parametri evocati e una, sia pur sintetica, argomentazione a supporto delle censure" (così, di recente, sentenza n. 95 del 2021)» (sentenza n. 119 del 2022).

6.1.1.– L'odierno ricorrente, con riguardo alle censure in riferimento all'art. 117, commi primo e secondo, lettere e) e s), Cost. si è limitato a dedurre la violazione di tali parametri costituzionali, senza alcuna autonoma motivazione che illustri le supposte ragioni di contrasto, sicché mancano gli elementi, anche minimi, per esaminare nel merito le promosse questioni di legittimità costituzionale (da ultimo, sentenza n. 23 del 2022).

6.1.2.– Non soddisfano i requisiti per essere scrutinate nel merito neppure le questioni di legittimità costituzionale promosse in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., sub «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

Il Presidente del Consiglio dei ministri, in relazione alle questioni ora in esame, non richiama affatto la disciplina recata dal d.lgs. n. 387 del 2003, né quella dettata dalle linee guida emanate, sulla base dell'art. 12 di detto decreto legislativo, con decreto del Ministro dello sviluppo economico del 10 settembre 2010 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili): discipline, queste, che la costante giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto recare principi fondamentali nella materia de qua e che sono pienamente operanti nelle more della compiuta attuazione della nuova disciplina statale di cui alla legge di delega n. 53 del 2021 e al relativo d.lgs. n. 199 del 2021, emanato peraltro successivamente tanto alla legge regionale impugnata quanto al deposito dell'odierno ricorso (sentenza n. 216 del 2022).

Il ricorrente lamenta esclusivamente il contrasto delle norme regionali con l'art. 5, comma 1, lettere a) e b), dell'ora richiamata legge n. 53 del 2021 e con l'art. 20, comma 4, del relativo schema di decreto legislativo. A tacer del fatto che quest'ultimo atto non è idoneo, in quanto mero schema di decreto legislativo, ad assurgere a norma interposta, in punto d'inammissibilità è dirimente la circostanza che non è stato assolto l'«onere argomentativo di chiarire il meccanismo attraverso il quale la disciplina dettata dal legislatore regionale si pone in contrasto con le norme evocate a parametro» (sentenza n. 119 del 2022). Il Presidente del Consiglio dei ministri, infatti, non ha affiancato all'allegazione delle norme oggetto e delle norme parametro un'adeguata argomentazione che individui con chiarezza e completezza le ragioni di contrasto tra la disciplina regionale e le norme statali, tali da giustificare la richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale (ex multis, sentenze n. 123 e n. 119 del 2022, n. 171, n. 170 e n. 95 del 2021, n. 144 del 2020 e n. 286 del 2019): ciò che, nel caso di specie, sarebbe stato particolarmente necessario, in ragione del fatto che le norme

interposte evocate sono principi e criteri direttivi per l'esercizio di una delega legislativa da parte del Governo.

La dichiarazione d'inammissibilità delle odierne censure non esonera di per sé la Regione Lazio, ove ne ricorrano i presupposti, dall'adeguare la normativa regionale alla sopravvenuta disciplina statale dettata, in attuazione della richiamata legge di delega, dall'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021. Del resto, della necessità di una «piena attuazione» di tale normativa statale si è mostrata consapevole la stessa Regione Lazio nell'atto di costituzione in giudizio.

7.– Un terzo gruppo di questioni di legittimità costituzionale è introdotto da entrambi i ricorsi in esame, i quali censurano l'art. 75, comma 1, lettera b), numero 5), della legge reg. Lazio n. 14 del 2021, nella parte in cui introduce i nuovi commi 5-quater e 5-quinquies dell'art. 3.1 della legge reg. Lazio n. 16 del 2011, e l'art. 6 della legge reg. Lazio n. 20 del 2021, il quale sostituisce il richiamato comma 5-quater. Come si è già rilevato, le norme oggetto del primo ricorso sono state modificate da norme regionali a loro volta impugnate dal secondo, il che è sufficiente a escludere la ricorrenza delle condizioni per dichiarare, in relazione all'impugnazione proposta con il ricorso iscritto al n. 64 reg. ric. 2021, la cessata materia del contendere.

Per quel che concerne le questioni promosse con il ricorso iscritto al n. 64 reg. ric. 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri rileva che, con le disposizioni regionali impugnate, è stata disposta «una sospensione dei procedimenti autorizzativi per la costruzione ed esercizio di impianti alimentati da fonti rinnovabili ivi indicati (c.d. “moratorie”) per otto mesi a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge regionale in esame». Tali norme si porrebbero in contrasto con quanto stabilito dall'art. 12, comma 4, del decreto legislativo n. 387 del 2003, il quale dispone che l'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio di impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili è rilasciata nell'ambito di un procedimento unico cui partecipano tutte le amministrazioni interessate e che deve concludersi entro novanta giorni: è, questo, un termine che questa Corte ha già qualificato come principio fondamentale nella materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» e che preclude alle regioni di sospendere il rilascio delle autorizzazioni.

Oltre alla violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., il ricorrente lamenta quella dell'art. 117, primo comma, Cost. – perché il richiamato principio fondamentale darebbe attuazione altresì all'art. 13 della direttiva n. 2009/28/CE, ripreso dall'art. 15 della direttiva n. 2018/2001/UE – nonché degli artt. 41 e 97 Cost. – perché la sospensione del potere autorizzativo in relazione ad attività promossa e incentivata dall'ordinamento nazionale ed europeo «costituirebbe un grave ostacolo all'iniziativa economica nel campo della produzione energetica da fonti rinnovabili».

Le questioni promosse con il ricorso iscritto al n. 24 reg. ric. 2022 sono sostanzialmente analoghe a quelle appena esaminate. Il Presidente del Consiglio dei ministri, infatti, rileva che, con la novella di cui all'impugnato art. 6, da un lato, è stata introdotta una procedura autorizzatoria ai fini dell'installazione di impianti di fonti rinnovabili, il cui esito positivo è subordinato all'inclusione di tali impianti in siti diversi da quelli individuati come inidonei da parte dei comuni interessati, e, dall'altro, è stata prevista la sospensione delle installazioni fino a detta individuazione, per un termine comunque non superiore a otto mesi dall'entrata in vigore della legge reg. Lazio n. 14 del 2021. Così disponendo, il legislatore regionale avrebbe prodotto «l'effetto di un arresto procedimentale che contravviene al principio fondamentale» di cui all'art. 12, comma 4, del d.lgs. n. 387 del 2003, il quale risulta ispirato – secondo quanto già affermato dalla sentenza n. 364 del 2006 di questa Corte – «alle regole della semplificazione amministrativa e della celerità garantendo, in modo uniforme sul territorio nazionale, la conclusione entro un termine definito del procedimento autorizzativo». L'art. 117, terzo comma, Cost. sarebbe violato anche sotto un ulteriore profilo: la disposizione impugnata, infatti, nel prevedere la competenza comunale nell'individuazione delle aree idonee e non idonee e la moratoria dei procedimenti autorizzatori in corso, contrasterebbe altresì con la disciplina dettata dall'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021.

Il ricorrente, infine, reputa violati anche gli artt. 41, 97 e 117, primo comma, Cost., sulla base di argomenti identici a quelli proposti con il ricorso iscritto al n. 64 reg. ric. 2021.

7.1.– Le questioni promosse in riferimento all’art. 117, terzo comma, Cost., sono fondate.

Questa Corte, come si è già accennato, ha ripetutamente affermato che l’art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 – nel prevedere che l’autorizzazione alla costruzione e all’esercizio di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili sia rilasciata nell’ambito di un procedimento unico, cui partecipano tutte le amministrazioni interessate, che deve concludersi entro novanta giorni – esprime un principio fondamentale in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia». Esso è «funzionale al raggiungimento degli obiettivi di massima diffusione delle fonti energetiche rinnovabili sancito dalla normativa europea» (sentenza n. 46 del 2021) ed è volto a bilanciare l’esigenza di potenziare le fonti rinnovabili con quella di tutelare il territorio nella dimensione paesaggistica, storico-culturale e della biodiversità (sentenza n. 121 del 2022).

Le finalità cui mira la normativa statale, pertanto, non tollerano eccezioni sull’intero territorio nazionale, sicché le regioni non possono sospendere le procedure di autorizzazione, né subordinarle a vincoli o condizioni non previste dalla normativa statale (ex multis, sentenze n. 77 del 2022, n. 177 del 2021, n. 258 del 2020 e n. 177 del 2018): è soltanto nella sede del procedimento unico delineato dall’art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, infatti, che «può e deve avvenire la valutazione sincronica degli interessi pubblici coinvolti e meritevoli di tutela, a confronto sia con l’interesse del soggetto privato operatore economico, sia ancora (e non da ultimo) con ulteriori interessi di cui sono titolari singoli cittadini e comunità, e che trovano nei principi costituzionali la loro previsione e tutela. La struttura del procedimento amministrativo, infatti, rende possibili l’emersione di tali interessi, la loro adeguata prospettazione, nonché la pubblicità e la trasparenza della loro valutazione» (sentenze n. 69 del 2018 e n. 177 del 2021; in senso analogo, sentenza n. 177 del 2018, nonché, più in generale, con riferimento alle competenze primarie delle regioni a statuto speciale e delle province autonome, sentenza n. 117 del 2022).

Le disposizioni censurate – senza che le diverse formulazioni adoperate dal legislatore regionale rendano significativamente differente il loro contenuto normativo – determinano, invece, una sospensione dei procedimenti autorizzativi per la costruzione e l’esercizio di impianti alimentati da fonti rinnovabili, così ponendosi in evidente contrasto con la richiamata normativa statale. Non assume alcun rilievo la circostanza, sulla quale ha insistito in atti la Regione Lazio, che tale sospensione sia temporalmente circoscritta, anche con la fissazione di un termine massimo di otto mesi, il quale peraltro, al di là d’ogni altra considerazione, è di gran lunga superiore a quello, di novanta giorni, che l’art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 prescrive per la conclusione del procedimento unico ivi previsto.

7.1.2.– Devono dunque essere dichiarate fondate, per violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost., le questioni di legittimità costituzionale aventi per oggetto l’art. 75, comma 1, lettera b), numero 5), della legge reg. Lazio n. 14 del 2021, nella parte in cui introduce i nuovi commi 5-quater e 5-quinquies dell’art. 3.1. della legge reg. Lazio n. 16 del 2011, e l’art. 6 della legge reg. Lazio n. 20 del 2021, nella parte in cui sostituisce il richiamato comma 5-quater, restando assorbite le ulteriori questioni promosse nei confronti delle medesime disposizioni.

8.– Rimangono da scrutinare le questioni di legittimità costituzionale promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso iscritto al n. 64 reg. ric. 2021, avverso l’art. 81 della legge reg. Lazio n. 14 del 2021, per violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. La disposizione impugnata prevede la modifica della perimetrazione del parco regionale dell’Appia Antica, riducendone i confini.

Secondo il ricorrente, la norma regionale sarebbe in palese contrasto con gli artt. 22, comma 1, lettere a) e c), e 23 della legge n. 394 del 1991, poiché non sarebbe stato rispettato quanto ivi previsto con riferimento alla partecipazione degli enti locali nella variazione dei confini del parco.

Il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta, poi, la violazione dell’art. 6 del d.lgs. n. 152 del 2006, che impone la VAS per quei piani che «possono avere impatti significativi sull’ambiente e sul patrimonio culturale». Al contempo, e «in maniera consequenziale», la disposizione censurata violerebbe altresì l’art. 6, paragrafo 3, 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

– come recepito dall’art. 6 del d.P.R. n. 120 del 2003 – il quale imporrebbe la sottoposizione di piani e programmi alla VINCA.

Il ricorrente prende atto della circostanza, rappresentata dalla Regione, per cui la modifica del perimetro del parco è stata preceduta dalle prescritte procedure di consultazione e partecipazione pubblica di cui all’art. 22, comma 1, lettera a), della legge n. 394 del 1991, ma osserva che, «nondimeno, la lettera della norma stessa non rende chiaro siffatto aspetto istruttorio». Inoltre, a parere dell’Avvocatura generale dello Stato, la ripermetrazione di un parco per sottrazione di una determinata area potrebbe avvenire soltanto attraverso l’approvazione di un aggiornamento al piano del parco.

8.1.– Anche per questa parte, il ricorso è fondato.

Questa Corte ha già riconosciuto che «la modifica del perimetro dei parchi regionali può avvenire sia con legge regionale, nel rispetto del procedimento regolato dall’art. 22 della legge [n. 394 del 1991], sia in sede di adozione o modifica del piano del parco» (sentenza n. 276 del 2020). L’ipotesi della modifica della perimetrazione dell’area protetta regionale non è, infatti, espressamente prevista dalla legge quadro, che ha dettato soltanto il procedimento da seguire per la sua istituzione. Nel silenzio del legislatore statale, deve ritenersi che riacquisti il suo spazio l’autonomia regionale, purché siano ovviamente rispettati i principi stabiliti dalla legge quadro del 1991. Ne consegue che – per quel che riguarda la perimetrazione definitiva, la quale segue quella provvisoria fatta al momento dell’istituzione dell’area protetta – è “implicito nel sistema legislativo statale che [essa] possa essere affidata dalla legge regionale ad una fase procedimentale successiva, ed in particolare al piano del parco” (sentenza n. 134 del 2020). Di converso, per quel che riguarda la ripermetrazione – la quale presuppone un’area protetta già esistente a tutti gli effetti (e, dunque, non solo provvisoriamente ma anche definitivamente delimitata) – essa può essere affidata tanto a modifiche del piano per il parco, quanto alla legge regionale, nel quale ultimo caso deve “osservare il medesimo procedimento seguito dal legislatore ai fini della perimetrazione provvisoria dei confini, ai sensi dell’art. 22 della legge quadro, compresa la interlocuzione con le autonomie locali” (ancora sentenza n. 134 del 2020)» (sentenza n. 115 del 2022).

Ne discende che è destituita di fondamento l’affermazione della difesa dello Stato secondo cui la ripermetrazione per sottrazione di una determinata area può avvenire soltanto attraverso l’approvazione di un aggiornamento al piano del parco, potendo invece la Regione decidere di procedervi mediante l’approvazione d’una legge regionale. In tal caso, tuttavia, l’art. 22, comma 1, lettera a), della legge quadro n. 394 del 1991 impone che sia garantita la partecipazione delle province, delle comunità montane e dei comuni al procedimento di ripermetrazione, la quale «si presenta del tutto assimilabile alla istituzione di una nuova area protetta» (sentenza n. 115 del 2022); e detta partecipazione si realizza, per espressa disposizione della richiamata normativa statale, attraverso conferenze per la redazione del documento di indirizzo indicato dal medesimo art. 22.

Nell’adottare, con la disposizione oggetto di impugnazione, la ripermetrazione del parco regionale dell’Appia Antica, non risulta che la Regione Lazio abbia rispettato quanto dettato dalla richiamata normativa statale. L’art. 81 della legge regionale n. 14 del 2021, infatti, è frutto di un emendamento presentato direttamente in Consiglio regionale nella seduta n. 97.7 del 4 agosto 2021: dal relativo resoconto non è dato trarre alcuna indicazione non solo dell’adozione del documento di indirizzo, così come previsto dalla norma evocata a integrazione del parametro costituzionale, ma neppure della partecipazione degli enti locali interessati al procedimento di ripermetrazione.

Nell’atto di costituzione in giudizio, la Regione Lazio si è limitata a riferire che la riduzione, che sarebbe funzionale a sottrarre al parco regionale un’area ricompresa all’interno del perimetro per mero errore, è stata «ritenuta opportuna dall’Ente gestore dell’area naturale protetta, che nulla ha avuto da riscontrare in merito, così come non risulta vi siano stati altri enti contrari». Sennonché, al di là d’ogni altra considerazione sulla possibilità che la consultazione del solo Ente parco possa validamente surrogare la partecipazione degli enti locali al procedimento legislativo di ripermetrazione, neppure di questa consultazione la Regione Lazio ha prodotto alcuna documentazione.

La disposizione regionale impugnata, dunque, deve dichiararsi costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in quanto «il mancato coinvolgimento degli enti locali, attraverso la formazione del documento indicato dall'art. 22 della legge quadro, costituisce un vizio della fase procedimentale» (sentenza n. 134 del 2020) che determina l'illegittimità costituzionale della relativa legge.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara inammissibile l'intervento di Enel Green Power Italia srl, nel giudizio relativo al ricorso iscritto al n. 64 reg. ric. 2021;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 75, comma 1, lettera b), numero 5), della legge della Regione Lazio 11 agosto 2021, n. 14 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità regionale 2021 e modifiche di leggi regionali), nella parte in cui introduce i commi 5-quater e 5-quinquies dell'art. 3.1 della legge della Regione Lazio 16 dicembre 2011, n. 16 (Norme in materia ambientale e di fonti rinnovabili);

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6 della legge della Regione Lazio 30 dicembre 2021, n. 20 (Legge di stabilità regionale 2022);

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 81 della legge reg. Lazio n. 14 del 2021;

5) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 75, comma 1, lettera b), numeri 2), 3), 4) e 5) – quest'ultimo nella parte in cui introduce i commi 5-bis e 5-ter dell'art. 3.1 della legge reg. Lazio n. 16 del 2011 – e lettera c), della legge reg. Lazio n. 14 del 2021, promosse, in riferimento all'art. 117, commi primo, secondo, lettere e) e s), e terzo, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso iscritto al n. 64 reg. ric. 2021;

6) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 64, comma 1, lettera a), della legge reg. Lazio n. 14 del 2021, promosse, in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., nonché al principio di leale collaborazione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso iscritto al n. 64 reg. ric. 2021.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta il 13 settembre 2022.

F.to:

Silvana SCIARRA, Presidente

Filippo PATRONI GRIFFI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 27 ottobre 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 6 ottobre 2022, n. 222

Materia: ambiente, agricoltura

Parametri invocati: 117, secondo comma, lettera s), Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidenza del Consiglio dei Ministri

Oggetto: art. 15, art. 17, art. 24 legge regionale Lombardia 6 agosto 2021, n. 15 (Assestamento al bilancio 2021-2023 con modifiche di leggi regionali)

Esito:

- 1) cessazione la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 15, commi 1, 3 e 4;
- 2) inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 17;
- 3) inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 24;
- 4) non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 2.

Estensore nota: Beatrice Pieraccioli

Sintesi:

Il ricorrente ha impugnato l'art. 15 della legge reg. Lombardia n. 15 del 2021 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., ritenendo che i commi 1, 3 e 4, nello stabilire che, per la preparazione dei correttivi «gesso di defecazione» e «carbonato di calcio da defecazione», possano essere impiegati i fanghi di depurazione delle acque reflue, si pongano in contrasto con la disciplina statale contenuta nel d.lgs. n. 75 del 2010, che consente l'utilizzazione dei fanghi solo con riferimento al correttivo «gesso di defecazione da fanghi».

E' inoltre impugnato l'art. 17 con cui la Regione Lombardia riconosce alle Aziende di servizi alla persona (ASP) «fino al 100 per cento del budget assegnato nell'ambito dei contratti sottoscritti per l'esercizio 2020», in preteso contrasto con quanto stabilito dall'art. 4, commi 5-bis e 5-ter, del d.l. n. 34 del 2020 come convertito, che attribuisce alle regioni e Province autonome di Trento e Bolzano la possibilità di riconoscere alle strutture destinatarie di un budget «fino a un massimo del 90 per cento del budget assegnato nell'ambito degli accordi [...] stipulati per l'anno 2020, ferma restando la garanzia dell'equilibrio economico del Servizio sanitario regionale» (comma 5-bis).

Infine, è impugnato l'art. 24 della legge regionale n. 15 del 2021, che ha novellato l'art. 53, in particolare il comma 8 della legge n. 10 del 2003 (che all'epoca non era stata impugnata), in quanto ritenuto lesivo dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., che stabilisce la competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, e degli artt. 3, 41 e 120 Cost., poiché in contrasto con le previsioni dell'art. 3, comma 29, della legge n. 549 del 1995.

In relazione all'impugnazione dei commi 1, 3 e 4 dell'art. 15 della legge reg. Lombardia n. 15 del 2021 la Corte dichiara la cessazione della materia del contendere a seguito delle novità normative intervenute dopo la proposizione del ricorso.

Quanto, invece, alle censure aventi ad oggetto il comma 2 dell'art. 15 della legge reg. Lombardia n. 15 del 2021, la Corte giudica la relativa questione non fondata.

La disposizione impugnata, estendendo all'utilizzo del correttivo «gesso di defecazione da fanghi» le regole di tracciabilità di cui agli artt. 9, comma 3, 13 e 15 del d.lgs. n. 99 del 1992, previste per l'utilizzazione dei fanghi in quanto rifiuti, non disciplina, infatti, una materia riconducibile a quella della tutela dell'ambiente, attribuita come tale alla potestà legislativa esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Trattandosi di regolamentare l'uso di un correttivo destinato, secondo quanto stabilito dal d.lgs. n. 75 del 2010, agli utilizzi in agricoltura allo scopo di modificare e migliorare le proprietà chimiche del suolo, si deve, infatti, ritenere che il legislatore regionale sia legittimamente intervenuto sul punto, nell'esercizio della propria competenza nella materia «agricoltura», di carattere residuale per le regioni a statuto ordinario (ex plurimis, sentenze n. 62 del 2013, n. 116 del 2006, n. 282 e n. 12 del 2004).

Sebbene la giurisprudenza della Corte sia costante nel ritenere che la disciplina della gestione dei rifiuti deve essere ricondotta alla «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» (ex plurimis, sentenze n. 289 e n. 142 del 2019, n. 215, n. 151 e n. 150 del 2018) e che il potere di fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale è riservato allo Stato, ferma restando la competenza delle regioni alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali (ex plurimis, sentenze n. 129 del 2019, n. 215, n. 151 e n. 150 del 2018, n. 85 del 2017), nel caso di specie il riferimento a una sostanza qualificata come rifiuto (i fanghi) è stato fatto dalla norma impugnata come mero rinvio materiale alle relative regole di tracciabilità, al solo scopo di prevederne l'applicazione anche per la sostanza correttiva «gesso di defecazione da fanghi». La disciplina dell'impiego di tale correttivo è, invece, come si è detto, riconducibile alla materia «agricoltura».

La questione, pertanto, deve essere dichiarata non fondata.

Va, invece, dichiarata l'inammissibilità delle questioni aventi ad oggetto l'art. 17 della legge reg. Lombardia n. 15 del 2021, impugnato per la ritenuta violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, e dell'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di coordinamento della finanza pubblica.

In proposito, risulta decisiva, con riferimento alle norme interposte invocate come parametro dal ricorso statale – l'art. 4, commi 5-bis e 5-ter, del d.l. n. 34 del 2020, come convertito, che si riferisce a «strutture private accreditate» – la circostanza che le strutture destinatarie, le ASP, non rientrano nella suddetta categoria delle «strutture private accreditate» e che il ricorrente non spiega, in alcun modo, le ragioni del contrasto della norma impugnata con i parametri costituzionali invocati.

Con riferimento alle censure aventi ad oggetto l'art. 24 della legge reg. Lombardia n. 15 del 2021, la Regione, nelle sue difese, ha eccepito l'inammissibilità delle questioni concernenti le disposizioni dell'articolo impugnato diverse da quelle del comma 1, lettera g), del medesimo art. 24, che ha novellato il comma 8 dell'art. 53 della legge reg. Lombardia n. 10 del 2003.

Ad avviso della Corte non vi è, effettivamente, piena corrispondenza tra il ricorso dell'Avvocatura generale dello Stato e la delibera del Consiglio dei ministri che l'ha autorizzato, in quanto il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato solo l'articolo 24, comma 1, lettera g) che novella il comma 8 dell'articolo 53 della legge reg. n. 10 del 2003 e non le ulteriori disposizioni contenute nell'articolo 24, il che determina l'inammissibilità del ricorso sul punto.

Anche la questione avente ad oggetto la disposizione effettivamente impugnata, che novella il comma 8 dell'art. 53 della legge reg. Lombardia n. 10 del 2003, deve essere dichiarata inammissibile.

Va evidenziato, in proposito, che l'art. 24, comma 1, lettera g), della legge reg. Lombardia n. 15 del 2021 ha modificato il comma 8 dell'art. 53 della legge regionale n. 10 del 2003, limitandosi però a disporre la sostituzione delle parole «e 5, lettera a)» con le parole «e 5», per una esigenza di adeguamento della norma alle modifiche apportate dal medesimo art. 24 e lasciando immutate le previgenti previsioni della norma.

La parte della disposizione su cui si appuntano le censure del ricorrente, quella che stabilisce la maggiorazione del 50 per cento delle aliquote per i rifiuti che provengono da comuni ubicati fuori del territorio regionale, non è, pertanto, stata introdotta dalla norma impugnata che, come rilevato, si è limitata ad eliminare il riferimento alla lettera a) del comma 5; invero tale lettera non era più esistente, stante la riformulazione dell'intero comma 5, come prevista dalla lettera d) dello stesso art. 24.

Pertanto l'impugnativa del Presidente del Consiglio dei ministri va dichiarata inammissibile, poiché riguarda in realtà disposizioni già contenute nel testo originario del comma 8 dell'art. 53 della legge regionale n. 10 del 2003, a suo tempo non impuguate.

SENTENZA N. 222
ANNO 2022

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Silvana SCIARRA; Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 15, 17 e 24 della legge della Regione Lombardia 6 agosto 2021, n. 15 (Assestamento al bilancio 2021-2023 con modifiche di leggi regionali), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato l'11 ottobre 2021, depositato in cancelleria il 14 ottobre 2021, iscritto al n. 62 del registro ricorsi 2021 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 45, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visto l'atto di costituzione della Regione Lombardia;
udito nell'udienza pubblica del 4 ottobre 2022 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;
uditi l'avvocato dello Stato Alfonso Peluso per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Alessandra Zimmiti e Piera Pujatti per la Regione Lombardia;
deliberato nella camera di consiglio del 6 ottobre 2022.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 62 del 2022), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 15, 17 e 24 della legge reg. Lombardia n. 15 del 2021.

1.2.– Il ricorrente impugna l'art. 15 della legge reg. Lombardia n. 15 del 2021 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., ritenendo che i commi 1, 3 e 4, nello stabilire che, per la preparazione dei correttivi «[g]esso di defecazione» e «[c]arbonato di calcio da defecazione», possano essere impiegati i fanghi di depurazione delle acque reflue, si pongano in contrasto con la disciplina statale contenuta nel d.lgs. n. 75 del 2010, che consente l'utilizzazione dei fanghi solo con riferimento al correttivo «gesso di defecazione da fanghi».

Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, anche il comma 2 dell'art. 15 violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in quanto prevede la tracciabilità del «gesso di defecazione da fanghi», qualificato dal d.lgs. n. 75 del 2010 come «correttivo», rinviando alla disciplina stabilita dagli artt. 9, comma 3, 13 e 15 del d.lgs. n. 99 del 1992 per i fanghi, considerati invece dalla legge statale come rifiuti.

1.3.– È, inoltre impugnato, l'art. 17 della legge reg. Lombardia n. 15 del 2021 con cui la Regione Lombardia riconosce alle Aziende di servizi alla persona (ASP) «fino al 100 per cento del budget assegnato nell'ambito dei contratti sottoscritti per l'esercizio 2020», in preteso contrasto con quanto stabilito dall'art. 4, commi 5-bis e 5-ter, del d.l. n. 34 del 2020 come convertito, che attribuisce alle regioni e Province autonome di Trento e Bolzano la possibilità di riconoscere alle strutture destinatarie di un budget «fino a un massimo del 90 per cento del budget assegnato nell'ambito degli accordi [...] stipulati per l'anno 2020, ferma restando la garanzia dell'equilibrio economico del Servizio sanitario regionale» (comma 5-bis).

Ad avviso del ricorrente, infatti, il riconoscimento del 100 per cento del budget previsto dalla disposizione regionale determinerebbe la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., in materia di livelli essenziali delle prestazioni, in quanto sottrarrebbe le risorse assegnate a questi, e dell'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di coordinamento della finanza pubblica.

1.4.– Infine, è impugnato l'art. 24 della legge regionale n. 15 del 2021, che ha novellato l'art. 53, in particolare il comma 8 della legge n. 10 del 2003 (che all'epoca non era stata impugnata), in quanto ritenuto lesivo dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., che stabilisce la competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, e degli artt. 3, 41 e 120 Cost., poiché in contrasto con le previsioni dell'art. 3, comma 29, della legge n. 549 del 1995.

2.– In relazione all'impugnazione dei commi 1, 3 e 4 dell'art. 15 della legge reg. Lombardia n. 15 del 2021 va, preliminarmente, dichiarata la cessazione della materia del contendere a seguito delle novità normative intervenute dopo la proposizione del ricorso.

A decorrere dal 21 dicembre 2021, infatti, il comma 3 dell'art. 15 della legge reg. Lombardia n. 15 del 2021 è stato abrogato dall'art. 20, comma 1, lettera b), della legge reg. Lombardia n. 23 del 2021, mentre i commi 1 e 4 dello stesso articolo sono stati riformulati dall'art. 20, comma 1, lettere a) e c), della medesima legge regionale, che hanno soppresso le parole, presenti nei rispettivi testi previgenti, «dei gessi di defecazione o dei carbonati di calcio da defecazione» e «ai gessi di defecazione e ai carbonati di calcio da defecazione, prodotti utilizzando fanghi di depurazione.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, «la modifica normativa della norma oggetto di questione di legittimità costituzionale in via principale intervenuta in pendenza di giudizio determina la cessazione della materia del contendere quando ricorrono simultaneamente le seguenti condizioni: occorre che il legislatore abbia abrogato o modificato le norme censurate in senso satisfattivo delle pretese avanzate con il ricorso e occorre che le norme impuginate, poi abrogate o modificate, non abbiano ricevuto applicazione medio tempore» (sentenza n. 238 del 2018; nello stesso senso, ex multis, sentenze n. 185, n. 171 e n. 44 del 2018).

Nel caso in esame, le sopravvenienze normative, anche tenendo conto di quanto affermato dalla difesa erariale in pubblica udienza, possono senz'altro considerarsi satisfattive rispetto alle doglianze che avevano originato l'impugnativa e le norme impuginate non hanno trovato applicazione medio tempore, considerato che il comma 5 dell'art. 15 della legge reg. Lombardia n. 15 del 2021 ne stabiliva l'applicazione a partire dal 1° febbraio 2022, mentre lo *ius superveniens* è entrato in vigore il 21 dicembre 2021.

Va, pertanto, dichiarata cessata la materia del contendere in ordine alle dette questioni.

3.– Quanto, invece, alle censure aventi ad oggetto il comma 2 dell'art. 15 della legge reg. Lombardia n. 15 del 2021, la relativa questione non è fondata.

La disposizione impugnata, estendendo all'utilizzo del correttivo «gesso di defecazione da fanghi» le regole di tracciabilità di cui agli artt. 9, comma 3, 13 e 15 del d.lgs. n. 99 del 1992, previste per l'utilizzazione dei fanghi in quanto rifiuti, non disciplina, infatti, una materia riconducibile a quella della tutela dell'ambiente, attribuita come tale alla potestà legislativa esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Trattandosi di regolamentare l'uso di un correttivo destinato, secondo quanto stabilito dal d.lgs. n. 75 del 2010, agli utilizzi in agricoltura allo scopo di modificare e migliorare le proprietà chimiche del suolo, si deve, infatti, ritenere che il legislatore regionale sia legittimamente intervenuto sul punto, nell'esercizio della propria competenza nella materia «agricoltura», di carattere residuale per le regioni a statuto ordinario (ex plurimis, sentenze n. 62 del 2013, n. 116 del 2006, n. 282 e n. 12 del 2004).

Sebbene la giurisprudenza di questa Corte sia costante nel ritenere che la disciplina della gestione dei rifiuti deve essere ricondotta alla «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» (ex plurimis, sentenze n. 289 e n. 142 del 2019, n. 215, n. 151 e n. 150 del 2018) e che il potere di fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale è riservato allo Stato, ferma restando la competenza delle regioni alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali (ex plurimis, sentenze n. 129 del 2019, n. 215, n. 151 e n. 150 del 2018, n. 85 del 2017), nel caso di specie il

riferimento a una sostanza qualificata come rifiuto (i fanghi) è stato fatto dalla norma impugnata come mero rinvio materiale alle relative regole di tracciabilità, al solo scopo di prevederne l'applicazione anche per la sostanza correttiva «gesso di defecazione da fanghi». La disciplina dell'impiego di tale correttivo è, invece, come si è detto, riconducibile alla materia «agricoltura».

La questione, pertanto, deve essere dichiarata non fondata.

4.– Va, invece, dichiarata l'inammissibilità delle questioni aventi ad oggetto l'art. 17 della legge reg. Lombardia n. 15 del 2021, impugnato per la ritenuta violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, e dell'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di coordinamento della finanza pubblica.

In proposito, risulta decisiva, con riferimento alle norme interposte invocate come parametro dal ricorso statale – l'art. 4, commi 5-bis e 5-ter, del d.l. n. 34 del 2020, come convertito, che si riferisce a «strutture private accreditate» – la circostanza che le strutture destinatarie, le ASP, non rientrano nella suddetta categoria delle «strutture private accreditate» e che il ricorrente non spiega, in alcun modo, le ragioni del contrasto della norma impugnata con i parametri costituzionali invocati.

Per quanto esposto, l'impugnazione è, pertanto, inammissibile per difetto di motivazione sulle ragioni del contrasto fra la disposizione impugnata e i parametri costituzionali ritenuti lesi (ex multis, sentenza n. 215 del 2015).

5.– Con riferimento alle censure aventi ad oggetto l'art. 24 della legge reg. Lombardia n. 15 del 2021, la Regione, nelle sue difese, ha eccepito l'inammissibilità delle questioni concernenti le disposizioni dell'articolo impugnato diverse da quelle del comma 1, lettera g), del medesimo art. 24, che ha novellato il comma 8 dell'art. 53 della legge reg. Lombardia n. 10 del 2003.

A ben vedere, non vi è, effettivamente, piena corrispondenza tra il ricorso dell'Avvocatura generale dello Stato e la delibera del Consiglio dei ministri che l'ha autorizzato, in quanto il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato solo l'articolo 24, comma 1, lettera g) che novella il comma 8 dell'articolo 53 della legge reg. n. 10 del 2003 e non le ulteriori disposizioni contenute nell'articolo 24, il che determina l'inammissibilità del ricorso sul punto.

Questa Corte, infatti, ha costantemente affermato, con riferimento alle questioni proposte in via principale, il necessario requisito della suddetta corrispondenza tra il ricorso e la delibera del Consiglio dei ministri che l'ha autorizzato (ex plurimis, sentenze n. 199 del 2020, n. 83 del 2018, n. 152 del 2017, n. 265 e n. 239 del 2016).

5.1.– Si deve rilevare che anche la questione avente ad oggetto la disposizione effettivamente impugnata, che novella il comma 8 dell'art. 53 della legge reg. Lombardia n. 10 del 2003, deve essere dichiarata inammissibile.

Va evidenziato, in proposito, che l'art. 24, comma 1, lettera g), della legge reg. Lombardia n. 15 del 2021 ha modificato il comma 8 dell'art. 53 della legge regionale n. 10 del 2003, limitandosi però a disporre la sostituzione delle parole «e 5, lettera a)» con le parole «e 5», per una esigenza di adeguamento della norma alle modifiche apportate dal medesimo art. 24 e lasciando immutate le previgenti previsioni della norma.

La parte della disposizione su cui si appuntano le censure del ricorrente, quella che stabilisce la maggiorazione del 50 per cento delle aliquote per i rifiuti che provengono da comuni ubicati fuori del territorio regionale, non è, pertanto, stata introdotta dalla norma impugnata che, come rilevato, si è limitata ad eliminare il riferimento alla lettera a) del comma 5; invero tale lettera non era più esistente, stante la riformulazione dell'intero comma 5, come prevista dalla lettera d) dello stesso art. 24.

Pertanto l'impugnativa del Presidente del Consiglio dei ministri va dichiarata inammissibile, poiché riguarda in realtà disposizioni già contenute nel testo originario del comma 8 dell'art. 53 della legge regionale n. 10 del 2003, a suo tempo non impuginate.

La giurisprudenza di questa Corte è, infatti, costante nel ritenere che i termini per la notifica e per il deposito del ricorso devono intendersi stabiliti a pena di decadenza, perché se così non fosse le controversie fra lo Stato e le regioni potrebbero essere «instaurate sine die» (ex multis, sentenza n. 121 del 2010).

Né, nel caso in esame, trattandosi della modifica di un semplice inciso contenuto nella norma, ricorre un'ipotesi di novazione della fonte che, altrimenti, avrebbe potuto consentire l'impugnazione della legge che avesse riprodotto una precedente disciplina non impugnata (ex multis, sentenza n. 9 del 2010).

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 15, commi 1, 3 e 4, della legge della Regione Lombardia 6 agosto 2021, n. 15 (Assestamento al bilancio 2021-2023 con modifiche di leggi regionali), promosse, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 17 della legge reg. Lombardia n. 15 del 2021, promosse, in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettera m), e terzo, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 24 della legge reg. Lombardia n. 15 del 2021, promosse, in riferimento agli artt. 3, 41, 117, secondo comma, lettera s), e 120 Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 2, della legge reg. Lombardia n. 15 de

l 2021, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), 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 6 ottobre 2022.

F.to:

Silvana SCIARRA, Presidente

Giulio PROSPERETTI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 27 ottobre 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 6 ottobre 2022, n. 229

Materia: tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

Parametri invocati: artt. 9 e 117, primo e secondo comma, lettera s), della Costituzione e il principio di leale collaborazione, artt. 3 e 97 della Costituzione

Giudizio: in via principale

Ricorrenti: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 1 della legge della Regione Toscana 30 dicembre 2020, n. 101 (Disposizioni concernenti gli interventi sugli edifici a destinazione d'uso industriale o artigianale e commerciale al dettaglio. Proroga del termine per la presentazione dei titoli abilitativi degli interventi edilizi straordinari. Modifiche alla l.r. 24/2009), che modifica l'art. 3-bis della legge della Regione Toscana 8 maggio 2009, n. 24 recante «Misure urgenti e straordinarie volte al rilancio dell'economia e alla riqualificazione del patrimonio edilizio esistente»

Esito:

- 1) non fondatezza in riferimento agli artt. 9 e 117, primo e secondo comma, lettera s), della Costituzione e al principio di leale collaborazione;
- 2) inammissibilità in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione.

Estensore nota: Sofia Zanobini

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Toscana 30 dicembre 2020, n. 101 (Disposizioni concernenti gli interventi sugli edifici a destinazione d'uso industriale o artigianale e commerciale al dettaglio. Proroga del termine per la presentazione dei titoli abilitativi degli interventi edilizi straordinari. Modifiche alla l.r. 24/2009), in riferimento agli artt. 3, 9, 97 e 117, primo e secondo comma, lettera s), Cost. e al principio di leale collaborazione tra Stato e Regione.

Con il primo motivo di ricorso il ricorrente lamenta la violazione degli artt. 9 e 117, primo comma, quest'ultimo in relazione agli artt. 5 e 6 della Convenzione europea sul paesaggio, e secondo comma, lettera s), Cost., in relazione agli artt. 135, 143 e 145 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137).

La disposizione impugnata, nel modificare l'art. 3-bis della legge della Regione Toscana 8 maggio 2009, n. 24 recante «Misure urgenti e straordinarie volte al rilancio dell'economia e alla riqualificazione del patrimonio edilizio esistente», che costituisce il cosiddetto Piano casa per la Toscana, estende alle unità immobiliari aventi destinazione d'uso commerciale al dettaglio le misure straordinarie già previste per gli edifici a destinazione d'uso industriale o artigianale dal citato art. 3-bis, che consente interventi di addizione volumetrica o sostituzione edilizia, con un incremento massimo del venti per cento della superficie utile lorda.

A giudizio del ricorrente risulterebbe lesa la sfera di competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente ed il principio di leale collaborazione, in quanto la normativa impugnata nel consentire che gli interventi edilizi su unità immobiliari a destinazione d'uso commerciale al dettaglio vengano realizzati in deroga alla pianificazione urbanistica consentirebbe anche una deroga alle previsioni del piano paesaggistico, approvato in Toscana nel 2015. In particolare, la norma regionale ometterebbe di richiamare espressamente i principi di elaborazione congiunta Stato - Regione, inderogabilità e prevalenza del piano paesaggistico sanciti dagli artt. 135,

143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio e, dunque, non conterrebbe alcuna clausola di salvaguardia delle previsioni del piano paesaggistico della Toscana. Diversamente, il miglioramento del riutilizzo degli edifici aventi destinazione commerciale al dettaglio avrebbe dovuto trovare la propria disciplina all'interno del piano paesaggistico e non essere disposto unilateralmente, come nel caso in esame.

Occorre, altresì, evidenziare che il ricorrente, nell'illustrazione del ricorso, fa riferimento anche all'art. 2 della legge regionale impugnata che, nel modificare l'art. 7, comma 2, del Piano casa per la Toscana, introduce per tutte le misure straordinarie una proroga di due anni del termine per la presentazione dei titoli abilitativi necessari, quali la segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), o la richiesta del permesso di costruire, slittato al 31 dicembre 2022.

La Regione Toscana avrebbe dunque non soltanto esteso l'applicazione della misura straordinaria sopra richiamata agli immobili destinati al commercio al dettaglio ma l'avrebbe anche prorogata di ulteriori due anni, dal 31 dicembre 2020, termine già prorogato, fino al 31 dicembre 2022. Ciò sarebbe accaduto nonostante l'avvenuta approvazione del piano paesaggistico regionale d'intesa con lo Stato, posto al vertice della gerarchia dei piani.

Sarebbe, inoltre, violato l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 5 e 6 della citata Convenzione europea del paesaggio, secondo cui il territorio dovrebbe essere oggetto di pianificazione e specifica tutela nella sua interezza, sia con riferimento ai beni soggetti a vincolo, sia a quelli non vincolati. Tali prescrizioni sarebbero confluite nell'art. 135 cod. beni culturali, che imporrebbe alle regioni la pianificazione dell'intero territorio, con riqualificazione delle aree compromesse o degradate, anche se non soggette a vincolo.

Infine, l'estensione della disciplina derogatoria concorrerebbe ad aumentare il numero degli interventi consentiti, determinando la diminuzione del livello della tutela ambientale e, dunque, il contrasto con l'art. 9 Cost., che sancisce la rilevanza della tutela del paesaggio quale interesse primario e assoluto.

A parere della Corte le questioni di legittimità costituzionale, in quanto strettamente connesse, possono essere esaminate congiuntamente dal momento che si incentrano sulla deroga alla pianificazione paesaggistica e all'obbligo di pianificazione congiunta, censurata in riferimento agli artt. 9 e 117, primo e secondo comma, lettera s), Cost., e al principio di leale collaborazione.

Secondo il recente orientamento giurisprudenziale della Corte, la condizione per realizzare l'obiettivo di una tutela organica dell'ambiente e del paesaggio, quale bene complesso ed unitario considerato dalla giurisprudenza costituzionale un valore primario ed assoluto che costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni, nonché a quelle residuali, in materia di governo del territorio, è data dal rispetto del sistema di pianificazione delineato dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, ovvero dalla concertazione del piano paesaggistico tra Stato e regione (art. 135, comma 1, terzo periodo, cod. beni culturali) e dalla immediata prevalenza di quest'ultimo rispetto alle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici.

Il principio di prevalenza della tutela paesaggistica deve essere declinato nel senso che al legislatore regionale è impedito, nell'esercizio di proprie competenze sia residuali sia concorrenti «adottare normative che deroghino o contrastino con norme di tutela paesaggistica che pongono obblighi o divieti, ossia con previsioni di tutela in senso stretto, ma, altresì, introdurre limiti o condizioni, in qualsiasi forma, senza che ciò sia giustificato da più stringenti ragioni di tutela, le quali possono se del caso trovare riconoscimento anche negli strumenti urbanistici regionali o comunali, tanto più, poi, se dette limitazioni trovino giustificazione in mere esigenze urbanistiche» (sentenza n. 74 del 2021; nello stesso senso, sentenze n. 24 del 2022, n. 141 e n. 54 del 2021, n. 240 del 2020, n. 86 del 2019, n. 178, n. 68 e n. 66 del 2018).

L'assunto, tuttavia, del ricorrente secondo il quale l'omesso richiamo da parte della legge regionale impugnata del piano paesaggistico e delle previsioni di tutela del codice di settore, nel caso di specie il cod. beni culturali, equivalga a una deroga, con la conseguente violazione della

competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia dell'ambiente e dei beni culturali non è condivisibile.

Secondo la Corte, come già affermato nella sentenza n. 187 del 2022, tale omesso richiamo espresso non determina di per sé l'illegittimità costituzionale della disposizione, ogni volta che quest'ultima sia suscettibile di interpretazione conforme ai criteri di competenza legislativa dettati dalla Costituzione e non abbia quindi l'effetto di sottrarre interventi urbanistici o edilizi alle previsioni del codice di settore e del piano paesaggistico.

La Corte evidenzia che a tale conclusione si possa sicuramente pervenire nel caso in cui il piano paesaggistico sia vigente nell'ordinamento regionale, come nel caso della regione Toscana. In tale circostanza esso sarà immediatamente prevalente su eventuali prescrizioni difformi contenute negli strumenti urbanistici e la norma oggetto di censura potrà essere intesa nel senso di includere il rispetto del codice di settore e delle invocate prescrizioni in esso contenute, tra cui il principio di prevalenza del piano paesaggistico, anche in mancanza di esplicita clausola di salvaguardia. Diversamente, in assenza del piano paesaggistico, occorrerà maggiore cautela nel valutare la portata precettiva delle norme che intersechino profili attinenti con tale pianificazione, perché andrà evitato il rischio che le competenze legislative concorrenti, legittimamente esercitate in quanto afferenti al governo del territorio, determinino il consolidamento di situazioni tali da ostacolare lo sviluppo della pianificazione paesaggistica.

La Corte, infine, nell'escludere la violazione del piano paesaggistico, in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., esclude anche la compromissione delle aree non oggetto di vincolo, sostenuta richiamando la Convenzione europea sul paesaggio in relazione all'art. 117, primo comma, Cost. Allo stesso modo, ritiene non fondati i profili di illegittimità costituzionale legati alla violazione del principio di leale collaborazione.

La Corte, pertanto, dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale.

Con il secondo motivo di ricorso il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta la violazione degli artt. 3 e 97 Cost.

A parere del ricorrente la disposizione impugnata contrasterebbe con i principi di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione, in quanto l'estensione degli interventi in deroga ad una ulteriore tipologia di edifici, con ulteriore ampliamento delle premialità volumetriche, unitamente alle continue proroghe pluriennali disposte dal legislatore regionale, avrebbe reso stabile una misura invece concepita come temporanea, in evidente contrasto con il carattere straordinario ed eccezionale della disciplina del Piano casa.

Sebbene la Corte affermi che un ripetuto protrarsi delle proroghe si possa ritenere irragionevole, posto che tende nel tempo a rendere definitiva una disciplina nata come transitoria, e che tale prolungato e più volte ripetuto protrarsi delle proroghe possa esporre a rischio il buon andamento dell'azione amministrativa nella tutela del territorio e nello sviluppo urbanistico, consegnandola ad una dimensione perennemente instabile e precaria, tali considerazioni non afferiscono al contenuto precettivo della disposizione impugnata.

L'efficacia temporale dell'attività in deroga viene infatti, come detto, disciplinata dall'art. 2 della legge regionale Toscana n. 101 del 2020, ma questa disposizione non è stata impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri.

La Corte, pertanto, dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale.

SENTENZA N. 229
ANNO 2022

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Silvana SCIARRA; Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Toscana 30 dicembre 2020, n. 101 (Disposizioni concernenti gli interventi sugli edifici a destinazione d'uso industriale o artigianale e commerciale al dettaglio. Proroga del termine per la presentazione dei titoli abilitativi degli interventi edilizi straordinari. Modifiche alla l.r. 24/2009), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 1°-3 marzo 2021, depositato in cancelleria il 2 marzo 2021, iscritto al n. 10 del registro ricorsi 2021 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 11, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;

udito nell'udienza pubblica del 4 ottobre 2022 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

uditi l'avvocato dello Stato Maria Gabriella Mangia per il Presidente del Consiglio dei ministri, in collegamento da remoto, ai sensi dell'art. 2), punto 2), della delibera della Corte del 23 giugno 2022, e l'avvocato Marcello Cecchetti per la Regione Toscana;

deliberato nella camera di consiglio del 6 ottobre 2022.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con ricorso depositato il 2 marzo 2021 (reg. ric. n. 10 del 2021), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento agli artt. 3, 9, 97 e 117, primo e secondo comma, lettera s), Cost. e al principio di leale collaborazione tra Stato e Regione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Toscana n. 101 del 2020.

La disposizione impugnata, nel modificare l'art. 3-bis della legge reg. Toscana 8 n. 24 del 2009, recante il cosiddetto Piano casa per la Toscana, estende alle unità immobiliari aventi destinazione d'uso commerciale al dettaglio le misure straordinarie già previste per gli edifici a destinazione d'uso industriale o artigianale dal citato art. 3-bis, che consente interventi di addizione volumetrica o sostituzione edilizia, con un incremento massimo del venti per cento della superficie utile lorda (gli artt. 3 e 4 disciplinano invece le misure straordinarie sugli edifici abitativi).

Nell'illustrazione delle censure, il ricorrente menziona anche l'art. 2 della legge regionale impugnata che, nel modificare l'art. 7, comma 2, del Piano casa per la Toscana, introduce per tutte le misure straordinarie una proroga di due anni del termine per la presentazione dei titoli abilitativi necessari, quali la SCIA, o la richiesta del permesso di costruire, slittato al 31 dicembre 2022. Il termine originario (fissato al 31 dicembre 2010) era già stato oggetto di numerose proroghe, l'ultima delle quali disposta, sino al 31 dicembre 2020, dall'art. 6 della legge reg. Toscana n. 74 del 2018.

2.– Il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta la violazione degli artt. 9 e 117, commi primo e secondo, lettera s), Cost. e del principio di leale collaborazione, deducendo quali parametri

interposti gli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali, nonché gli artt. 5 e 6 della Convenzione europea sul paesaggio.

2.1.– Il ricorrente sostiene anzitutto che la disposizione impugnata violi la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dei beni culturali (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.), in quanto – nel derogare in via generale agli strumenti urbanistici – consentirebbe che gli interventi edilizi sulle unità immobiliari aventi destinazione d'uso commerciale al dettaglio vengano realizzati anche in deroga alle previsioni del piano paesaggistico, approvato in Toscana con delibera del Consiglio regionale n. 37 del 2015, con ulteriore violazione dell'art. 9 Cost., a causa della compromissione della tutela ambientale che ne conseguirebbe.

Questo perché la norma oggetto di censura ometterebbe di richiamare espressamente il vincolo di elaborazione congiunta tra Stato e Regione Toscana, inderogabilità e prevalenza del piano paesaggistico sancito dagli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali e, al contempo, non conterrebbe alcuna clausola di salvaguardia delle previsioni del piano paesaggistico, che all'epoca dell'entrata in vigore del Piano casa per la Toscana non era ancora stato approvato.

Ad avviso del ricorrente, inoltre, l'efficacia derogatoria al piano paesaggistico ad opera della disposizione impugnata troverebbe conferma in quanto disposto dall'art. 5, comma 2, del Piano casa per la Toscana che, nell'escludere dal proprio ambito applicativo i beni culturali e alcuni beni paesaggistici (centri storici e immobili collocati nelle aree naturali protette), avvalorerebbe la realizzabilità degli interventi straordinari in relazione ai rimanenti beni vincolati, oltre che a buona parte del paesaggio non vincolato.

2.2.– In secondo luogo, sarebbe violato l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 5 e 6 della citata Convenzione europea del paesaggio, secondo cui il territorio dovrebbe essere oggetto di pianificazione e specifica tutela anche per quanto concerne le aree non vincolate.

Tali prescrizioni sarebbero confluite nell'art. 135 cod. beni culturali, che imporrebbe alle regioni la pianificazione dell'intero territorio, con riqualificazione delle aree compromesse o degradate, anche se non soggette a vincolo.

Di conseguenza, l'inderogabilità del piano paesaggistico non sarebbe garantita –secondo il Presidente del Consiglio dei ministri – neppure per le aree non vincolate. Invero, la disposizione impugnata consentirebbe interventi edilizi in deroga agli strumenti urbanistici, anche nella parte in cui recepiscono gli indirizzi e le direttive del piano paesaggistico cui sono tenuti a conformarsi.

2.3.– Infine, la compromissione della pianificazione paesaggistica, soggetta al principio di congiunta elaborazione tra Stato e regione, lederebbe il principio di leale collaborazione, perché in contraddizione con l'approvazione, da parte della Regione Toscana, del piano paesaggistico nel 2015.

2.4.– Le questioni di legittimità costituzionale, in quanto strettamente connesse, possono essere esaminate in una prospettiva unitaria.

Esse si incentrano sulla deroga alla pianificazione paesaggistica e all'obbligo di pianificazione congiunta, censurata in riferimento agli artt. 9 e 117, primo e secondo comma, lettera s), Cost., e al principio di leale collaborazione.

2.5.– La tutela ambientale e paesaggistica – gravando su un bene complesso ed unitario, considerato dalla giurisprudenza costituzionale un valore primario ed assoluto – «costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali, nonché a quelle residuali» (sentenza n. 201 del 2021; nonché, da ultimo, sentenze n. 187 e n. 106 del 2022).

Il sistema di pianificazione delineato dal codice di settore rappresenta, dunque, attuazione dell'art. 9, secondo comma, Cost. ed è funzionale a una tutela organica e di ampio respiro, che non tollera interventi frammentari e incoerenti (da ultimo, sentenze n. 187, n. 45 e n. 24 del 2022, n. 219 e n. 74 del 2021).

La condizione per realizzare questo obiettivo è la concertazione del piano paesaggistico tra Stato e regione (art. 135, comma 1, terzo periodo, cod. beni culturali), la sua cogenza per gli strumenti urbanistici dei comuni, delle città metropolitane e delle province, la sua non derogabilità da piani o progetti nazionali o regionali di sviluppo economico, nonché la sua immediata prevalenza rispetto

alle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici, come sancito dall'art. 145, comma 3, cod. beni culturali (ex plurimis, sentenze n. 187 e n. 45 del 2022 e n. 261 del 2021).

Sulla base di tale premessa, il principio di prevalenza della tutela paesaggistica deve essere declinato nel senso che al legislatore regionale è impedito, nell'esercizio di proprie competenze – siano esse residuali o concorrenti – «adottare normative che derogano o contrastino con norme di tutela paesaggistica che pongono obblighi o divieti, ossia con previsioni di tutela in senso stretto, ma, altresì, introdurre limiti o condizioni, in qualsiasi forma, senza che ciò sia giustificato da più stringenti ragioni di tutela, le quali possono se del caso trovare riconoscimento anche negli strumenti urbanistici regionali o comunali, tanto più, poi, se dette limitazioni trovino giustificazione in mere esigenze urbanistiche» (sentenza n. 74 del 2021; nello stesso senso, sentenze n. 24 del 2022, n. 141 e n. 54 del 2021, n. 240 del 2020, n. 86 del 2019, n. 178, n. 68 e n. 66 del 2018).

In considerazione di tali presupposti, ripetutamente affermati (sentenze n. 187 del 2022, n. 201, n. 124, n. 74, n. 54 e n. 29 del 2021 e n. 189 del 2016), questa Corte ha statuito che l'omessa indicazione, da parte di una norma regionale, della espressa necessità di rispettare il piano paesaggistico e il codice di settore, non determina di per sé l'illegittimità costituzionale della disposizione, ogni volta che quest'ultima sia suscettibile di interpretazione conforme ai criteri di competenza legislativa dettati dalla Costituzione e non abbia quindi l'effetto di sottrarre interventi urbanistici o edilizi alle previsioni del codice di settore e del piano paesaggistico, «dotate di immediata forza cogente, in difetto di esplicite indicazioni di segno contrario» (sentenza n. 24 del 2022).

Nella sentenza n. 124 del 2021, questa Corte ha fatto applicazione dell'indicato principio con riferimento ad una norma regionale che, seppur non attuativa della disciplina del Piano casa, derogava in via generale agli strumenti di pianificazione urbanistica. In tale pronuncia, nel sancire che il principio di prevalenza della tutela paesaggistica può ritenersi violato solo a fronte di disposizioni regionali che contengono deroghe espresse a disposizioni specifiche del codice di settore (ex multis sentenze n. 141, n. 74 e n. 54 del 2021), questa Corte ha precisato che la norma regionale che deroghi in via generale agli strumenti di pianificazione urbanistica non integra di per sé anche una deroga alle prescrizioni del richiamato Codice dei beni culturali e del paesaggio. In tal caso, infatti, occorre rifarsi al dato testuale e sistematico della disposizione regionale, al fine di verificare se la stessa deroghi esplicitamente al codice di settore, risultando peraltro del tutto irrilevante che quest'ultimo non sia oggetto di espresso richiamo.

Con la sentenza di questa Corte n. 170 del 2021, il medesimo principio ha trovato applicazione proprio con riguardo a disposizioni regionali attuative della disciplina del Piano casa, che – in quanto attinenti alla normativa urbanistica ed edilizia – vanno ascritte alla competenza legislativa concorrente delle regioni in materia di «governo del territorio», ai sensi di quanto disposto dall'art. 117, comma terzo, Cost. (su quest'ultimo aspetto, sentenza n. 217 del 2020).

La richiamata sentenza n. 170 del 2021 ha affermato che una disciplina regionale volta ad ampliare, mediante proroga, il numero degli interventi assentibili in contrasto con la disciplina urbanistica non interferisce per ciò solo con il diverso profilo della tutela del paesaggio: invero, il «valore unitario e prevalente della pianificazione paesaggistica [...] mantiene intatta la sua forza imperativa anche con riguardo alle leggi regionali attuative del “piano casa”, piano che, pur nelle sue differenti versioni, deve essere sottoposto a stretta interpretazione per quel che attiene alla sua portata derogatoria».

È alla luce di tali principi che si devono ora vagliare le censure oggetto del primo motivo di ricorso.

2.6. – Le questioni non sono fondate, nei termini di seguito precisati.

2.7.– Sulla base della giurisprudenza appena citata, non è condivisibile l'assunto del ricorrente per cui l'omesso richiamo da parte della legge regionale impugnata del piano paesaggistico e delle previsioni di tutela del codice di settore equivalga a una deroga, con la conseguente violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia dell'ambiente e dei beni culturali.

Tale giurisprudenza costituzionale ha peraltro trovato recente conferma nella sentenza n. 187 del 2022, invocata dalla difesa regionale, nel cui ambito ne è stata precisata la portata con riferimento alle regioni, quale è la Regione Toscana, munite di piano paesaggistico. Si è dapprima ribadito il menzionato principio per cui l'omessa indicazione, da parte di una norma regionale, della espressa necessità di rispettare il piano paesaggistico e il codice di settore, non ne determina di per sé l'illegittimità costituzionale, ogni volta che quest'ultima sia suscettibile di interpretazione conforme ai criteri di competenza legislativa dettati dalla Costituzione. La sentenza indicata ha altresì specificato che «[è] però evidente che tale conclusione presuppone che la pianificazione paesaggistica sia vigente, perché in tal caso essa è immediatamente prevalente su eventuali prescrizioni difformi contenute negli strumenti urbanistici. Viceversa, quando [...] il piano paesaggistico manca, occorre maggiore cautela nel valutare la portata precettiva delle norme che intersechino profili attinenti con tale pianificazione. Non perché la Regione non possa in nessun caso attivare le proprie competenze legislative, ma perché va evitato il rischio che esse, afferendo [...] al governo del territorio, permettano il consolidamento di situazioni tali da ostacolare il compiuto sviluppo della pianificazione paesaggistica».

La circostanza che la Regione Toscana sia dotata di piano paesaggistico è, dunque, sufficiente ad escludere la necessità di un rinvio esplicito sia al codice di settore, sia al piano paesaggistico.

Inoltre, non risultano in alcun modo derogate dalla legge regionale sul Piano casa, come modificata dalla norma impugnata, le disposizioni che richiedono per la realizzazione degli interventi edilizi il rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche.

Per l'effetto, la norma oggetto di censura ben può essere intesa – in termini compatibili con l'ordinamento costituzionale – nel senso di includere il rispetto del codice di settore e delle invocate prescrizioni in esso contenute (artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali), tra cui il principio di prevalenza del piano paesaggistico, che deve ritenersi operante anche in assenza di esplicita clausola di salvaguardia.

Una volta escluso che la normativa impugnata possa pregiudicare, in violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., le prescrizioni recate o riservate al piano paesaggistico, che concerne l'intero territorio regionale, ne deriva la non fondatezza della censura che, richiamando la Convenzione europea sul paesaggio, lamenta – in relazione all'art. 117, primo comma, Cost. – la compromissione delle aree non oggetto di vincolo.

Allo stesso modo, si rivelano non fondati i profili di illegittimità costituzionale legati alla violazione del principio di leale collaborazione.

3.– Il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta, infine, la violazione degli artt. 3 e 97 Cost.

La disposizione impugnata contrasterebbe con i principi di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione, in quanto l'estensione degli interventi in deroga ad una ulteriore tipologia di edifici, con ulteriore ampliamento delle premialità volumetriche, unitamente alle continue proroghe pluriennali disposte dal legislatore regionale, avrebbe reso stabile una misura invece concepita come temporanea, in evidente contrasto con il carattere straordinario ed eccezionale della disciplina del Piano casa.

La portata di siffatta disciplina derogatoria sarebbe – sempre ad avviso della difesa statale – manifestamente irragionevole, anche perché si porrebbe al di fuori di qualsivoglia valutazione unitaria del territorio da parte delle amministrazioni. Ciò in violazione del principio fondamentale in materia di governo del territorio, sotteso all'intero impianto della legge urbanistica e sue successive modificazioni, secondo il quale gli interventi di trasformazione edilizia sarebbero consentiti soltanto nel quadro delle procedure di pianificazione urbanistica, sia di livello regionale sia di livello locale, che esercita una funzione di disciplina degli usi del territorio necessaria e insostituibile, in quanto idonea a fare sintesi dei molteplici interessi, anche di rilievo costituzionale, che afferiscono a ciascun ambito territoriale.

Il ricorrente prospetta, inoltre, un ulteriore profilo di irragionevolezza riferibile al possibile contrasto della normativa regionale, che consente la deroga agli strumenti urbanistici, con il principio di prevalenza del piano paesaggistico regionale, al quale i piani subordinati devono necessariamente

conformarsi. La possibile deroga a questi ultimi, che hanno l'obbligo di recepire le prescrizioni inderogabili del piano e che fanno propri gli indirizzi e le direttive dello stesso, potrebbe infatti tradursi nella deroga al Piano paesaggistico regionale approvato nel 2015. Ciò sarebbe in sé contraddittorio, e quindi irragionevole, in quanto, da una parte, la Regione approva il piano paesaggistico e, dall'altra, reitera ed anzi amplia la portata di disposizioni eccezionali derogatorie al piano stesso.

3.1.– La Regione Toscana eccepisce l'inammissibilità delle questioni, in quanto il ricorrente, in luogo dell'art. 2 della legge reg. Toscana n. 101 del 2020, che prevede la proroga del termine per la presentazione dei titoli abilitativi necessari alla realizzazione di tutti gli interventi in deroga agli strumenti urbanistici, si sarebbe limitato ad impugnare il solo art. 1 della medesima legge regionale, relativo all'estensione degli interventi in deroga.

3.2.– Questa Corte, al fine di valutare la predetta eccezione, non può esimersi dal rilevare – in ciò aderendo alle obiezioni sollevate nella memoria del Presidente del Consiglio dei ministri – che reiterate proroghe di una disciplina eccezionale e transitoria, volta ad apportare deroghe alla pianificazione urbanistica al fine di consentire interventi edilizi di carattere straordinario, possono compromettere l'imprescindibile visione di sintesi, necessaria a ricondurre ad un assetto coerente i molteplici interessi che afferiscono al governo del territorio ed intersecano allo stesso tempo l'ambito della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.).

Difatti, proprio con riguardo ad alcune legislazioni regionali sul cosiddetto Piano casa – vale a dire a quelle sole che, tra le molte altre, il Presidente del Consiglio dei ministri ha deciso negli anni di impugnare in via principale – questa Corte ha già sottolineato che «[i]l prolungato succedersi delle proroghe di una disciplina derogatoria, in contrasto con le esigenze di una regolamentazione organica e razionale dell'assetto del territorio, presenta un innegabile rilievo» (sentenze n. 24 del 2022 e n. 170 del 2021). Inoltre, la previsione di «interventi parcellizzati, svincolati da una coerente e stabile cornice normativa di riferimento, trascura l'interesse all'ordinato sviluppo edilizio, proprio della pianificazione urbanistica» (sentenza n. 24 del 2022; nello stesso senso sentenza n. 219 del 2021).

Resta fermo quindi che un ripetuto protrarsi delle proroghe si presume irragionevole, posto che tende nel tempo a rendere definitiva una disciplina nata come transitoria.

Tale prolungato e più volte ripetuto protrarsi delle proroghe espone a rischio il buon andamento dell'azione amministrativa nella tutela del territorio e nello sviluppo urbanistico, consegnandola ad una dimensione perennemente instabile e precaria.

Del resto, sin dalla sua formulazione originaria, è proprio l'art. 1 del Piano casa per la Toscana a presupporre che «[l]a presente legge ha carattere straordinario», in conformità alla disciplina nazionale relativa al Piano casa.

3.3.– Dette considerazioni, tuttavia, non afferiscono al contenuto precettivo della disposizione impugnata.

Con il richiamato art. 1, infatti, il legislatore toscano ha esteso l'oggetto degli interventi in deroga, rispetto alla previgente disciplina, fino a ricomprendere determinate unità immobiliari aventi destinazione d'uso commerciale al dettaglio. Tale previsione investe, perciò, il contenuto dell'attività in deroga, ma non l'efficacia temporale di quest'ultima, che viene invece, come detto, disciplinata dall'art. 2 della legge reg. Toscana n. 101 del 2020; disposizione, questa, non impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Questa norma, anche con riferimento agli interventi ai quali si riferisce l'art. 1 impugnato, permette la presentazione della SCIA, o la richiesta del permesso di costruire, entro il 31 dicembre 2022, anziché entro il termine in precedenza vigente, e già più volte prorogato, del 31 dicembre 2020.

È perciò a tale norma che va imputato l'effetto di stabilizzazione di un regime eccezionale derogatorio, che il ricorrente pone a base delle questioni di legittimità costituzionale promosse. La mera caducazione dell'art. 1 della legge reg. Toscana n. 101 del 2020 non sarebbe pertanto idonea a far conseguire il risultato auspicato dal ricorrente (così la sentenza n. 68 del 2022 e, sia pur nell'ambito di un giudizio in via incidentale, le sentenze n. 239 del 2019 e n. 210 del 2015; similmente, le sentenze n. 22 del 2022 e n. 21 del 2020), in quanto – non travolgendo la proroga

introdotta dal successivo art. 2 – lascerebbe invariata la possibilità di realizzare, per altri due anni, le misure straordinarie già previste dal Piano casa per la Toscana.

In conclusione – e contrariamente a quanto dedotto dalla difesa statale – la lesione lamentata dal ricorrente deriva non solo dall’ampliamento dell’oggetto degli interventi, ma anche, e necessariamente, dalla circostanza che essi possono avere luogo nel termine introdotto dall’art. 2 della legge reg. Toscana n. 101 del 2020. In difetto di tale termine, infatti, nessun intervento potrebbe essere realizzato perché l’efficacia temporale della legge si sarebbe già esaurita.

3.4.– Alla luce di quanto appena precisato, non avendo il ricorso investito l’art. 2 della legge reg. Toscana n. 101 del 2020, va dunque accolta l’eccezione di inammissibilità formulata dalla regione resistente.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 1 della legge della Regione Toscana 30 dicembre 2020, n. 101 (Disposizioni concernenti gli interventi sugli edifici a destinazione d’uso industriale o artigianale e commerciale al dettaglio. Proroga del termine per la presentazione dei titoli abilitativi degli interventi edilizi straordinari. Modifiche alla l.r. 24/2009), promosse, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 1 della legge reg. Toscana n. 101 del 2020, promosse, in riferimento agli artt. 9 e 117, primo e secondo comma, lettera s), Cost., in relazione agli artt. 135, 143 e 145 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell’art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137) e alla legge 9 gennaio 2006, n. 14 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea sul paesaggio, fatta a Firenze il 20 ottobre 2000), nonché al principio di leale collaborazione, 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 6 ottobre 2022.

F.to:

Silvana SCIARRA, Presidente

Augusto Antonio BARBERA, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 15 novembre 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 5 ottobre 2022, n. 233

Materia: bilancio

Parametri invocati: artt. 32, 81 sesto comma, 117, comma secondo, lettere e) ed m), e terzo, e 119, primo, quarto e sesto comma, Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Ricorrente: Corte dei conti sezioni riunite in sede giurisdizionale, in speciale composizione

Oggetto: art. 6 della legge della Regione Siciliana 17 marzo 2016, n. 3 (*Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2016. Legge di stabilità regionale*)

Esito:

- illegittimità costituzionale per violazione 117, comma secondo, lettere e) ed m)
- inammissibilità delle restanti questioni

Estensore nota: Alessandra Cecconi

Sintesi:

Con la sentenza in oggetto viene esaminata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 della l.r. Sicilia n.3/2016 (*Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2016. Legge di stabilità regionale*): tale disposizione inserisce nel cd. perimetro sanitario - che le Regioni devono individuare nel bilancio ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011 e che individua l'area del bilancio regionale costituita dalle entrate e delle uscite relative al finanziamento della sanità - una spesa relativa all'ammortamento di un prestito ottenuto dal MEF.

La legge statale n. 244/2007 autorizzava, infatti, lo Stato ad anticipare Regione Siciliana e ad alcune altre Regioni "la liquidità necessaria per l'estinzione dei debiti contratti sui mercati finanziari e dei debiti commerciali cumulati fino al 31 dicembre 2005", prevedendo, altresì, l'obbligo di restituzione delle risorse ricevute in un periodo non superiore a trenta anni, risorse con le quali provvedere "all'immediata estinzione dei debiti pregressi per l'importo corrispondente".

La Corte effettua una complessa ricostruzione sia della vicenda processuale che ha portato a sollevare la questione (a seguito di impugnazione da parte del pubblico ministero contabile della decisione delle Sezioni riunite per la Regione Siciliana sulla parificazione del rendiconto regionale per l'esercizio finanziario 2019), sia del quadro normativo di riferimento.

La norma viene dichiarata illegittima per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. con riferimento alla competenza legislativa esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, in relazione alla norma interposta di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011. Tale disposizione ha, infatti, la funzione di garantire alle Regioni di essere in grado di assicurare i livelli essenziali di assistenza (LEA) e allo stesso tempo di rispondere "*in modo trasparente dei risultati della gestione sanitaria, senza confusione con quell[a] ordinaria*".

Rileva la Corte che il prestito ottenuto dalla Stato era finalizzato a fronteggiare le esigenze di cassa, al fine di consentire alle Regioni beneficiarie di estinguere debiti sanitari già iscritti nel loro bilancio o in quello dei loro enti, "*per cui si è caratterizzato per un vincolo di destinazione che si è impresso sul necessario utilizzo delle somme oggetto del finanziamento per pagare tempestivamente i debiti pregressi della sanità*".

Il rimborso del prestito statale, oggetto della norma censurata, ha, invece, quale causa la mera (e neutrale) restituzione delle somme prestate e risponde ad una pura logica finanziaria, risultando dunque del tutto estraneo al vincolo di destinazione riferito alle spese sanitarie.

Con la norma impugnata la Regione ha quindi inserito nel perimetro sanitario una spesa ad esso estranea, “*a danno di coperture che devono garantire la continuità di erogazione dei LEA*”: riduce le risorse per i LEA, ampliando invece la capacità di spesa nel settore non sanitario, cioè ordinario, del bilancio regionale (sul quale dovrebbe gravare l’onere dell’ammortamento del prestito). Con risultati analoghi a quelli già censurati dalla stessa Corte nella sentenza n.181/2015.

L’art. 6 oggetto del giudizio correla a una entrata certamente sanitaria (il Fondo sanitario) una spesa invece estranea a questo ambito, alterando così la struttura del perimetro sanitario prescritto dall’art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, la cui finalità di armonizzazione contabile risulta chiaramente elusa. Da qui la violazione della competenza esclusiva statale di cui all’art. 117 comma 2 lett.e) pubblici.

La norma risulta anche in contrasto con l’art. 117, comma 2, lettera m) Cost. in quanto, disattendendo le regole contabili del perimetro sanitario, all’onere per la restituzione del prestito allo Stato – spesa, per quanto in precedenza richiamato, non sanitaria – viene data copertura con le specifiche risorse ordinarie destinate alle spese correnti per il finanziamento e la garanzia dei LEA, distraendole così dalla loro originaria finalità.

SENTENZA N. 233
ANNO 2022

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Silvana SCIARRA; Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge della Regione Siciliana 17 marzo 2016, n. 3 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2016. Legge di stabilità regionale), promosso dalla Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale, in speciale composizione, nel procedimento vertente tra la Procura generale della Corte dei conti presso la sezione giurisdizionale d'appello per la Regione Siciliana e la Regione Siciliana, con ordinanza del 17 gennaio 2022, iscritta al n. 10 del registro ordinanze 2022 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 8, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di costituzione della Regione Siciliana;
udito nell'udienza pubblica del 4 ottobre 2022 il Giudice relatore Luca Antonini;
udito l'avvocato Giuseppa Mistretta per la Regione Siciliana;
deliberato nella camera di consiglio del 5 ottobre 2022.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 10 del 2022), la Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale, in speciale composizione, solleva questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge reg. Siciliana n. 3 del 2016, in riferimento, complessivamente, agli artt. 32, 81, sesto comma, 117, secondo comma, lettere e) ed m), e 119, primo, quarto e sesto comma, Cost.

La norma regionale censurata, nella formulazione originaria, stabilisce che: «[a] decorrere dall'esercizio finanziario 2016, per il finanziamento delle quote residue di capitale ed interessi del prestito sottoscritto ai sensi dell'articolo 2, comma 46, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 tra il Ministero dell'Economia e la Regione siciliana dell'importo annuo di 127.850 migliaia di euro, è autorizzato l'utilizzo di una quota del Fondo sanitario».

Il richiamato art. 2, comma 46, della legge n. 244 del 2007 ha autorizzato lo Stato ad anticipare alle Regioni Lazio, Campania e Molise e alla Regione Siciliana «la liquidità necessaria per l'estinzione dei debiti contratti sui mercati finanziari e dei debiti commerciali cumulati fino al 31 dicembre 2005»; in forza del successivo comma 47, le regioni interessate «sono tenute a restituire, in un periodo non superiore a trenta anni, le risorse ricevute» con le quali – ai sensi del comma 48 dello stesso art. 2 – esse «provvedono all'immediata estinzione dei debiti pregressi per l'importo corrispondente».

2.– Il giudice a quo è investito del ricorso proposto dal pubblico ministero contabile avverso la decisione delle Sezioni riunite per la Regione Siciliana sulla parificazione del rendiconto regionale per l'esercizio finanziario 2019.

Con tale impugnazione è contestato, tra l'altro, l'inserimento nel cosiddetto perimetro sanitario – che, ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, le regioni devono individuare nel loro bilancio –

di una spesa allo stesso ritenuta estranea, in quanto relativa all'ammortamento del prestito ottenuto dal MEF e oggetto della previsione di cui all'art. 6 della legge reg. Siciliana n. 3 del 2016, del quale il pubblico ministero ha eccepito la illegittimità costituzionale.

2.1.– L'ordinanza di rimessione argomenta la rilevanza delle questioni sollevate evidenziando che il richiamato art. 6 «incide[rebbe] sulla corretta determinazione del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2019, ossia sull'oggetto del giudizio di parificazione»: la rimozione della norma censurata condurrebbe infatti a un «peggioramento del disavanzo effettivo, che la Regione deve assumere a punto di riferimento nel ciclo di bilancio, ai fini delle variazioni in sede di assestamento».

In questi termini, la rimettente non condivide l'esito della decisione impugnata poiché questa, pur ritenendo irregolare l'inserimento nel perimetro sanitario dei due capitoli di spesa relativi al rimborso del prestito, e perciò escludendoli dalla parifica, «non ne [avrebbe] tratto le necessarie conseguenze» sulla determinazione del risultato di amministrazione.

2.2.– L'ordinanza, muovendo dal presupposto che la norma regionale «qualific[herebbe] la spesa per l'ammortamento dell'erogazione finanziaria alla stregua di una spesa "sanitaria"», inserendola nel relativo perimetro previsto dall'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, solleva plurime questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge reg. Siciliana n. 3 del 2016.

In particolare, sarebbero violati sia il principio dell'equilibrio di bilancio di cui all'art. 119, primo comma, Cost., perché la previsione regionale deresponsabilizzerebbe le autorità regionali «dal trovare adeguate risorse» per una spesa ordinaria, sia l'art. 119, quarto comma, Cost., in quanto «l'inclusione della spesa di ammortamento nel perimetro sanitario [determinerebbe] una riduzione automatica delle risorse disponibili per le funzioni attribuite».

Ancora, risulterebbero violati sia l'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., in quanto tale inclusione avverrebbe «senza rispettare il principio della separazione contabile necessaria per garantire l'effettiva erogazione dei LEA», sia, di conseguenza, l'art. 32 Cost.

Sotto un ulteriore profilo è poi prospettata la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., con riferimento alla competenza legislativa esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, in relazione alla norma interposta di cui al citato art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, poiché la Regione avrebbe inserito nel perimetro sanitario una spesa ad esso estranea, «a danno di coperture che devono garantire la continuità di erogazione dei LEA».

Inoltre, la stessa previsione «alter[erebbe] la struttura delle spese che concorrono a determinare il saldo del perimetro sanitario», in contrasto con la riserva di legge statale stabilita dall'art. 81, sesto comma, Cost. con riferimento alle norme fondamentali e ai criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci.

Un'ultima questione denuncia, infine, la violazione dell'art. 119, sesto comma, Cost., ravvisando nella norma regionale un «vizio di costituzionalità "derivato"» dalla circostanza che la legge n. 244 del 2007 (però espressamente ritenuta dal giudice a quo non rilevante nel suo giudizio), disattendendo la regola aurea prevista dalla citata disposizione costituzionale, avrebbe in sostanza dato copertura, attraverso l'indebitamento, a una spesa che non è di investimento, con l'ulteriore effetto che il bilancio regionale dovrebbe farsi carico della restituzione del trasferimento statale a suo tempo ricevuto a sostegno dei LEA, nonostante questo sia «una forma [di] copertura non consentita dalla Costituzione».

3.– In limine va rilevato che non è più attuale la richiesta, avanzata dalla Regione Siciliana nell'atto di costituzione, di sospendere il presente giudizio in attesa della pregiudiziale definizione dei conflitti di attribuzione dalla stessa promossi nell'ambito del medesimo procedimento davanti alle Sezioni riunite della Corte dei conti.

Tali giudizi, infatti, sono già stati decisi da questa Corte, con la sentenza n. 184 del 2022, dichiarando che spettava allo Stato, e per esso alla Corte dei conti odierna rimettente, «esercitare la funzione giurisdizionale» e quindi adottare la decisione di accoglimento del ricorso promosso dalla Procura generale presso la sezione giurisdizionale d'appello della Corte dei conti per la Regione Siciliana avverso la decisione di parifica del rendiconto della Regione Siciliana per l'esercizio finanziario 2019 resa dalle Sezioni riunite della Corte dei conti per la Regione Siciliana, a seguito

dell'entrata in vigore della legge della Regione Siciliana 30 settembre 2021, n. 26 (Approvazione del rendiconto generale della Regione per l'esercizio finanziario 2019 e del rendiconto consolidato dell'esercizio 2019 di cui al comma 8 dell'articolo 11 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118).

4.– In via preliminare, la difesa regionale eccepisce la inammissibilità delle questioni poiché, sull'assunto che la rilevanza debba valutarsi alla luce delle circostanze sussistenti al momento dell'ordinanza di rimessione, la promulgazione della legge regionale di approvazione del rendiconto, anteriore all'ordinanza medesima, avrebbe comportato nel giudizio a quo sia la cessazione della materia del contendere, sia, di fatto, «la decadenza della questione in esame».

L'eccezione è priva di fondamento in quanto, proprio con riferimento alla medesima vicenda processuale, la citata sentenza n. 184 del 2022 ha escluso che l'adozione della legge regionale di approvazione del rendiconto da parte dell'assemblea regionale possa costituire ostacolo all'emanazione della decisione nel giudizio di parificazione del rendiconto regionale innanzi alla Corte dei conti. Ciò che consente di confermare la validità dei presupposti processuali del giudizio a quo, già ritenuti sussistenti dallo stesso rimettente.

4.1.– Va condivisa la motivazione della rilevanza contenuta nell'ordinanza di rimessione.

Il giudice a quo, infatti, deve fare applicazione della norma censurata per decidere l'impugnazione avverso la decisione sulla parifica del rendiconto della Regione Siciliana per l'esercizio finanziario 2019, proposta dal pubblico ministero contabile ai sensi dell'art. 11, comma 6, lettera e), dell'Allegato 1 (Codice della giustizia contabile) al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174 (Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124). Ciò in quanto l'oggetto del giudizio di parificazione è la validazione del risultato di amministrazione, mediante un controllo di legittimità e/o regolarità dei dati contabili (sentenza n. 184 del 2022, punto 5.2. del Considerato in diritto).

In particolare, ove la disposizione censurata fosse costituzionalmente illegittima: a) la rata per l'anno 2019 del prestito regolato da tale norma andrebbe esclusa dalle poste passive del perimetro sanitario dell'esercizio; b) di conseguenza, il saldo di quest'ultimo registrerebbe un risultato positivo, essendo maggiore il totale delle entrate vincolate rispetto al totale delle spese legittimamente in esso computabili; c) per lo stesso importo andrebbe dunque ricalcolata in aumento la parte vincolata del risultato di amministrazione – ai sensi dell'art. 42, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011 – e, nella specie, rilevato il corrispondente peggioramento del disavanzo effettivo.

5.– Va, infine, disattesa la prospettata sopravvenuta «cessazione della materia del contendere» che, ad avviso della difesa regionale, discenderebbe dalla modifica apportata alla disposizione censurata dall'art. 113, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021, nel senso di abrogarla a partire dal 1° gennaio 2022.

Si tratta – a prescindere dalla irrivalenza della richiesta in un giudizio in via incidentale – di una modifica palesemente ininfluenza nel giudizio a quo nel quale, per la corretta determinazione del risultato di amministrazione dell'esercizio finanziario 2019, vengono in rilievo le previsioni allora vigenti, tra le quali la disposizione regionale censurata nella formulazione originaria.

6.– Le questioni sollevate in riferimento agli artt. 81, sesto comma, e 119, quarto e sesto comma, Cost. sono inammissibili.

6.1.– Quanto alla dedotta violazione dell'art. 81, sesto comma, Cost., l'ordinanza di rimessione non ne chiarisce minimamente i termini, omettendo di richiamare la 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) e non confrontandosi con le disposizioni della stessa eventualmente pertinenti, tra le quali quella di cui all'art. 9, sull'equilibrio dei bilanci delle regioni. Ciò comporta un'insufficiente motivazione della non manifesta infondatezza della questione sollevata.

6.2.– Altrettanto oscura è la dedotta violazione dell'art. 119, quarto comma, Cost., dal momento che non viene in alcun modo chiarito in quali termini la censurata norma regionale possa ledere un parametro diretto a tutelare l'autonomia regionale nelle sue relazioni con lo Stato.

6.3.– Infine, l'inammissibilità della questione sollevata in riferimento all'art. 119, sesto comma, Cost. discende dalla contraddittorietà della sua motivazione.

L'ordinanza di rimessione, infatti, censura l'art. 6 della legge reg. Siciliana n. 3 del 2016 per «un vizio di costituzionalità “derivato”» dalla violazione dell'art. 119, sesto comma, Cost., che l'ordinanza stessa imputa alla previsione della legge statale, che a suo tempo ha autorizzato il prestito alle regioni, di cui però esplicitamente avverte di non dovere fare applicazione e che, di conseguenza, non sottopone al vaglio di questa Corte. In questi termini la prospettazione di un'illegittimità costituzionale “derivata” rappresenta una intrinseca contraddizione, data l'assenza di ogni accertamento in merito al vizio che affliggerebbe la legge statale.

7.– All'esame delle questioni scrutinabili nel merito è opportuno premettere una sintetica ricostruzione del pertinente quadro normativo.

7.1.– È infatti significativo ricordare che la disposizione di cui all'art. 2, comma 46, della legge n. 244 del 2007, richiamata da quella regionale censurata, è stata espressamente adottata in attuazione di accordi sottoscritti tra lo Stato, le Regioni Lazio, Campania, Molise e la Regione Siciliana, i cui servizi sanitari si presentavano, in quel momento, in una situazione gravemente patologica, sia in relazione al debito pregresso sia riguardo ai disavanzi accumulati.

Pertanto, tale previsione statale è stata funzionale a concedere a queste Regioni, a fronte della sottoscrizione di specifici accordi diretti anche a responsabilizzarle nel risanamento strutturale dei rispettivi servizi sanitari, un'imponente anticipazione di liquidità – fino a 9.100 milioni di euro – da impiegare per l'estinzione dei debiti contratti sui mercati finanziari e dei debiti commerciali cumulati fino al 31 dicembre 2005.

Tale intervento si è aggiunto a un altro, di poco precedente, contenuto nell'art. 1, commi 1 e 3, del decreto-legge 20 marzo 2007, n. 23 (Disposizioni urgenti per il ripiano selettivo dei disavanzi pregressi nel settore sanitario, nonché in materia di quota fissa sulla ricetta per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale), convertito, con modificazioni, nella legge 17 maggio 2007, n. 64, con cui lo Stato ha stabilito un concorso straordinario, pari a 3.000 milioni di euro, nel ripiano dei disavanzi sanitari del periodo 2001-2005, per quelle regioni che, non più in grado di sanarli autonomamente, sottoscrivevano gli specifici piani di rientro prima richiamati (l'intervento ha pertanto riguardato, in concreto, le medesime Regioni sopra menzionate nonché la Regione Abruzzo, che non ha poi usufruito dell'anticipazione di liquidità).

7.2.– Tale excursus dimostra quindi, con tutta evidenza, l'insorgere di un contesto in cui, anche in difetto di adeguate regole contabili e di appropriati meccanismi di responsabilizzazione, la gestione della sanità di alcune regioni si è trovata in una situazione altamente deficitaria, determinando gravi disfunzioni ed esternalità negative di cui si è dovuto fare carico anche l'intero sistema nazionale.

7.3.– L'accordo sottoscritto con la Regione Siciliana il 31 luglio 2007 – così come quelli conclusi con le altre tre Regioni interessate – prevede all'art. 1, comma 4, che, a fronte del prestito statale, la Regione si impegni a versare annualmente e per trenta anni, a decorrere dal 2008, a titolo di rimborso allo Stato, l'importo ivi indicato, «specificamente individuato e finalizzato nel bilancio regionale»; inoltre, all'art. 6, comma 1, lettera d), è stabilito, a pena di nullità dell'accordo, l'impegno della Regione ad adottare «il provvedimento legislativo relativo alla copertura pluriennale del prestito previsto da parte dello Stato».

Questa condizione è stata adempiuta dalle quattro Regioni interessate all'anticipazione di liquidità; in particolare, la Regione Siciliana ha approvato l'art. 7 della legge della Regione Siciliana 21 agosto 2007, n. 17 (Assestamento tecnico del bilancio della Regione e del bilancio dell'Azienda delle foreste demaniali della Regione siciliana per l'anno 2007. Copertura del disavanzo del Servizio sanitario regionale relativo all'anno finanziario 2006). Tale disposizione, da un lato, ha autorizzato, a decorrere dall'esercizio finanziario 2008, l'impegno trentennale di 185 milioni di euro da versare annualmente in entrata del bilancio dello Stato; dall'altro lato, per la copertura ha previsto, al comma 5, «una quota annuale di pari importo del gettito derivante dalle tasse automobilistiche di spettanza regionale».

In disparte le prime due rate di restituzione del prestito, regolate dalla norma ora menzionata, nel periodo dal 2010 al 2015 la Regione Siciliana ha tuttavia erogato la rata annua utilizzando quote del Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS), avvalendosi della previsione speciale che ha consentito alle

regioni in piano di rientro, d'intesa con il Governo, di impiegarle «a copertura dei debiti sanitari [...] nel limite individuato nella delibera di presa d'atto dei singoli piani attuativi regionali da parte del CIPE» (art. 2, comma 90, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)»).

7.4.– Una volta esaurita l'operatività di quest'ultima previsione, l'iniziale disposizione regionale sulla copertura della restituzione del prestito statale è stata sostituita dall'art. 6 della legge reg. Siciliana n. 3 del 2016, oggetto delle odierne questioni di legittimità costituzionale, che ha autorizzato, a decorrere dall'esercizio finanziario 2016, l'utilizzo di una quota del Fondo sanitario per il finanziamento delle quote residue del prestito a suo tempo sottoscritto con il Ministero dell'economia e delle finanze.

8.– La questione sollevata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in relazione alla norma interposta di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, è fondata.

Tale disposizione del decreto legislativo in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici è specificamente funzionale, coerentemente con la rubrica della stessa (Trasparenza dei conti sanitari e finalizzazione delle risorse al finanziamento dei singoli servizi sanitari regionali), a evitare opacità contabili e indebite distrazioni dei fondi destinati alla garanzia dei LEA, ovvero proprio quei fenomeni che hanno concorso al determinarsi delle gravissime situazioni prima descritte.

Non a caso le prescrizioni dell'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011 si sviluppano in attuazione di un preciso criterio direttivo della legge di delega n. 42 del 2009, volto a prescrivere l'introduzione di classificazioni di bilancio connesse, tra le altre, alle «spese riconducibili al vincolo dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione» (art. 8, comma 1, lettera a, numero 1, della legge n. 42 del 2009).

È in questo senso che l'art. 20, al comma 1, richiede alle regioni di garantire, nell'ambito del bilancio, «un'esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale», al dichiarato «fine di consentire la confrontabilità immediata fra le entrate e le spese sanitarie iscritte nel bilancio regionale e le risorse indicate negli atti» di programmazione finanziaria sanitaria.

Per conseguire tale obiettivo nello stesso comma 1 si prescrive l'adozione di un'articolazione di capitoli di bilancio che consenta di garantire «separata evidenza» delle grandezze ivi tipizzate, la prima delle quali, nella sezione A) «[e]ntrate» (lettera a), indica il «finanziamento sanitario ordinario corrente quale derivante» dalle richiamate fonti di programmazione, cui corrisponde, alla lettera a) della sezione B) «[s]pesa», la «spesa sanitaria corrente per il finanziamento dei LEA [...]».

Per il perimetro sanitario così portato ad evidenza, sono poi fissate specifiche regole contabili che, come enuncia il successivo comma 2, sono volte a «garantire effettività al finanziamento dei livelli di assistenza sanitaria».

9.– In questi termini, il citato art. 20 «stabilisce condizioni indefettibili nella individuazione e allocazione delle risorse inerenti ai livelli essenziali delle prestazioni» (sentenza n. 197 del 2019), con «l'impossibilità di destinare risorse correnti, specificamente allocate in bilancio per il finanziamento dei LEA, a spese, pur sempre di natura sanitaria, ma diverse da quelle quantificate per la copertura di questi ultimi» (sentenza n. 132 del 2021).

Con l'unica eccezione, prevista dall'art. 30, comma 1, terzo periodo, dello stesso d.lgs. n. 118 del 2011, a favore di regioni che, gestendo «in maniera virtuosa ed efficiente le risorse correnti destinate alla garanzia dei LEA», nonché «conseguendo sia la qualità delle prestazioni erogate, sia i risparmi nel bilancio», «poss[on]o legittimamente mantenere i risparmi ottenuti e destinarli a finalità sanitarie più ampie» (sentenza n. 132 del 2021).

9.1.– La disposizione censurata non è al contrario inquadabile in quest'ultima fattispecie: la spesa in essa prevista, infatti, prescinde completamente sia dall'ipotesi di utilizzo di risparmi conseguenti a una gestione virtuosa, sia da finalità sanitarie.

Tale disposizione, infatti, da un lato, autorizza «l'utilizzo di una quota del Fondo sanitario» per finanziare le quote residue del prestito ottenuto dal MEF da regioni in piano di rientro, dall'altro, non ha natura sanitaria: mentre il debito regionale preesistente, da estinguere immediatamente con le

risorse anticipate, era sì attinente al settore sanitario, il debito di restituzione della liquidità, oggetto della norma censurata, ha invece un carattere meramente finanziario, in quanto diretto a rimborsare lo Stato e non più i fornitori del servizio sanitario.

In altri termini, il prestito assentito dalla legge n. 244 del 2007 ha fronteggiato le esigenze di cassa, al fine di consentire alle regioni di estinguere debiti sanitari già iscritti nel loro bilancio o in quello dei loro enti, per cui si è caratterizzato per un vincolo di destinazione che si è impresso sul necessario utilizzo delle somme oggetto del finanziamento per pagare tempestivamente i debiti pregressi della sanità. Per converso, il rimborso del prestito statale ha quale causa la mera (e neutrale) restituzione delle somme prestate e, dunque, rispondendo ad una pura logica finanziaria, è del tutto estraneo al vincolo di destinazione riferito alle spese sanitarie.

9.2.– Alla luce di quanto esposto, appare chiaro che la rata del prestito oggetto della norma regionale censurata nemmeno può rientrare nella tipologia elencata alla lettera c) della sezione B) «[s]pesa» di cui al comma 1 del richiamato art. 20 («spesa sanitaria per il finanziamento di disavanzo sanitario pregresso»).

Del resto, l'ordinanza di rimessione precisa correttamente che «la spesa di ammortamento del debito non può essere in alcun modo ritenuta equivalente alla copertura del disavanzo sanitario pur compreso nel perimetro [...], in quanto il disavanzo sanitario altro non è che la sintesi (in saldo) dell'esposizione del Servizio sanitario regionale verso i fornitori, ovvero un debito contabilmente “corrispettivo” all'erogazione del servizio».

Peraltro, la spesa per il finanziamento del disavanzo sanitario pregresso deve comunque essere coperta dalla corrispondente tipologia di entrata (prevista dallo stesso art. 20, comma 1, alla lettera c della sezione A «[e]ntrate») che, in base alle previsioni della normativa di settore, dovrebbe essere alimentata dall'incremento della leva fiscale regionale.

9.3.– Va infine considerato che, attraverso la norma censurata, la Regione realizza un'operazione che, a fronte della diminuzione delle risorse per i LEA, amplia la capacità di spesa nel settore non sanitario, cioè ordinario, del bilancio regionale (sul quale, invece, dovrebbe gravare l'onere dell'ammortamento del prestito).

È la stessa legge di stabilità regionale n. 3 del 2016, nella quale è presente il censurato art. 6, a dare atto – nel prospetto allegato richiamato dall'art. 74 della stessa – che gli effetti finanziari di tale disposizione consistono in «minori spese finali» per il bilancio regionale, ossia in «maggiori risorse» che altre previsioni della stessa legge regionale hanno contestualmente impiegato per spesa discrezionale.

In questi termini, si realizza un effetto non dissimile da quello stigmatizzato da questa Corte nella sentenza n. 181 del 2015, laddove l'improprio utilizzo da parte del legislatore regionale delle risorse ottenute a titolo di anticipazione di liquidità per l'estinzione di debiti commerciali, anche del settore sanitario, portava ad «ampliare la spesa di competenza dell'esercizio».

9.4.– La disposizione censurata correla quindi a una entrata certamente sanitaria (il Fondo sanitario) una spesa invece estranea a questo ambito, alterando così la struttura del perimetro sanitario prescritto dall'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, la cui finalità di armonizzazione contabile risulta chiaramente elusa.

È pertanto violata la competenza legislativa esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

10.– È altresì fondata la questione sollevata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.

Disattendendo le regole contabili del perimetro sanitario, all'onere per la restituzione del prestito allo Stato – spesa, come si è visto, non sanitaria – è stata data copertura con le specifiche risorse ordinarie destinate alle spese correnti per il finanziamento e la garanzia dei LEA, distraendole così dalla loro originaria finalità.

Né, al riguardo, hanno pregio i due argomenti opposti dalla difesa regionale.

Non il primo, rivolto a sostenere che l'erogazione dei LEA sarebbe stata comunque assicurata, perché, se negli anni dal 2016 al 2019 la Regione Siciliana ha raggiunto un punteggio finale tale da

essere complessivamente valutata come adempiente, è altrettanto vero che in ciascuno di tali anni, per alcuni specifici livelli di assistenza (relativi, ad esempio, ai settori della prevenzione e dell'assistenza agli anziani e ai disabili), la stessa ha riportato uno scostamento non accettabile del valore dell'indicatore dallo standard nazionale (come risulta dai documenti annualmente pubblicati dal Ministero della salute sul «Monitoraggio dei LEA attraverso la cd. Griglia LEA»).

Del resto anche questa Corte, nella sentenza n. 62 del 2020, ha rilevato che: «[d]alla istruttoria compiuta emerge che la Regione Siciliana ha ottenuto un punteggio pari a 160. Dai verbali della riunione congiunta del Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali con il Comitato permanente per la verifica dei LEA del 4 aprile 2019 e del 25 luglio 2019, in cui sono riportati gli esiti degli accertamenti sullo stato di attuazione del programma operativo di consolidamento e sviluppo 2016-2018, risulta che, pur in possesso del richiamato punteggio di 160, la Regione Siciliana presenta gravi criticità in relazione a singole categorie di prestazioni».

Pertanto, in disparte la circostanza che la prospettazione difensiva vorrebbe impropriamente escludere la denunciata violazione del parametro costituzionale al metro di una valutazione ex post, nel periodo considerato non vi è stata, come detto, la integrale erogazione dei LEA sul territorio siciliano.

Nemmeno il secondo argomento della difesa regionale è fondato.

Esso è diretto a sollecitare la considerazione di un meccanismo di salvaguardia dell'equilibrio finanziario del settore sanitario approntato dalla Regione mediante uno stanziamento di importo pari alle rate del prestito statale e che nell'esercizio 2019 è stato effettivamente attivato.

Senonché, la norma a cui la difesa regionale fa implicito riferimento – l'art. 4, commi 7 e 8, della stessa legge reg. Siciliana n. 3 del 2016 – non richiede alcuna verifica della erogazione dei LEA, ma si limita a considerare solo ed esclusivamente il profilo dell'equilibrio finanziario della gestione sanitaria.

D'altro canto, le tre deliberazioni della Giunta regionale siciliana che, nell'esercizio finanziario 2019, hanno applicato il citato comma 8, non contengono valutazioni in ordine all'assicurazione dei LEA, né con riguardo all'esercizio finanziario 2019 (dove tali valutazioni erano peraltro ancora in corso) né a quelli precedenti.

11.– Si deve pertanto dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 6 della legge reg. Siciliana n. 3 del 2016.

Restano assorbite le restanti censure formulate dalla Corte rimettente.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6 della legge della Regione Siciliana 17 marzo 2016, n. 3 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2016. Legge di stabilità regionale);

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge reg. Siciliana n. 3 del 2016, sollevate, in riferimento agli artt. 81, sesto comma, e 119, quarto e sesto comma, della Costituzione, dalla Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale, in speciale composizione, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 ottobre 2022.

F.to:

Silvana SCIARRA, Presidente

Luca ANTONINI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 21 novembre 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 6 ottobre 2022, n. 235

Materia: tutela dell'ambiente e dell'ecosistema; ordinamento penale

Parametri invocati: agli artt. 2, 3, 9, secondo comma, 97 e 117, secondo comma, lettere g), h), l), m) ed s), della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 2, 3 e 8 della legge della Regione Abruzzo 8 giugno 2021, n. 14 (Nuova disciplina del Parco naturale regionale Sirente Velino e revisione dei confini. Modifiche alla l.r. 42/2011)

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1 e 2, della l.r. Abruzzo 14/2021;
- illegittimità costituzionale dell'art. 8 della l.r. Abruzzo 14/2021, nella parte in cui ha sostituito l'art. 12, comma 2, lettera c), della l.r. Abruzzo 42/2011, n. 42, limitatamente al periodo in cui è stata in vigore (dal 10 giugno 2021 al 14 gennaio 2022);
- illegittimità costituzionale dell'art. 8 della l.r. Abruzzo 14 del 2021, nella parte in cui ha introdotto l'art. 12, comma 3, della l.r. Abruzzo 42/2011, là dove fa riferimento al personale di cui «alle lettere c) e d)» del comma 2, anziché «alla lettera d)» del medesimo comma 2;
- inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della l.r. Abruzzo 14/2021.

Estensore nota: Cesare Belmonte

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, 3 e 8 della legge della Regione Abruzzo 8 giugno 2021, n. 14 (Nuova disciplina del Parco naturale regionale Sirente Velino e revisione dei confini. Modifiche alla l.r. 42/2011), in riferimento, complessivamente, agli artt. 2, 3, 9, secondo comma, 97 e 117, secondo comma, lettere g), h), l), m) ed s), della Costituzione, in relazione alla legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette); al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale); ad una serie di direttive comunitarie riguardanti la conservazione degli uccelli selvatici, la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente, la conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche; al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, recante il Codice dei beni culturali e del paesaggio; alla legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere abusive); al decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici); agli artt. 55 e 57, commi 1 e 2, del codice di procedura penale; agli articoli da 133 a 141 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, recante il testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (TULPS)); e all'art. 254 del regio decreto 6 maggio 1940, n. 635, recante il regolamento per l'esecuzione del TULPS.

La legge regionale impugnata reca una nuova disciplina del parco naturale regionale Sirente Velino, apportando, tra le altre, due innovazioni di rilievo: la prima, la ripermetrazione del parco, con riduzione della sua area di circa 6.400 ettari (art. 2); per altro verso, una nuova disciplina degli organi di governo dell'ente parco (art. 3). Su tali due profili si appuntano due dei tre gruppi di censure mosse dal Presidente del Consiglio dei ministri. Il terzo gruppo attiene invece alla qualifica di agente di polizia giudiziaria che la legge impugnata assegna alle guardie del parco (art. 8).

L'area protetta de qua costituisce, in Abruzzo, l'unico parco regionale, che si colloca accanto ai tre parchi nazionali insistenti sul territorio regionale. Nel 2015 l'ente parco è stato commissariato.

Non risulta inoltre essere mai stato approvato il piano per il parco, che, ai sensi dell'art. 25 della legge n. 394 del 1991, costituisce uno degli strumenti di attuazione delle finalità del parco naturale regionale, unitamente al piano pluriennale economico e sociale per la promozione delle attività compatibili. Il piano per il parco è adottato dall'organismo di gestione del parco ed è approvato dalla Regione.

L'art. 2 della l.r. Abruzzo 14/2021 prevede al comma 1 una nuova perimetrazione del parco naturale regionale Sirente Velino e rinvia per la definizione dei nuovi confini alla cartografia allegata alla stessa legge (Allegato 1). Le censure avanzate investono l'art. 2, sia sotto il profilo della tutela ambientale, sia sotto il profilo della tutela paesaggistica, e riguardano sia l'aspetto contenutistico-sostanziale delle modifiche apportate dal legislatore regionale, sia quello più propriamente procedimentale.

Ciò premesso, l'intervento di ripermetrazione effettuato dalla Regione Abruzzo con la disposizione contestata costituisce una ripermetrazione provvisoria, ossia un intervento di modifica della perimetrazione provvisoria a suo tempo operata in sede di istituzione del parco ai sensi dell'art. 23, comma 1, della legge 394/1991. Infatti, il parco naturale regionale Sirente Velino non risulta ancora dotato di piano del parco e dunque nemmeno di una perimetrazione definitiva.

Pertanto, la disciplina procedimentale di riferimento per il caso di specie non è quella propria della modifica del perimetro definitivo individuato dal piano del parco. Nel caso in esame, si tratta invece della diversa ipotesi della modifica di un elemento della legge istitutiva dell'area protetta regionale non ancora pianificata, con la conseguenza che trova applicazione per esso *la medesima disciplina – contenuta all'art. 23 della legge 394/1991 e, per il rinvio ad opera di quest'ultimo, segnatamente al comma 1, lettera a), del precedente art. 22 – che regola il procedimento istitutivo del parco.*

Nel procedimento che ha condotto all'approvazione della previsione regionale impugnata non risulta rispettato l'obbligo di partecipazione "qualificata" delle province, delle comunità montane e dei comuni previsto dalla citata lettera a) del comma 1 dell'art. 22, secondo cui tale partecipazione si realizza attraverso conferenze per la redazione di un documento di indirizzo relativo all'analisi territoriale dell'area da destinare a protezione, alla perimetrazione provvisoria, all'individuazione degli obiettivi da perseguire, alla valutazione degli effetti dell'istituzione dell'area protetta. Un coinvolgimento *rinforzato, dunque, che non si esaurisce nella semplice partecipazione degli enti locali interessati, come prevista per la gestione dell'area protetta, ma esige il rispetto di tutte le specifiche condizioni e modalità di partecipazione analiticamente individuate alla suddetta lettera a) del comma 1 dell'art. 22.*

Più precisamente, non risulta che siano state effettuate le prescritte conferenze per la redazione di un documento di indirizzo relativo all'analisi territoriale dell'area da destinare a protezione, né che tale documento d'indirizzo sia stato predisposto, né che siano state operate l'analisi territoriale, l'individuazione degli obiettivi da perseguire e la valutazione degli effetti dell'istituzione dell'area protetta sul territorio, *sulla cui base espressamente si realizza la partecipazione, secondo quello che la legge quadro statale sulle aree protette qualifica espressamente come principio fondamentale per la disciplina delle aree naturali protette regionali.*

Tutto questo è mancato nel procedimento di formazione della decisione regionale di ripermetrazione provvisoria del parco naturale regionale Sirente Velino, per cui l'art. 2, commi 1 e 2, della l.r. Abruzzo 14/2021 viola l'art. 22, comma 1, lettera a), della legge n. 394 del 1991 e, per il suo tramite, l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., *al cui ambito di competenza sono riconducibili le previsioni della citata legge quadro statale sulle aree naturali*

Il ricorrente ha impugnato anche l'art. 3 della l.r. Abruzzo 14/2021, che reca una nuova disciplina degli organi dell'ente parco. Secondo il ricorrente sarebbe violato l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione agli artt. 22, comma 1, lettera c), 23 e 24, comma 1, della legge 394 del 1991, perché la norma impugnata, assorbendo in larga parte i contenuti dello statuto del Parco regionale, fisserebbe direttamente i criteri per la composizione degli organi del parco, nonché i relativi poteri, e determinerebbe un'indebita spoliatura delle potestà regolamentari della comunità locale da

parte del Consiglio regionale, laddove tale regolamentazione deve essere demandata allo Statuto. Le questioni sollevate nei confronti della norma in questione sono giudicate inammissibili dalla Corte per carenza di motivazione.

Viene inoltre impugnato l'art. 8 della l.r. Abruzzo 14/2021, nella parte in cui ha sostituito il comma 2 e introdotto il comma 3 dell'art. 12 della l.r. Abruzzo 42/2011. I due commi prevedono rispettivamente che la sorveglianza sul territorio del parco è affidata ad apposite guardie del parco assegnate all'Ente Parco cui è attribuita la qualifica di agente di polizia giudiziaria di cui all'articolo 57 del codice di procedura penale con apposito decreto prefettizio nei limiti territoriali dell'area protetta di competenza (comma 2, lettera c), e che il personale di cui alle lettere c) e d) del comma 2 svolge il proprio servizio in divisa ed è munito di tesserino di riconoscimento rilasciato dall'Ente Parco (comma 3).

La questione di legittimità costituzionale del suddetto art. 8, nella parte in cui ha sostituito il comma 2, lettera c), dell'art. 12 della l.r. Abruzzo 42/2011, promossa per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., è fondata. La competenza a riconoscere la qualifica di agente di polizia giudiziaria è *riservata a leggi e regolamenti che debbono essere, in quanto attinenti alla sicurezza pubblica, esclusivamente di fonte statale*. Ciò, perché le funzioni in esame ineriscono all'ordinamento processuale penale, *che configura la polizia giudiziaria come soggetto ausiliario di uno dei soggetti (il pubblico ministero) del rapporto triadico in cui si esprime la funzione giurisdizionale*. Viene quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale della norma in questione limitatamente al periodo in cui è stata in vigore (dal 10 giugno 2021 al 14 gennaio 2022).

Quanto alla questione di legittimità costituzionale del medesimo art. 8, nella parte in cui ha introdotto il comma 3 dell'art. 12 della l.r. Abruzzo 42/2011, l'impugnativa statale presenta *un carattere ancillare* rispetto a quella avente ad oggetto lo stesso art. 8, nella parte in cui ha sostituito il comma 2, lettera c), dell'art. 12 della l.r. Abruzzo 42/2011. Conseguentemente, la declaratoria di illegittimità costituzionale di quest'ultima disposizione fa sì che sia fondata anche la questione rivolta al comma 3, nella parte in cui fa riferimento al personale di cui alle lettere c) e d) del comma 2, anziché alla lettera d) del medesimo comma 2.

SENTENZA N. 235
ANNO 2022

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Silvana SCIARRA; Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 2, 3 e 8 della legge della Regione Abruzzo 8 giugno 2021, n. 14 (Nuova disciplina del Parco naturale regionale Sirente Velino e revisione dei confini. Modifiche alla l.r. 42/2011), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 29 luglio-2 agosto 2021, depositato in cancelleria il 3 agosto 2021, iscritto al n. 42 del registro ricorsi 2021 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 39, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visto l'atto di costituzione della Regione Abruzzo;
udita nell'udienza pubblica del 4 ottobre 2022 la Giudice relatrice Daria de Pretis;
uditi l'avvocato dello Stato Maria Luisa Spina per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Francesco Fabio Franco per la Regione Abruzzo;
deliberato nella camera di consiglio del 6 ottobre 2022.

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. 2, 3 e 8 della legge reg. Abruzzo n. 14 del 2021, in riferimento, complessivamente, agli artt. 2, 3, 9, secondo comma, 97 e 117, secondo comma, lettere g), h), l), m) ed s), Cost., in relazione: agli artt. 9, commi 8-bis e 9, 22, comma 1, lettere a) e c), 23 e 24, comma 1, della legge n. 394 del 1991; all'art. 6 del d.lgs. n. 152 del 2006; alla direttiva 2009/147/CE; alla direttiva 2001/42/CE; all'art. 6, comma 3, della direttiva 92/43/CEE, come recepito dall'art. 6 del d.P.R. n. 120 del 2003, che ha sostituito l'art. 5 del d.P.R. n. 357 del 1997; agli artt. 135, 140, comma 2, 142, comma 1, lettere c), d), f) e g), 143, commi 1, lettera c), e 9, 145, commi 3 e 5, 167, comma 4, e 181 cod. beni culturali; alla legge n. 47 del 1985; all'art. 32, comma 27, del d.l. n. 269 del 2003, come convertito; agli artt. 55 e 57, commi 1 e 2, cod. proc. pen.; agli articoli da 133 a 141 TULPS e all'art. 254 del regolamento di esecuzione TULPS.

1.1.– La legge reg. Abruzzo n. 14 del 2021 ha novellato una serie di disposizioni della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2011. In particolare, per quel che rileva in questa sede: l'art. 2 della prima legge regionale ha sostituito l'art. 2 della seconda; l'art. 3 della prima ha modificato l'art. 3 della seconda; l'art. 8 della prima ha sostituito l'art. 12 della seconda.

In merito a quest'ultima disposizione, è necessario precisare che l'impugnato art. 8 si compone di un solo comma; pertanto, la censura rivolta dal Presidente del Consiglio dei ministri ai commi 2 e 3 dell'art. 8 della legge reg. Abruzzo n. 14 del 2021 deve intendersi riferita all'art. 8 della legge reg. Abruzzo n. 14 del 2021, nella parte in cui ha sostituito il comma 2 e introdotto il comma 3 dell'art. 12 della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2011.

La legge regionale oggetto dell'odierno giudizio reca – come si evince già dal suo titolo – una nuova disciplina del parco naturale regionale Sirente Velino, apportando, tra le altre, due innovazioni

di rilievo: per un verso, la ripermimetrazione del parco, con riduzione della sua area di circa 6.400 ettari (art. 2); per altro verso, una nuova disciplina degli organi di governo dell'ente parco (art. 3). Su tali due profili si appuntano due dei tre gruppi di censure mosse dal Presidente del Consiglio dei ministri. Il terzo gruppo attiene invece alla qualifica di agente di polizia giudiziaria che la legge impugnata assegna alle guardie del parco (art. 8).

1.2.– Sempre in via preliminare, si impone una breve ricostruzione delle vicende che hanno riguardato il parco naturale regionale Sirente Velino.

L'area protetta de qua, oggetto di disciplina da parte della legge impugnata, costituisce, in Abruzzo, l'unico parco regionale, che si colloca accanto ai tre parchi nazionali insistenti sul territorio regionale (il parco d'Abruzzo Lazio e Molise, istituito nel 1923, il parco del Gran Sasso e il parco della Maiella, istituiti entrambi nel 1991).

Le prime proposte per l'istituzione del parco naturale regionale Sirente Velino risalgono già alla fine degli anni Sessanta del secolo scorso. Solo alla fine degli anni Ottanta è stata però approvata la legge della Regione Abruzzo 13 luglio 1989, n. 54 (Istituzione del Parco Naturale Regionale del Sirente-Velino). Nel 1996 il legislatore abruzzese ha approvato la legge della Regione Abruzzo 21 giugno 1996, n. 38 (Legge-quadro sulle aree protette della Regione Abruzzo per l'Appennino Parco d'Europa). I confini del parco sono stati modificati una prima volta nel 2000 con la legge della Regione Abruzzo 7 marzo 2000, n. 23 (Parco naturale regionale «Sirente-Velino»: adeguamento alla L.R. 21 giugno 1996, n. 38 e revisione dei confini). Infine, il legislatore abruzzese è nuovamente intervenuto sulla disciplina del parco con la legge reg. Abruzzo n. 42 del 2011, sul cui tessuto normativo si innestano le modifiche operate dalla legge regionale oggetto dell'odierno giudizio.

Da quanto riferiscono le parti, si apprende che nel 2015 l'ente parco è stato commissariato. Non risulta inoltre essere mai stato approvato il piano per il parco, che, ai sensi dell'art. 25 della legge n. 394 del 1991, costituisce uno degli strumenti di attuazione delle finalità del parco naturale regionale, unitamente al piano pluriennale economico e sociale per la promozione delle attività compatibili. Il piano per il parco è adottato dall'organismo di gestione del parco ed è approvato dalla regione.

1.3.– Tornando alle ragioni di impugnativa, il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che l'art. 2 della legge reg. Abruzzo n. 14 del 2021 – che, al comma 1, prevede una nuova perimetrazione del parco naturale regionale Sirente Velino e rinvia per la definizione dei nuovi confini alla cartografia allegata alla stessa legge (Allegato 1) – violi plurimi parametri costituzionali e altrettante norme interposte, statali e dell'Unione europea.

Le censure mosse dal ricorrente investono l'art. 2, sia «sotto il profilo della tutela ambientale», sia «sotto il profilo della tutela paesaggistica», e riguardano, sia l'aspetto contenutistico-sostanziale delle modifiche apportate dal legislatore regionale, sia quello più propriamente procedimentale, dal quale, per la sua priorità logica, conviene prendere le mosse.

La difesa erariale lamenta, in particolare, il mancato rispetto del procedimento previsto dagli artt. 22, comma 1, lettere a) e c), e 23, comma 1, della legge n. 394 del 1991, ritenendo che la variazione dei confini operata dalla norma impugnata, che riduce l'estensione dell'area protetta, sia avvenuta senza la partecipazione degli enti locali interessati, in violazione del principio procedimentale del necessario coinvolgimento delle autonomie locali, stabilito dai citati artt. 22 e 23 della legge quadro.

Come si deduce dalla sintesi delle ragioni di impugnativa, ad essere oggetto delle odierne questioni di legittimità costituzionale non è l'insieme delle disposizioni recate dal citato art. 2 ma sono esclusivamente i suoi commi 1 e 2, recanti, appunto, la nuova definizione dei confini del parco naturale regionale Sirente Velino per il tramite del rinvio alla cartografia allegata alla legge (comma 1) e la conseguente individuazione dei Comuni sul cui territorio insiste l'area del parco (comma 2). Si deve ritenere, dunque, che, nonostante il ricorso investa genericamente l'intero art. 2, l'esame di questa Corte non riguardi i commi 3, 4 e 5 dell'art. 2, che disciplinano altri profili.

1.3.1.– Così circoscritta, la censura è fondata nella parte in cui contesta l'inosservanza, nel procedimento di formazione della legge reg. Abruzzo n. 14 del 2021, di quanto previsto all'art. 22, comma 1, lettera a), della legge n. 394 del 1991.

Occorre chiarire, innanzitutto, che l'intervento di ripermimetrazione, effettuato dalla Regione Abruzzo con la disposizione contestata, deve essere correttamente qualificato nei termini di una ripermimetrazione provvisoria, ossia come intervento di modifica della perimetrizzazione provvisoria, a suo tempo operata in sede di istituzione del parco ai sensi dell'art. 23, comma 1, della legge n. 394 del 1991. Come esposto sopra ripercorrendone le vicende istitutive e i successivi sviluppi, invero, il parco naturale regionale Sirente Velino non risulta ancora dotato di piano del parco – strumento di attuazione delle finalità del parco, giusta quanto previsto all'art. 25 della legge n. 394 del 1991 – e dunque nemmeno di una perimetrizzazione definitiva.

Pertanto, la disciplina procedimentale di riferimento per il caso di specie non è quella propria della modifica del perimetro (definitivo) individuato dal piano del parco. Ipotesi, questa, cui si riferisce la giurisprudenza costituzionale citata dalla difesa erariale, secondo la quale anche una legge provvedimento regionale può modificare la perimetrizzazione di piano a condizione che sia garantita la partecipazione degli enti locali interessati (sentenze n. 221 e n. 115 del 2022, n. 276 e n. 134 del 2020).

Nel caso in esame, si tratta invece della diversa ipotesi della modifica di un elemento della legge istitutiva dell'area protetta regionale non ancora pianificata, con la conseguenza che, in virtù del principio del *contrarius actus*, trova applicazione per esso la medesima disciplina – contenuta all'art. 23 della legge n. 394 del 1991 e, per il rinvio ad opera di quest'ultimo, segnatamente al comma 1, lettera a), del precedente art. 22 – che regola il procedimento istitutivo del parco.

Deve essere quindi condivisa l'affermazione della difesa regionale secondo cui la scelta dell'atto legislativo come strumento per la ripermimetrazione del parco costituiva un percorso obbligato, giacché, mancando il piano e non essendo in discussione la sua adozione, non vi è dubbio che la ripermimetrazione stessa non poteva che avvenire tramite legge regionale.

Ciò che tuttavia non risulta rispettato, nel procedimento che ha condotto all'approvazione della previsione regionale impugnata, è l'obbligo di partecipazione "qualificata" delle province, delle comunità montane e dei comuni previsto dalla citata lettera a) del comma 1 dell'art. 22, secondo cui «[t]ale partecipazione si realizza [...] attraverso conferenze per la redazione di un documento di indirizzo relativo all'analisi territoriale dell'area da destinare a protezione, alla perimetrizzazione provvisoria, all'individuazione degli obiettivi da perseguire, alla valutazione degli effetti dell'istituzione dell'area protetta». Un coinvolgimento "rinforzato", dunque, che non si esaurisce nella semplice «partecipazione degli enti locali interessati», prevista dalla lettera c) del comma 1 dell'art. 22 della legge n. 394 del 1991 per la «gestione dell'area protetta», ma esige il rispetto di tutte le specifiche condizioni e modalità di partecipazione analiticamente individuate alla detta lettera a) del comma 1 dell'art. 22.

Più precisamente, non risulta che siano state effettuate le prescritte «conferenze per la redazione di un documento di indirizzo relativo all'analisi territoriale dell'area da destinare a protezione», né che tale documento d'indirizzo sia stato predisposto, né ancora che siano state operate l'«analisi territoriale», l'«individuazione degli obiettivi da perseguire» e la «valutazione degli effetti dell'istituzione dell'area protetta sul territorio», sulla cui base espressamente «si realizza» la partecipazione, secondo quello che la legge quadro statale sulle aree protette qualifica espressamente come principio fondamentale per la disciplina delle aree naturali protette regionali.

La difesa regionale ha dimostrato, attraverso la produzione delle delibere dei Consigli comunali, dei verbali delle riunioni della Comunità del parco e di altri atti idonei a tale scopo, che, in effetti, un coinvolgimento degli enti sui cui territori insiste l'area del parco vi è stato. Tuttavia, né da tale documentazione, né da altro elemento addotto dalla difesa della resistente, risulta in alcun modo che siano state rispettate le specifiche condizioni procedurali fissate dall'art. 22, comma 1, lettera a), a garanzia della prescritta "qualificata" partecipazione delle autonomie alla scelta di ripermimetrazione dell'area.

Si tratta di condizioni dirette, all'evidenza, a far sì che la partecipazione degli enti locali interessati all'istruttoria sia effettivamente idonea a incidere sulla scelta da assumere all'esito del procedimento di istituzione del parco (e di sua modifica). Ciò che a sua volta presuppone che la stessa

istruttoria si fondi su una corretta rappresentazione fattuale delle aree su cui si interviene, operata tramite un'adeguata analisi territoriale, e che le finalità perseguite corrispondano a obiettivi preventivamente individuati e tengano conto degli effetti previsti, così come pretende la logica di ogni corretta scelta pubblica, prima ancora che l'art. 22, comma 1, lettera a), della legge n. 394 del 1991.

Tutto questo è mancato nel procedimento di formazione della decisione regionale di ripermetrazione provvisoria del parco naturale regionale Sirente Velino, sicché si deve concludere che l'art. 2, commi 1 e 2, della legge reg. Abruzzo n. 14 del 2021 viola l'art. 22, comma 1, lettera a), della legge n. 394 del 1991 e, per il suo tramite, l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., al cui ambito di competenza sono riconducibili le previsioni della citata legge quadro statale sulle aree naturali protette (tra le tante, sentenze n. 115 del 2022, n. 251 del 2021, n. 276 e n. 134 del 2020, n. 290 e n. 180 del 2019, n. 121 del 2018, n. 74 e n. 36 del 2017).

Deve essere quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1 e 2, della legge reg. Abruzzo n. 14 del 2021.

Restano assorbite le ulteriori censure promosse nei confronti della medesima norma.

1.4.– Il ricorrente ha impugnato anche l'art. 3 della legge reg. Abruzzo n. 14 del 2021, che reca una nuova disciplina degli organi dell'ente parco. Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri sarebbe violato l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione agli artt. 22, comma 1, lettera c), 23 e 24, comma 1, della legge n. 394 del 1991, perché la norma impugnata, «assorbe[ndo] in larga parte i contenuti dello statuto del Parco regionale», fisserebbe direttamente i criteri per la composizione degli organi del parco, nonché i relativi poteri, e determinerebbe «un'indebita spoliazione delle potestà regolamentari della comunità locale da parte del Consiglio regionale, laddove tale regolamentazione deve essere demandata allo Statuto».

L'impugnato art. 3 ha sostituito i commi da 2 a 26 dell'art. 3 della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2011 con i nuovi commi da 2 a 31, introducendo una disciplina articolata e assai dettagliata sulla costituzione e sul funzionamento degli organi dell'ente parco.

In particolare: i nuovi commi 3, 4, 5, 13, 30 e 31 disciplinano la nomina, i poteri, l'indennità e le cause di incompatibilità del presidente; i nuovi commi 6, 7, 8, 9, 10, 12, 14, 30 e 31 regolano la composizione, la nomina, la durata in carica, le competenze, il gettone di presenza, il rimborso spese e le cause di incompatibilità dei membri del Consiglio direttivo; i nuovi commi 11 e 14 disciplinano le funzioni e il gettone di presenza del vicepresidente; i nuovi commi 15, 16, 17, 18, 19 e 20 regolano la composizione, i compiti, il funzionamento, i rimborsi spese e le cause di incompatibilità della Comunità del parco e dei suoi componenti; infine, i commi 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 30 e 31 disciplinano la nomina, i compiti, la durata in carica, il compenso e le cause di incompatibilità del Revisore unico.

1.4.1.– Nelle more del presente giudizio, sul testo dell'art. 3 della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2011 è intervenuto l'art. 7, comma 1, lettere a) e b), della legge della Regione Abruzzo 11 gennaio 2022, n. 1 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e ulteriori disposizioni urgenti), che ha sostituito i commi da 3 a 17 e abrogato i commi da 18 a 31, a decorrere dal 15 gennaio 2022. Le disposizioni impugnite sono state quindi in vigore dal 10 giugno 2021 al 14 gennaio 2022.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, la modifica della norma impugnata in via principale, intervenuta in pendenza di giudizio, determina la cessazione della materia del contendere qualora il sopravvenuto intervento legislativo abbia un carattere soddisfacente delle pretese avanzate con il ricorso e a condizione che la norma impugnata non abbia ricevuto applicazione medio tempore (ex plurimis, sentenze n. 222, n. 200, n. 187, n. 112, n. 92, n. 24 e n. 23 del 2022).

Nel caso in esame, a prescindere dalla verifica del carattere soddisfacente delle modifiche introdotte (peraltro, di difficile svolgimento in ragione della quantità delle modifiche operate), l'assenza di deduzioni sulla mancata applicazione medio tempore del testo originario, anche in considerazione del tempo di vigenza (sette mesi), esclude la cessazione della materia del contendere (da ultimo, sentenza n. 187 del 2022).

Devono quindi essere esaminate le censure promosse nei confronti dell'art. 3 della legge reg. Abruzzo n. 14 del 2021, nella parte in cui ha modificato l'art. 3 della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2011.

1.4.2.– Le questioni sono inammissibili.

A fronte del numero particolarmente elevato delle nuove disposizioni introdotte dall'art. 3 impugnato e del loro variegato contenuto, il ricorso propone un'unica e indifferenziata censura, rivolta cumulativamente e indistintamente a tutte le previsioni in esso contenute, fondata su una pretesa invasione ad opera della legge regionale di aspetti della materia dell'organizzazione e del funzionamento del parco che sarebbero riservati invece, in base alla normativa quadro statale, alla disciplina dello statuto dell'ente.

La circostanza che le disposizioni oggetto del ricorso statale siano genericamente accomunate dal fatto di riguardare l'organizzazione dell'ente non esime chi le contesta dall'onere di motivare specificamente, con riferimento a ciascuna di esse, la ricorrenza della indicata ragione di impugnativa e i termini della sua incidenza su ognuna, e di precisare il motivo per il quale ciascuna previsione sarebbe riconducibile all'ambito della competenza statutaria (cioè dello statuto del parco) e non rientrerebbe invece nella competenza del legislatore regionale. Oppure, muovendo dalla prospettiva opposta, il ricorrente dovrebbe farsi carico di dimostrare la sussistenza, per tutte, di una eadem ratio tale da giustificare una censura unitaria.

L'impugnativa è del tutto carente al riguardo, mentre, per costante giurisprudenza di questa Corte, «nella impugnazione in via principale, il ricorrente non solo deve, a pena di inammissibilità, individuare l'oggetto della questione proposta (con riferimento alla normativa che censura ed ai parametri che denuncia violati), ma ha anche l'onere (da considerare addirittura più pregnante rispetto a quello sussistente nei giudizi incidentali [...]) di esplicitare una motivazione chiara ed adeguata in ordine alle specifiche ragioni che determinerebbero la violazione dei parametri che assume incisi» (sentenza n. 221 del 2022; ex plurimis, sentenze n. 135, n. 119 e n. 117 del 2022).

Per queste ragioni si deve concludere per l'inammissibilità delle questioni promosse nei confronti dell'art. 3 della legge regionale impugnata.

1.5.– Da ultimo, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 8 della legge reg. Abruzzo n. 14 del 2021, di cui afferma di censurare in particolare i commi 2 e 3.

Si è già detto che oggetto delle odierne questioni di legittimità costituzionale è, in realtà, l'art. 8 della legge reg. Abruzzo n. 14 del 2021, nella parte in cui ha sostituito il comma 2 e introdotto il comma 3 dell'art. 12 della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2011. I due commi prevedono rispettivamente che la sorveglianza sul territorio del parco è affidata «ad apposite guardie del parco assegnate all'Ente Parco cui è attribuita la qualifica di agente di polizia giudiziaria di cui all'articolo 57 del codice di procedura penale con apposito decreto prefettizio nei limiti territoriali dell'area protetta di competenza» (comma 2, lettera c), e che «[il] personale di cui alle lettere c) e d) del comma 2 svolge il proprio servizio in divisa ed è munito di tesserino di riconoscimento rilasciato dall'Ente Parco» (comma 3).

Secondo il ricorrente, sarebbe violato l'art. 117, secondo comma, lettere g), h) e l), Cost., in relazione agli artt. 55 e 57, commi 1 e 2, cod. proc. pen., agli articoli da 133 a 141 TULPS e all'art. 254 del regolamento di esecuzione TULPS, perché sarebbe attribuita, con legge regionale, la qualifica di agente di polizia giudiziaria e sarebbero assegnati al prefetto compiti non previsti dalla legge statale.

1.5.1.– Nelle more del presente giudizio, l'art. 7, comma 1, lettera d), della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2022 ha disposto l'abrogazione della lettera c) del comma 2 dell'art. 12 della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2011, che è pertanto rimasto in vigore, nel testo sostituito dalla disposizione oggetto dell'odierno giudizio, dal 10 giugno 2021 al 14 gennaio 2022.

Gli effetti di siffatta abrogazione devono essere valutati alla luce della costante giurisprudenza di questa Corte, richiamata nel punto 1.4.1.

Nel caso in esame, la sopravvenuta abrogazione è senz'altro soddisfattiva rispetto alle doglianze che avevano originato l'impugnativa, ma l'assenza di deduzioni sulla mancata applicazione medio

tempore del testo originario, anche in considerazione del tempo di vigenza (sette mesi), esclude la cessazione della materia del contendere (da ultimo, sentenza n. 187 del 2022).

Devono quindi essere esaminate le censure promosse nei confronti dell'art. 8 della legge reg. Abruzzo n. 14 del 2021, nella parte in cui ha sostituito il comma 2, lettera c), dell'art. 12 della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2011.

1.5.2.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge reg. Abruzzo n. 14 del 2021, nella parte in cui ha sostituito il comma 2, lettera c), dell'art. 12 della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2011, promossa per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., è fondata.

Questa Corte ha già avuto occasione di affermare che la competenza a riconoscere la qualifica di agente di polizia giudiziaria è «riservata a leggi e regolamenti che debbono essere, in quanto attinenti alla sicurezza pubblica, esclusivamente di fonte statale» (sentenza n. 185 del 1999)» (sentenze n. 82 del 2018 e n. 167 del 2010; nello stesso senso, sentenze n. 8 del 2017 e n. 35 del 2011). Ciò, perché le funzioni in esame ineriscono all'ordinamento processuale penale, che configura la polizia giudiziaria «come soggetto ausiliario di uno dei soggetti del rapporto triadico in cui si esprime la funzione giurisdizionale (il pubblico ministero)» (così, in particolare, le sentenze n. 8 del 2017 e n. 35 del 2011).

Deve essere quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 8 della legge reg. Abruzzo n. 14 del 2021, nella parte in cui ha sostituito il comma 2, lettera c), dell'art. 12 della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2011, limitatamente al periodo in cui è stata in vigore (dal 10 giugno 2021 al 14 gennaio 2022).

Sono assorbite le ulteriori censure promosse nei confronti della medesima norma.

1.5.3.– Quanto alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge reg. Abruzzo n. 14 del 2021, nella parte in cui ha introdotto il comma 3 dell'art. 12 della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2011, deve preliminarmente essere delimitato il thema decidendum.

L'impugnativa promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri presenta, nell'articolazione del ricorso, un carattere ancillare rispetto a quella avente ad oggetto lo stesso art. 8, nella parte in cui ha sostituito il comma 2, lettera c), dell'art. 12 della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2011.

Si deve pertanto ritenere che oggetto delle censure statali sia il solo riferimento, contenuto nella norma impugnata, al personale di cui alla lettera c) del comma 2, con la conseguenza che la declaratoria di illegittimità costituzionale di quest'ultima disposizione conduce a ritenere fondata anche la questione rivolta al comma 3 qui in esame, nella parte in cui fa riferimento al personale di cui «alle lettere c) e d)» del comma 2, anziché «alla lettera d)» del medesimo comma 2.

Pertanto, è da rilevare che l'art. 7, comma 1, lettera d), della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2022 ha disposto l'abrogazione della lettera c) del comma 2 dell'art. 12 della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2011, ma non anche del comma 3 del medesimo art. 12 nella parte in cui fa riferimento al personale di cui alla lettera c), che pertanto continua a essere in vigore.

In questi limiti deve quindi essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dall'art. 8 della legge reg. Abruzzo n. 14 del 2021, nella parte in cui ha introdotto il comma 3 dell'art. 12 della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2011, là dove fa riferimento al personale di cui «alle lettere c) e d)» del comma 2, anziché «alla lettera d)» del medesimo comma 2.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1 e 2, della legge della Regione Abruzzo 8 giugno 2021, n. 14 (Nuova disciplina del Parco naturale regionale Sirente Velino e revisione dei confini. Modifiche alla l.r. 42/2011);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8 della legge reg. Abruzzo n. 14 del 2021, nella parte in cui ha sostituito l'art. 12, comma 2, lettera c), della legge della Regione Abruzzo 2 dicembre 2011, n. 42 (Nuova disciplina del Parco Naturale regionale Sirente Velino), limitatamente al periodo in cui è stata in vigore (dal 10 giugno 2021 al 14 gennaio 2022);

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8 della legge reg. Abruzzo n. 14 del 2021, nella parte in cui ha introdotto l'art. 12, comma 3, della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2011, là dove fa riferimento al personale di cui «alle lettere c) e d)» del comma 2, anziché «alla lettera d)» del medesimo comma 2;

4) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge reg. Abruzzo n. 14 del 2021, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), 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 6 ottobre 2022.

F.to:

Silvana SCIARRA, Presidente

Daria de PRETIS, Redattrice

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 28 novembre 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 5 ottobre 2022, n. 236

Materia: ordinamento civile, tutela dell'ambiente

Parametri invocati: artt. 9 e 117, secondo comma, lettere h) ed s), Cost., relativamente alla materia della “tutela dell'ambiente” e “dell'ecosistema” nonché art. 118 Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: art. 1 della legge della Regione Calabria 28 dicembre 2021, n. 41, recante “Modifica dell'articolo 27 della legge regionale 21 agosto 2007, n. 18 (Norme in materia di usi civici). Proroga termini”

Esito: illegittimità costituzionale

Estensore: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

La norma impugnata prevede la sostituzione, «[a]lla fine del comma 1 dell'articolo 27 della legge regionale 21 agosto 2007, n. 18 (Norme in materia di usi civici)», delle parole: «31 dicembre 2021» con le seguenti: «31 dicembre 2022». La disposizione così prorogata (ossia il citato art. 27 della legge reg. Calabria n. 18 del 2007) stabilisce una procedura semplificata per la liquidazione degli usi civici, per la legittimazione delle occupazioni sine titulo di terre del demanio civico comunale e per l'affrancazione del fondo enfiteutico. In particolare, essa dispone per le aree di cui all'art. 26, comma 1, della medesima legge («aree con destinazione urbanistica edificatoria, commerciale agricola o industriale, ovvero aree parzialmente o completamente edificate o pertinenze di fondi urbani») un procedimento che esonera l'istante dal dover acquisire il parere delle comunità montane nonché l'approvazione o il visto regionali. Al contempo, l'art. 27, comma 4, della stessa legge reg. Calabria n. 18 del 2007 delinea un meccanismo di silenzio assenso, in base al quale «[l]'istanza si intende favorevolmente accolta ove il comune non comunichi entro il termine di centoventi giorni dalla presentazione il rigetto della stessa, ovvero rappresenti esigenze istruttorie o richieda l'integrazione di atti o documenti, nel qual caso, il termine è interrotto e riprende a decorrere per ulteriori centoventi giorni dall'espletamento dell'istruttoria o dall'integrazione documentale».

Il ricorrente ritiene che la norma impugnata sia idonea a determinare la “stabilizzazione” di una disciplina che violerebbe gli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., relativamente alla materia della “tutela dell'ambiente” e “dell'ecosistema”, nonché l'art. 118 Cost. A suo giudizio, il legislatore regionale avrebbe invaso la competenza legislativa esclusiva statale e avrebbe modificato unilateralmente, anziché tramite la pianificazione condivisa, il regime di beni gravati dal vincolo paesaggistico di cui all'art. 142, comma 1, lettera h), cod. beni culturali, in tal modo violando anche il principio di leale collaborazione. Inoltre, la disciplina impugnata andrebbe a incidere sul regime degli «usi civici e ora domini collettivi», ascrivibile alla materia «ordinamento civile» di esclusiva competenza statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

La Corte esamina innanzitutto l'eccepita lesione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, ritenendola fondata. Essa pone in evidenza che la disciplina statale in materia di usi civici, nella sua complessa e articolata evoluzione, si è focalizzata su molteplici profili ascrivibili all'ordinamento civile: il regime della particolare categoria di beni, le vicende giuridiche che li riguardano, gli interessi implicati, nonché la natura e la titolarità delle situazioni giuridiche soggettive. (sentenze n. 228 del 2021, n. 71 del 2020, n. 178 e n. 113 del 2018 e n. 103 del 2017)

In particolare, la disposizione regionale impugnata implicitamente si richiama ai paradigmi delineati dalla legge 16 giugno 1927, n. 1766 nonché dal regio decreto 26 febbraio 1928, n. 332.

Tale normativa statale, da un lato, adotta una prospettiva liquidatoria, riflesso di una «posizione di disfavore con cui il legislatore dell'epoca valutava l'uso promiscuo delle risorse fondiari» in quanto ritenuto foriero di conflittualità nel mondo agricolo, da un altro lato, tratteggia i caratteri dei beni che restano destinati agli usi collettivi, pur sotto l'egida della proprietà pubblica e talora della proprietà di associazioni agrarie. In base alla citata legge n. 1766 del 1927, la liquidazione degli usi civici consiste in una trasformazione del diritto reale atipico di uso civico: talora nella proprietà pubblica di una parte del fondo, che viene scorporata e divisa dalla restante parte lasciata alla proprietà privata; talora nella sua mera conversione in un canone di natura enfiteutica spettante al comune; talora nell'attribuzione della proprietà «a favore della popolazione di un Comune, di una frazione, o di una associazione agraria», a seguito di un meccanismo di affrancazione invertita, che fa salva l'imposizione di un canone a favore del privato. Inoltre, rispetto ai beni assegnati in proprietà a un comune, o a una frazione, o a una associazione agraria – o ad essi pervenuti all'esito dei citati meccanismi – il legislatore opera una ulteriore distinzione fra le terre con una destinazione boschiva o pascoliva e le terre «convenientemente utilizzabili per la coltura agraria». Solo per queste ultime si prevede un processo di quotizzazione e l'assegnazione a privati di diritti reali di enfiteusi, fermo restando l'onere propter rem di corrispondere il canone enfiteutico e salva la possibilità, a seguito dell'apporto di migliorie, di affrancare il fondo, ciò che conduce all'acquisizione della proprietà privata. Infine, quanto al terzo paradigma cui si rapporta la previsione regionale, la legittimazione delle occupazioni sine titulo, essa riguarda – sempre in base alla legislazione statale del 1927 – l'ipotesi nella quale sui beni di proprietà di un comune, di una frazione, o di una associazione agraria si verificano occupazioni sine titulo protratte per almeno dieci anni, a fronte delle quali, se «l'occupatore [...] abbia apportato sostanziali e permanenti migliorie» e se «la zona occupata non interrompa la continuità dei terreni», è eccezionalmente ammesso un meccanismo di legittimazione, fatta salva l'imposizione di un canone di natura enfiteutica a favore del comune, della frazione o delle associazioni. In sostanza, i meccanismi di liquidazione degli usi civici, di affrancazione del fondo enfiteutico e di legittimazione delle occupazioni sine titulo delineati dal legislatore statale consentono, in talune particolari ipotesi e per differenti ragioni, di trasformare il diritto reale di uso civico in una prestazione pecuniaria. Dove invece la destinazione agli usi civici permane, la stessa legge del 1927 già prospettava, insieme alla fruizione collettiva, un regime di inalienabilità e dunque di indisponibilità del bene nonché la garanzia della sua destinazione.

Lo Stato ha delegato alle regioni le funzioni amministrative relative alle citate procedure (art. 66, quinto comma, del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, con l'eccezione dell'approvazione delle legittimazioni, di cui all'art. 9 della legge n. 1766 del 1927, che deve essere effettuata con decreto del Presidente della Repubblica d'intesa con la regione interessata).

La delega si limita, per l'appunto, alle funzioni amministrative e, dunque, non consente alle regioni di disciplinare i presupposti sostanziali dei diversi meccanismi e, invero, neppure di intervenire sui relativi procedimenti, ove il distacco dal modello delineato dal legislatore statale finisca per tradursi in un diverso modo di incidere sul regime giuridico di tali beni, operante solo nella singola regione. La Corte ricorda come essa stessa, anche di recente, abbia escluso che il regime civilistico dei beni civici sia mai passato nella sfera di competenza delle Regioni. Il contrasto della disciplina regionale impugnata con la competenza esclusiva statale, segnata dal perimetro dell'ordinamento civile, emerge poi con ulteriore evidenza, ove si passi a considerare l'impostazione della legislazione statale successiva a quella sopra richiamata. Da un lato, è stata imposta l'apposizione di un vincolo paesaggistico alle «aree assegnate alle università agrarie e [al]le zone gravate da usi civici», dall'altro lato, la disciplina recata dalla l. 168/2017, appare fortemente innovativa rispetto ai capisaldi civilistici dell'istituto, a partire dal riconoscimento di una nuova istituzione espressamente attuativa degli artt. 2, 9, 42, secondo comma, e 43 Cost., i domini collettivi, qualificati come «ordinamento giuridico primario delle comunità originarie» e riferiti a una «collettività [di] membri che traggono normalmente utilità dal fondo. A tale paradigma si raccorda

una nuova categoria di beni collettivi che ricomprende non soltanto le terre attribuite, originariamente o all'esito di liquidazioni, a comuni, frazioni o associazioni agrarie, nonché quelle derivanti da «scioglimento delle promiscuità» e da altri meccanismi previsti dalla l. 1766/1927; «da operazioni e provvedimenti di liquidazione o da estinzione di usi civici; da permuta o da donazione», ma anche le terre collettive delle comunioni familiari montane; i corpi idrici sui quali i residenti esercitano gli usi civici e, infine, le terre gravate da usi civici non ancora liquidati su proprietà di soggetti pubblici o privati.

A tutto questo insieme di beni viene riferito il regime giuridico «dell'inalienabilità, dell'indivisibilità, dell'iusucapibilità e della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale» La natura del bene si dimostra, dunque, funzionale a un interesse di godimento collettivo che spetta ai componenti della comunità, i quali sono al contempo vincolati, nella conservazione della destinazione delle terre, al rispetto di una «comproprietà inter-generazionale» Quanto alla forma giuridica che la legge statale associa all'interesse, si tratta o di una proprietà senza attribuzione di quote, la cui titolarità è riferita a «enti esponenziali [...] di diritto privato» secondo una logica radicalmente distinta da quella del dominio individuale, ma che si colloca ugualmente nel solco della dimensione privatistica.

L'approccio fortemente conservativo della nuova disciplina rende non agevole il coordinamento ermeneutico con la precedente l. 1766/1927, che non è stata abrogata con il nuovo intervento. Per un verso, vengono attribuiti anche alle terre gravate da usi civici non ancora liquidati i caratteri della inalienabilità, della indivisibilità, della iusucapibilità e della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale. Per un altro verso, l'art. 3, comma 6, della medesima legge fa espresso riferimento al «caso di liquidazione degli usi civici». Il punto di saldatura fra perpetua destinazione dei beni e liquidazione degli usi civici viene individuato dallo stesso art. 3, comma 6, nel mantenimento del vincolo paesaggistico anche all'esito del meccanismo liquidatorio. Un così delicato e complesso raccordo normativo, che impone il massimo rigore nella verifica dei presupposti sostanziali che consentono di accedere alla liquidazione degli usi, alla affrancazione del fondo e alla legittimazione delle occupazioni sine titulo, non consente alcuna ingerenza da parte del legislatore regionale.

L'impugnato art. 1 della l.r. Calabria 41/2021 non solo invade una materia di esclusiva competenza del legislatore statale, ma oltretutto, nel prorogare la vigenza di una disciplina improntata alla massima semplificazione delle citate procedure, si colloca agli antipodi delle esigenze cui fa fronte la disciplina statale. Dove la legislazione statale prevede la competenza regionale e, nel caso delle legittimazioni di cui all'art. 9 della legge n. 1766 del 1927, il decreto del Presidente della Repubblica, d'intesa con la regione interessata, l'art. 27 prorogato dal citato art. 1 esclude tout court l'approvazione e lo stesso visto regionale, così facendo residuare la mera competenza comunale ai sensi dell'art. 14 della l.r. Calabria 18/2007. Infine, e soprattutto, il legislatore regionale dispone un meccanismo di silenzio assenso il quale espone al rischio che non vengano effettuati i delicati e rigorosi accertamenti richiesti rispetto ai procedimenti di liquidazione degli usi civici, di affrancazione dei fondi, nonché rispetto alla eccezionale previsione della legittimazione di occupazioni sine titulo. Tale meccanismo non solo non è contemplato dal legislatore statale, ma al contrario, in presenza del vincolo paesaggistico, è espressamente escluso.

La Corte pertanto ritiene fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della l.r. Calabria 41/2021, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto disposizione che proroga una disciplina invasiva della materia di competenza esclusiva del legislatore statale «ordinamento civile», differenziando, per il solo territorio della Regione Calabria, il modo di procedere alla liquidazione degli usi civici, all'affrancazione del fondo enfiteutico e alla legittimazione delle occupazioni sine titulo e intaccando il fondamento stesso della «attribuzione alla potestà legislativa esclusiva dello Stato» della competenza in materia di ordinamento civile, che si rinviene «nell'esigenza, sottesa al principio di uguaglianza, di garantire nel territorio nazionale l'uniformità della disciplina dettata per i rapporti tra privati»

È stata ritenuta fondata anche la questione di legittimità costituzionale posta in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., con riguardo alla materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. La richiamata evoluzione della disciplina statale attesta una «consolidata vocazione ambientalista degli usi civici e dei domini collettivi» che – secondo un orientamento costante della Corte (sentenze n. 228 del 2021, n. 103 del 2017, n. 367 del 2007, n. 46 del 1995, n. 133 del 1993, n. 391 del 1989, n. 151, n. 152 e n. 153 del 1986) «chiama in causa la competenza esclusiva del legislatore statale» in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

Il d.l. 312/1985, convertito nella legge n. 431 del 1985, e, con il medesimo contenuto, il successivo codice dei beni culturali e del paesaggio hanno sottoposto a vincolo paesaggistico tutti i beni destinati a usi civici, senza operare alcuna distinzione fra destinazione boschiva e pascoliva o destinazione agricola.

La disciplina regionale contestata, nel prorogare la possibilità di liquidare gli usi civici, di affrancare i fondi e di legittimare le occupazioni sine titolo, attraverso un procedimento semplificato che esclude l'approvazione o il nulla osta della regione, non solo invade la competenza esclusiva del legislatore statale in materia ambientale, ma deroga alle previsioni statali quanto ai soggetti competenti a provvedere, eludendo i controlli predisposti a tutela del paesaggio e dell'ambiente.

Inoltre, la disposizione regionale impugnata proroga un meccanismo di silenzio assenso nell'approvazione dei citati provvedimenti che, riguardando beni gravati dal vincolo paesaggistico, si pone in contrasto con la legislazione statale. Infatti, l'art. 20, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi) esclude l'applicazione del silenzio assenso cosiddetto “verticale”, ove vengano in rilievo il patrimonio culturale e paesaggistico o l'ambiente. Una tale semplificazione di procedimenti che necessitano di controlli effettivi, non surrogabili con il mero trascorrere del tempo, determina la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. 7.

È, dunque, dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 1 della legge reg. Calabria n. 41 del 2021 che, nel disporre la proroga dell'art. 27 della l.r. Calabria 18/2007, ha invaso la competenza esclusiva del legislatore statale in materia sia di ordinamento civile sia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

SENTENZA N. 236
ANNO 2022

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Silvana SCIARRA; Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Calabria 28 dicembre 2021, n. 41, recante «Modifica dell'articolo 27 della legge regionale 21 agosto 2007, n. 18 (Norme in materia di usi civici). Proroga termini», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 25 febbraio 2022, depositato in cancelleria il 28 febbraio 2022, iscritto al n. 16 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 12, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Udita nell'udienza pubblica del 4 ottobre 2022 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta;
udita l'avvocata dello Stato Maria Gabriella Mangia per il Presidente del Consiglio dei ministri, in collegamento da remoto, ai sensi dell'art. 2, punto 2), della delibera della Corte del 23 giugno 2022; deliberato nella camera di consiglio del 5 ottobre 2022.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con ricorso iscritto al n. 16 del registro ricorsi 2022, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Calabria n. 41 del 2021, per violazione degli artt. 9, 117, secondo comma, lettere s) ed l), nonché 118 Cost.

2.– La norma impugnata prevede la sostituzione, «[a]lla fine del comma 1 dell'articolo 27 della legge regionale 21 agosto 2007, n. 18 (Norme in materia di usi civici)», delle parole: «31 dicembre 2021» con le seguenti: «31 dicembre 2022».

La disposizione così prorogata (ossia il citato art. 27 della legge reg. Calabria n. 18 del 2007) stabilisce una procedura semplificata per la liquidazione degli usi civici, per la legittimazione delle occupazioni sine titolo di terre del demanio civico comunale e per l'affrancazione del fondo enfiteutico.

In particolare, essa dispone per le aree di cui all'art. 26, comma 1, della medesima legge – «aree con destinazione urbanistica edificatoria, commerciale agricola o industriale, ovvero aree parzialmente o completamente edificate o pertinenze di fondi urbani» – un procedimento che esonera l'istante dal dover acquisire il parere delle comunità montane, nonché l'approvazione o il visto regionali.

Al contempo, l'art. 27, comma 4, della stessa legge reg. Calabria n. 18 del 2007 delinea un meccanismo di silenzio assenso, in base al quale «[l]'istanza si intende favorevolmente accolta ove il comune non comunichi entro il termine di centoventi giorni dalla presentazione il rigetto della stessa, ovvero rappresenti esigenze istruttorie o richieda l'integrazione di atti o documenti, nel qual caso, il termine è interrotto e riprende a decorrere per ulteriori centoventi giorni dall'espletamento dell'istruttoria o dall'integrazione documentale».

3.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che la norma impugnata sia idonea a «determinare, irrimediabilmente, [la] stabilizzazione» di una disciplina, che violerebbe gli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., relativamente alla materia della «“tutela dell’ambiente” e “dell’ecosistema”», nonché l’art. 118 Cost.

Ad avviso del ricorrente, il legislatore regionale avrebbe invaso la competenza legislativa esclusiva statale e avrebbe modificato unilateralmente, anziché tramite la pianificazione condivisa, il regime di beni gravati dal vincolo paesaggistico di cui all’art. 142, comma 1, lettera h), cod. beni culturali, in tal modo violando anche il principio di leale collaborazione.

4.– Il Presidente del Consiglio dei ministri rileva, inoltre, che la disciplina impugnata andrebbe a incidere sul regime degli «usi civici e ora domini collettivi», ascrivibile alla materia «ordinamento civile» di esclusiva competenza statale, ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

La difformità della disposizione regionale prorogata rispetto a quanto previsto dalle norme statali pregiudicherebbe il fondamento ultimo della competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, vale a dire la necessaria uniformità di disciplina su tutto il territorio nazionale.

5.– Questa Corte ritiene di esaminare anzitutto l’eccepita lesione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile.

La questione è fondata.

5.1.– La disciplina statale in materia di usi civici, nella sua complessa e articolata evoluzione, si è focalizzata su molteplici profili ascrivibili all’ordinamento civile, come sottolineato di frequente da questa Corte (sentenze n. 228 del 2021, n. 71 del 2020, n. 178 e n. 113 del 2018 e n. 103 del 2017): il regime della particolare categoria di beni, le vicende giuridiche che li riguardano, gli interessi implicati, nonché la natura e la titolarità delle situazioni giuridiche soggettive.

5.1.1.– In particolare, la disposizione regionale impugnata, che proroga la previsione di procedure semplificate dirette alla liquidazione degli usi civici, alla affrancazione del fondo enfiteutico e alla legittimazione delle occupazioni sine titulo, implicitamente si richiama ai paradigmi delineati dalla legge 16 giugno 1927, n. 1766 (Conversione in legge del R. decreto 22 maggio 1924, n. 751, riguardante il riordinamento degli usi civici nel Regno, del R. decreto 28 agosto 1924, n. 1484, che modifica l’art. 26 del R. decreto 22 maggio 1924, n. 751, e del R. decreto 16 maggio 1926, n. 895, che proroga i termini assegnati dall’art. 2 del R. decreto-legge 22 maggio 1924, n. 751), nonché dal regio decreto 26 febbraio 1928, n. 332 (Approvazione del regolamento per la esecuzione della legge 16 giugno 1927, n. 1766, sul riordinamento degli usi civici del Regno).

Tale normativa statale, da un lato, adotta una prospettiva liquidatoria, quale riflesso di una «posizione di disfavore con cui il legislatore dell’epoca valutava l’uso promiscuo delle risorse fondiarie» (sentenza n. 228 del 2021), in quanto ritenuto foriero di conflittualità nel mondo agricolo, da un altro lato, tratteggia i caratteri dei beni che restano destinati agli usi collettivi, pur sotto l’egida della proprietà pubblica e talora della proprietà di associazioni agrarie.

In base alla citata legge n. 1766 del 1927, la liquidazione degli usi civici consiste in una trasformazione del diritto reale atipico di uso civico: talora nella proprietà pubblica di una parte del fondo, che viene scorporata e divisa dalla restante parte lasciata alla proprietà privata (artt. 5 e 6); talora nella sua mera conversione in un canone di natura enfiteutica spettante al comune (art. 7, primo comma); talora – ma solo nel caso delle ex province pontificie – nell’attribuzione della proprietà «a favore della popolazione di un Comune, di una frazione, o di una associazione agraria» (art. 7, secondo comma), a seguito di un meccanismo di affrancazione invertita, che fa salva l’imposizione di un canone a favore del privato.

Inoltre, rispetto ai beni assegnati in proprietà a un comune, o a una frazione, o a una associazione agraria – o ad essi pervenuti all’esito dei citati meccanismi – il legislatore opera una ulteriore distinzione fra le terre con una destinazione boschiva o pascoliva e le terre «convenientemente utilizzabili per la coltura agraria» (art. 11, primo comma). Solo per queste ultime si prevede un processo di quotizzazione e l’assegnazione a privati di diritti reali di enfiteusi, fermo restando l’onere propter rem di corrispondere il canone enfiteutico e salva la possibilità, a seguito dell’apporto di

migliorie, di affrancare il fondo, ciò che conduce all'acquisizione della proprietà privata (art. 21, secondo comma).

Infine, quanto al terzo paradigma cui si rapporta la previsione regionale, la legittimazione delle occupazioni sine titolo, essa riguarda – sempre in base alla legislazione statale del 1927 – l'ipotesi nella quale sui beni di proprietà di un comune, di una frazione, o di una associazione agraria si verificano occupazioni sine titolo protratte per almeno dieci anni, a fronte delle quali, se «l'occupatore [...] abbia apportato sostanziali e permanenti migliorie» e se «la zona occupata non interrompa la continuità dei terreni», è eccezionalmente ammesso un meccanismo di legittimazione (art. 9, commi primo e secondo), fatta salva l'imposizione di un canone di natura enfiteutica a favore del comune, della frazione o delle associazioni.

In sostanza, i meccanismi di liquidazione degli usi civici, di affrancazione del fondo enfiteutico e di legittimazione delle occupazioni sine titolo delineati dal legislatore statale consentono, in talune particolari ipotesi e per differenti ragioni, di trasformare il diritto reale di uso civico in una prestazione pecuniaria.

Dove invece la destinazione agli usi civici permane, la stessa legge del 1927 già prospettava, insieme alla fruizione collettiva, un regime di inalienabilità (nei termini previsti dall'art. 12, secondo comma), e dunque di indisponibilità del bene, nonché la garanzia della sua destinazione.

Vero è che, a fronte di un tale assetto, lo stesso Stato ha ritenuto di delegare alle regioni – negli anni settanta del precedente secolo – le funzioni amministrative relative alle citate procedure (art. 66, quinto comma, del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, recante «Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382»), con l'eccezione dell'approvazione delle legittimazioni, di cui all'art. 9 della legge n. 1766 del 1927, che deve essere effettuata con decreto del Presidente della Repubblica d'intesa con la regione interessata (art. 66, settimo comma, dello stesso d.P.R. n. 616 del 1977).

Senonché, la delega si limita, per l'appunto, alle funzioni amministrative e, dunque, non consente alle regioni di disciplinare i presupposti sostanziali dei diversi meccanismi e, invero, neppure di intervenire sui relativi procedimenti, ove il distacco dal modello delineato dal legislatore statale finisca per tradursi in un diverso modo di incidere sul regime giuridico di tali beni, operante solo nella singola regione (infra, punto 5.2.).

Del resto, anche di recente questa Corte ha escluso «che “nell'intero arco temporale di vigenza del Titolo V, Parte II, della Costituzione – sia nella versione antecedente alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), sia in quella successiva – e, quindi, neppure a seguito dei d.P.R. n. 11 del 1972 e n. 616 del 1977 [...], il regime civilistico dei beni civici sia mai passato nella sfera di competenza delle Regioni. Infatti, la materia “agricoltura e foreste” di cui al previgente art. 117 Cost., che giustificava il trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni e l'inserimento degli usi civici nei relativi statuti, mai avrebbe potuto comprendere la disciplina della titolarità e dell'esercizio di diritti dominicali sulle terre civiche” (sentenza n. 113 del 2018)» (sentenza n. 71 del 2020).

5.1.2.– Il contrasto della disciplina regionale impugnata con la competenza esclusiva statale, segnata dal perimetro dell'ordinamento civile, emerge poi con ulteriore evidenza, ove si passi a considerare l'impostazione della legislazione statale successiva a quella sopra richiamata.

Si tratta, infatti, di una normativa tutta ispirata all'obiettivo assiologico della conservazione di realtà e di territori, che vedono intrecciarsi l'ambiente e il paesaggio con le tradizioni antropologiche e culturali associate ai luoghi.

Un simile connubio si rinviene in due ordini di interventi.

Il primo è quello che ha imposto l'apposizione di un vincolo paesaggistico alle «aree assegnate alle università agrarie e [al]le zone gravate da usi civici» (art. 1, primo comma, lettera h, del d.l. n. 312 del 1985, convertito, con modificazioni, nella legge n. 431 del 1985, che ha integrato l'art. 82, quinto comma, lettera h, del d.P.R. n. 616 del 1977, ai sensi della legge 29 giugno 1939, n. 1497, recante «Protezione delle bellezze naturali», disposizione poi trasfusa nell'art. 142, comma 1, lettera h, cod. beni culturali).

Il secondo si identifica con la disciplina recata dalla legge n. 168 del 2017, fortemente innovativa rispetto ai capisaldi civilistici dell'istituto, a partire dal riconoscimento di una nuova istituzione espressamente attuativa degli artt. 2, 9, 42, secondo comma, e 43 Cost., i domini collettivi, qualificati come «ordinamento giuridico primario delle comunità originarie» e riferiti a una «collettività [di] membri» (art. 1, comma 1), che traggono normalmente utilità dal fondo (art. 2, comma 3, lettera a).

A tale paradigma si raccorda una nuova categoria di beni collettivi che, ai sensi dell'art. 3, comma 1, ricomprende non soltanto le terre attribuite, originariamente o all'esito di liquidazioni, a comuni, frazioni o associazioni agrarie, nonché quelle derivanti da «scioglimento delle promiscuità» e da altri meccanismi previsti dalla legge n. 1766 del 1927; «da operazioni e provvedimenti di liquidazione o da estinzione di usi civici; da permuta o da donazione», ma anche le terre collettive delle comunioni familiari montane; i corpi idrici sui quali i residenti esercitano gli usi civici e, infine, ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera d), le terre gravate da usi civici non ancora liquidati su proprietà di soggetti pubblici o privati. A tutto questo insieme di beni viene riferito il regime giuridico «dell'inalienabilità, dell'indivisibilità, dell'iusucapibilità e della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale» (art. 3, comma 3).

La natura del bene si dimostra, dunque, funzionale a un interesse di godimento collettivo che spetta ai componenti della comunità, i quali sono al contempo vincolati, nella conservazione della destinazione delle terre, al rispetto di una «comproprietà inter-generazionale» (art. 1, comma 1, lettera c).

Quanto alla forma giuridica che la legge statale associa all'interesse, si tratta o di una proprietà collettiva (art. 1, comma 1, lettera c, e comma 2) o di «diritti di uso civico» in re aliena (art. 1, comma 2), senza attribuzione di quote, la cui titolarità è riferita a «enti esponenziali [...] di diritto privato» (art. 1, comma 2), secondo una logica radicalmente distinta da quella del dominio individuale, ma che si colloca ugualmente nel solco della dimensione privatistica.

L'approccio fortemente conservativo della nuova disciplina rende non agevole il coordinamento ermeneutico con la precedente legge n. 1766 del 1927, che non è stata abrogata con il nuovo intervento.

Per un verso, vengono attribuiti anche alle terre gravate da usi civici non ancora liquidati (art. 3, comma 1, lettera d, della legge n. 168 del 2017) i caratteri della inalienabilità, della indivisibilità, della inusucapibilità e della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale. Per un altro verso, l'art. 3, comma 6, della medesima legge fa espresso riferimento al «caso di liquidazione degli usi civici».

Il punto di saldatura fra perpetua destinazione dei beni e liquidazione degli usi civici viene individuato dallo stesso art. 3, comma 6, nel mantenimento del vincolo paesaggistico anche all'esito del meccanismo liquidatorio.

Un così delicato e complesso raccordo normativo, che impone il massimo rigore nella verifica dei presupposti sostanziali che consentono di accedere alla liquidazione degli usi, alla affrancazione del fondo e alla legittimazione delle occupazioni sine titulo, non consente alcuna ingerenza da parte del legislatore regionale.

5.2.– Per converso, l'impugnato art. 1 della legge reg. Calabria n. 41 del 2021 non solo invade una materia di esclusiva competenza del legislatore statale, ma oltretutto, nel prorogare la vigenza di una disciplina improntata alla massima semplificazione delle citate procedure, si colloca agli antipodi delle esigenze cui fa fronte la disciplina statale.

Dove la legislazione statale prevede la competenza regionale e, nel caso delle legittimazioni di cui all'art. 9 della legge n. 1766 del 1927, il decreto del Presidente della Repubblica, d'intesa con la regione interessata (supra, punto 5.1.1), l'art. 27 prorogato dal citato art. 1 esclude tout court l'approvazione e lo stesso visto regionale, così facendo residuare la mera competenza comunale ai sensi dell'art. 14 della legge reg. Calabria n. 18 del 2007.

Infine, e soprattutto, il legislatore regionale dispone un meccanismo di silenzio assenso il quale espone al rischio che non vengano effettuati i delicati e rigorosi accertamenti richiesti rispetto ai procedimenti di liquidazione degli usi civici, di affrancazione dei fondi, nonché rispetto alla eccezionale previsione della legittimazione di occupazioni sine titulo.

Un tale meccanismo non solo non è contemplato dal legislatore statale, ma al contrario – come si dirà (infra, punto 6) – in presenza del vincolo paesaggistico è espressamente escluso.

In sostanza, la disciplina regionale impugnata configura un procedimento semplificato che, nel distaccarsi dal modello delineato dal legislatore statale e dalle finalità conservative dei beni gravati da usi civici, si risolve in un diverso modo di incidere sul regime giuridico di tali beni, il che non compete in alcun modo alle regioni.

5.3.– Deve, dunque, ritenersi fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Calabria n. 41 del 2021, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto disposizione che proroga una disciplina invasiva della materia di competenza esclusiva del legislatore statale «ordinamento civile», differenziando, per il solo territorio della Regione Calabria, il modo di procedere alla liquidazione degli usi civici, all'affrancazione del fondo enfiteutico e alla legittimazione delle occupazioni sine titolo.

Viene, in tal modo, intaccato il fondamento stesso della «attribuzione alla potestà legislativa esclusiva dello Stato» della competenza in materia di ordinamento civile, che si rinviene «nell'esigenza, sottesa al principio di uguaglianza, di garantire nel territorio nazionale l'uniformità della disciplina dettata per i rapporti tra privati» (da ultimo sentenza n. 228 del 2021; nello stesso senso, sentenza n. 75 del 2021).

6.– Parimenti fondata è la questione di legittimità costituzionale posta in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., con riguardo alla materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

La richiamata evoluzione della disciplina statale attesta una «consolidata vocazione ambientalista degli usi civici e dei domini collettivi» (sentenza n. 228 del 2021) che – secondo un orientamento costante di questa Corte (sentenze n. 228 del 2021, n. 103 del 2017, n. 367 del 2007, n. 46 del 1995, n. 133 del 1993, n. 391 del 1989, n. 151, n. 152 e n. 153 del 1986) – «chiama in causa la competenza esclusiva del legislatore statale» in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (ancora sentenza n. 228 del 2021).

Il d.l. n. 312 del 1985, convertito nella legge n. 431 del 1985, all'art. 1, comma 1, e, con il medesimo contenuto, il successivo codice dei beni culturali e del paesaggio (art. 142, comma 1, lettera h) hanno sottoposto a vincolo paesaggistico tutti i beni destinati a usi civici, senza operare alcuna distinzione fra destinazione boschiva e pascoliva o destinazione agricola. È il segno, insieme a una generalizzata esigenza di protezione del paesaggio, di un nuovo rapporto fra ambiente e agricoltura, di un possibile utilizzo eco-sostenibile della terra che vede coniugarsi la fruizione collettiva con le istanze di conservazione «degli usi civici, in quanto e nella misura in cui concorrono a determinare la forma del territorio su cui si esercitano, intesa quale prodotto di “una integrazione tra uomo e ambiente naturale” (art. 1, comma 3, della legge quadro sulle aree protette, 6 dicembre 1991, n. 394)» (sentenza n. 46 del 1995).

L'impostazione trova una chiara conferma nella legge n. 168 del 2017 che, all'art. 2, comma 1, motiva la tutela e la valorizzazione dei beni collettivi di godimento, anche a beneficio delle «future generazioni» (sentenza n. 228 del 2021), con la loro attitudine a configurarsi quali: «a) elementi fondamentali per la vita e lo sviluppo delle collettività locali; b) strumenti primari per assicurare la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale nazionale; c) componenti stabili del sistema ambientale; d) basi territoriali di istituzioni storiche di salvaguardia del patrimonio culturale e naturale; e) strutture eco-paesistiche del paesaggio agro-silvo-pastorale nazionale; f) font[i] di risorse rinnovabili da valorizzare ed utilizzare a beneficio delle collettività locali degli aventi diritto».

Ebbene, la disciplina regionale contestata, nel prorogare la possibilità di liquidare gli usi civici, di affrancare i fondi e di legittimare le occupazioni sine titolo, attraverso un procedimento semplificato che esclude l'approvazione o il nulla osta della regione, non solo invade la competenza esclusiva del legislatore statale in materia ambientale, ma deroga alle stesse previsioni statali quanto ai soggetti competenti a provvedere (supra, punto 5.2.), eludendo i controlli predisposti a tutela del paesaggio e dell'ambiente.

Inoltre, e soprattutto, la disposizione regionale impugnata proroga un meccanismo di silenzio assenso nell'approvazione dei citati provvedimenti che, riguardando beni gravati dal vincolo paesaggistico, si pone in aperta collisione con la legislazione statale. L'art. 20, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), e successive modificazioni, esclude l'applicazione del silenzio assenso cosiddetto "verticale", ove vengano in rilievo il patrimonio culturale e paesaggistico o l'ambiente (da ultimo si veda la sentenza n. 160 del 2021).

Una tale semplificazione di procedimenti che necessitano, per il loro contenuto e il loro incidere su beni di rilievo paesaggistico, ambientale e culturale, di controlli effettivi, non surrogabili con il mero trascorrere del tempo, determina la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

7.– È, dunque, dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 1 della legge reg. Calabria n. 41 del 2021 che, nel disporre la proroga dell'art. 27 della legge reg. Calabria n. 18 del 2007, ha invaso la competenza esclusiva del legislatore statale in materia sia di ordinamento civile sia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

8.– Sono assorbite le ulteriori questioni promosse dal ricorso.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Calabria 28 dicembre 2021, n. 41, recante «Modifica dell'articolo 27 della legge regionale 21 agosto 2007, n. 18 (Norme in materia di usi civici). Proroga termini».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 ottobre 2022.

F.to:

Silvana SCIARRA, Presidente

Emanuela NAVARRETTA, Redattrice

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 28 novembre 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 9 novembre 2022, n. 239

Materia: foreste; paesaggio; autorizzazione paesaggistica

Parametri invocati: a) art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., con riferimento agli artt. 136, 142, 146 e 149 d.lgs. 42/2004 (cod. beni culturali), come norme interposte; b) art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. e il principio di leale collaborazione, con riferimento all'art. 7, comma 12, del d.lgs. n. 34 del 2018 (Testo unico delle foreste), come norma interposta; c) art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., con riferimento all'art. 36, comma 3, del d.l. n. 77 del 2021, come convertito, come norma interposta; d) art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., con riferimento agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali, come norme interposte; e) art. 9 Cost.; f) art. 117, primo comma, Cost., con riferimento all'art. 6 CEDU, come norma interposta.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 1 della L.R. Toscana 28 dicembre 2021, n. 52

Esito:

- 1) illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Toscana 28 dicembre 2021, n. 52 (Disposizioni in materia di tagli colturali. Modifiche alla l.r. 39/2000);
- 2) inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Toscana n. 52 del 2021, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, in relazione agli artt. 135, 143 e 145 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137);
- 3) non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Toscana n. 52 del 2021, promossa, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Estensore nota: Enrico Righi

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna la disposizione in epigrafe, che modifica l'articolo 47 bis della l.r. 39/2000 (Legge forestale della Toscana).

Con la disposizione in oggetto, il legislatore regionale ha inteso esonerare dall'obbligo di autorizzazione paesaggistica i tagli colturali boschivi, estendendo la deroga agli interventi in aree vincolate di particolare pregio, salvo che il vincolo paesaggistico fosse posto per il notevole interesse pubblico esclusivamente riferito ai boschi.

La Corte innanzi tutto dichiara l'inammissibilità del motivo ancorato ai parametri sub d) dell'epigrafe (art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, in relazione agli artt. 135, 143 e 145 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), per carenza di motivazione.

Riguardo al motivo ancorato ai parametri sub f) dell'epigrafe (art. 117, primo comma, Cost., con riferimento all'art. 6 CEDU), esso viene giudicato infondato, in quanto sollevato perché si ipotizzava che la Regione Toscana avesse approvato la legge onde ostacolare l'azione del potere giudiziario, in particolare per non ottemperare ad un parere del Consiglio di Stato, reso su ricorso straordinario, avente ad oggetto un piano antincendio.

Risulta invece documentalmente l'ottemperanza.

La Corte passa successivamente ad esaminare il motivo rubricato sub a) dell'epigrafe, che giudica fondato.

Ricostruita brevemente la disciplina del testo unico delle foreste (d.lgs. 34/2018), procedendo ad una classificazione delle diverse pratiche di selvicoltura, la Corte ritiene di censurare la posizione della Regione Toscana, espressa anche nel preambolo della legge, secondo la quale la normativa regionale risulterebbe semplicemente esplicativa della disciplina nazionale.

I giudici ricordano come, per costante giurisprudenza, in una materia di competenza legislativa esclusiva statale, qual è la tutela dell'ambiente e del paesaggio, non è consentita al legislatore regionale neppure la semplice riproduzione della disciplina nazionale in quella regionale. Vengono citati diversi precedenti, tutti conformi, meritevoli di conferma: corte cost. 38 del 2018 e n. 233 del 2015.

La materia di cui tratta la legge impugnata, nell'introdurre deroghe alla previsione dell'obbligo di munirsi di autorizzazione paesaggistica è quella, e in verità ciò neppure è contestato, vista la posizione della difesa regionale, della difesa dell'ambiente e del paesaggio (corte cost 21 del 2022, n. 141 e n. 138 del 2021).

Chiarisce in fine la Corte come la disciplina introdotta dalla Toscana non sia neppure in verità esplicativa della normativa nazionale, in quanto copiosa giurisprudenza amministrativa ha da sempre precisato che pratiche selvicolturali qual è il taglio boschivo sono esonerate dall'obbligo dell'autorizzazione paesaggistica solo ove il vincolo sia imposto *ex lege* e non nei casi in cui il vincolo sia imposto con provvedimento amministrativo (per tutte, C.d.S. parere n. 1233 del 2020, reso su ricorso straordinario).

Conclusivamente la norma impugnata viene dichiarata costituzionalmente illegittima.
Restano assorbite le altre censure.

SENTENZA N. 239
ANNO 2022

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Silvana SCIARRA; Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Toscana 28 dicembre 2021, n. 52 (Disposizioni in materia di tagli colturali. Modifiche alla l.r. 39/2000), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 25 febbraio 2022, depositato in cancelleria il 28 febbraio 2022, iscritto al n. 15 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 12, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;
udita nell'udienza pubblica dell'8 novembre 2022 la Giudice relatrice Daria de Pretis;
uditi l'avvocato dello Stato Maria Letizia Guida per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Marcello Cecchetti per la Regione Toscana;
deliberato nella camera di consiglio del 9 novembre 2022.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, con il ricorso indicato in epigrafe, l'art. 1 della legge reg. Toscana n. 52 del 2021.

Tale disposizione modifica l'art. 47-bis della legge reg. Toscana n. 39 del 2000 in materia di taglio colturale. Il comma 4 del citato art. 47-bis dispone che «[i] tagli colturali, comprese le opere connesse di cui all'articolo 49 per la cui esecuzione non sia necessario il rilascio di autorizzazione o concessione edilizia, si attuano nelle forme previste ed autorizzate dalla presente legge, costituiscono interventi inerenti esercizio di attività agro-silvo-pastorale e per essi non è richiesta, ai sensi dell'articolo 149 del D.Lgs. n. 42/2004, l'autorizzazione di cui all'articolo 146 del citato decreto legislativo». L'art. 1 della legge reg. Toscana n. 52 del 2021 aggiunge, dopo il comma 4 appena citato, il seguente comma 4-bis: «Le disposizioni di cui al comma 4 si applicano anche agli interventi da eseguirsi nelle aree vincolate per il loro particolare valore paesaggistico ai sensi dell'articolo 136 del D.Lgs. 42/2004, con la sola eccezione di quelle in cui la dichiarazione di notevole interesse pubblico riguardi in modo esclusivo i boschi».

Secondo il ricorrente, la disposizione impugnata violerebbe: a) l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., con riferimento agli artt. 136, 142, 146 e 149 cod. beni culturali, in quanto introdurrebbe «un'ampia ipotesi di esenzione dall'autorizzazione paesaggistica di quasi tutti gli interventi di taglio boschivo in aree tutelate» da vincolo specifico ex art. 136 del medesimo codice, sebbene la competenza in materia spetti in via esclusiva allo Stato; b) l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. e il principio di leale collaborazione, con riferimento all'art. 7, comma 12, del d.lgs. n. 34 del 2018, in quanto, in base a tale norma, gli interventi forestali ammessi all'interno dei boschi vincolati ex art. 136 cod. beni culturali «vanno individuati esclusivamente nell'ambito della pianificazione paesaggistica oppure attraverso accordi tra la Regione e il Ministero della cultura»; c) l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., con riferimento all'art. 36, comma 3, del d.l. n. 77 del 2021, come

convertito, secondo il quale possono essere ricondotti al procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica, anche se interessano aree vincolate ai sensi dell'art. 136 cod. beni culturali, solo gli interventi specificamente indicati nello stesso art. 36, comma 3; d) l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., con riferimento agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali, per «contrasto [...] con la disciplina della pianificazione paesaggistica»; e) l'art. 9 Cost., perché, escludendo l'autorizzazione paesaggistica per i tagli culturali nelle aree vincolate ai sensi dell'art. 136 cod. beni culturali, abbasserebbe il livello di tutela dei beni paesaggistici; f) l'art. 117, primo comma, Cost., con riferimento all'art. 6 CEDU, perché la Regione avrebbe adottato la norma impugnata per paralizzare l'esecuzione del giudicato formatosi sul parere del Consiglio di Stato n. 1233 del 2020.

2.– Il motivo di ricorso consistente nella violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., con riferimento agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali (indicato sub d), è inammissibile per carenza di motivazione.

Il ricorrente, infatti, si limita ad affermare in modo apodittico che esisterebbe un «contrasto [...] con la disciplina della pianificazione paesaggistica», ma non spiega perché la norma impugnata contrasterebbe con i citati artt. 135, 143 e 145. La giurisprudenza di questa Corte «è costante nell'affermare “che, nella impugnazione in via principale, il ricorrente non solo deve, a pena di inammissibilità, individuare l'oggetto della questione proposta (con riferimento alla normativa che censura ed ai parametri che denuncia violati), ma ha anche l'onere (da considerare addirittura più pregnante rispetto a quello sussistente nei giudizi incidentali: ex plurimis, sentenza n. 115 del 2021) di esplicitare una motivazione chiara ed adeguata in ordine alle specifiche ragioni che determinerebbero la violazione dei parametri che assume incisi” (ex plurimis, da ultimo, sentenza n. 71 del 2022; nello stesso senso, sentenze n. 5 del 2022, n. 201, n. 52 e n. 29 del 2021)» (sentenza n. 135 del 2022).

3.– Nel merito, è innanzitutto non fondato il motivo di ricorso (indicato sopra sub f) con il quale si lamenta la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., con riferimento all'art. 6 CEDU.

Secondo il ricorrente, l'art. 6 CEDU sarebbe violato perché la Regione avrebbe adottato la norma impugnata per «paralizzare l'esecuzione del giudicato» formatosi sul ricorso straordinario proposto dall'associazione Italia Nostra e altri contro la delibera della Giunta della Regione Toscana n. 355 del 2019 (approvazione del piano antincendio relativo alle pinete litoranee di Grosseto e Castiglione della Pescaia), ricorso accolto con il d.P.R. 1° ottobre 2020, sulla base del parere del Consiglio di Stato n. 1233 del 2020.

Il ricorrente afferma che «la Regione non solo non si è conformata a tale parere, venendo meno alla prescritta acquisizione dell'autorizzazione paesaggistica», ma avrebbe adottato la norma impugnata «allo scopo concreto di paralizzare l'esecuzione del giudicato».

Invece, come risulta dagli atti depositati dalla difesa della resistente, la Regione Toscana si è adeguata al d.P.R. 1° ottobre 2020 già diversi mesi prima dell'adozione della norma impugnata (promulgata il 28 dicembre 2021), allorché, a seguito del citato d.P.R., ha riapprovato il piano antincendio con la delibera della Giunta regionale 29 marzo 2021, n. 297, sulla base delle autorizzazioni paesaggistiche rilasciate dal Comune di Castiglione della Pescaia e dal Comune di Grosseto, previo parere della Soprintendenza.

Nella propria memoria integrativa il ricorrente ha osservato che l'adeguamento al giudicato «nel singolo caso specifico» non potrebbe sanare il vizio della legge regionale impugnata. Poiché, tuttavia, ciò che il ricorso denuncia è la violazione dell'art. 6 CEDU proprio per la presunta volontà del legislatore regionale di paralizzare l'esecuzione del più volte citato parere n. 1233 del 2020, l'avvenuta ottemperanza al giudicato formatosi sul ricorso straordinario rende evidente la non fondatezza della censura.

4.– Il primo motivo di ricorso è, invece, fondato.

Considerato il contenuto della censura, il thema decidendum va circoscritto, quanto alle norme interposte, agli artt. 146 e 149 cod. beni culturali, dato che gli artt. 136 e 142 dello stesso codice, pure invocati dal ricorrente, non attengono all'autorizzazione paesaggistica.

4.1.– È opportuna in via preliminare una breve sintesi del contesto normativo in cui si inserisce la disposizione impugnata.

L'art. 3, comma 2, lettera c), t.u. foreste fa rientrare nelle «pratiche selvicolturali» «i tagli, le cure e gli interventi volti all'impianto, alla coltivazione, alla prevenzione di incendi, al trattamento e all'utilizzazione dei boschi e alla produzione di quanto previsto alla lettera d» (che definisce i «prodotti forestali spontanei non legnosi»). Il taglio colturale rappresenta, dunque, un'«ordinaria attività di gestione e manutenzione del bosco», distinta dalla «trasformazione del bosco» (sentenza n. 201 del 2018). Le attività di gestione forestale e la trasformazione del bosco sono disciplinate, rispettivamente, dagli artt. 7 e 8 t.u. foreste. In base all'art. 7, comma 13, «[l]e pratiche selvicolturali, i trattamenti e i tagli selvicolturali di cui all'articolo 3, comma 2, lettera c), eseguiti in conformità alle disposizioni del presente decreto ed alle norme regionali, sono equiparati ai tagli colturali di cui all'articolo 149, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42».

L'art. 149 cod. beni culturali stabilisce che, «[f]atta salva l'applicazione dell'articolo 143, comma 4, lettera a), non è comunque richiesta l'autorizzazione prescritta dall'articolo 146, dall'articolo 147 e dall'articolo 159: a) per gli interventi di manutenzione ordinaria, straordinaria, di consolidamento statico e di restauro conservativo che non alterino lo stato dei luoghi e l'aspetto esteriore degli edifici; b) per gli interventi inerenti l'esercizio dell'attività agro-silvo-pastorale che non comportino alterazione permanente dello stato dei luoghi con costruzioni edilizie ed altre opere civili, e sempre che si tratti di attività ed opere che non alterino l'assetto idrogeologico del territorio; c) per il taglio colturale, la forestazione, la riforestazione, le opere di bonifica, antincendio e di conservazione da eseguirsi nei boschi e nelle foreste indicati dall'articolo 142, comma 1, lettera g), purché previsti ed autorizzati in base alla normativa in materia». Il richiamato art. 142, comma 1, lettera g), individua le «aree tutelate per legge» e dispone che «[s]ono comunque di interesse paesaggistico e sono sottoposti alle disposizioni di questo Titolo: [...] g) i territori coperti da foreste e da boschi, ancorché percorsi o danneggiati dal fuoco, e quelli sottoposti a vincolo di rimboschimento [...]».

Il citato art. 149 cod. beni culturali è integrato dai punti A.19 e A.20 dell'Allegato A del decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 2017, n. 31 (Regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata), che elencano interventi rientranti nella definizione operata, rispettivamente, alle riportate lettere b) e c) del comma 1 dello stesso art. 149.

4.2.– Come visto, la disposizione regionale impugnata stabilisce che l'esonero dall'autorizzazione paesaggistica (previsto dal citato art. 47-bis, comma 4, della legge reg. Toscana n. 39 del 2000) si applica «anche agli interventi da eseguirsi nelle aree vincolate per il loro particolare valore paesaggistico ai sensi dell'articolo 136 del D.Lgs. 42/2004, con la sola eccezione di quelle in cui la dichiarazione di notevole interesse pubblico riguarda in modo esclusivo i boschi». Il richiamato art. 136 cod. beni culturali è dedicato ai beni individuati come di interesse paesaggistico con vincolo provvedimentale, ossia sulla base di un atto amministrativo che li dichiara appunto di «notevole interesse pubblico».

La legge regionale recante la disposizione impugnata è dotata di un preambolo in cui, oltre a definire il taglio colturale, si osserva che, «[a]nche in seguito ad alcune criticità emerse recentemente sul territorio regionale, si rende opportuno un intervento normativo finalizzato a chiarire il regime applicativo delle autorizzazioni necessarie allo svolgimento delle predette attività, con particolare riferimento agli interventi da eseguirsi nei boschi ricompresi nelle aree dichiarate di notevole interesse pubblico di cui all'articolo 136 del D.Lgs. 42/2004». Anche dalla memoria di costituzione della Regione Toscana risulta che la norma impugnata vorrebbe «rappresentare una semplice e corretta riproposizione» della disciplina statale, in quanto il citato art. 149 cod. beni culturali andrebbe inteso nel senso che, per il taglio colturale, l'autorizzazione paesaggistica è necessaria se sussiste un vincolo provvedimentale che riguarda specificamente ed esclusivamente il bosco, non quando la dichiarazione di notevole interesse pubblico (adottata ai sensi dell'art. 136 cod. beni culturali) ha ad oggetto un'area più ampia comprendente il bosco.

In sintesi, secondo la Regione la disposizione impugnata sarebbe legittima perché, pur essendo indiscusso che la disciplina dell'autorizzazione paesaggistica e delle sue eventuali esenzioni rientra nella competenza legislativa statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., essa si sarebbe limitata a chiarire il contenuto dell'art. 149 cod. beni culturali.

Tale impostazione non può essere condivisa. Proprio con riferimento all'autorizzazione paesaggistica di cui si discute, questa Corte ha già statuito che «la Regione non sarebbe competente, in una materia di esclusiva spettanza dello Stato, ad irrigidire nelle forme della legge casi di deroga al regime autorizzatorio, neppure quando essi fossero già desumibili dall'applicazione in concreto della disciplina statale» (sentenza n. 139 del 2013, confermata dalla sentenza n. 144 del 2021). In altra materia, ma sempre con riferimento a una previsione regionale che interveniva su un oggetto già disciplinato dallo Stato nell'esercizio della sua potestà legislativa esclusiva, questa Corte ha affermato che «[l']argomento della difesa della Regione, secondo cui la norma regionale impugnata si limiterebbe ad esplicitare la disciplina previdenziale corrente, senza produrre effetti innovativi sull'ordinamento, quand'anche fondato, [...] non varrebbe comunque a consentire l'esercizio da parte della Regione della funzione legislativa in materia, assegnata a titolo esclusivo al legislatore statale» (sentenza n. 82 del 2018; si vedano anche le sentenze n. 38 del 2018 e n. 233 del 2015).

Questi precedenti vanno qui confermati. Non vi è dubbio che la disciplina del provvedimento autorizzatorio, così come l'individuazione delle ipotesi di deroga, attiene al cuore della materia della tutela del paesaggio, di esclusiva competenza statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. (ex multis, sentenze n. 108, n. 106 e n. 21 del 2022, n. 141 e n. 138 del 2021). Per questa ragione, l'interpretazione di una disposizione come l'art. 149 cod. beni culturali, che indica puntualmente, offrendone una definizione, le opere non soggette ad autorizzazione paesaggistica, resta sottratta a qualsiasi possibilità di intervento ad opera della legge regionale: l'interpretazione non può che spettare agli organi chiamati ad applicare lo stesso art. 149 (pubblica amministrazione e giudici comuni) e, se del caso, al legislatore statale che intenda provvedervi in sede di interpretazione autentica.

Il necessario rispetto della competenza esclusiva dello Stato nella materia de qua corrisponde, del resto, all'esigenza sostanziale di non mettere a rischio quell'uniformità che l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. mira a garantire: uniformità che sarebbe pregiudicata qualora le regioni potessero vincolare con legge, nei loro territori, l'interpretazione dell'art. 149 cod. beni culturali. È in questa logica che la giurisprudenza costituzionale esclude la stessa possibilità della mera riproduzione di una disposizione legislativa statale, in materia di competenza esclusiva dello Stato, in quanto anche «la semplice novazione della fonte normativa costituisce comunque causa di illegittimità della disposizione regionale» (sentenza n. 178 del 2018, riguardante proprio la materia dell'autorizzazione paesaggistica).

4.3.– Precisato che, per le ragioni appena esposte, la norma impugnata si pone in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), anche a prescindere dalla sua conformità o meno all'art. 149 cod. beni culturali, questa Corte deve osservare che la tesi della Regione Toscana (secondo la quale la norma impugnata rappresenterebbe «una semplice e corretta riproposizione» della disciplina statale) non risulta condivisibile.

L'intervento di taglio colturale è regolato, come visto, dall'art. 149, comma 1, lettera c), cod. beni culturali, che limita l'esonero dall'autorizzazione paesaggistica al caso in cui il taglio sia autorizzato «in base alla normativa in materia» e sia eseguito in un bosco vincolato ex lege. La giurisprudenza amministrativa conferma che l'assoggettamento del taglio colturale alla specifica disciplina di cui al citato art. 149, comma 1, lettera c), esclude che tale particolare tipo di intervento possa ricadere anche fra quelli genericamente inerenti all'esercizio dell'attività agro-silvo-pastorale, esonerati dall'autorizzazione paesaggistica ai sensi della lettera b) dello stesso art. 149, comma 1 (Consiglio di Stato, sezione prima, parere n. 1233 del 2020; sezione terza, sentenza 13 febbraio 2020, n. 1124; sezione sesta, sentenza 20 luglio 2018, n. 4416; sezione sesta, sentenza 10 febbraio 2015, n. 717; Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia, sezione prima, sentenza 22 aprile 2014, n. 160). Soluzione, questa, che risulta coerente con il citato d.P.R. n. 31 del 2017, dal momento

che il punto A.19 dell'Allegato A riconduce all'art. 149, comma 1, lettera b), solo attività minori relative ai boschi, mentre le «pratiche selvicolturali» in generale (comprendenti anche il taglio colturale) sono ricondotte dal punto A.20 all'art. 149, comma 1, lettera c). Similmente, come già visto, l'art. 7, comma 13, t.u. foreste dispone che «[l]e pratiche selvicolturali, i trattamenti e i tagli selvicolturali di cui all'articolo 3, comma 2, lettera c), eseguiti in conformità alle disposizioni del presente decreto ed alle norme regionali, sono equiparati ai tagli colturali di cui all'articolo 149, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42».

Su questa base, il Consiglio di Stato, nel citato parere n. 1233 del 2020, ha affermato che l'esonero di cui all'art. 149, comma 1, lettera c), si applica solo se il taglio colturale dev'essere eseguito in un bosco vincolato ex lege (nel medesimo senso, TAR Lombardia, sezione staccata di Brescia, ordinanza 24 marzo 2017, n. 163; Ufficio legislativo del MIBACT, parere 8 settembre 2016, n. 25553). Anche le più recenti norme statali invocate nel ricorso come parametro interposto (e citate nel Ritenuto in fatto), cioè l'art. 7, comma 12, t.u. foreste e l'art. 36, comma 3, del d.l. n. 77 del 2021, come convertito, smentiscono la tesi secondo la quale l'esonero del taglio colturale dall'autorizzazione paesaggistica potrebbe operare anche nelle aree vincolate ai sensi dell'art. 136 cod. beni culturali.

Ne consegue che il comma 4-bis dell'art. 47-bis della legge reg. Toscana n. 39 del 2000 (aggiunto dalla disposizione impugnata), secondo il quale l'esonero del taglio colturale dall'autorizzazione paesaggistica si applica anche nelle aree vincolate ai sensi dell'art. 136 cod. beni culturali (eccetto «quelle in cui la dichiarazione di notevole interesse pubblico riguarda in modo esclusivo i boschi»), non presenta un valore meramente esplicativo del significato dell'art. 149 cod. beni culturali.

In conclusione, anche sotto questo ulteriore profilo, la disposizione impugnata viola l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione agli artt. 146 e 149 cod. beni culturali.

5.– Le altre questioni promosse nel ricorso (per violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s, Cost. e del principio di leale collaborazione, in relazione all'art. 7, comma 12, t.u. foreste e all'art. 36, comma 3, del d.l. n. 77 del 2021, come convertito) restano assorbite.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Toscana 28 dicembre 2021, n. 52 (Disposizioni in materia di tagli colturali. Modifiche alla l.r. 39/2000);

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Toscana n. 52 del 2021, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, in relazione agli artt. 135, 143 e 145 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Toscana n. 52 del 2021, promossa, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, 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 9 novembre 2022.

F.to:

Silvana SCIARRA, Presidente

Daria de PRETIS, Redattrice

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 29 novembre 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 19 ottobre 2022, n. 240

Materia: tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

Parametri invocati: artt. 3, 9, 97, 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma della Costituzione e il principio di leale collaborazione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 2, 3, 4 e 5 della legge della Regione Puglia 30/11/2021, n. 39 recante «Modifiche alla legge regionale 31 maggio 1980, n. 56 (Tutela ed uso del territorio), disposizioni in materia urbanistica, modifica alla legge regionale 27 luglio 2001, n. 20 (Norme generali di governo e uso del territorio), modifica alla legge regionale 6 agosto 2021, n. 25 (Modifiche alla legge regionale 11 febbraio 1999, n. 11 “Disciplina delle strutture ricettive ex artt. 5, 6 e 10 della legge 17 maggio 1983, n. 217 delle attività turistiche ad uso pubblico gestite in regime di concessione e delle associazioni senza scopo di lucro” e disposizioni varie) e disposizioni in materia derivazione acque sotterranee».

Esito:

- 1) illegittimità costituzionale dell'art. 3 limitatamente alle parole «così come interpretato con circolare del 2 dicembre 2020 dei Ministeri delle Infrastrutture, Trasporti e Pubblica Amministrazione e con parere del Consiglio superiore dei Lavori pubblici dell'8 luglio 2021»;
- 2) illegittimità costituzionale del comma 1 dell'art. 4 nel testo in vigore anteriormente alla sua sostituzione a opera dell'art. 10, comma 1, della legge della Regione Puglia 4 marzo 2022, n. 3, recante «Modifiche alla legge regionale 6 agosto 2021, n. 29 (Disciplina dell'enoturismo), modifiche alla legge regionale 20 dicembre 2017, n. 59 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma, per la tutela e la programmazione delle risorse faunistico-ambientali e per il prelievo venatorio) e modifica alla legge regionale 30 novembre 2021, n. 39 (Modifiche alla legge regionale 31 maggio 1980, n. 56 (Tutela ed uso del territorio), disposizioni in materia urbanistica, modifica alla legge regionale 27 luglio 2001, n. 20 (Norme generali di governo e uso del territorio), modifica alla legge regionale 6 agosto 2021, n. 25 (Modifiche alla legge regionale 11 febbraio 1999, n. 11 - Disciplina delle strutture ricettive ex artt. 5, 6 e 10 della legge 17 maggio 1983, n. 217 delle attività turistiche ad uso pubblico gestite in regime di concessione e delle associazioni senza scopo di lucro” e disposizioni varie) e disposizioni in materia di derivazione acque sotterranee»;
- 3) illegittimità costituzionale del comma 2 dell'art. 4;
- 4) inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2 e 3 promosse in riferimento all'art. 97 della Costituzione;
- 5) non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2 promosse in riferimento agli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera s), Cost. nonché al principio di leale collaborazione;
- 6) non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3 promosse in riferimento agli artt. 3, 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost. nonché al principio di leale collaborazione;
- 7) non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5 promosse in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettera s), e terzo, Cost..

Estensore nota: Sofia Zanobini

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, 3, 4 e 5 della legge della Regione Puglia 30/11/2021, n. 39 recante «Modifiche alla legge

regionale 31 maggio 1980, n. 56 (Tutela ed uso del territorio), disposizioni in materia urbanistica, modifica alla legge regionale 27 luglio 2001, n. 20 (Norme generali di governo e uso del territorio), modifica alla legge regionale 6 agosto 2021, n. 25 (Modifiche alla legge regionale 11 febbraio 1999, n. 11 “Disciplina delle strutture ricettive ex artt. 5, 6 e 10 della legge 17 maggio 1983, n. 217 delle attività turistiche ad uso pubblico gestite in regime di concessione e delle associazioni senza scopo di lucro” e disposizioni varie) e disposizioni in materia derivazione acque sotterranee», in riferimento complessivamente agli artt. 3, 9, 97, 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma della Costituzione e al principio di leale collaborazione.

Con il primo motivo di ricorso è censurato l’art. 2 che, nel modificare l’art. 51, primo comma, della l.r. Puglia 56/1980 aggiungendovi le lettere g-bis.), g-ter.) e g-quater.), introduce delle previsioni che consentono, a determinate condizioni, di realizzare nuovi fabbricati in zona agricola, qualora siano necessari alla conduzione del fondo e all’esercizio dell’attività agricola. L’art. 51 avrebbe una funzione di salvaguardia del territorio fino all’entrata in vigore dei Piani territoriali, al fine di evitare trasformazioni incontrollate in attesa della pianificazione. L’approvazione nel 2000 del Piano urbanistico territoriale tematico per il paesaggio (PUTT/P), poi sostituito nel 2015 dal Piano paesaggistico territoriale (PPTR), avrebbe fatto cessare definitivamente l’efficacia dello stesso art. 51. Il legislatore regionale, aggiungendo le lettere g-bis.), g-ter.) e g-quater.), avrebbe utilizzato una disposizione divenuta inefficace per introdurre una nuova disciplina delle aree agricole, al fine di consentirne la trasformazione in deroga al PPTR. Sebbene sia previsto il richiamo al rispetto delle norme di tutela paesaggistica del PPTR, tale disciplina si sovrapporrebbe in modo non coerente a quella contenuta nelle norme tecniche di attuazione (NTA) dello stesso PPTR, in particolare nell’art. 83, comma 6, che estendono a «tutte le zone territoriali omogenee a destinazione rurale» le specifiche misure di salvaguardia e di utilizzazione previste dallo stesso art. 83 per «i paesaggi rurali».

Pertanto, secondo il ricorrente, l’art. 2 violerebbe innanzitutto l’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., che riserva allo Stato la competenza legislativa in materia di «tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali», contravvenendo all’obbligo di copianificazione paesaggistica di cui agli artt. 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, che investe anche eventuali modificazioni al piano approvato. Per le medesime ragioni violerebbe anche il principio di leale collaborazione. La disposizione, inoltre, intervenendo su una norma la cui efficacia è limitata «sino all’entrata in vigore dei Piani territoriali» si porrebbe anche in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost.. Inoltre, nella memoria depositata in prossimità dell’udienza, viene prospettata anche la lesione della competenza concorrente dello Stato nella materia «governo del territorio», di cui all’art. 117, terzo comma, Cost. dal momento che l’art. 2 contrasterebbe con i principi fondamentali espressi dall’art. 9 t.u. edilizia, che disciplina la «attività edilizia in assenza di pianificazione urbanistica», individuando gli interventi consentiti nei comuni sprovvisti di strumenti edilizi (al comma 1) e nelle aree in cui non siano stati approvati gli strumenti urbanistici attuativi previsti da quelli generali come presupposto per l’edificazione (al comma 2).

Secondo la Corte la possibilità di realizzare, «in zona agricola, [...] nuovi fabbricati qualora gli stessi siano necessari alla conduzione del fondo e all’esercizio dell’attività agricola, ivi comprese le attività connesse a quella agricola», è consentita dalla lettera g-bis.) del primo comma dell’art. 51 della l.r. Puglia 56/1980, aggiunta dall’art. 2 «nel rispetto delle norme di tutela paesaggistica del Piano paesaggistico territoriale regionale (PPTR)», oltre che delle ulteriori condizioni indicate nelle successive lettere g-ter.) e g-quater.). La lettera g-quater.), nel prescrivere che i nuovi fabbricati debbano essere realizzati «all’interno o in adiacenza ai centri aziendali, onde evitare la realizzazione di insediamenti isolati», fa comunque «salva l’osservanza di norme di carattere paesaggistico ed ambientale» e la presenza delle clausole citate esclude che la disposizione impugnata deroghi unilateralmente alle previsioni di tutela delle aree agricole contenute nel PPTR.

L’assunto del ricorrente, secondo cui la nuova disciplina si sovrapporrebbe in modo non coerente a quella contenuta nelle NTA del PPTR, è inoltre generico e indimostrato. L’art. 83 delle NTA del PPTR, richiamato nel ricorso quale previsione di tutela paesaggistica derogata dalle disposizioni censurate, disciplina le «misure di salvaguardia ed utilizzazione per i paesaggi rurali»,

ma non prevede un divieto assoluto e generalizzato di nuovi fabbricati nelle zone agricole. L'assenza di un divieto esplicito si desume anche dal comma 2, lettera a2), dello stesso art. 83, ai sensi del quale «si considerano non ammissibili [...] i piani, progetti e interventi [...] che comportano», tra l'altro, «ristrutturazione edilizia e nuova edificazione che non garantiscano il corretto inserimento paesaggistico, il rispetto delle tipologie edilizie e dei paesaggi agrari tradizionali, nonché gli equilibri ecosistemico-ambientali». Dalla disposizione è consentito desumere, a contrario, che nuovi fabbricati possono essere realizzati, sulla base di piani, progetti o interventi che presentino i prescritti requisiti.

L'art. 2 non deroga dunque alle prescrizioni del PPTR a tutela dei paesaggi rurali, ma si limita a consentire nuove costruzioni destinate alla produzione agricola che siano compatibili con dette prescrizioni, cui espressamente lo stesso art. 2 rinvia. Né indicazioni di segno contrario possono essere desunte dal comma 6 dell'art. 83 delle NTA, che semplicemente estende l'applicabilità delle prescrizioni paesaggistiche contenute nei precedenti commi dello stesso art. 83 a «tutte le zone territoriali omogenee a destinazione rurale».

In definitiva, a parere della Corte non è violato l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., non solo perché la disciplina regionale impugnata non pregiudica l'unitarietà e la vincolatività della pianificazione paesaggistica ma anche perché non mette a repentaglio l'obbligatorietà dell'elaborazione congiunta del piano paesaggistico e delle sue modifiche. Per le medesime ragioni, non è lesa il principio di leale collaborazione.

Non sussiste nemmeno il lamentato contrasto con l'art. 3 Cost. per la pretesa irragionevolezza dell'inserimento della novella in una disposizione ritenuta non più efficace. La collocazione delle nuove disposizioni in una legge preesistente rientra nella facoltà di scelta del legislatore regionale, il quale non incontra altri limiti, nell'individuazione del testo sul quale intervenire con modifiche innovative, se non quello della manifesta irragionevolezza, che qui tuttavia non ricorre. Il contesto nel quale si innesta la nuova disciplina è infatti pertinente, dal momento che sia la norma preesistente sia le nuove disposizioni inserite riguardano il tema dei limiti all'edificazione in determinate aree del territorio regionale. Non si può neppure sostenere che l'art. 51, come modificato, non operi più, essendosi verificata la condizione alla quale è subordinata l'applicabilità delle sue previsioni. La norma stessa, infatti, continua ad essere vigente e idonea a produrre, ove ricorrano le condizioni per la sua concreta applicazione, i suoi effetti (ciò che accadrebbe per esempio se la vigenza del piano territoriale venisse meno, per qualsiasi motivo), allo stesso modo con cui sono dunque destinate a produrli le modifiche apportate con la disposizione qui in esame, che non è evidentemente soggetta alla stessa condizione.

Sono invece dichiarate inammissibili le questioni promosse in riferimento alla violazione dell'art. 97 Cost. e dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 9 t.u. edilizia. Per quanto riguarda l'art. 97 non solo non si precisa quale sarebbe il principio violato, tra quelli in esso contenuti, ma anche ipotizzando che sia richiamato implicitamente il principio di buon andamento della pubblica amministrazione, di cui al secondo comma, manca del tutto nel ricorso l'esposizione di motivi del vulnus costituzionale che non si esauriscano nella già dedotta irragionevolezza. Con riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., la Corte evidenzia che, per sua costante giurisprudenza, nelle memorie depositate in prossimità dell'udienza è possibile prospettare soltanto argomenti a sostegno delle questioni sollevate nel ricorso, non anche svolgere deduzioni dirette ad ampliare il thema decidendum (ex plurimis, sentenze n. 119 del 2022, n. 261 e n. 154 del 2017); inoltre, nei giudizi in via principale deve sussistere una piena e necessaria corrispondenza tra la deliberazione con cui l'organo legittimato si determina all'impugnazione ed il contenuto del ricorso, attesa la natura politica dell'atto d'impugnazione (ex plurimis, sentenze n. 166 e n. 129 del 2021, n. 83 del 2018).

Con il secondo motivo di ricorso è censurato l'art. 3.

La disposizione, richiamando l'articolo 3, comma 1, lettera d), del decreto del Presidente della Repubblica del 6 giugno 2001, n. 380 (Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamenti in materia edilizia), così come interpretato con circolare del 2 dicembre 2020 dei Ministeri delle Infrastrutture, Trasporti e Pubblica Amministrazione e con parere del Consiglio superiore dei Lavori pubblici dell'8 luglio 2021, disciplina la facoltà di realizzare in aree individuate dal PPTR gli

interventi edilizi straordinari di ampliamento, demolizione e ricostruzione previsti dagli artt. 3 e 4 della legge reg. Puglia n. 14 del 2009, recante il cosiddetto “Piano casa”, adottato in attuazione dell’intesa tra Stato, regioni ed enti locali sottoscritta il 1° aprile 2009. L’art. 3, comma 1, lettera d), del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamenti in materia edilizia (Testo A)», come novellato dall’art. 10, comma 1, lettera b), numero 2), del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 (Misure urgenti per la semplificazione e l’innovazione digitale), convertito, con modificazioni, nella legge 11 settembre 2020, n. 120, ha esteso la tipologia degli interventi di demolizione e ricostruzione riconducibili alla categoria della «ristrutturazione edilizia», comprendendovi anche interventi in precedenza qualificabili come «nuova costruzione» (ai sensi della successiva lettera e), tra cui «gli interventi di demolizione e ricostruzione di edifici esistenti con diversi sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche, con le innovazioni necessarie per l’adeguamento alla normativa antisismica, per l’applicazione della normativa sull’accessibilità, per l’installazione di impianti tecnologici e per l’efficientamento energetico», nonché, «nei soli casi espressamente previsti dalla legislazione vigente o dagli strumenti urbanistici comunali, con incrementi di volumetria anche per promuovere interventi di rigenerazione urbana».

La novella del 2020 avrebbe peraltro escluso da tale regime i descritti interventi edilizi se realizzati «con riferimento a immobili sottoposti a tutela ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio», prevedendo nella stessa lettera d) dell’art. 3, comma 1, t.u. edilizia una specifica clausola di salvaguardia. In base ad essa rimane fermo che, con riferimento a tali immobili, «gli interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino di edifici crollati o demoliti costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia soltanto ove siano mantenuti sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell’edificio preesistente e non siano previsti incrementi di volumetria».

Ai fini dell’attribuzione del significato all’espressione «con riferimento agli immobili sottoposti a tutela ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio», contenuta al citato art. 3, comma 1, lettera d), ultimo periodo, t.u. edilizia, il legislatore regionale richiama il parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici dell’8 luglio 2021, che ha ritenuto che su «immobili il cui vincolo risiede nell’essere inseriti in aree sottoposte a vincolo paesaggistico (Parte III del Codice), sebbene privi di riconosciuto valore storico, artistico, o architettonico intrinseco, è consentito intervenire anche attraverso demolizione e ricostruzione classificabili nella “ristrutturazione edilizia”, che nella definizione del d.P.R. 380/2001 comprende anche modifiche alla sagoma, al sedime, ai prospetti ed al volume preesistente».

Secondo tale interpretazione, sebbene sia stata successivamente contraddetta dallo stesso Consiglio superiore dei lavori pubblici nel parere del 15 luglio 2021 e disattesa dal MIC, con nota interpretativa del 21 settembre 2021, sarebbe irrilevante, ai fini dell’applicazione della clausola di salvaguardia dell’art. 3, comma 1, lettera d), ultimo periodo, t.u. edilizia, che «il regime di tutela sia stato specificamente imposto con un provvedimento amministrativo o per legge e che il medesimo regime trovi applicazione esclusivamente in relazione ad edifici aventi caratteri intrinseci di pregio architettonico oppure ad edifici, ricadenti in ambiti tutelati, che potrebbero apparire privi di pregio».

Il legislatore regionale, pertanto, richiamando nella disposizione impugnata la soluzione interpretativa esposta nel parere del Consiglio dei lavori pubblici dell’8 luglio 2021, avrebbe ampliato la categoria degli interventi di ristrutturazione edilizia prevista dall’art. 3, comma 1, lettera d), t.u. edilizia, includendovi quelli di demolizione e ricostruzione in aree vincolate con modifiche di sagoma, sedime, prospetti e aumenti di volume, che si dovrebbero invece considerare come interventi di «nuova costruzione», ai sensi della lettera e) dello stesso art. 3, comma 1. Scopo della norma regionale sarebbe quello di attrarre tali interventi modificativi nelle ristrutturazioni edilizie, così da non incorrere nel divieto di nuove costruzioni previsto dagli artt. 45, 62, 63, 64, 65 e 66 delle NTA del PPTR in diverse aree vincolate, come i territori costieri e quelli contermini ai laghi, i boschi e le relative aree di rispetto, le aree umide, i prati e pascoli naturali nonché le formazioni arbustive.

L’art. 3 violerebbe così l’art. 117, commi secondo, lettera s), e terzo, Cost., per contrasto con l’art. 3, comma 1, lettera d), t.u. edilizia, espressione sia della competenza esclusiva dello Stato in

materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», in quanto diretta a tutelare il paesaggio, sia di un principio fondamentale in materia di «governo del territorio», quale è la definizione delle categorie di interventi edilizi.

Sarebbero inoltre violati gli artt. 3 e 97 Cost., per irragionevolezza del richiamo a un parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici in seguito superato dallo stesso organo, con successiva nota del 15 luglio 2021.

In secondo luogo, l'art. 3 riprodurrebbe la norma contenuta nell'art. 6, comma 2, lettera c-bis, della legge reg. Puglia n. 14 del 2009, abrogato a opera dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Puglia 24 marzo 2021, n. 3, recante «Modifica all'articolo 6 della legge regionale 30 luglio 2009, n. 14 (Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell'attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale) e disposizioni in materia di prezzario regionale delle opere pubbliche», a seguito di un impegno assunto dalla Regione dopo un'interlocuzione con il Governo, risultando «pleonastica» la clausola della necessaria conformità degli interventi straordinari previsti dal «Piano casa» a prescrizioni, indirizzi, misure di salvaguardia e direttive del PPTR, a fronte dello scopo perseguito, di consentire nuove costruzioni nonostante i divieti dello stesso PPTR.

Ne risulterebbero violati ancora l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., per contrasto con gli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali, e il principio di leale collaborazione, nonché l'art. 9 Cost., in quanto la disposizione impugnata abbasserebbe i livelli di tutela del paesaggio, e di nuovo gli artt. 3 e 97 Cost., per l'irragionevolezza della scelta di consentire interventi in deroga alle previsioni del PPTR, imponendone al contempo il rispetto.

La Corte esamina in primo luogo la questione promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. e la ritiene fondata, nei limiti di seguito esposti.

Non vi è dubbio che l'art. 3, comma 1, lettera d), t.u. edilizia, comprensivo della descritta clausola di salvaguardia, esprima un principio fondamentale della materia «governo del territorio», alla luce del costante orientamento di questa Corte secondo cui la definizione delle diverse categorie di interventi edilizi e il regime dei relativi titoli abilitativi spettano allo Stato (ex plurimis, sentenze n. 282 e 231 del 2016, n. 259 del 2014 e n. 309 del 2011). Facendo proprio un possibile significato della norma statale di principio, elaborata in atti interni della pubblica amministrazione di per sé non vincolanti, la disposizione regionale impugnata interpreta il citato art. 3, comma 1, lettera d), nel senso che il regime più rigoroso degli «interventi di ristrutturazione edilizia» si applica solo a una categoria di immobili tutelati (quelli sottoposti a un vincolo puntuale), mentre per gli altri (immobili ubicati in aree vincolate, ma senza pregio) opera la regola meno restrittiva che fa rientrare nella «ristrutturazione edilizia» la demolizione e ricostruzione di edifici esistenti con diversa sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche. La scelta regionale di rendere l'opzione interpretativa prescelta vincolante ai fini dell'applicazione del «Piano casa», incidendo sulla qualificazione degli interventi edilizi e sul loro regime, opera in uno spazio di disciplina riservato allo Stato. In tale ambito non è consentito alla Regione di irrigidire nelle forme della legge la definizione di categorie di interventi che il legislatore ha già regolato e ciò nemmeno nel caso in cui la soluzione da essa adottata sia già desumibile dall'applicazione in concreto della disciplina statale, essendo assorbente il rilievo per cui dette scelte non possono che essere rimesse al legislatore statale, per evidenti esigenze di uniforme trattamento sull'intero territorio nazionale (sentenza n. 233 del 2015).

Sussiste dunque la violazione del principio fondamentale della materia fissato dalla legge statale e dunque dell'art. 117, comma terzo, Cost., superabile con un intervento ablativo parziale limitato alle parole «così come interpretato con circolare del 2 dicembre 2020 dei Ministeri delle Infrastrutture, Trasporti e Pubblica Amministrazione e con parere del Consiglio superiore dei Lavori pubblici dell'8 luglio 2021».

In questo modo, la prima parte della disposizione regionale assume la natura di rinvio mobile, consentendo fra l'altro l'applicazione della citata clausola di salvaguardia anche nella formulazione attuale, risultante dalle modifiche medio tempore introdotte dall'art. 28, comma 5-bis, lettera a), del decreto-legge 1° marzo 2022, n. 17 (Misure urgenti per il contenimento dei costi dell'energia elettrica e del gas naturale, per lo sviluppo delle energie rinnovabili e per il rilancio delle politiche industriali),

convertito, con modificazioni, nella legge 27 aprile 2022, n. 34, e dall'art. 14, comma 1-ter, lettera a), del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50 (Misure urgenti in materia di politiche energetiche nazionali, produttività delle imprese e attrazione degli investimenti, nonché in materia di politiche sociali e di crisi ucraina), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2022, n. 91.

Le altre questioni riguardanti lo stesso vincolo interpretativo, promosse in riferimento agli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., sono assorbite.

La Corte, infine, esamina le ulteriori questioni che si fondano sull'asserita reintroduzione nell'art. 3 dell'abrogato art. 6, comma 2, lettera c-bis), della legge reg. Puglia n. 14 del 2009, che pur non vincolando a una determinata interpretazione della disciplina statale in tema di ristrutturazioni edilizie, avrebbe già consentito la realizzazione di interventi straordinari in deroga al PPTR. Si tratta dunque di questioni autonome, che non possono essere considerate assorbite, giacché con esse il ricorrente lamenta che gli interventi straordinari consentiti dall'art. 3 in esame possono derogare alla disciplina contenuta nel PPTR, anche oltre gli specifici divieti di nuove costruzioni in determinate aree tutelate.

A parere della Corte tali questioni non sono fondate.

Ad escludere l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata è sufficiente la circostanza che essa imponga espressamente il rispetto delle prescrizioni del PPTR.

Sul punto si deve sottolineare come con la recente sentenza n. 192 del 2022 la Corte, investita dal Consiglio di Stato di un'analogha questione relativa all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., abbia dichiarato costituzionalmente illegittimo il citato art. 6, comma 2, lettera c-bis), della legge reg. Puglia n. 14 del 2009, nel testo in vigore anteriormente all'abrogazione, «nella parte in cui non prevede che gli interventi edilizi disciplinati dalla [...] legge regionale [n. 14 del 2009] debbano essere realizzati anche nel rispetto delle specifiche prescrizioni del PPTR». Tuttavia la diversa clausola contenuta ora all'art. 3, che si riferisce a «prescrizioni, indirizzi, misure di salvaguardia e direttive dello stesso PPTR», soddisfa le condizioni richieste dalla citata pronuncia e non può dunque essere considerata pleonastica, come sostiene il ricorrente.

Non sono pertanto violati né l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali, né il principio di leale collaborazione, in quanto la norma impugnata non ha reintrodotta quella abrogata, derogatoria del PPTR. L'effettività della clausola del necessario rispetto del PPTR elimina inoltre il rischio di un abbassamento dei livelli di tutela del paesaggio, in violazione dell'art. 9 Cost., ed esclude altresì la lamentata lesione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.

Sono infine dichiarate inammissibili le questioni promosse in riferimento alla violazione dell'art. 97 Cost., per gli stessi motivi esposti con riferimento all'art. 2.

Con il terzo motivo di ricorso è censurato l'art. 4.

Il comma 1 di tale disposizione prevede che «[l]'ampliamento delle attività produttive» di cui all'art. 8 del d.P.R. n. 160 del 2010 (attuato nella Regione Puglia con la deliberazione della Giunta regionale 11 dicembre 2018, n. 2332) «non è soggetto a limitazioni di superficie coperta e di volume».

La norma rinvia dunque all'art. 8 del d.P.R. n. 160 del 2010 (oltre che alla richiamata deliberazione della Giunta regionale pugliese), che disciplina i «[r]accordi procedurali» con gli strumenti urbanistici dei progetti di insediamento di attività produttive e subordina all'esito di una conferenza di servizi, convocata dal responsabile dello Sportello unico per le attività produttive, la variazione dello strumento urbanistico comunale, qualora esso «non individu[i] aree o individu[i] aree insufficienti» per l'insediamento di dette attività.

Consentendo l'ampliamento delle attività produttive senza limitazioni di superficie coperta e di volume, sulla base di una procedura semplificata affidata alla conferenza di servizi, la disposizione in esame si porrebbe innanzitutto in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., per violazione dei principi fondamentali in materia di «governo del territorio» contenuti nel d.m. n. 1444 del 1968, che fissa non solo i rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e gli spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggio (artt. 3 e 5), ma anche

i limiti inderogabili di densità edilizia (art. 7), di altezza degli edifici (art. 8) e di distanza dei fabbricati (art. 9) da osservare per le diverse zone territoriali omogenee.

Il comma 2 dello stesso art. 4 prevede che «gli ampliamenti fino al 20 per cento delle attività produttive di cui al comma 1» non sono assoggettati al procedimento di approvazione delle varianti urbanistiche e sono «rilasciati» applicando le norme sul «[p]rocedimento per il rilascio del permesso di costruire», disciplinato dall'art. 20 del t.u. edilizia, alla stregua degli «interventi di nuova costruzione», come definiti dall'art. 3, comma 1, lettera e), dello stesso testo unico.

Sarebbe violato l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., per contrasto con l'art. 145, comma 5, cod. beni culturali, in quanto, prevedendo procedure semplificate per l'approvazione delle varianti, o escludendo determinate modificazioni dalla categoria delle varianti, sottrarrebbe gli ampliamenti delle attività produttive alla procedura, disciplinata dall'art. 97 delle NTA del PPTR, di adeguamento degli strumenti urbanistici e delle loro varianti alla pianificazione paesaggistica, che richiede la partecipazione del MIC.

In via preliminare, la Corte osserva che il comma 1 dell'art. 4 è stato nel frattempo integralmente sostituito dall'art. 10, comma 1, della legge reg. Puglia n. 3 del 2022, con la seguente formulazione: «1. Nell'ambito dei procedimenti di cui all'articolo 8 del decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n. 160 (Regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive, ai sensi dell'articolo 38, comma 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133) e della deliberazione della Giunta regionale 11 dicembre 2018, n. 2332, per ampliamento delle attività produttive si intende l'aumento, di qualsivoglia percentuale, della dimensione dell'attività già esistente, in termini di superficie coperta o di volume».

La Corte, tuttavia, esclude che la nuova disposizione abbia determinato la cessazione della materia del contendere; secondo il costante orientamento di questa Corte, la modifica normativa, intervenuta nel corso del giudizio, della disposizione oggetto della questione di legittimità costituzionale promossa in via principale determina la cessazione della materia del contendere quando si verificano, nel contempo, due condizioni: il carattere satisfattivo delle pretese avanzate con il ricorso e il fatto che la disposizione impugnata non abbia avuto medio tempore applicazione (ex plurimis, sentenze n. 187, n. 24 e n. 23 del 2022, n. 7 del 2021). Nel caso in esame la norma impugnata, di immediata attuazione, è rimasta in vigore per oltre tre mesi, e non vi è certezza della sua mancata applicazione medio tempore, sicché, anche senza necessità di verificare se la modifica intervenuta sia effettivamente satisfattiva, si deve concludere che non sussistono i presupposti per la cessazione della materia del contendere.

La Corte ritiene le questioni fondate nel merito.

Il dato letterale del comma 1 depone nel senso che gli ampliamenti in esso previsti sono consentiti senza limiti di superficie coperta e di volume, quando si versi nello speciale regime procedimentale disciplinato al citato art. 8 del D.P.R. n. 160 del 2010. La stessa successiva integrale sostituzione della norma, con un'altra diretta, secondo la difesa regionale, a fugare «equivoche letture», conferma tale conclusione. La Corte nel ribadire il proprio orientamento secondo il quale «i limiti fissati dal d.m. n. 1444 del 1968, che trova il proprio fondamento nell'art. 41-quinquies, commi 8 e 9, della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica), hanno efficacia vincolante anche verso il legislatore regionale [...], costituendo [...] principi fondamentali della materia, in particolare come limiti massimi di densità edilizia a tutela del “primario interesse generale all'ordinato sviluppo urbano”» (sentenza n. 217 del 2020), riconosce la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in riferimento ai principi fondamentali della materia «governo del territorio» espressi dal d.m. n. 1444 del 1968 e dichiara l'illegittimità costituzionale del comma 1 dell'art. 4, nel testo in vigore anteriormente alla sua sostituzione a opera dell'art. 10, comma 1, della legge reg. Puglia n. 3 del 2022. Resta assorbita l'ulteriore questione riferita all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., avente per oggetto lo stesso comma 1 nella parte in cui prevede una procedura semplificata per l'approvazione delle varianti.

Il comma 2 stabilisce che gli ampliamenti fino al 20 per cento delle attività produttive «non costituiscono variante urbanistica», con la conseguenza che le relative modifiche sono sottratte al procedimento previsto dall'art. 97 delle NTA per l'adeguamento al PPTR «dei piani urbanistici generali e territoriali comunali e loro varianti», procedimento nel quale è assicurata la necessaria partecipazione degli organi ministeriali, in attuazione dell'art. 145, comma 5, cod. beni culturali. Il mancato richiamo al necessario rispetto della disciplina in tema di copianificazione non può essere colmato in via interpretativa, proprio per l'espressa qualificazione degli ampliamenti come modifiche dell'assetto urbanistico che «non costituiscono variante», in quanto tali non assoggettate al procedimento previsto all'art. 97 delle NTA.

Pertanto la Corte, nel ritenere sussistente la violazione del principio di copianificazione e quindi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione alla norma interposta dell'art. 145, comma 5, cod. beni culturali, dichiara l'illegittimità costituzionale anche del comma 2 dell'art. 4.

Con il quarto motivo di ricorso è impugnato l'art. 5.

La disposizione integra l'art. 12 della legge reg. Puglia n. 20 del 2001, aggiungendo al suo comma 3, dopo la lettera e-bis.), la lettera e-ter.), che prevede un «incremento dell'indice di fabbricabilità fondiaria fino a 0,1 mc/mq, per gli interventi di cui all'articolo 51 della L.R. n. 56/1980».

Il comma 3 dell'art. 12 disciplina le ipotesi in cui «[l]a deliberazione motivata del Consiglio comunale che apporta variazioni agli strumenti urbanistici generali vigenti non è soggetta ad approvazione regionale di cui alla legge regionale 31 maggio 1980, n. 56 (Tutela ed uso del territorio), o a verifica di compatibilità regionale, provinciale, metropolitana di cui alla presente legge». La nuova lettera e-ter.) riguarda espressamente gli «interventi» previsti dall'art. 51 della legge reg. Puglia n. 56 del 1980, norma incisa dall'art. 2 della l.r. Puglia n. 39/2021, impugnato con il primo motivo di ricorso.

Secondo il ricorrente, la disposizione, per la sua genericità, si potrebbe riferire a interventi da realizzare, oltre che nelle zone agricole, secondo quanto previsto alle nuove lettere g-bis.), g-ter.) e g-quater.) del primo comma dell'art. 51 (introdotte dall'art. 2 della l.r. Puglia n. 39/2021, per consentire nuovi fabbricati necessari all'esercizio dell'attività agricola), anche nelle aree boschive e nelle fasce di rispetto dalle acque, nelle quali l'edificazione è stata dapprima vietata o consentita in modo limitato dallo stesso art. 51, e successivamente sottoposta dal PPTR a specifiche prescrizioni e condizioni.

Il previsto incremento dell'indice di fabbricabilità fondiaria (fino a 0,1 mc/mq) di tali aree comporterebbe, per un verso, una deroga unilaterale alla disciplina del PPTR, che deve invece essere necessariamente condivisa con lo Stato, come prescritto dagli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali, e violerebbe pertanto l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. Per altro verso, lo stesso incremento «indiscriminato» dell'indice di fabbricabilità delle zone omogenee di tipo E (ovvero le zone agricole) contrasterebbe con i parametri di densità edilizia del d.m. n. 1444 del 1968 e in particolare con l'indice massimo e inderogabile di 0,03 mc/mq fissato per tali zone, ove ne sia consentita l'edificazione. Ne conseguirebbe la violazione del principio fondamentale in materia di «governo del territorio» contenuto all'art. 41-quinquies, ottavo comma, della legge urbanistica, e dunque dell'art. 117, terzo comma, Cost.

In via preliminare, la Corte osserva che la lettera e-ter.) dell'art. 12, comma 3, della legge reg. Puglia n. 20 del 2001, inserita dalla disposizione impugnata, è stata sostituita dall'art. 54, comma 1, lettera s), della legge reg. Puglia n. 51 del 2021 con la seguente: «e-ter) incremento dell'indice di fabbricabilità fondiaria fino 0,1 mc/mq per la realizzazione, in zona agricola, di nuovi fabbricati qualora gli stessi siano strumentali alla conduzione del fondo o all'esercizio dell'attività agricola e delle attività a questa connesse». La disposizione fa ora specifico ed esclusivo riferimento alla realizzazione di nuovi fabbricati in zona agricola, utilizzando la stessa formula contenuta nell'art. 51, primo comma, lettera g-bis.), della legge reg. Puglia n. 56 del 1980, come modificato dall'art. 2 della legge regionale qui in esame, ma tale nuova disposizione non incide sui termini della controversia. Essa non ha carattere satisfattivo, poiché la limitazione della portata della norma ai nuovi fabbricati

in zona agricola lascia comunque inalterate le pretese avanzate dal ricorrente con la questione riferita all'art. 117, terzo comma, Cost. Non ricorrono dunque i presupposti della cessazione della materia del contendere, anche a prescindere dal profilo della mancata applicazione della norma, rimasta in vigore solo ventotto giorni.

La Corte ritiene che le questioni non siano fondate nel merito.

Quanto alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., per giurisprudenza costituzionale costante una norma regionale incidente sull'assetto del territorio non si può ritenere derogatoria delle previsioni di tutela paesaggistica solo perché omette di disporre il necessario rispetto, in assenza di deroghe espresse e specifiche, sempre che una pianificazione paesaggistica esista (come accade nella Regione Puglia) e che sia possibile colmare in via interpretativa il mero silenzio della legge (ex plurimis, sentenze n. 187 e n. 24 del 2022, n. 124 e n. 54 del 2021). Anche a voler ritenere che la norma impugnata, per la sua generica formulazione, si applichi a tutti gli interventi previsti all'art. 51 della legge reg. Puglia n. 56 del 1980, compresi quelli da realizzare in aree ora disciplinate dal PPTR, essa non prevede un'esplicita e specifica deroga alle prescrizioni contenute nel piano e può ben essere interpretata nel senso che le variazioni derivanti dall'incremento dell'indice edificatorio, soggette alla procedura disciplinata dal comma 3 dell'art. 12 della legge reg. Puglia n. 20 del 200, debbano rispettare comunque le specifiche prescrizioni del PPTR. Non sussiste dunque lesione dei principi di prevalenza e di co-pianificazione di cui agli artt. 136, 143 e 145 cod. beni culturali, invocati quali norme interposte.

Quanto alla violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., secondo il ricorrente il contrasto con l'art. 41-quinquies, ottavo comma, della legge urbanistica deriverebbe, per il tramite del d.m. n. 1444 del 1968, dal superamento dell'indice massimo e inderogabile di 0,03 mc/mq ivi stabilito per gli insediamenti residenziali nelle zone agricole. La norma impugnata favorirebbe in tal modo la trasformazione di insediamenti rurali in insediamenti abitativi, «con conseguente grave rischio di fenomeni di c.d. dispersione urbana». Dalla motivazione si desume che il ricorrente intende riferirsi all'incremento delle edificazioni nelle zone omogenee di tipo E previste alle nuove lettere g-bis.), g-ter.) e g-quater.) dell'art. 51, comma primo, della legge reg. Puglia n. 56 del 1980.

Gli interventi consentiti da tali disposizioni, tuttavia, non riguardano gli insediamenti residenziali in zona agricola. La formula usata dal legislatore (lettera g-bis: «al fine di soddisfare le esigenze produttive delle aziende agricole, è ammessa la realizzazione, in zona agricola, di nuovi fabbricati qualora gli stessi siano necessari alla conduzione del fondo e all'esercizio dell'attività agricola, ivi comprese le attività connesse a quella agricola») fa chiaramente riferimento a fabbricati che devono avere destinazione produttiva e non dunque residenziale. Considerato che il limite inderogabile di «densità fondiaria di mc. 0,03 per mq» nelle zone omogenee di tipo E è prescritto dal d.m. n. 1444 del 1968 (all'art. 7, numero 4) solo «per le abitazioni», si deve ritenere che la disposizione impugnata non deroghi ai limiti di densità edilizia stabiliti dalle norme interposte e non contrasti, quindi, con i principi fondamentali della materia «governo del territorio».

SENTENZA N. 240
ANNO 2022

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Silvana SCIARRA; Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 2, 3, 4 e 5 della legge della Regione Puglia 30 novembre 2021, n. 39, recante «Modifiche alla legge regionale 31 maggio 1980, n. 56 (Tutela ed uso del territorio), disposizioni in materia urbanistica, modifica alla legge regionale 27 luglio 2001, n. 20 (Norme generali di governo e uso del territorio), modifica alla legge regionale 6 agosto 2021, n. 25 (Modifiche alla legge regionale 11 febbraio 1999, n. 11 “Disciplina delle strutture ricettive ex artt. 5, 6 e 10 della legge 17 maggio 1983, n. 217 delle attività turistiche ad uso pubblico gestite in regime di concessione e delle associazioni senza scopo di lucro” e disposizioni varie) e disposizioni in materia derivazione acque sotterranee», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 1° febbraio 2022, depositato in cancelleria il 3 febbraio 2022, iscritto al n. 9 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 9, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di costituzione della Regione Puglia;
udita nell'udienza pubblica del 18 ottobre 2022 la Giudice relatrice Daria de Pretis;
uditi l'avvocato dello Stato Maria Letizia Guida per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Anna Bucci per la Regione Puglia;
deliberato nella camera di consiglio del 19 ottobre 2022.

Ritenuto in fatto

(*omissis*)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe, ha impugnato alcune disposizioni in materia di edilizia e urbanistica della legge reg. Puglia n. 39 del 2021.

1.1.– Con il primo motivo di ricorso è censurato l'art. 2 della legge regionale impugnata, che modifica l'art. 51, primo comma, della legge reg. Puglia n. 56 del 1980, aggiungendovi le lettere g-bis.), g-ter.) e g-quater.).

Le previsioni così introdotte consentono, a determinate condizioni, di realizzare nuovi fabbricati in zona agricola, qualora siano necessari alla conduzione del fondo e all'esercizio dell'attività agricola.

1.1.1.– Secondo il ricorrente, l'art. 51 della legge reg. Puglia n. 56 del 1980 avrebbe una funzione di salvaguardia del territorio «sino all'entrata in vigore dei Piani territoriali» (come si legge nell'incipit del primo comma), al fine di evitare trasformazioni incontrollate in attesa della pianificazione. L'approvazione nel 2000 del Piano urbanistico territoriale tematico per il paesaggio (PUTT/P), poi sostituito nel 2015 dal Piano paesaggistico territoriale (PPTR), avrebbe fatto cessare definitivamente l'efficacia dello stesso art. 51. Aggiungendo ora al suo primo comma le lettere g-bis.), g-ter.) e g-quater.), il legislatore regionale avrebbe utilizzato una disposizione divenuta inefficace come mero “veicolo” per introdurre una nuova disciplina delle aree agricole, al fine di consentirne la trasformazione in deroga al PPTR.

Nonostante il richiamo al «rispetto delle norme di tutela paesaggistica» del PPTR, tale disciplina si sovrapporrebbe in modo non coerente a quella contenuta nelle norme tecniche di attuazione (NTA) dello stesso PPTR – in particolare nell’art. 83, al comma 6 –, che estendono a «tutte le zone territoriali omogenee a destinazione rurale» le specifiche misure di salvaguardia e di utilizzazione previste dallo stesso art. 83 per «i paesaggi rurali».

L’art. 2 impugnato violerebbe così innanzitutto l’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., che riserva allo Stato la competenza legislativa in materia di «tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali», contravvenendo all’obbligo di copianificazione paesaggistica di cui agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali, che investe anche eventuali modificazioni al piano approvato. Per le medesime ragioni sarebbe altresì violato il principio di leale collaborazione.

Intervenendo irragionevolmente su una norma la cui efficacia è limitata «sino all’entrata in vigore dei Piani territoriali», la disposizione si porrebbe anche in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost.

Nella memoria depositata in prossimità dell’udienza il ricorrente sostiene inoltre che sarebbe lesa anche la competenza concorrente dello Stato nella materia «governo del territorio», di cui all’art. 117, terzo comma, Cost. Il citato art. 2 contrasterebbe infatti con i principi fondamentali espressi dall’art. 9 t.u. edilizia, che disciplina la «[a]ttività edilizia in assenza di pianificazione urbanistica», individuando gli interventi consentiti nei comuni sprovvisti di strumenti edilizi (al comma 1) e nelle aree in cui non siano stati approvati gli strumenti urbanistici attuativi previsti da quelli generali come presupposto per l’edificazione (al comma 2).

1.2.– La Regione Puglia ha eccepito in via preliminare l’inammissibilità delle questioni per difetto di motivazione, in quanto non sarebbero indicati i termini concreti della lamentata violazione dei parametri costituzionali invocati né le norme richiamate a parametro interposto, né sarebbe chiarito in cosa consiste il vulnus arrecato alle aree a destinazione agricola e ai paesaggi rurali.

1.2.1.– L’eccezione non è fondata per quanto riguarda i parametri diversi dall’art. 97 Cost.

In linea con la costante giurisprudenza di questa Corte sull’onere di motivazione nei giudizi in via principale (ex plurimis, sentenze n. 135, n. 119 e n. 5 del 2022, n. 201, n. 52 e n. 29 del 2021), il ricorrente ha chiaramente e adeguatamente esposto le ragioni poste a fondamento della lamentata violazione dei parametri invocati, che individua nella deroga unilaterale introdotta dal legislatore regionale al piano paesaggistico (segnatamente all’art. 83 delle NTA del PPTR, che prevede le misure di salvaguardia e di utilizzazione dei paesaggi rurali). In ciò consisterebbero sia la lesione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell’ambiente (ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.), per contrasto con le norme del codice dei beni culturali e del paesaggio che disciplinano la pianificazione paesaggistica (artt. 135, 143 e 145), sia il vulnus al principio di leale collaborazione, in relazione all’obbligo di copianificazione.

Quanto all’effettiva sussistenza della lamentata deroga unilaterale (o, come deduce la difesa regionale, alla «inconferenza dei parametri interposti»), il relativo esame appartiene al merito e non all’ammissibilità delle questioni.

Anche la censura di irragionevolezza e conseguente violazione dell’art. 3 Cost. risulta sufficientemente motivata con la considerazione che la disposizione impugnata sarebbe introdotta in una disposizione ormai priva di efficacia.

1.2.2.– Non si può giungere alla stessa conclusione di non fondatezza dell’eccezione di difetto di motivazione per quanto riguarda la lamentata violazione dell’art. 97 Cost. Non solo, infatti, non si precisa quale sarebbe il principio violato, tra quelli contenuti nel citato art. 97, ma, anche ipotizzando che sia richiamato implicitamente il principio di buon andamento della pubblica amministrazione, di cui al secondo comma, manca del tutto nel ricorso l’esposizione di motivi del vulnus costituzionale che non si esauriscano nella già dedotta irragionevolezza.

Tale questione deve dunque essere dichiarata inammissibile.

1.2.3.– Ugualmente inammissibile, in quanto proposta per la prima volta nella memoria depositata in prossimità dell’udienza, oltre che riferita a un parametro non compreso nella delibera del Consiglio dei ministri di promovimento del ricorso, è la questione promossa in riferimento all’art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all’art. 9 t.u. edilizia. Secondo la costante giurisprudenza

costituzionale, nelle memorie difensive è possibile prospettare soltanto argomenti a sostegno delle questioni sollevate nel ricorso, non anche svolgere deduzioni dirette ad ampliare il thema decidendum (ex plurimis, sentenze n. 119 del 2022, n. 261 e n. 154 del 2017); inoltre, nei giudizi in via principale deve sussistere una piena e necessaria corrispondenza tra la deliberazione con cui l'organo legittimato si determina all'impugnazione ed il contenuto del ricorso, attesa la natura politica dell'atto d'impugnazione (ex plurimis, sentenze n. 166 e n. 129 del 2021, n. 83 del 2018).

1.3.– Nel merito, le questioni non sono fondate.

1.3.1.– Si esamina in primo luogo, per la sua pregiudizialità logico-giuridica, la censura di violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia ambientale e paesaggistica (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.), cui si accompagna la lamentata violazione del principio di leale collaborazione.

La possibilità di realizzare, «in zona agricola, [...] nuovi fabbricati qualora gli stessi siano necessari alla conduzione del fondo e all'esercizio dell'attività agricola, ivi comprese le attività connesse a quella agricola», è consentita dalla lettera g-bis.) del primo comma dell'art. 51 della legge reg. Puglia n. 56 del 1980, aggiunta dall'art. 2 della legge reg. Puglia n. 39 del 2021, «[n]el rispetto delle norme di tutela paesaggistica del Piano paesaggistico territoriale regionale (PPTR)», oltre che delle ulteriori condizioni indicate nelle successive lettere g-ter.) e g-quater.).

Inoltre, la lettera g-quater.), nel prescrivere che i nuovi fabbricati debbano essere realizzati «all'interno o in adiacenza ai centri aziendali, onde evitare la realizzazione di insediamenti isolati», fa comunque «salva l'osservanza di norme di carattere paesaggistico ed ambientale».

La presenza delle clausole citate esclude che la disposizione impugnata deroghi unilateralmente alle previsioni di tutela delle aree agricole contenute nel PPTR.

È poi generico e indimostrato l'assunto del ricorrente secondo cui la nuova disciplina «si sovrappone in modo non coerente a quella contenuta nelle NTA del PPTR». L'art. 83 delle NTA del PPTR, invocato nel ricorso quale previsione di tutela paesaggistica derogata dalle disposizioni censurate, disciplina le «[m]isure di salvaguardia ed utilizzazione per i paesaggi rurali», ma non prevede un divieto assoluto e generalizzato di nuovi fabbricati nelle zone agricole. L'assenza di un divieto esplicito, del resto, si desume anche dal comma 2, lettera a2), dello stesso art. 83, alla cui stregua «si considerano non ammissibili [...] i piani, progetti e interventi [...] che comportano», tra l'altro, «ristrutturazione edilizia e nuova edificazione che non garantiscano il corretto inserimento paesaggistico, il rispetto delle tipologie edilizie e dei paesaggi agrari tradizionali, nonché gli equilibri ecosistemico-ambientali». Dalla previsione è consentito desumere, a contrario, che nuovi fabbricati possono essere realizzati, sulla base di piani, progetti o interventi che presentino i prescritti requisiti.

L'art. 2 della legge reg. Puglia n. 39 del 2021 non deroga dunque alle prescrizioni del PPTR a tutela dei paesaggi rurali, ma si limita a consentire nuove costruzioni destinate alla produzione agricola che siano compatibili con dette prescrizioni, cui espressamente lo stesso art. 2 rinvia. Né indicazioni di segno contrario possono essere desunte dal comma 6 dell'art. 83 delle NTA, che semplicemente estende l'applicabilità delle prescrizioni paesaggistiche contenute nei precedenti commi dello stesso art. 83 a «tutte le zone territoriali omogenee a destinazione rurale».

In definitiva, l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. non è violato, giacché la disciplina regionale impugnata non pregiudica l'unitarietà e la vincolatività della pianificazione paesaggistica né, tanto meno, mette a repentaglio l'obbligatorietà dell'elaborazione congiunta del piano paesaggistico e delle sue modifiche. Per le medesime ragioni, non è leso il principio di leale collaborazione.

1.3.2.– Non sussiste nemmeno il lamentato contrasto con l'art. 3 Cost. per la pretesa irragionevolezza dell'inserimento della novella in una disposizione ritenuta non più efficace.

Per quanto la tecnica legislativa utilizzata dalla Regione per introdurre la disposizione oggetto di censura – aggiungendo le lettere g-bis.), g-ter.) e g-quater.) all'elenco delle «previsioni insediative fino all'entrata in vigore dei Piani territoriali» – si presenti discutibile, essa non sembra trasmodare in irragionevolezza tale da inficiarne la legittimità costituzionale.

Ferma restando ogni valutazione nel merito della scelta sostanziale operata, la collocazione della nuova disciplina nel tessuto normativo preesistente rientra nella facoltà di scelta del legislatore regionale, il quale non incontra altri limiti, nell'individuazione del testo sul quale intervenire con modifiche innovative, che non sia quello della manifesta irragionevolezza, ciò che qui non ricorre.

Il contesto nel quale si innesta la nuova disciplina è infatti pur sempre pertinente, dal momento che, sia la norma preesistente, sia il frammento normativo inserito, riguardano il tema dei limiti all'edificazione in determinate aree del territorio regionale. Né, d'altro canto, si può sostenere, come fa l'Avvocatura, che l'art. 51 della legge reg. Puglia n. 56 del 1980, nel quale è inserita la novella, non operi più, essendosi verificata la condizione alla quale è subordinata l'applicabilità delle sue previsioni. La norma stessa infatti continua ad essere vigente e idonea a produrre, ove ricorrano le condizioni per la sua concreta applicazione, i suoi effetti (ciò che accadrebbe per esempio se la vigenza del piano territoriale venisse meno, per qualsiasi motivo), allo stesso modo con cui sono dunque destinate a produrli le modifiche apportate con la disposizione qui in esame, che non è evidentemente soggetta alla stessa condizione.

2.– Con il secondo motivo di ricorso è censurato l'art. 3 della legge reg. Puglia n. 39 del 2021.

La norma disciplina la facoltà di realizzare in aree individuate dal PPTR, previa deliberazione del Consiglio comunale, gli interventi edilizi straordinari di ampliamento, demolizione e ricostruzione previsti dagli artt. 3 e 4 della legge reg. Puglia n. 14 del 2009, recante il cosiddetto "Piano casa", adottato in attuazione dell'intesa tra Stato, regioni ed enti locali sottoscritta il 1° aprile 2009 e finalizzata al rilancio dell'economia mediante il sostegno all'attività edilizia e al miglioramento della qualità architettonica, energetica e ambientale del patrimonio edilizio esistente.

Tali interventi, precisa la stessa disposizione, sono consentiti «[a]i sensi dell'articolo 3, comma 1, lettera d), del decreto del Presidente della Repubblica del 6 giugno 2001, n. 380 [...], così come interpretato con circolare del 2 dicembre 2020 dei Ministeri delle Infrastrutture, Trasporti e Pubblica Amministrazione e con parere del Consiglio superiore dei Lavori pubblici dell'8 luglio 2021», e «alle condizioni che l'intervento sia conforme alle prescrizioni, indirizzi, misure di salvaguardia e direttive dello stesso PPTR e che siano acquisiti nulla osta, comunque denominati, delle amministrazioni competenti alla tutela paesaggistica».

2.1.– Un primo profilo di censura si incentra sulla parte della norma impugnata che qualifica gli interventi del "Piano casa" realizzabili in aree comprese nel PPTR come ristrutturazioni edilizie ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera d), t.u. edilizia, nell'interpretazione che di quest'ultima disposizione ha proposto il Consiglio superiore dei lavori pubblici nel parere espressamente richiamato dal legislatore regionale.

Va premesso che l'art. 3, comma 1, lettera d), t.u. edilizia – come novellato dall'art. 10, comma 1, lettera b), numero 2), del d.l. n. 76 del 2020, come convertito – ha esteso la tipologia degli interventi di demolizione e ricostruzione riconducibili alla categoria della «ristrutturazione edilizia», ricomprendendovi anche interventi in precedenza qualificati come «nuova costruzione» ai sensi della successiva lettera e), quali la «demolizione e ricostruzione di edifici esistenti con diversi sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche».

La citata novella del 2020 riserva, tuttavia, un regime particolare ai descritti interventi qualora realizzati – per quello che qui rileva – «con riferimento a immobili sottoposti a tutela ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio». Per questi ultimi, in base a una specifica clausola di salvaguardia contenuta nella stessa lettera d), ultimo periodo, «[r]imane fermo che [...] gli interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino di edifici crollati o demoliti costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia soltanto ove siano mantenuti sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente e non siano previsti incrementi di volumetria».

Il Consiglio superiore dei lavori pubblici, in un parere espresso in relazione a una circolare ministeriale (entrambi richiamati nella disposizione impugnata), ha ritenuto che l'espressione «immobili sottoposti a tutela ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio», contenuta nel citato art. 3, comma 1, lettera d), t.u. edilizia, si riferisca ai soli immobili specificamente vincolati e

non a quelli inseriti in aree sottoposte a vincolo paesaggistico, ma privi di intrinseco valore storico, artistico o architettonico.

Il ricorrente lamenta che il legislatore regionale – richiamando nella disposizione impugnata la soluzione interpretativa che, in contrasto con i canoni ermeneutici, restringe il significato della norma statale – in tal modo abbia ampliato la categoria degli interventi di ristrutturazione edilizia, includendovi quelli di demolizione e ricostruzione in aree vincolate con modifiche di sagoma, sedime, prospetti e aumenti di volume, che si dovrebbero invece considerare come interventi di «nuova costruzione», ai sensi della lettera e) dello stesso art. 3, comma 1, t.u. edilizia.

Scopo della norma regionale sarebbe di attrarre tali interventi modificativi – diversamente da quanto stabilito dalla legge statale – nelle ristrutturazioni edilizie, così da eludere il divieto di nuove costruzioni previsto dalle NTA del PPTR (in particolare, agli artt. 45, 62, 63, 64, 65 e 66) in diverse aree vincolate, come i territori costieri e quelli contermini ai laghi, i boschi e le relative aree di rispetto, le aree umide, i prati e pascoli naturali nonché le formazioni arbustive.

L'art. 3 della legge reg. Puglia n. 39 del 2021 violerebbe così l'art. 117, commi secondo, lettera s), e terzo, Cost., per contrasto con l'art. 3, comma 1, lettera d), t.u. edilizia, espressione sia della competenza esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», in quanto diretta a tutelare il paesaggio, sia di un principio fondamentale della materia «governo del territorio», quale è la definizione delle categorie di interventi edilizi.

Inoltre, sarebbero violati gli artt. 3 e 97 Cost. per l'irragionevolezza del richiamo di un parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici successivamente «smentito» dallo stesso organo con la (di poco successiva) nota del 15 luglio 2021.

2.2.– In secondo luogo, l'art. 3 impugnato riprodurrebbe, in sostanza, la norma contenuta nell'art. 6, comma 2, lettera c-bis), della legge reg. Puglia n. 14 del 2009, abrogato dall'art. 1, comma 1, della legge reg. Puglia n. 3 del 2021, mentre la clausola della necessaria conformità degli interventi straordinari previsti dal “Piano casa” a prescrizioni, indirizzi, misure di salvaguardia e direttive del PPTR sarebbe «pleonastica» a fronte dello scopo perseguito, di consentire nuove costruzioni nonostante i divieti dello stesso PPTR.

Sarebbero così violati: l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., per contrasto con gli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali; il principio di leale collaborazione; l'art. 9 Cost., in quanto la disposizione impugnata abbasserebbe i livelli di tutela del paesaggio; gli artt. 3 e 97 Cost., per l'irragionevolezza della scelta di consentire interventi in deroga alle previsioni del PPTR, imponendone al contempo il rispetto.

2.3.– La Regione ha reiterato l'eccezione di inammissibilità delle questioni per difetto di specifica motivazione e inconferenza dei parametri, già sollevata in riferimento all'art. 2 della stessa legge regionale.

L'eccezione non è fondata – tranne che per la censura di violazione dell'art. 97 Cost., per i motivi esposti in precedenza –, essendo anche in questo caso adeguata l'esposizione delle ragioni poste a base delle censure e appartenendo al merito il giudizio sulla lamentata inconferenza dei parametri invocati.

2.4.– Nel merito, va esaminata in primo luogo la questione promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

Essa è fondata, nei limiti di seguito esposti.

Non vi è dubbio che l'art. 3, comma 1, lettera d), t.u. edilizia, comprensivo della descritta clausola di salvaguardia, esprima un principio fondamentale della materia «governo del territorio», alla luce del costante orientamento di questa Corte secondo cui la definizione delle diverse categorie di interventi edilizi e il regime dei relativi titoli abilitativi spettano allo Stato (ex plurimis, sentenze n. 282 e 231 del 2016, n. 259 del 2014 e n. 309 del 2011).

Facendo proprio un possibile significato della norma statale di principio, elaborata in atti interni della pubblica amministrazione di per sé non vincolanti, la disposizione regionale impugnata interpreta il citato art. 3, comma 1, lettera d), nel senso che il regime più rigoroso degli «interventi di ristrutturazione edilizia» si applica solo a una categoria di immobili tutelati (quelli sottoposti a un

vincolo puntuale), mentre per gli altri (immobili ubicati in aree vincolate, ma senza pregio) opera la regola meno restrittiva che fa rientrare nella «ristrutturazione edilizia» la demolizione e ricostruzione di edifici esistenti con diversa sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche.

La scelta regionale di rendere l'opzione interpretativa prescelta vincolante ai fini dell'applicazione del "Piano casa", incidendo sulla qualificazione degli interventi edilizi e sul loro regime, opera in uno spazio di disciplina riservato allo Stato. In tale ambito non è consentito alla Regione di irrigidire nelle forme della legge la definizione di categorie di interventi che il legislatore ha già regolato; e ciò nemmeno nel caso in cui la soluzione da essa adottata sia già desumibile dall'applicazione in concreto della disciplina statale, essendo assorbente il rilievo per cui dette scelte non possono che essere rimesse al legislatore statale, per evidenti esigenze di uniforme trattamento sull'intero territorio nazionale (sentenza n. 233 del 2015).

La Regione nega per vero che la norma incida sulla definizione degli interventi edilizi, in quanto il rinvio che opera al testo unico dell'edilizia e alle circolari ministeriali, contenuto nell'art. 3 della legge reg. Puglia n. 39 del 2021, sarebbe «di tipo "dinamico", nel senso di riferirsi a tutte le eventuali modifiche alle norme statali o ai relativi atti di natura interpretativa-esplicativa, quali le circolari e i pareri, che dovessero intervenire». Sennonché, proprio il richiamo a determinati pareri e circolari, tra i diversi (e contrastanti) già elaborati all'epoca di approvazione della indicata legge regionale n. 39 del 2021, rivela l'intendimento dello stesso legislatore regionale di "fissare" il rinvio all'art. 3, comma 1, lettera d), t.u. edilizia nel testo vigente all'epoca, onde qualificare come ristrutturazioni edilizie, e non come nuove costruzioni, gli interventi straordinari del "Piano casa" consentiti in aree individuate dal PPTR.

Sussiste dunque la violazione del principio fondamentale della materia fissato dalla legge statale e dunque dell'art. 117, comma terzo, Cost. Per eliminare il vulnus è peraltro sufficiente un intervento ablativo parziale, limitato alle parole «così come interpretato con circolare del 2 dicembre 2020 dei Ministeri delle Infrastrutture, Trasporti e Pubblica Amministrazione e con parere del Consiglio superiore dei Lavori pubblici dell'8 luglio 2021.».

In questo modo, l'incipit della disposizione regionale assume effettivamente la natura di rinvio mobile, consentendo fra l'altro l'applicazione della citata clausola di salvaguardia anche nella formulazione attuale, risultante dalle modifiche medio tempore introdotte dall'art. 28, comma 5-bis, lettera a), del decreto-legge 1° marzo 2022, n. 17 (Misure urgenti per il contenimento dei costi dell'energia elettrica e del gas naturale, per lo sviluppo delle energie rinnovabili e per il rilancio delle politiche industriali), convertito, con modificazioni, nella legge 27 aprile 2022, n. 34, e dall'art. 14, comma 1-ter, lettera a), del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50 (Misure urgenti in materia di politiche energetiche nazionali, produttività delle imprese e attrazione degli investimenti, nonché in materia di politiche sociali e di crisi ucraina), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2022, n. 91.

Le altre questioni riguardanti lo stesso vincolo interpretativo, promosse in riferimento agli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., sono assorbite.

2.4.1.– Restano da esaminare le ulteriori questioni riguardanti il medesimo art. 3 della legge reg. Puglia n. 39 del 2021. Esse si fondano sull'asserita reintroduzione in esso dell'abrogato art. 6, comma 2, lettera c-bis), della legge reg. Puglia n. 14 del 2009, che – pur non vincolando a una determinata interpretazione della disciplina statale in tema di ristrutturazioni edilizie – avrebbe già consentito la realizzazione di interventi straordinari in deroga al PPTR. Si tratta dunque di questioni autonome, che non possono essere considerate assorbite, giacché con esse il ricorrente lamenta che gli interventi straordinari consentiti dall'art. 3 in esame possono derogare alla disciplina contenuta nel PPTR, anche oltre gli specifici divieti di nuove costruzioni in determinate aree tutelate.

Tali questioni non sono fondate.

A escludere l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata –relativamente alle questioni sopra indicate – è sufficiente, anche in questo caso, la circostanza che essa imponga

espressamente il rispetto delle prescrizioni del PPTR. In proposito si può richiamare quanto già esposto sopra con riguardo all'art. 2 della stessa legge regionale.

Sul punto si deve sottolineare, inoltre, come con la recente sentenza n. 192 del 2022 questa Corte – investita dal Consiglio di Stato di un'analoga questione relativa all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. – abbia dichiarato costituzionalmente illegittimo il citato art. 6, comma 2, lettera c-bis), della legge reg. Puglia n. 14 del 2009, nel testo in vigore anteriormente all'abrogazione, «nella parte in cui non prevede che gli interventi edilizi disciplinati dalla [...] legge regionale [n. 14 del 2009] debbano essere realizzati anche nel rispetto delle specifiche prescrizioni del PPTR».

Nella pronuncia si osserva che, «[p]osto il carattere confliggente della normativa censurata con la disciplina paesaggistica, l'omesso richiamo al generale rispetto delle prescrizioni specifiche del PPTR non può essere inteso alla stregua di un mero silenzio della legge, colmabile [...] in via interpretativa, nel senso che la relativa disciplina sia implicitamente applicabile, bensì come una deroga, o meglio come la facoltà per i Comuni e i privati, rispettivamente, di consentire e porre in essere tali interventi non osservando il contenuto precettivo del PPTR»; ed ancora che «[l]a conclusione è avvalorata, a contrario, dalla circostanza che la norma censurata si limita a richiedere il rispetto dei soli “indirizzi” e “direttive” del PPTR: previsione che non vale a escludere il rilevato contrasto con il principio di prevalenza del Piano paesaggistico, proprio perché il rinvio è circoscritto alla parte programmatica del Piano, a traverso la quale quest'ultimo non detta specifiche regole sull'utilizzo e sulla trasformazione dei beni paesaggistici, ma pone gli obiettivi di qualità della pianificazione».

La diversa clausola contenuta ora all'art. 3 della legge reg. Puglia n. 39 del 2021, che si riferisce a «prescrizioni, indirizzi, misure di salvaguardia e direttive dello stesso PPTR», soddisfa le condizioni richieste dalla citata pronuncia e non può dunque essere considerata pleonastica, come sostiene il ricorrente.

Non sono pertanto violati né l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali, né il principio di leale collaborazione, giacché la norma impugnata non ha reintrodotto quella abrogata, derogatoria del PPTR.

L'effettività della clausola del necessario rispetto del PPTR elimina inoltre il rischio di un abbassamento dei livelli di tutela del paesaggio, in violazione dell'art. 9 Cost., ed esclude altresì la lamentata lesione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.

3.– Con il terzo motivo di ricorso è censurato l'art. 4 della legge reg. Puglia n. 39 del 2021.

3.1.– Il comma 1 di tale disposizione prevede che «[l]’ampliamento delle attività produttive» di cui all'art. 8 del d.P.R. n. 160 del 2010 (attuato nella Regione Puglia con la deliberazione della Giunta regionale 11 dicembre 2018, n. 2332) «non è soggetto a limitazioni di superficie coperta e di volume».

La norma rinvia dunque all'art. 8 del d.P.R. n. 160 del 2010 (oltre che alla richiamata deliberazione della Giunta regionale pugliese), che disciplina i «[r]accordi procedurali» con gli strumenti urbanistici dei progetti di insediamento di attività produttive e subordina all'esito di una conferenza di servizi, convocata dal responsabile dello Sportello unico per le attività produttive, la variazione dello strumento urbanistico comunale, qualora esso «non individu[i] aree o individu[i] aree insufficienti» per l'insediamento di dette attività.

Consentendo l'ampliamento delle attività produttive senza limitazioni di superficie coperta e di volume, sulla base di una procedura semplificata affidata alla conferenza di servizi, la disposizione in esame si porrebbe innanzitutto in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., per violazione dei principi fondamentali in materia di «governo del territorio» contenuti nel d.m. n. 1444 del 1968, che fissa non solo i rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e gli spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggio (artt. 3 e 5), ma anche i limiti inderogabili di densità edilizia (art. 7), di altezza degli edifici (art. 8) e di distanza dei fabbricati (art. 9) da osservare per le diverse zone territoriali omogenee.

3.2.– Il comma 2 dello stesso art. 4 prevede che «gli ampliamenti fino al 20 per cento delle attività produttive di cui al comma 1» non sono assoggettati al procedimento di approvazione delle varianti urbanistiche e sono «rilasciati» applicando le norme sul «[p]rocedimento per il rilascio del permesso

di costruire», disciplinato dall'art. 20 del t.u. edilizia, alla stregua degli «interventi di nuova costruzione», come definiti dall'art. 3, comma 1, lettera e), dello stesso testo unico.

Sarebbe violato l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., per contrasto con l'art. 145, comma 5, cod. beni culturali, in quanto, prevedendo procedure semplificate per l'approvazione delle varianti, o escludendo determinate modificazioni dalla categoria delle varianti, sottrarrebbe gli ampliamenti delle attività produttive alla procedura, disciplinata dall'art. 97 delle NTA del PPTR, di adeguamento degli strumenti urbanistici e delle loro varianti alla pianificazione paesaggistica, che richiede la partecipazione del MIC.

3.3.– La Regione Puglia ha reiterato la già indicata eccezione preliminare di inammissibilità per difetto di motivazione, di cui va riaffermata la non fondatezza per le ragioni già esposte.

3.4.– Sempre in via preliminare, si osserva che il comma 1 dell'art. 4 della legge reg. Puglia n. 39 del 2021 è stato nel frattempo integralmente sostituito dall'art. 10, comma 1, della legge reg. Puglia n. 3 del 2022. Il testo risultante dalla sostituzione è il seguente: «1. Nell'ambito dei procedimenti di cui all'articolo 8 del decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n. 160 (Regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive, ai sensi dell'articolo 38, comma 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133) e della deliberazione della Giunta regionale 11 dicembre 2018, n. 2332, per ampliamento delle attività produttive si intende l'aumento, di qualsivoglia percentuale, della dimensione dell'attività già esistente, in termini di superficie coperta o di volume». La novella del 2022 è stata impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso iscritto al n. 30 reg. ric. 2022, ciò che esclude la necessità di estendere lo scrutinio di questa Corte alla nuova formulazione del comma 1 dell'art. 4, in essa contenuta (ex plurimis, sentenze n. 36 del 2021 e n. 286 del 2019).

Va comunque escluso che lo ius superveniens abbia determinato, in riferimento al comma 1 della disposizione impugnata, la cessazione della materia del contendere.

Secondo il costante orientamento di questa Corte, la modifica normativa, intervenuta nel corso del giudizio, della disposizione oggetto della questione di legittimità costituzionale promossa in via principale determina la cessazione della materia del contendere quando si verificano, nel contempo, due condizioni: il carattere satisfattivo delle pretese avanzate con il ricorso e il fatto che la disposizione impugnata non abbia avuto medio tempore applicazione (ex plurimis, sentenze n. 187, n. 24 e n. 23 del 2022, n. 7 del 2021).

Nel caso in esame la norma impugnata, di immediata attuazione, è rimasta in vigore per oltre tre mesi, e non vi è certezza della sua mancata applicazione medio tempore, sicché, anche senza necessità di verificare se la modifica intervenuta sia effettivamente satisfattiva, si deve concludere che non sussistono i presupposti per la cessazione della materia del contendere.

3.5.– Nel merito, le questioni sono fondate.

3.5.1.– Il dato letterale del comma 1 depone nel senso che gli ampliamenti in esso previsti sono consentiti senza limiti di superficie coperta e di volume, quando si versi nello speciale regime procedimentale disciplinato al citato art. 8 del d.P.R. n. 160 del 2010. La stessa successiva integrale sostituzione della norma, come visto, con un'altra asseritamente diretta, secondo la difesa regionale, a fugare «equivoche letture», conferma tale conclusione.

Questa Corte ha già affermato che «i limiti fissati dal d.m. n. 1444 del 1968, che trova il proprio fondamento nell'art. 41-quinquies, commi 8 e 9, della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica), hanno efficacia vincolante anche verso il legislatore regionale [...], costituendo [...] principi fondamentali della materia, in particolare come limiti massimi di densità edilizia a tutela del "primario interesse generale all'ordinato sviluppo urbano"» (sentenza n. 217 del 2020).

Sussiste, pertanto, la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in riferimento ai principi fondamentali della materia «governo del territorio» espressi dal d.m. n. 1444 del 1968.

Si deve dunque dichiarare l'illegittimità costituzionale del comma 1 dell'art. 4 della legge reg. Puglia n. 39 del 2021, nel testo in vigore anteriormente alla sua sostituzione a opera dell'art. 10, comma 1, della legge reg. Puglia n. 3 del 2022.

Resta assorbita l'ulteriore questione riferita all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., avente per oggetto lo stesso comma 1 nella parte in cui prevede una procedura semplificata per l'approvazione delle varianti.

3.5.2.– Il comma 2 stabilisce che gli ampliamenti fino al 20 per cento delle attività produttive «non costituiscono variante urbanistica», con la conseguenza che le relative modifiche sono sottratte al procedimento previsto dall'art. 97 delle NTA per l'adeguamento al PPTR «dei piani urbanistici generali e territoriali comunali e loro varianti», procedimento nel quale è assicurata la necessaria partecipazione degli organi ministeriali, in attuazione dell'art. 145, comma 5, cod. beni culturali. Né si può ritenere che tale mancanza sia compensata, come sostiene la Regione, dalla partecipazione degli organi ministeriali preposti alla tutela paesaggistica ai procedimenti per il rilascio del titolo abilitativo edilizio, giacché tali procedimenti non hanno la finalità di conformare e adeguare gli strumenti urbanistici alle previsioni della pianificazione paesaggistica.

D'altro canto, il silenzio della disposizione impugnata sul necessario rispetto della disciplina in tema di copianificazione non può nemmeno essere colmato in via interpretativa, proprio per l'espressa qualificazione degli ampliamenti come modifiche dell'assetto urbanistico che «non costituiscono variante», in quanto tali non assoggettate al procedimento previsto all'art. 97 delle NTA.

In conclusione, sussiste la lamentata violazione del principio di copianificazione e quindi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione alla norma interposta dell'art. 145, comma 5, cod. beni culturali.

Si deve dunque dichiarare l'illegittimità costituzionale anche del comma 2 dell'art. 4 della legge reg. Puglia n. 39 del 2021.

4.– Con il quarto motivo di ricorso è impugnato l'art. 5 della legge reg. Puglia n. 39 del 2021, che integra l'art. 12 della legge reg. Puglia n. 20 del 2001, aggiungendo al suo comma 3, dopo la lettera e-bis.), la lettera e-ter.), che prevede un «incremento dell'indice di fabbricabilità fondiaria fino a 0,1 mc/mq, per gli interventi di cui all'articolo 51 della L.R. n. 56/1980».

Il citato comma 3 dell'art. 12 disciplina le ipotesi in cui «[l]a deliberazione motivata del Consiglio comunale che apporta variazioni agli strumenti urbanistici generali vigenti non è soggetta ad approvazione regionale di cui alla legge regionale 31 maggio 1980, n. 56 (Tutela ed uso del territorio), o a verifica di compatibilità regionale, provinciale, metropolitana di cui alla presente legge».

La nuova lettera e-ter.) riguarda espressamente gli «interventi» previsti dall'art. 51 della legge reg. Puglia n. 56 del 1980, norma incisa dall'art. 2 della legge reg. Puglia n. 39 del 2021, impugnato con il primo motivo di ricorso.

Secondo il ricorrente, la disposizione, per la sua genericità, si potrebbe riferire a interventi da realizzare, oltre che nelle zone agricole, secondo quanto previsto alle nuove lettere g-bis.), g-ter.) e g-quater.) del primo comma dell'art. 51 (introdotte, come visto, dall'art. 2 della legge reg. Puglia n. 39 del 2021, d'anziché esaminato, per consentire nuovi fabbricati necessari all'esercizio dell'attività agricola), anche nelle aree boschive e nelle fasce di rispetto dalle acque, nelle quali l'edificazione è stata dapprima vietata o consentita in modo limitato dallo stesso art. 51, e successivamente sottoposta dal PPTR a specifiche prescrizioni e condizioni.

Il previsto incremento dell'indice di fabbricabilità fondiaria (fino a 0,1 mc/mq) di tali aree comporterebbe, per un verso, una deroga unilaterale alla disciplina del PPTR, che deve invece essere necessariamente condivisa con lo Stato, come prescritto dagli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali, e violerebbe pertanto l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Per altro verso, lo stesso incremento «indiscriminato» dell'indice di fabbricabilità delle zone omogenee di tipo E (ovvero le zone agricole) contrasterebbe con i parametri di densità edilizia del d.m. n. 1444 del 1968 e in particolare con l'indice massimo e inderogabile di 0,03 mc/mq fissato per tali zone, ove ne sia consentita l'edificazione. Ne conseguirebbe la violazione del principio fondamentale in materia di «governo del territorio» contenuto all'art. 41-quinquies, ottavo comma, della legge urbanistica, e dunque dell'art. 117, terzo comma, Cost.

4.1.– L'eccezione preliminare di inammissibilità riproposta dalla Regione Puglia anche con riferimento alle questioni relative all'art. 5 non è fondata, per le ragioni esposte in precedenza.

4.2.– Sempre in via preliminare, si osserva che la lettera e-ter.) dell'art. 12, comma 3, della legge reg. Puglia n. 20 del 2001, inserita dalla disposizione impugnata, è stata sostituita dall'art. 54, comma 1, lettera s), della legge reg. Puglia n. 51 del 2021 con la seguente: «e-ter) incremento dell'indice di fabbricabilità fondiaria fino 0,1 mc/mq per la realizzazione, in zona agricola, di nuovi fabbricati qualora gli stessi siano strumentali alla conduzione del fondo o all'esercizio dell'attività agricola e delle attività a questa connesse».

La disposizione – che è stata impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso iscritto al n. 25 reg. ric. 2022 – fa ora specifico ed esclusivo riferimento alla realizzazione di nuovi fabbricati in zona agricola, utilizzando la stessa formula contenuta nell'art. 51, primo comma, lettera g-bis.), della legge reg. Puglia n. 56 del 1980, come modificato dall'art. 2 della legge regionale qui in esame.

Lo *ius superveniens* non incide peraltro sui termini della controversia.

Per un verso, esso non ha carattere satisfattivo, poiché la limitazione della portata della norma ai nuovi fabbricati in zona agricola lascia comunque inalterate (quantomeno) le pretese avanzate dal ricorrente con la questione riferita all'art. 117, terzo comma, Cost. Non ricorrono dunque i presupposti della cessazione della materia del contendere, anche a prescindere dal profilo della mancata applicazione della norma, rimasta in vigore solo ventotto giorni.

Per altro verso, si deve escludere l'estensione del presente giudizio alla nuova disposizione, dal momento che essa è, come visto, oggetto di un distinto ricorso.

4.3.– Nel merito, le questioni non sono fondate.

Quanto alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., questa Corte ha costantemente affermato che, in forza del principio di prevalenza della tutela paesaggistica, espresso all'art. 145, comma 3, cod. beni culturali, una norma regionale incidente sull'assetto del territorio non si può ritenere derogatoria delle previsioni di tutela paesaggistica solo perché omette di disporre il necessario rispetto, in assenza di deroghe espresse e specifiche, sempre che una pianificazione paesaggistica esista (come accade nella Regione Puglia) e che sia possibile colmare in via interpretativa il mero silenzio della legge (*ex plurimis*, sentenze n. 187 e n. 24 del 2022, n. 124 e n. 54 del 2021).

Anche a voler ritenere che la norma impugnata, per la sua generica formulazione, si applichi a tutti gli interventi previsti all'art. 51 della legge reg. Puglia n. 56 del 1980, compresi quelli da realizzare in aree ora disciplinate dal PPTR, essa non prevede un'esplicita e specifica deroga alle prescrizioni contenute nel piano, e può ben essere interpretata nel senso che le variazioni derivanti dall'incremento dell'indice edificatorio – e soggette alla procedura disciplinata dal comma 3 dell'art. 12 della legge reg. Puglia n. 20 del 2001 – debbano rispettare comunque le specifiche prescrizioni del PPTR.

Non sussiste dunque lesione dei principi di prevalenza e di co-pianificazione di cui agli artt. 136, 143 e 145 cod. beni culturali, invocati quali norme interposte.

Quanto alla violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., secondo il ricorrente il contrasto con l'art. 41-quinquies, ottavo comma, della legge urbanistica deriverebbe, per il tramite del d.m. n. 1444 del 1968, dal superamento dell'indice massimo e inderogabile di 0,03 mc/mq ivi stabilito per gli insediamenti residenziali nelle zone agricole. La norma impugnata favorirebbe in tal modo la trasformazione di insediamenti rurali in insediamenti abitativi, «con conseguente grave rischio di fenomeni di c.d. dispersione urbana».

Dal contesto della motivazione si desume che il ricorrente intende riferirsi all'incremento delle edificazioni nelle zone omogenee di tipo E previste alle nuove lettere g-bis.), g-ter.) e g-quater.) dell'art. 51, comma primo, della legge reg. Puglia n. 56 del 1980.

Gli interventi consentiti da tali disposizioni, tuttavia, non riguardano gli insediamenti residenziali in zona agricola. La formula usata dal legislatore (lettera g-bis: «al fine di soddisfare le esigenze produttive delle aziende agricole, è ammessa la realizzazione, in zona agricola, di nuovi fabbricati qualora gli stessi siano necessari alla conduzione del fondo e all'esercizio dell'attività agricola, ivi

comprese le attività connesse a quella agricola») fa chiaramente riferimento a fabbricati che devono avere destinazione produttiva, e non dunque residenziale.

Considerato che il limite inderogabile di «densità fondiaria di mc. 0,03 per mq» nelle zone omogenee di tipo E è prescritto dal d.m. n. 1444 del 1968 (all'art. 7, numero 4) solo «per le abitazioni», si deve ritenere che la disposizione impugnata non deroghi ai limiti di densità edilizia stabiliti dalle norme interposte e non contrasti quindi con i principi fondamentali della materia «governo del territorio».

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Puglia 30 novembre 2021, n. 39, recante «Modifiche alla legge regionale 31 maggio 1980, n. 56 (Tutela ed uso del territorio), disposizioni in materia urbanistica, modifica alla legge regionale 27 luglio 2001, n. 20 (Norme generali di governo e uso del territorio), modifica alla legge regionale 6 agosto 2021, n. 25 (Modifiche alla legge regionale 11 febbraio 1999, n. 11 "Disciplina delle strutture ricettive ex artt. 5, 6 e 10 della legge 17 maggio 1983, n. 217 delle attività turistiche ad uso pubblico gestite in regime di concessione e delle associazioni senza scopo di lucro" e disposizioni varie) e disposizioni in materia derivazione acque sotterranee», limitatamente alle parole «così come interpretato con circolare del 2 dicembre 2020 dei Ministeri delle Infrastrutture, Trasporti e Pubblica Amministrazione e con parere del Consiglio superiore dei Lavori pubblici dell'8 luglio 2021,»;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale del comma 1 dell'art. 4 della legge reg. Puglia n. 39 del 2021, nel testo in vigore anteriormente alla sua sostituzione a opera dell'art. 10, comma 1, della legge della Regione Puglia 4 marzo 2022, n. 3, recante «Modifiche alla legge regionale 6 agosto 2021, n. 29 (Disciplina dell'enoturismo), modifiche alla legge regionale 20 dicembre 2017, n. 59 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma, per la tutela e la programmazione delle risorse faunistico-ambientali e per il prelievo venatorio) e modifica alla legge regionale 30 novembre 2021, n. 39 (Modifiche alla legge regionale 31 maggio 1980, n. 56 (Tutela ed uso del territorio), disposizioni in materia urbanistica, modifica alla legge regionale 27 luglio 2001, n. 20 (Norme generali di governo e uso del territorio), modifica alla legge regionale 6 agosto 2021, n. 25 (Modifiche alla legge regionale 11 febbraio 1999, n. 11 - Disciplina delle strutture ricettive ex artt. 5, 6 e 10 della legge 17 maggio 1983, n. 217 delle attività turistiche ad uso pubblico gestite in regime di concessione e delle associazioni senza scopo di lucro" e disposizioni varie) e disposizioni in materia di derivazione acque sotterranee»;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale del comma 2 dell'art. 4 della legge reg. Puglia n. 39 del 2021;

4) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2 e 3 della legge reg. Puglia n. 39 del 2021, promosse, in riferimento all'art. 97 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge reg. Puglia n. 39 del 2021, promosse, in riferimento agli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera s), Cost. nonché al principio di leale collaborazione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

6) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge reg. Puglia n. 39 del 2021, promosse, in riferimento agli artt. 3, 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost. nonché al principio di leale collaborazione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

7) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge reg. Puglia n. 39 del 2021, promosse, in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettera s), e terzo, 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 19 ottobre 2022.

F.to:
Silvana SCIARRA, Presidente
Daria de PRETIS, Redattrice
Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria
Depositata in Cancelleria l'1 dicembre 2022.
Il Direttore della Cancelleria
F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 9 novembre 2022, n. 242

Materia: tutela della salute - analisi genomica avanzata

Parametri invocati: artt. 81, 117, commi secondo, lettera m), e terzo, Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 1, comma 2, 5 e 6 della legge della Regione Puglia 6 agosto 2021, n. 28 (Istituzione del Servizio di analisi genomica avanzata con sequenziamento della regione codificante individuale); art. 7 della legge della Regione Puglia 30 novembre 2021, n. 36

Esito:

- cessata materia del contendere in riferimento alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 2, 5 e 6 della l.r. Puglia 28/2021;
- non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7 della l.r. Puglia 36/2021

Estensore: Cesare Belmonte

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 1, comma 2, 5 e 6 della legge della Regione Puglia 6 agosto 2021, n. 28 (Istituzione del Servizio di analisi genomica avanzata con sequenziamento della regione codificante individuale), in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettera m), e terzo, Cost., in relazione: all'art. 5, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 29 aprile 1998, n. 124, recante la ridefinizione del sistema di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie e del regime delle esenzioni; all'art. 5 del decreto del Ministro della sanità 18 maggio 2001, n. 279, recante il regolamento di istituzione della rete nazionale delle malattie rare; e all'Allegato 4 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017, recante la definizione e l'aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza.

L'art. 1 della l.r. Puglia 28/2021, dopo aver istituito il servizio di analisi genomica avanzata con sequenziamento della regione codificante individuale – ESOMA, disponeva, nella versione originaria del comma 2, che “il servizio è garantito dal Servizio sanitario regionale in totale esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria, come previsto dalla normativa vigente sul sospetto diagnostico per malattia genetica rara, prevista dai Livelli essenziali di assistenza (LEA), previa prescrizione di un dirigente medico specialista in servizio presso le unità operative di genetica medica ovvero specialista di branca in relazione all'ambito di afferenza del caso sospetto, ed è indirizzato con finalità prognostiche, di definizione del rischio riproduttivo e impatto sul management clinico nei confronti di: feto con malformazioni, specie se multiple o associate; neonato in condizioni critiche; pazienti con sospetto sindromico per malattia rara, con sintomi di malattia e privi di diagnosi o causa biologica; cittadini con condizione genetica nota su base anamnestica familiare e desiderosi di conoscere la probabilità di sviluppare la stessa condizione; cittadini appartenenti a gruppo o popolazione con alto rischio di sviluppare una patologia genetica e desiderosi di conoscere la probabilità di trasmettere la stessa patologia alla prole; cittadini parte di coppie con una o più gravidanze a evoluzione infausta nel secondo o terzo trimestre di gravidanza, comprese le morti in epoca perinatale”.

Secondo il ricorrente, la norma violerebbe la potestà esclusiva statale in ordine alla determinazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA), giacché il legislatore statale ha demandato a un regolamento ministeriale l'identificazione delle malattie rare che danno diritto all'esenzione dalla partecipazione alla spesa per le prestazioni di assistenza da esso indicate, incluse quelle

diagnostiche. La norma si discosterebbe inoltre dalla disciplina nazionale prevedendo la gratuità della prestazione anche quando la stessa non sia prescritta da uno specialista del Servizio sanitario nazionale, non sia eseguita presso uno dei presidi della Rete nazionale per la prevenzione, la sorveglianza, la diagnosi e la terapia delle malattie rare e in caso di mera curiosità prognostica o di rischio riproduttivo.

Il successivo art. 5 della medesima legge regionale, nella versione originaria, prevedeva che in caso d'identificazione della mutazione genetica responsabile della condizione, il paziente o la famiglia sono indirizzati presso l'Unità operativa di genetica medica richiedente per effettuare una completa consulenza specialistica, la definizione della prognosi e del rischio riproduttivo/familiare. Secondo il ricorrente la norma violerebbe principi fondamentali in materia di tutela della salute, poiché la consulenza del medico genetista dovrebbe precedere e non seguire l'esecuzione del test.

L'art. 6 della l.r. Puglia 28/2021, nella versione originaria, prescriveva che il paziente con malattia genetica e rara sarà poi riferito ai Centri dei presidi di rete nazionale per le malattie rare. Secondo il ricorrente la norma violerebbe la potestà esclusiva statale in ordine alla determinazione dei LEA giacché, affinché il test possa essere eseguito gratuitamente, l'invio dell'assistito al centro di riferimento dovrebbe avvenire immediatamente dopo il sospetto diagnostico e non successivamente al test.

Infine, tutte le disposizioni impugnate violerebbero principi fondamentali in materia di tutela della salute consentendo il coinvolgimento di personale estraneo al SSN.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha successivamente impugnato l'art. 7 della legge della Regione Puglia 30 novembre 2021, n. 36, in riferimento agli artt. 81 e 117, commi secondo, lettera m), e terzo, Cost., in relazione al d.lgs. 124/1998 e al d.m. 279/2001, nonché all'art. 1, comma 174, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato "legge finanziaria 2005").

In particolare, l'impugnato art. 7:

- a) sostituisce l'art. 1, comma 2, della l.r. Puglia 28/2021, stabilendo che *"Il Servizio è garantito dal Servizio sanitario regionale (SSR) in regime di esenzione alla compartecipazione della spesa sanitaria qualora ne ricorrano le condizioni previste dalle disposizioni vigenti, in particolare dal decreto del ministero della sanità 18 maggio 2001, n. 279 (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), in conseguenza di sospetto per malattia rara formulato da specialista di genetica medica o di branca del Servizio sanitario nazionale (SSN), operante nei presidi della rete nazionale delle malattie rare istituiti con Delib. G.R. 13 marzo 2018, n. 329. Il test è erogato in presenza di sospetto per condizioni su base genetica o erede-familiare in epoca prenatale o postnatale, ed è finalizzato all'inquadramento nosologico e del piano terapeutico-assistenziale ottimale"*;
- b) aggiunge il comma 2-bis al predetto art. 1, secondo cui *"Nei casi di cui al comma 2, nel rispetto del D.M. n. 279/2001 e a causa delle difficoltà e della complessità dell'iter diagnostico per le malattie rare, lo specialista del SSN può estendere l'indagine genetica ai familiari, al fine di diagnosticare una malattia rara con origine genetica"*;
- c) sostituisce l'art. 5 della medesima legge regionale, stabilendo che, *"In caso di identificazione della mutazione genetica, il Laboratorio di medicina genomica comunica l'esito allo specialista del SSN del Presidio di riferimento della rete delle malattie rare di cui all'articolo 1, comma 2"*;
- d) sostituisce l'art. 6 della l.r. Puglia 28/2021, prevedendo che *"Il Centro della Rete nazionale malattie rare provvede alla presa in carico del paziente ed eventualmente dei familiari. Il Laboratorio di medicina genomica di cui all'articolo 4 provvede se richiesto a effettuare eventuali e ulteriori rilievi sul dato genetico e approfondimenti molecolari finalizzati a completare l'inquadramento diagnostico e a ottimizzazione la presa in carico del paziente"*.

Secondo il ricorrente la sostituzione dell'art. 1, comma 2, della l.r. Puglia 28/2021 non avrebbe eliminato le difformità della suddetta disposizione rispetto alla disciplina statale, che prevederebbe l'assunzione dei costi da parte del SSN solo in caso di accertata evidenza della malattia e non di mero

sospetto. Inoltre, la prestazione non rientrerebbe nei LEA e quindi non sarebbe erogabile dalla Regione Puglia, ancora soggetta ai vincoli del piano di rientro dal deficit sanitario, ai livelli essenziali di assistenza. La previsione regionale, peraltro, distoglierebbe risorse dalla copertura di questi ultimi, conseguentemente determinando anche la violazione dell'art. 81 Cost. Per le stesse ragioni, anche i residui commi dell'art. 7 della l.r. Puglia 36/2021 sarebbero viziati da illegittimità costituzionale prevedendo prestazioni sanitarie non incluse nei LEA.

Tanto premesso, in ordine alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 2, 5 e 6 della l.r. Puglia 28/2021 la Consulta dichiara la cessazione della materia del contendere, in considerazione della sostituzione delle disposizioni impugnate ad opera dell'art. 7 della predetta l.r. Puglia 36/2021. Da un lato, le norme impugnate, poi modificate, non hanno ricevuto applicazione medio tempore. Dall'altro, lo ius superveniens ha emendato le disposizioni impugnate rimuovendo i vulnera denunciati.

Nel merito, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7 della l.r. Puglia 36/2021 non sono infatti fondate, per le ragioni seguenti.

L'art. 7, comma 1, della l.r. Puglia 36/2021, sostitutivo dell'art. 2, comma 1, della l.r. Puglia 28/2021, subordina l'erogazione in regime di esenzione della prestazione diagnostica specialistica ambulatoriale (analisi genomica con sequenziamento dell'esoma) al ricorrere delle condizioni previste dalle disposizioni vigenti, rimandando alla disciplina generale in materia. Nell'ambito di quest'ultima viene specificamente in rilievo il decreto del Ministro della sanità del 22 luglio 1996 (Prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale erogabili nell'ambito del Servizio sanitario nazionale e relative tariffe), il quale continua a trovare applicazione, unitamente al decreto del Ministro della salute 9 dicembre 2015 (Condizioni di erogabilità e indicazioni di appropriatezza prescrittiva delle prestazioni di assistenza ambulatoriale erogabili nell'ambito del Servizio sanitario nazionale), in attesa dell'adozione, non ancora intervenuta, del decreto del Ministro della salute che definisca le tariffe massime delle prestazioni previste, tra l'altro, dall'art. 15 (Assistenza specialistica ambulatoriale) del d.p.c.m. 12 gennaio 2017 e dell'Allegato 4 ivi indicato.

Il d.m. 22 luglio 1996 - *che concorre alla determinazione dei LEA e alla relativa disciplina* - dispone che "le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale, ivi compresa la diagnostica strumentale e di laboratorio, erogabili nell'ambito del Servizio sanitario nazionale, e le relative tariffe, sono elencate nell'allegato 1, che forma parte integrante del presente decreto". Nel citato Allegato 1 sono incluse voci che fanno riferimento alla "tipizzazione genomica mediante sequenziamento diretto" e alla "analisi di dna mediante sequenziamento", mentre il d.m. 9 dicembre 2015 prevede le condizioni di erogabilità e le indicazioni di appropriatezza prescrittiva.

Alla luce del suddetto quadro normativo e del rinvio operato dalle norme regionali alle condizioni previste dalle disposizioni vigenti, l'art. 7, comma 1, della l.r. Puglia 36/2021 si deve intendere nel senso che la prestazione diagnostica di cui alla normativa regionale possa essere erogata in regime di esenzione solo alle condizioni e nella misura in cui risulti inclusa tra quelle ricomprese nei LEA attualmente vigenti. Da un lato la norma novellata non altera più la ripartizione dei costi relativi alla prestazione assumendo che essa possa essere erogata in regime di esenzione solo se risulti inclusa nei LEA attualmente vigenti. Dall'altro, l'erogazione della prestazione è prevista solo in conseguenza di sospetto di malattia rara - per condizioni su base genetica o erede-familiare - formulato da specialista di genetica medica o di branca del Servizio sanitario nazionale (SSN), operante nei presidi della rete nazionale delle malattie rare.

Sono infondate anche le questioni di legittimità costituzionale afferenti al comma 2, che consente di estendere l'indagine genetica ai familiari, analogamente a quanto previsto dall'art. 5, comma 2, del d.m. 279/2001 - nonché ai successivi commi 3 e 4, *che dettano una disciplina ancillare circa le modalità con cui rendere la prestazione diagnostica, sul presupposto della sua erogabilità quale LEA e secondo il relativo regime.*

SENTENZA N. 242
ANNO 2022

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Silvana SCIARRA; Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 2, 5 e 6 della legge della Regione Puglia 6 agosto 2021, n. 28 (Istituzione del Servizio di analisi genomica avanzata con sequenziamento della regione codificante individuale), e dell'art. 7 della legge della Regione Puglia 30 novembre 2021, n. 36, recante «Modifiche alla legge regionale 25 giugno 2013, n. 17 (Disposizioni in materia di beni culturali), modifiche alla legge regionale 28 gennaio 1980, n. 12 (Costituzione dell'Istituto regionale pugliese per la storia dell'antifascismo, della Resistenza e della Costituzione) e modifiche alla legge regionale 6 agosto 2021, n. 28 (Istituzione del Servizio di analisi genomica avanzata con sequenziamento della regione codificante individuale)», promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi notificati il 4 ottobre 2021 e il 1° febbraio 2022, depositati in cancelleria il 12 ottobre 2021 e il 3 febbraio 2022, iscritti, rispettivamente, al n. 59 del registro ricorsi 2021 e al n. 10 del registro ricorsi 2022 e pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica, prima serie speciale, n. 44 dell'anno 2021 e n. 10 dell'anno 2022.

Visti gli atti di costituzione della Regione Puglia;
udito nell'udienza pubblica dell'8 novembre 2022 il Giudice relatore Angelo Buscema;
uditi l'avvocato dello Stato Maurizio Greco per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Isabella Fornelli per la Regione Puglia;
deliberato nella camera di consiglio del 9 novembre 2022.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con ricorso iscritto al n. 59 del registro ricorsi 2021 il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli artt. 1, comma 2, 5 e 6 della legge reg. Puglia n. 28 del 2021 in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettera m), e terzo, Cost., in relazione all'art. 5, comma 1, lettera b), del d.lgs. n. 124 del 1998; all'art. 5 del d.m. n. 279 del 2001 e all'Allegato 4 del d.P.C.m. 12 gennaio 2017.

Tutte le disposizioni impuginate sono state sostituite dall'art. 7 della legge reg. Puglia n. 36 del 2021, anch'esso impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri.

1.1.– L'art. 1 della legge reg. Puglia n. 28 del 2021, dopo aver istituito il «servizio di analisi genomica avanzata con sequenziamento della regione codificante individuale – ESOMA» (comma 1), disponeva, nella versione originaria del comma 2, che «[i]l servizio è garantito dal Servizio sanitario regionale in totale esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria, come previsto dalla normativa vigente sul sospetto diagnostico per malattia genetica rara, prevista dai Livelli essenziali di assistenza (LEA), previa prescrizione di un dirigente medico specialista in servizio presso le unità operative di genetica medica ovvero specialista di branca in relazione all'ambito di afferenza del caso sospetto, ed è indirizzato con finalità prognostiche, di definizione del rischio riproduttivo e impatto sul management clinico nei confronti di: feto con malformazioni, specie se multiple o associate;

neonato in condizioni critiche; pazienti con sospetto sindromico per malattia rara, con sintomi di malattia e privi di diagnosi o causa biologica; cittadini con condizione genetica nota su base anamnestica familiare e desiderosi di conoscere la probabilità di sviluppare la stessa condizione; cittadini appartenenti a gruppo o popolazione con alto rischio di sviluppare una patologia genetica e desiderosi di conoscere la probabilità di trasmettere la stessa patologia alla prole; cittadini parte di coppie con una o più gravidanze a evoluzione infausta nel secondo o terzo trimestre di gravidanza, comprese le morti in epoca perinatale».

Secondo il ricorrente, la norma violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., in quanto provvederebbe alla determinazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA), includendovi la prestazione in considerazione, con esenzione della partecipazione al relativo costo. Ciò peraltro difformemente dalla disciplina nazionale, recata in particolare dall'art. 5 del d.m. n. 279 del 2001 – adottato ai sensi dell'art. 5, comma 1, lettera b), del d.lgs. n. 124 del 1998 – prevedendo la gratuità anche quando la prestazione non sia prescritta da uno specialista del Servizio sanitario nazionale (SSN), non sia eseguita presso uno dei presidi della Rete nazionale per la prevenzione, la sorveglianza, la diagnosi e la terapia delle malattie rare e in caso di mera curiosità prognostica o di rischio riproduttivo.

1.2.– Il successivo art. 5 della medesima legge regionale, nella versione normativa originaria, prevedeva che «[i]n caso d'identificazione della mutazione genetica responsabile della condizione, il paziente o la famiglia sono indirizzati presso l'Unità operativa di genetica medica richiedente per effettuare una completa consulenza specialistica, la definizione della prognosi e del rischio riproduttivo/familiare».

Ad avviso del ricorrente, la disposizione violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost. in materia di tutela della salute, in quanto, ai sensi dell'art. 5 del d.m. n. 279 del 2001, la consulenza del medico genetista dovrebbe precedere e non seguire l'esecuzione del test.

1.3.– L'art. 6 della legge reg. Puglia n. 28 del 2021, nella versione normativa originaria, prescriveva che «[i]l paziente con malattia genetica e rara sarà poi riferito ai Centri dei presidi di rete nazionale per le malattie rare (ReMaR)».

Secondo il ricorrente, la disposizione violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., in quanto, ai sensi dell'art. 5 del d.m. n. 279 del 2001, affinché il test possa essere eseguito gratuitamente, l'invio dell'assistito al centro di riferimento per le malattie rare dovrebbe avvenire immediatamente dopo il sospetto diagnostico e non successivamente al test.

1.4.– Infine, tutte le disposizioni impugnate violerebbero l'art. 117, terzo comma, Cost. in materia di tutela della salute, consentendo, in difformità dal d.m. n. 279 del 2001 e dall'Allegato 4 del d.P.C.m. 12 gennaio 2017, il coinvolgimento di personale estraneo al SSN.

2.– Con ricorso iscritto al n. 10 del registro ricorsi 2022 il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 7 della legge reg. Puglia n. 36 del 2021 in riferimento agli artt. 81 e 117, commi secondo, lettera m), e terzo, Cost., in relazione al d.lgs. n. 124 del 1998 e al d.m. n. 279 del 2001, nonché all'art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004.

2.1.– L'impugnato art. 7: a) sostituisce l'art. 1, comma 2, della legge reg. Puglia n. 28 del 2021, stabilendo che «[i]l Servizio è garantito dal Servizio sanitario regionale (SSR) in regime di esenzione alla compartecipazione della spesa sanitaria qualora ne ricorrano le condizioni previste dalle disposizioni vigenti, in particolare dal decreto del ministero della sanità 18 maggio 2001, n. 279 (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), in conseguenza di sospetto per malattia rara formulato da specialista di genetica medica o di branca del Servizio sanitario nazionale (SSN), operante nei presidi della rete nazionale delle malattie rare istituiti con Delib. G.R. 13 marzo 2018, n. 329. Il test è erogato in presenza di sospetto per condizioni su base genetica o erede-familiare in epoca prenatale o postnatale, ed è finalizzato all'inquadramento nosologico e del piano terapeutico-assistenziale ottimale» (comma 1); b) aggiunge al predetto art. 1 della legge reg. Puglia n. 28 del 2021 il comma

2-bis, secondo cui «[n]ei casi di cui al comma 2, nel rispetto del D.M. n. 279/2001 e a causa delle difficoltà e della complessità dell'iter diagnostico per le malattie rare, lo specialista del SSN può estendere l'indagine genetica ai familiari, al fine di diagnosticare una malattia rara con origine genetica» (comma 2); c) sostituisce l'art. 5 della medesima legge regionale, stabilendo che, «[i]n caso di identificazione della mutazione genetica, il Laboratorio di medicina genomica comunica l'esito allo specialista del SSN del Presidio di riferimento della rete delle malattie rare di cui all'articolo 1, comma 2» (comma 3); d) sostituisce l'art. 6 della reg. Puglia n. 28 del 2021, prevedendo che «[i]l Centro della Rete nazionale malattie rare provvede alla presa in carico del paziente ed eventualmente dei familiari. Il Laboratorio di medicina genomica di cui all'articolo 4 provvede se richiesto a effettuare eventuali e ulteriori rilievi sul dato genetico e approfondimenti molecolari finalizzati a completare l'inquadramento diagnostico e a ottimizzazione la presa in carico del paziente» (comma 4).

Ad avviso del ricorrente, l'art. 7, comma 1, della legge reg. Puglia n. 36 del 2021, sostituendo il precedente art. 1, comma 2, della legge reg. Puglia n. 28 del 2021, oltre a non eliminare le difformità di detta disposizione da quanto prescritto dal d.m. n. 279 del 2001 – che prevederebbe l'esenzione solo in caso di accertata evidenza della malattia e non di mero sospetto – continuerebbe a riferirsi a una prestazione non rientrante nei LEA e quindi non erogabile dalla Regione Puglia, astretta dai vincoli del piano di rientro dal disavanzo sanitario, cui è ancora assoggettata. Ne deriverebbe la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004, espressivo di un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica, preclusivo dell'erogazione di prestazioni sanitarie ulteriori rispetto ai LEA, nonché, conseguentemente, la violazione degli artt. 81 e 117, secondo comma, lettera m), Cost., distogliendosi risorse dalla loro copertura.

Tali motivi d'impugnazione sono estesi ai residui commi dell'art. 7 della legge reg. Puglia n. 36 del 2021.

3.– I giudizi originati dai due ricorsi – strettamente connessi, atteso che il secondo riguarda la normativa regionale incidente su quella originariamente denunciata, per motivi parzialmente coincidenti con quelli adottati a sostegno della prima impugnativa – devono essere riuniti, per essere decisi con un'unica pronuncia.

4.– In ordine alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 2, 5 e 6 della legge reg. Puglia n. 28 del 2021, deve essere dichiarata la cessazione della materia del contendere, così come richiesto dalla resistente, in considerazione della sostituzione delle disposizioni impugnate ad opera dell'art. 7 della legge reg. Puglia n. 36 del 2021.

Occorre al riguardo rammentare che, «[s]econdo la costante giurisprudenza di questa Corte, “la modifica normativa della norma oggetto di questione di legittimità costituzionale in via principale intervenuta in pendenza di giudizio determina la cessazione della materia del contendere quando ricorrono simultaneamente le seguenti condizioni: occorre che il legislatore abbia abrogato o modificato le norme censurate in senso satisfattivo delle pretese avanzate con il ricorso e occorre che le norme impugnate, poi abrogate o modificate, non abbiano ricevuto applicazione medio tempore” (sentenza n. 238 del 2018; nello stesso senso, ex multis, sentenze n. 185, n. 171 e n. 44 del 2018)» (sentenza n. 200 del 2022).

4.1.– La seconda delle menzionate condizioni risulta integrata, alla luce sia di quanto riferito nella nota del 13 ottobre 2022 dell'ASL Bari – Dipartimento per la gestione del rischio riproduttivo e la gravidanza a rischio – presso il quale l'art. 4 della legge reg. Puglia n. 28 del 2021 colloca il laboratorio competente all'esecuzione del test genetico in considerazione – sia di quanto dichiarato dalla resistente in udienza, rispondendo al quesito al riguardo rivolto ai sensi dell'art. 10, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, senza che, peraltro, l'Avvocatura generale dello Stato abbia contestato la circostanza della mancata applicazione.

4.2.– Al contempo, si deve ritenere che lo ius superveniens abbia emendato le disposizioni impugnate rimuovendo i vulnera denunciati.

4.2.1.– L'art. 7, comma 1, della legge reg. Puglia n. 36 del 2021, sostituendo l'art. 2, comma 1, della legge reg. Puglia n. 28 del 2021, stabilisce che il servizio di analisi genomica con sequenziamento dell'esoma «è garantito dal Servizio sanitario regionale (SSR) in regime di esenzione alla compartecipazione della spesa sanitaria qualora ne ricorrano le condizioni previste dalle disposizioni vigenti, in particolare dal decreto del Ministero della sanità 18 maggio 2001, n. 279 [...]».

Alla stregua del dato testuale, subordinando l'erogazione in regime di esenzione della citata prestazione diagnostica specialistica ambulatoriale al ricorrere delle «condizioni previste dalle disposizioni vigenti» – tra cui, «in particolare», quelle di cui al d.m. n. 279 del 2001 – la normativa regionale rimanda alla disciplina generale in materia secondo la tecnica del rinvio mobile, con la funzione di indicare la fonte competente a regolare una determinata materia, non di novarla (sentenza n. 250 del 2014).

Nell'ambito di quest'ultima viene specificamente in rilievo il decreto del Ministro della sanità del 22 luglio 1996 (Prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale erogabili nell'ambito del Servizio sanitario nazionale e relative tariffe), il quale, ai sensi dell'art. 64, comma 2, del d.P.C.m. 12 gennaio 2017, continua a trovare applicazione, unitamente al decreto del Ministro della salute 9 dicembre 2015 (Condizioni di erogabilità e indicazioni di appropriatezza prescrittiva delle prestazioni di assistenza ambulatoriale erogabili nell'ambito del Servizio sanitario nazionale), in attesa dell'adozione, non ancora intervenuta, del decreto del Ministro della salute che definisca le tariffe massime delle prestazioni previste, tra l'altro, dall'art. 15 (Assistenza specialistica ambulatoriale) del d.P.C.m. 12 gennaio 2017 e dell'Allegato 4 ivi indicato.

Il d.m. 22 luglio 1996 – che, richiamato tra le fonti disciplinanti l'«Assistenza specialistica ambulatoriale» dal d.P.C.m. 29 novembre 2001 (Definizione dei livelli essenziali di assistenza), concorre alla determinazione dei LEA e alla relativa disciplina – dispone, all'art. 1, comma 1, che «[l]e prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale, ivi compresa la diagnostica strumentale e di laboratorio, erogabili nell'ambito del Servizio sanitario nazionale, e le relative tariffe, sono elencate nell'allegato 1, che forma parte integrante del presente decreto».

Nel citato Allegato 1 sono incluse voci che fanno riferimento alla «tipizzazione genomica [...] mediante sequenziamento diretto» (voci 90.78.3, 90.78.5, 90.79.2, 90.79.3, 90.80.1) e all'«analisi di dna mediante sequenziamento» (voce 91.30.3), mentre il d.m. 9 dicembre 2015 prevede le condizioni di erogabilità e le indicazioni di appropriatezza prescrittiva.

Alla luce del descritto contesto normativo di riferimento e del rinvio operato dalle norme regionali alle «condizioni previste dalle disposizioni vigenti», l'art. 7, comma 1, della legge reg. Puglia n. 36 del 2021, sostitutivo dell'art. 2, comma 1, della legge reg. Puglia n. 28 del 2021, si deve intendere nel senso che la prestazione diagnostica di cui alla normativa regionale possa essere erogata in regime di esenzione solo alle condizioni e nella misura in cui risulti inclusa tra quelle ricomprese nei LEA attualmente vigenti. Ciò che, peraltro, risulta coerente con la volontà del legislatore regionale, palesata nei lavori preparatori, che ha inteso «accogliere integralmente le osservazioni formulate dal Governo nazionale con l'atto d'impugnazione dinanzi alla Corte costituzionale».

Così interpretato, lo ius superveniens risulta soddisfacente delle pretese avanzate con il ricorso, in quanto, da un lato, il nuovo art. 1, comma 2, della legge reg. Puglia n. 28 del 2021 non altera più la ripartizione dei costi relativi alla prestazione – con la prescrizione dell'esenzione – assumendo che essa possa essere erogata in regime di esenzione solo se risulti inclusa nei LEA attualmente vigenti; dall'altro, l'erogazione della prestazione è prevista «in conseguenza di sospetto per malattia rara formulato da specialista di genetica medica o di branca del Servizio sanitario nazionale (SSN), operante nei presidi della rete nazionale delle malattie rare istituiti con Delib. G.R. 13 marzo 2018, n. 329. Il test è erogato in presenza di sospetto per condizioni su base genetica o erede-familiare». Pertanto, la disposizione come riformulata asseconda l'impugnativa, laddove lamentava la possibilità di prescrizione da parte di un medico estraneo al SSN, il mancato coinvolgimento dei presidi della Rete nazionale delle malattie rare – quanto all'esecuzione della prestazione diagnostica, è l'art. 4 della

legge reg. Puglia n. 28 del 2021, non impugnato, a stabilire il laboratorio competente – e la soddisfazione di una mera curiosità prognostica o di rischio riproduttivo.

4.2.2.– Parimenti soddisfacente risulta la sostituzione degli artt. 5 e 6 della legge reg. Puglia n. 28 del 2021.

L'art. 5, come sostituito dall'art. 7, comma 3, della legge reg. Puglia n. 36 del 2021, non si occupa più della consulenza specialistica – sulla quale, in considerazione del momento del suo intervento, si appuntavano le doglianze formulate nel primo ricorso – ma dispone che, in caso di identificazione di mutazione genetica, l'esito sia comunicato allo specialista del presidio di riferimento della Rete delle malattie rare.

Il successivo art. 6 – impugnato in quanto prevedeva l'invio dell'assistito al centro di riferimento per le malattie rare solo successivamente al test e non prima, a seguito del sospetto diagnostico – in conseguenza della sostituzione si limita a prevedere che il centro della Rete nazionale delle malattie rare – già coinvolta a livello di presidi al momento della prescrizione della prestazione (art. 1, comma 2, come sostituito) e con la comunicazione del riscontro della mutazione genetica (art. 5, come sostituito) – provveda alla presa in carico del paziente ed, eventualmente, dei familiari.

4.2.3.– Infine, il citato *ius superveniens* è soddisfacente rispetto all'impugnativa di tutte le menzionate disposizioni regionali per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di tutela della salute, in relazione ai principi fondamentali espressi dalla normativa statale volti a escludere il coinvolgimento di personale non appartenente al SSN o alla Rete nazionale delle malattie rare, atteso che la sostituzione opera nel senso auspicato dal ricorrente, non menzionando più personale a essi estraneo.

5.– Quanto alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge reg. Puglia n. 36 del 2021, vanno preliminarmente disattese le eccezioni d'inammissibilità sollevate dalla resistente.

5.1.– La Regione sostiene che le questioni dei commi 2, 3 e 4 del citato art. 7 siano inammissibili, in quanto si tratterebbe di disposizioni non indicate nella deliberazione a impugnare.

Invero, quest'ultima richiama la relazione a essa allegata, la quale, a sua volta, si riferisce in più passaggi all'intero art. 7, fino ad affermare esplicitamente che le censure rivolte al comma 1 vanno estese a quelli successivi.

Impugnandoli, dunque, l'Avvocatura generale dello Stato si è senz'altro mantenuta «all'interno del perimetro delle volontà espresse nella delibera governativa» (sentenza n. 177 del 2020). Onde la non fondatezza dell'eccezione regionale e l'ammissibilità delle questioni promosse sotto il citato profilo.

5.2.– La Regione eccepisce altresì che il lamentato contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. non sia adeguatamente motivato.

Anche tale eccezione è priva di fondamento, in quanto la lesione di detto parametro, unitamente a quella dell'art. 81 Cost., viene dedotta in via congiunta e consequenziale alla violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. in materia di coordinamento della finanza pubblica, in ragione dell'erosione delle risorse necessarie all'esclusivo finanziamento dei LEA ad opera della prestazione ritenuta esularne, secondo un percorso argomentativo già seguito da questa Corte (sentenza n. 190 del 2022).

5.3.– Infine, secondo la Regione sarebbe inammissibile la censura formulata in relazione al d.lgs. n. 124 del 1998 e al d.m. n. 279 del 2001, trattandosi di parametri genericamente evocati e non menzionati nella deliberazione a impugnare.

Neanche tale eccezione è fondata.

All'identificazione del parametro costituzionale di cui si assume la violazione si giunge attraverso una lettura complessiva del ricorso, considerando che il Presidente del Consiglio dei ministri, dopo aver ricostruito il contenuto della precedente impugnativa, ne riproduce il passaggio motivazionale con cui si è ivi argomentata la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. In tal modo, pur nella mancata menzione dell'identificativo numerico, il ricorrente lamenta un *vulnus* a tale parametro, espressamente menzionato nella deliberazione a impugnare, attraverso il richiamo alla normativa esercizio della competenza da esso prevista. Con il che l'eccezione sollevata dalla Regione risulta priva di pregio.

6.– Nel merito, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge reg. Puglia n. 36 del 2021 non sono fondate, così come di seguito precisato.

6.1.– Secondo il ricorrente, il citato art. 7 riguarderebbe una prestazione non inclusa nei LEA e quindi non erogabile dalla Regione Puglia, astretta dai vincoli del piano di rientro dal disavanzo sanitario, cui è ancora soggetta. Ne deriverebbe la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004, espressivo di un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica, preclusivo dell'erogazione di prestazioni sanitarie ulteriori rispetto ai livelli essenziali di assistenza. La previsione regionale, peraltro, distoglierebbe risorse dalla copertura di questi ultimi, conseguentemente determinando anche la violazione dell'art. 81 Cost., oltre che dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.

Al riguardo, si deve rammentare che questa Corte ha in più di un'occasione affermato, anche nei confronti della stessa Regione Puglia, che «l'assoggettamento ai vincoli dei piani di rientro dal disavanzo sanitario impedisce la possibilità di incrementare la spesa sanitaria per motivi non inerenti alla garanzia delle prestazioni essenziali e per spese, dunque, non obbligatorie (sentenze n. 142 e n. 36 del 2021, e n. 166 del 2020). È stato, altresì, chiarito che i predetti vincoli in materia di contenimento della spesa pubblica sanitaria costituiscono espressione di un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica (ex plurimis, sentenze n. 36 del 2021, n. 130 e n. 62 del 2020, e n. 197 del 2019). In definitiva, in costanza del piano di rientro, rimane inibita alla Regione, nell'esercizio della competenza concorrente in materia di tutela della salute, la possibilità di introdurre prestazioni comunque afferenti al settore sanitario ulteriori e ampliative rispetto a quelle previste dallo Stato» (sentenza n. 161 del 2022). Infatti, «[l]a facoltà di erogare livelli ulteriori rispetto ai LEA è [...] preclusa alle Regioni sottoposte a piano di rientro, poiché – ai sensi dell'art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004 – queste ultime non possono erogare prestazioni “non obbligatorie” (da ultimo, in questo senso, sentenza n. 161 del 2022)» (sentenza n. 190 del 2022).

D'altra parte, la previsione ad opera di una regione in piano di rientro dal disavanzo sanitario di una prestazione non ricompresa nei LEA, oltre a contrastare con l'art. 117, terzo comma, Cost. in materia di coordinamento della finanza pubblica, viola altresì «conseguentemente e congiuntamente» gli artt. 81 e 117, secondo comma, lettera m), Cost., «erodendo le risorse necessarie al finanziamento esclusivo delle prestazioni essenziali» (sentenza n. 190 del 2022).

Diventa dunque decisivo stabilire se l'art. 7 della legge reg. Puglia n. 36 del 2021, sostituendo la normativa precedente, abbia previsto una prestazione estranea, o meno, ai LEA, posto che solo nel primo caso sarebbero configurabili le violazioni denunciate, visto che l'esame diagnostico in considerazione, alla luce dei lavori preparatori (e segnatamente della relazione all'emendamento che ha introdotto l'art. 7), non determina un'esigenza di ulteriore copertura finanziaria, in quanto destinato a riceverne dalle risorse stanziare per i livelli essenziali di assistenza.

Si è già evidenziato – a proposito delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge reg. Puglia n. 28 del 2021 – come l'art. 7, comma 1, della legge reg. Puglia n. 36 del 2021 debba essere interpretato nel senso che la prestazione diagnostica da esso prevista possa essere erogata in regime di esenzione solo se essa risulti inclusa nei LEA attualmente vigenti.

In detti termini sono pertanto prive di fondamento non solo le questioni di legittimità costituzionale relative a tale disposizione, ma anche quelle afferenti al comma 2 – che, «[n]ei casi di cui al comma 2 [dell'art. 1 della legge reg. Puglia n. 28 del 2021], nel rispetto del D.M. n. 279/2001», consente di estendere l'indagine genetica ai familiari, analogamente a quanto previsto dall'art. 5, comma 2, del d.m. n. 279 del 2001 – nonché ai successivi commi 3 e 4, che dettano una disciplina ancillare circa le modalità con cui rendere la prestazione diagnostica, sul presupposto della sua erogabilità quale LEA e secondo il relativo regime.

6.2.– L'art. 7, comma 1, della legge reg. Puglia n. 36 del 2021 viene altresì impugnato per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., in quanto, sostituendo l'art. 1, comma 2, della legge reg. Puglia n. 28 del 2021, divergerebbe da quanto prescritto dal d.lgs. n. 124 del 1998 e dal d.m. n. 279 del 2001, i quali prevederebbero l'assunzione dei costi da parte del SSN solo in caso di accertata evidenza della malattia e non di mero sospetto.

Neanche tale questione è fondata.

La norma impugnata, nel ricollegare espressamente l'esenzione al sospetto diagnostico, non interferisce con la ripartizione dei costi relativi alla prestazione, disponendo in difformità da quanto previsto dal legislatore statale e con ciò invadendone la competenza, bensì si pone in linea con il relativo esercizio. L'art. 5 del d.m. n. 279 del 2001, infatti, sulla base di un «sospetto diagnostico» (comma 1), prevede «l'erogazione in regime di esenzione dalla partecipazione al costo delle prestazioni finalizzate alla diagnosi» (comma 2); dunque, non solo nel caso, comunque contemplato, di accertamento della malattia rara (comma 4).

Ne deriva la non fondatezza della questione.

7.– La cessazione della materia del contendere con riferimento alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 2, 5 e 6 della legge reg. Puglia n. 28 del 2021, nella loro versione originaria impugnata, e la non fondatezza di quelle dell'art. 7 della legge reg. Puglia n. 36 del 2021 non esimono questa Corte dal sollecitare – in ossequio al principio di leale collaborazione che deve informare i rapporti tra Stato e Regioni (sentenze n. 190 e 40 del 2022, n. 62 del 2020 e n. 169 del 2017) – la definizione del procedimento a cui l'art. 64, comma 2, del d.P.C.m. 12 gennaio 2017 subordina l'entrata in vigore, tra l'altro, dell'art. 15 del medesimo decreto in materia di prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale e del nomenclatore di cui all'Allegato 4.

Il tempo trascorso, da cui deriva la sicura obsolescenza delle prestazioni previste, non trova alcuna giustificazione in relazione a un tema essenziale per la garanzia del diritto alla salute in condizioni di eguaglianza su tutto il territorio nazionale, senza discriminazione alcuna tra regioni.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara cessata la materia del contendere in riferimento alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 2, 5 e 6 della legge della Regione Puglia 6 agosto 2021, n. 28 (Istituzione del Servizio di analisi genomica avanzata con sequenziamento della regione codificante individuale), promosse, in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettera m), e terzo, della Costituzione, in relazione all'art. 5, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 29 aprile 1998, n. 124 (Ridefinizione del sistema di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie e del regime delle esenzioni, a norma dell'articolo 59, comma 50, della legge 27 dicembre 1997, n. 449), all'art. 5 del decreto del Ministro 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» e all'Allegato 4 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), dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso iscritto al n. 59 del registro ricorsi del 2021;

2) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge della Regione Puglia 30 novembre 2021, n. 36, recante «Modifiche alla legge regionale 25 giugno 2013, n. 17 (Disposizioni in materia di beni culturali), modifiche alla legge regionale 28 gennaio 1980, n. 12 (Costituzione dell'Istituto regionale pugliese per la storia dell'antifascismo, della Resistenza e della Costituzione) e modifiche alla legge regionale 6 agosto 2021, n. 28 (Istituzione del Servizio di analisi genomica avanzata con sequenziamento della regione codificante individuale)», promosse, in riferimento agli artt. 81 e 117, commi secondo, lettera m), e terzo, Cost., in relazione all'art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso iscritto al n. 10 del registro ricorsi del 2022;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, della legge reg. Puglia n. 36 del 2021, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso iscritto al n. 10 del registro ricorsi del 2022.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 novembre 2022.

F.to:

Silvana SCIARRA, Presidente

Angelo BUSCEMA, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria l'1 dicembre 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 19 ottobre 2022, n. 248

Materia: governo del territorio, edilizia, urbanistica, paesaggio

Parametri invocati: artt. 3, 9, 117, commi primo, e secondo, lettera s), in relazione agli artt. 135, 143, 145 e 156 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, art. 5 e 120 della Costituzione, nonché all'art. 3 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), articolo 117, terzo comma della Costituzione, art. 3 e 117, primo, terzo, settimo comma della Costituzione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 13, commi 60 e 61, della legge della Regione Sardegna 22 novembre 2021, n. 17. Art. 3 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna). Art. 39, comma 1, lettera b), della l.r. Sardegna n. 17 del 2021.

Esito:

- inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 61, della legge della Regione Sardegna 22 novembre 2021, n. 17, promosse, in riferimento agli artt. 3, 9, 117, commi primo, quest'ultimo in relazione alla legge 9 gennaio 2006, n. 14 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea sul paesaggio, fatta a Firenze il 20 ottobre 2000), e secondo, lettera s), in relazione agli artt. 135, 143, 145 e 156 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), 5 e 120 della Costituzione, nonché all'art. 3 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;
- non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 60, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021, promosse, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera s), in relazione agli artt. 143 e 145 del d.lgs. n. 42 del 2004, 5 e 120 Cost., e all'art. 3 dello statuto speciale, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;
- non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 39, comma 1, lettera b), della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021, promosse, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere d) e h), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Estensore nota: Domenico Ferraro

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale di vari articoli della legge della Regione Sardegna 22 novembre 2021, n. 17 (Disposizioni di carattere istituzionale-finanziario e in materia di sviluppo economico e sociale). La Corte esamina le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 13, commi 60 e 61, e 39, comma 1, lettera b), della l.r. Sardegna 17/2021. Le disposizioni dell'art. 13, commi 60 e 61, riguardano la materia edilizia e urbanistica. Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, esse consentirebbero interventi di trasformazione del territorio che contrastano con le norme di tutela paesaggistica contenute nel d.lgs. 42/2004, nonché nel piano paesaggistico regionale (PPR), così superando i limiti che l'art. 3, lettera f), dello statuto speciale impone per l'esercizio della potestà legislativa regionale. L'art. 39, comma 1, lettera b), invece, interviene a dettare regole sul caricamento dei fucili per l'esercizio dell'attività venatoria: il ricorrente denuncia l'invasione della competenza statale in materia di "*armi, munizioni ed esplosivi*" e di "*ordine pubblico e sicurezza*", di cui all'art. 117, lettere d) e h), Cost., ritenendo che il legislatore regionale non possa disciplinare l'uso delle armi da fuoco. Relativamente alle

questioni sollevate, la Corte rammenta che l'art. 3 dello statuto speciale attribuisce al legislatore regionale la potestà normativa primaria in materia di *“edilizia e urbanistica”* e di *“caccia e pesca”*, stabilendo che debba essere esercitata in armonia con la Costituzione, i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, gli obblighi internazionali e gli interessi nazionali, nonché nel rispetto delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica. La Corte ha costantemente affermato, *“l'insieme delle cose, beni materiali, o le loro composizioni, che presentano valore paesaggistico”* merita una tutela primaria e assoluta (sentenza 367/2007): le disposizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio sono state adottate per garantirne la salvaguardia, nell'esercizio della competenza attribuita allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., si applicano uniformemente e, così, s'impongono al legislatore regionale. La Corte le ha riconosciute quali norme fondamentali di grande riforma economico-sociale, precisando che hanno la capacità di limitare la potestà legislativa anche delle regioni ad autonomia speciale (così, sentenze 101/2021, 130/2020, 178/2018, 103/2017). La Corte ricorda che la competenza del legislatore sardo in materia di edilizia e urbanistica non comprende *“solo le funzioni di tipo strettamente urbanistico, ma anche quelle relative ai beni culturali e ambientali”* (sentenza 178/201), è perciò, consentito l'intervento regionale nell'ambito della tutela paesaggistica, secondo quanto stabilito nelle norme di attuazione dello statuto speciale, in specie nell'art. 6 del d.p.r. 480/1975, sempre nel rispetto dei limiti dianzi ricordati. Tra le funzioni relative ai beni paesistici figura il compito di redigere e approvare i piani regionali di cui all'art. 143 cod. beni culturali. La Regione autonoma Sardegna ha disciplinato i piani paesistici già con la l.r. 45/1989 e poi con la l.r. 8/2004. Con deliberazione n. 36/7 del 5 settembre 2006, la Giunta regionale ha approvato il PPR relativo alle aree costiere, adottato con successivo decreto del Presidente della Regione 7 settembre 2006, n. 82, il quale reca le Norme tecniche di attuazione. A seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo 26 marzo 2008, n. 63, gli articoli 135 e 143 cod. beni culturali hanno imposto la pianificazione congiunta, frutto della collaborazione fra Ministero e regioni, in relazione alla tutela di alcuni beni paesaggistici. L'obbligo di pianificazione congiunta, nelle ipotesi previste dall'art. 135, comma 1, secondo periodo, cod. beni culturali, interessa anche la Regione autonoma Sardegna (sentenza 308/2013). Il procedimento di aggiornamento del piano paesaggistico relativo al primo ambito omogeneo è, peraltro, ancora in fieri e si deve concludere nel rispetto delle previsioni degli articoli 143 e 156 cod. beni culturali, in linea con le intese già intercorse in questi anni tra le parti (sentenza 257/2021). Le questioni riguardanti l'art. 13, comma 60, che aggiunge il comma 8-bis all'art. 37 della l.r. Sardegna 23/1985, prevedendo che, nelle more dell'approvazione dei piani di risanamento urbanistico e dell'adeguamento del piano urbanistico comunale al piano paesaggistico regionale, i comuni possano rilasciare, a fronte di specifica istanza e del rispetto di condizioni procedurali ed economiche stabilite nello stesso comma 60, il permesso di costruire o l'autorizzazione in sanatoria. Secondo il ricorrente, tali disposizioni, non indicando limiti temporali per l'adeguamento degli strumenti urbanistici al PPR, non rispetterebbero la gerarchia tra gli strumenti di pianificazione; contrasterebbero, in particolare, con gli articoli 143, comma 9, e 145, commi 4 e 5, cod. beni culturali, secondo cui il piano urbanistico comunale va adeguato a quello paesaggistico regionale entro due anni, e con le NTA del piano paesaggistico sardo, ai sensi delle quali il medesimo termine è ridotto a un anno. Sarebbero, così, violati i limiti posti dall'art. 3 dello statuto speciale e l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., nonché gli articoli 5 e 120 Cost., poiché la legge impugnata rideterminerebbe unilateralmente, e non nel quadro della leale collaborazione, i criteri e i tempi dell'adeguamento. Secondo la Corte, le questioni nel merito non sono fondate. La possibilità, oggi riconosciuta ai comuni, di concedere permessi e autorizzazioni in sanatoria, anche ove non abbiano ancora adottato un piano di risanamento urbanistico, non ha quale effetto la deroga ai termini per l'adeguamento dei piani urbanistici a quello paesaggistico, definiti nel codice dei beni culturali e del paesaggio e nelle NTA del piano paesaggistico. Lo scopo dell'intervento censurato è quello di rimuovere un vincolo urbanistico posto dalla legislazione precedente, che non riguarda l'attuazione del PPR. La l.r. Sardegna 23/1985 aveva, infatti, previsto che l'autorizzazione in sanatoria potesse essere concessa solamente a seguito dell'approvazione, da parte del comune, di un piano di risanamento urbanistico: un piano attuativo, che si può adottare anche in variante allo

strumento urbanistico generale, regolato in particolare negli articoli 32, 37 e 38 della citata legge regionale. Essa prevedeva, dunque, che non potesse ottenersi il condono dell'insediamento edilizio realizzato abusivamente, se non dopo che il comune si fosse dotato del piano di risanamento. Con le disposizioni impugnate, la legge regionale ha modificato taluni delicati aspetti della disciplina, rendendo possibile il rilascio dei titoli anche in assenza del piano attuativo in parola ed eliminando, così, il rapporto di subordinazione tra piano e sanatorie edilizie. Tale scelta, tuttavia, non incide negativamente sui tempi di adeguamento degli strumenti urbanistici comunali al PPR, che rimangono fermi. La Corte in precedenti occasioni ha affermato che, in mancanza di deroghe espresse a obblighi o prescrizioni di tutela paesaggistica, le norme del codice dei beni culturali e del paesaggio si applicano direttamente e integrano il tessuto normativo regionale (sentenza 101/2021). Esse sono infatti "dotate di immediata forza cogente, in difetto di esplicite indicazioni di segno contrario" (sentenza 24/2022). La circostanza che privati e imprese possano oggi ottenere permessi e autorizzazioni in sanatoria "*nelle more dell'adeguamento del Piano urbanistico comunale al Piano paesaggistico regionale*" non influisce, perciò, sul dovere di rispettare i termini che la legge stabilisce per l'armonizzazione della pianificazione urbanistica e paesaggistica. È peraltro lo stesso art. 13, comma 60, a subordinare la possibilità di concedere i suddetti titoli edilizi alla sussistenza di "*tutti gli altri presupposti di legge*"; precisazione che vale a confortare ulteriormente la conclusione che la normativa impugnata sia compatibile con i parametri evocati. È oggetto di impugnazione l'art. 13, comma 61, della l.r. Sardegna 17/2021, che modifica l'art. 28 della l.r. Sardegna 1/2021, sulla tutela delle cosiddette zone umide. L'art. 13, comma 61, nelle sue lettere a), b) e c): a) prevede l'inedificabilità delle zone umide, con esclusione delle zone omogenee A, B e D, nonché delle zone C e G; b) consente sugli edifici ivi collocati gli interventi di cui alle lettere a), b), c), d) ed e) dell'art. 3, comma 1, del d.p.r. 380/2001; c) fa salvi i piani di risanamento urbanistico già attuati e quelli approvati con convenzione efficace. Il ricorrente ritiene che le norme censurate, ampliando le possibilità di trasformazione di terreni su cui esiste un vincolo paesaggistico, comportino la riduzione del livello di protezione paesaggistica, con conseguente violazione di plurimi parametri interposti e costituzionali ma per la Corte le questioni sono inammissibili. L'esame del merito è precluso dalla carenza di motivazione di talune censure. La Corte, infine, esamina le questioni riguardanti l'art. 39, comma 1, lettera b), della l.r. Sardegna 17/2021, che modifica l'art. 41 della l.r. Sardegna 23/1998, introducendo il comma 1-bis. Alle altre previsioni sui mezzi per l'esercizio dell'attività venatoria, è aggiunta quella secondo la quale "*i caricatori dei fucili ad anima rigata a ripetizione semiautomatica non possono contenere più di due cartucce durante l'esercizio dell'attività venatoria ad eccezione della caccia al cinghiale per la quale possono contenere fino a cinque cartucce*". Questa disposizione invaderebbe la competenza esclusiva dello Stato su "*armi, munizioni ed esplosivi*" e "*ordine pubblico e sicurezza*", di cui all'art. 117, secondo comma, lettere d) e h), Cost. Dal punto di vista contenutistico, le norme censurate non contrasterebbero con la legge statale, poiché ricalcano l'art. 13 della legge 157/1992, tuttavia, solamente lo Stato potrebbe approntare la disciplina legislativa in materia di utilizzo di armi da fuoco. La difesa della Regione deduce l'inammissibilità del motivo di ricorso, in quanto non si sarebbe in alcun modo considerato che lo statuto conferisce alla Sardegna competenza primaria in materia di caccia (art. 3, lettera i): mancando di compiere il confronto con lo statuto speciale, il ricorrente non potrebbe dedurre la violazione del riparto delle attribuzioni legislative. Per la Corte l'eccezione non è fondata. La giurisprudenza costituzionale, invero, richiede, ove venga sottoposta a censura di legittimità costituzionale una disposizione di legge di un soggetto ad autonomia speciale, che la compiuta definizione dell'oggetto del giudizio avvenga attraverso l'indicazione delle competenze legislative assegnate dallo statuto speciale (ex plurimis, sentenze 25/2021, 109/2018 e 52/2017). Ha, però, chiarito che, ai fini dell'ammissibilità delle questioni, basta che, dal contesto del ricorso, emerga l'esclusione della possibilità di operare il sindacato di legittimità costituzionale in base allo statuto speciale, tramite una pur non diffusamente argomentata evocazione dei limiti di competenza fissati da quest'ultimo (sentenze 130/2020, 142/2015 e 288/2013). Nel caso oggi in esame, il ricorrente, pur non motivando ampiamente sul punto, deduce l'esorbitanza delle disposizioni censurate dalle prerogative statutarie. Tali rilievi sono privi di fondamento. Per costante

giurisprudenza della Corte “il giudizio promosso in via principale è giustificato dalla mera pubblicazione di una legge che si ritenga lesiva della ripartizione di competenze, a prescindere dagli effetti che essa abbia prodotto” (sentenza 178/2018). La Corte, infine, valuta nel merito, l’estraneità alle attribuzioni legislative regionali della materia attinta dall’art. 39, comma 1, lettera b), impugnato. La prospettazione del ricorrente, che riconduce l’intervento normativo censurato alle materie di cui all’art. 117, secondo comma, lettere d) e h), Cost., è errata e, di conseguenza, le questioni sono non fondate per inconferenza dei parametri costituzionali evocati. La l.r. Sardegna 23/1998 contiene la disciplina sull’esercizio della caccia in Sardegna. L’art. 41 stabilisce che il cacciatore possa usare il *“fucile con canna ad anima liscia o a canna rigata a caricamento singolo manuale o a ripetizione semiautomatica di calibro non inferiore a millimetri 5,6 con bossolo a vuoto di altezza non inferiore a millimetri 40 fino a due colpi, a ripetizione e semiautomatico, con caricatore contenente non più di due cartucce, oltre a quella in canna, di calibro non superiore al 12”* (comma 1); che i *“caricatori dei fucili ad anima rigata a ripetizione semiautomatica non possono contenere più di due cartucce durante l’esercizio dell’attività venatoria ad eccezione della caccia al cinghiale per la quale possono contenere fino a cinque cartucce”* (comma 1-bis, censurato); che il titolare della licenza di porto di fucile per uso di caccia è autorizzato, per il solo esercizio venatorio, a portare, oltre alle armi consentite, gli utensili da punta e da taglio atti alle esigenze venatorie (comma 4), essendo, comunque sia, *“vietate tutte le armi e tutti i mezzi per l’esercizio venatorio non esplicitamente ammessi dallo stesso articolo”* (comma 3). Le disposizioni impugnate si inseriscono, dunque, nella trama della legge regionale sull’attività venatoria, stabilendo, in accordo con la disciplina statale di settore, che, per la caccia al cinghiale, i caricatori dei fucili ad anima rigata a ripetizione semiautomatica possono contenere fino a cinque cartucce, mentre negli altri casi possono contenerne fino a due. Dal punto di vista oggettivo, senza dubbio il legislatore regionale ha inteso incidere l’ambito materiale, di propria competenza ex art. 3, lettera i), dello statuto speciale, della caccia. Secondo la Corte, il contenuto delle previsioni regionali è conforme alle norme statali, in particolare all’art. 13 della legge 157/1992; non può ritenersi, dunque, che venga alterato il punto di equilibrio fissato a livello statale, o che siano stati creati pericoli per l’ordine e la sicurezza, dovendosi concludere per la non fondatezza della questione anche sotto tale profilo (nello stesso senso, sentenza 9/2016). Per tutti questi motivi, la corte dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 13, comma 61, della l.r. Regione Sardegna 22 novembre 2021, n. 17 (Disposizioni di carattere istituzionale-finanziario e in materia di sviluppo economico e sociale), promosse, in riferimento agli articoli 3, 9, 117, commi primo, quest’ultimo in relazione alla legge 9 gennaio 2006, n. 14 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea sul paesaggio, fatta a Firenze il 20 ottobre 2000), e secondo, lettera s), in relazione agli articoli 35, 143, 145 e 156 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e 5 e 120 della Costituzione, nonché all’art. 3 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe. Dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 13, comma 60, della l.r. Sardegna 17/2021, promosse, in riferimento agli articoli. 117, secondo comma, lettera s), in relazione agli articoli 143 e 145 del d.lgs. 42/2004, 5 e 120 Cost., e all’art. 3 dello statuto speciale, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe. Ed infine, dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 39, comma 1, lettera b), della l.r. Sardegna 17/2021, promosse, in riferimento all’art. 117, secondo comma, lettere d) e h), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri.

SENTENZA N. 248
ANNO 2022

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Silvana SCIARRA; Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 13, commi 60 e 61, e 39, comma 1, lettera b), della legge della Regione Sardegna 22 novembre 2021, n. 17 (Disposizioni di carattere istituzionale-finanziario e in materia di sviluppo economico e sociale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 24 gennaio 2022, depositato in cancelleria il 27 gennaio 2022, iscritto al n. 12 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 11, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Sardegna;
udito nell'udienza pubblica del 18 ottobre 2022 il Giudice relatore Franco Modugno;
uditi l'avvocato dello Stato Gianna Galluzzo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Mattia Pani per la Regione autonoma Sardegna;
deliberato nella camera di consiglio del 19 ottobre 2022.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Riservata a separata pronuncia la decisione delle altre impugnative promosse con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 12 del 2022), vanno esaminate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 13, commi 60 e 61, e 39, comma 1, lettera b), della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021.

Le disposizioni dell'art. 13, commi 60 e 61, riguardano la materia edilizia e urbanistica. Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, esse consentirebbero interventi di trasformazione del territorio che contrastano con le norme di tutela paesaggistica contenute nel d.lgs. n. 42 del 2004, nonché nel piano paesaggistico regionale (PPR), così superando i limiti che l'art. 3, lettera f), dello statuto speciale impone per l'esercizio della potestà legislativa regionale.

L'art. 39, comma 1, lettera b), invece, interviene a dettare regole sul caricamento dei fucili per l'esercizio dell'attività venatoria: il ricorrente denuncia l'invasione della competenza statale in materia di «armi, munizioni ed esplosivi» e di «ordine pubblico e sicurezza», di cui all'art. 117, lettere d) e h), Cost., ritenendo che il legislatore regionale non possa disciplinare l'uso delle armi da fuoco.

2.– Occorre innanzitutto esaminare l'eccezione di tardività del ricorso formulata dalla Regione autonoma Sardegna, che si è costituita in giudizio. Tutte le questioni sarebbero «irricevibili», poiché il termine per la proposizione del ricorso sarebbe scaduto sabato 22 gennaio 2022 e l'Avvocatura generale lo avrebbe, invece, redatto e notificato in data 24 gennaio 2022, sessantadue giorni dopo la pubblicazione della legge regionale in esame. La difesa regionale – pur consapevole che questa Corte, in precedenti occasioni, ha applicato ai giudizi costituzionali la regola processuale secondo cui, se un termine scade nella giornata di sabato, esso è prorogato al primo giorno seguente non festivo – denuncia la violazione dell'art. 127 Cost., che fissa il termine per promuovere il giudizio in via principale in sessanta giorni, e dell'art. 137 Cost., che dispone una riserva di legge costituzionale sulle forme e i termini di proponibilità dei giudizi di legittimità costituzionale, precludendo la

possibilità di modificare detto termine per via dell'applicazione di norme processuali di rango ordinario.

2.1.– L'eccezione non può essere accolta.

Questa Corte, infatti, ha già preso posizione in un caso analogo (sentenza n. 24 del 2022) e ha stabilito che, ai fini del promovimento del giudizio in via d'azione, rileva la data di notificazione dell'atto introduttivo, non quella della sua redazione, e che il termine di sessanta giorni, destinato a scadere nella giornata di sabato, si proroga di diritto al successivo lunedì, in base alle previsioni dell'art. 52, commi 3 e 5, cod. proc. amm. e applicabili ai giudizi costituzionali in virtù dell'art. 22, comma 1, della legge n. 87 del 1953. Aveva, peraltro, già rilevato che tale regola si applica ai giudizi davanti a questa Corte, anche «perché – essendo espressa dal codice di procedura civile e dal codice del processo amministrativo – costituisce ormai un principio generale dell'ordinamento processuale» (sentenza n. 85 del 2012). La sua applicazione, d'altronde, non produce l'effetto di modificare il termine stabilito nell'art. 127 Cost., incidendo solamente sulle modalità del suo computo.

Per tali ragioni, l'eccezione è priva di fondamento e va respinta la richiesta della difesa regionale di instaurare una questione incidentale sulla compatibilità della regola in parola con le norme costituzionali.

3.– Passando all'esame delle questioni, giova rammentare che l'art. 3 dello statuto speciale attribuisce al legislatore regionale la potestà normativa primaria in materia di «edilizia ed urbanistica» e di «caccia e pesca», stabilendo che debba essere esercitata in armonia con la Costituzione, i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, gli obblighi internazionali e gli interessi nazionali, nonché nel rispetto delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica.

Come questa Corte ha costantemente affermato, l'«insieme delle cose, beni materiali, o le loro composizioni, che presentano valore paesaggistico» merita una tutela primaria e assoluta (così, sentenza n. 367 del 2007): le disposizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio sono state adottate per garantirne la salvaguardia, nell'esercizio della competenza attribuita allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., si applicano uniformemente e, così, s'impongono al legislatore regionale. Questa Corte le ha riconosciute quali norme fondamentali di grande riforma economico-sociale, precisando che hanno la capacità di limitare la potestà legislativa anche delle regioni ad autonomia speciale (così, sentenze n. 101 del 2021, n. 130 del 2020, n. 178 del 2018 e n. 103 del 2017).

Va, d'altro canto, ricordato che la competenza del legislatore sardo in materia di edilizia e urbanistica non comprende «solo le funzioni di tipo strettamente urbanistico, ma anche quelle relative ai beni culturali e ambientali» (sentenza n. 178 del 2018; in questo senso già sentenza n. 51 del 2006); è, perciò, consentito l'intervento regionale nell'ambito della tutela paesaggistica, secondo quanto stabilito nelle norme di attuazione dello statuto speciale, in specie nell'art. 6 del d.P.R. n. 480 del 1975, sempre nel rispetto dei limiti dianzi ricordati.

Tra le funzioni relative ai beni paesistici figura il compito di redigere e approvare i piani regionali di cui all'art. 143 cod. beni culturali. La Regione autonoma Sardegna ha disciplinato i piani paesistici già con la legge regionale 22 dicembre 1989, n. 45 (Norme per l'uso e la tutela del territorio regionale) e poi con la legge regionale 25 novembre 2004, n. 8 (Norme urgenti di provvisoria salvaguardia per la pianificazione paesaggistica e la tutela del territorio regionale). Con deliberazione n. 36/7 del 5 settembre 2006, la Giunta regionale ha approvato il PPR relativo alle aree costiere, adottato con successivo decreto del Presidente della Regione 7 settembre 2006, n. 82, il quale reca le Norme tecniche di attuazione. A seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo 26 marzo 2008, n. 63 (Ulteriori disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione al paesaggio), gli artt. 135 e 143 cod. beni culturali hanno imposto la pianificazione congiunta, frutto della collaborazione fra Ministero e regioni, in relazione alla tutela di alcuni beni paesaggistici; tale obbligo di pianificazione congiunta, nelle ipotesi previste dall'art. 135, comma 1, secondo periodo, cod. beni culturali, interessa anche la Regione autonoma Sardegna (sentenza n. 308 del 2013). Il procedimento di aggiornamento del piano paesaggistico relativo al primo ambito omogeneo è, peraltro, ancora in fieri e si deve concludere nel rispetto delle previsioni degli artt. 143

e 156 cod. beni culturali, in linea con le intese già intercorse in questi anni tra le parti (sentenza n. 257 del 2021).

4.– Vanno ora affrontate le questioni riguardanti l'art. 13, comma 60, che aggiunge il comma 8-bis all'art. 37 della legge reg. Sardegna n. 23 del 1985, prevedendo che, nelle more dell'approvazione dei piani di risanamento urbanistico e dell'adeguamento del piano urbanistico comunale al piano paesaggistico regionale, i comuni possano rilasciare, a fronte di specifica istanza e del rispetto di condizioni procedurali ed economiche stabilite nello stesso comma 60, il permesso di costruire o l'autorizzazione in sanatoria. Secondo il ricorrente, tali disposizioni, non indicando limiti temporali per l'adeguamento degli strumenti urbanistici al PPR, non rispetterebbero la gerarchia tra gli strumenti di pianificazione; contrasterebbero, in particolare, con gli artt. 143, comma 9, e 145, commi 4 e 5, cod. beni culturali, secondo cui il piano urbanistico comunale va adeguato a quello paesaggistico regionale entro due anni, e con le NTA del piano paesaggistico sardo, ai sensi delle quali il medesimo termine è ridotto a un anno. Sarebbero, così, violati i limiti posti dall'art. 3 dello statuto speciale e l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., nonché gli artt. 5 e 120 Cost., poiché la legge impugnata rideterminerebbe unilateralmente – e non nel quadro della leale collaborazione – i criteri e i tempi dell'adeguamento.

4.1.– La Regione deduce la genericità delle censure e la lacunosa ricostruzione del quadro normativo rilevante, da cui deriverebbe l'inammissibilità delle questioni.

Le eccezioni sono prive di fondamento.

L'impugnativa supera il vaglio di ammissibilità, consentendo a questa Corte l'individuazione dei termini delle questioni e dell'argomento che, al fondo, supporta le censure. Sebbene il ricorso non illustri l'evoluzione della legislazione regionale in materia, gli elementi forniti a questa Corte sono sufficienti a permettere la valutazione nel merito (in senso conforme, ex plurimis, sentenza n. 179 del 2022).

4.2.– Le questioni nel merito non sono fondate.

La possibilità, oggi riconosciuta ai comuni, di concedere permessi e autorizzazioni in sanatoria, anche ove non abbiano ancora adottato un piano di risanamento urbanistico, non ha quale effetto la deroga ai termini per l'adeguamento dei piani urbanistici a quello paesaggistico, definiti nel codice dei beni culturali e del paesaggio e nelle NTA del piano paesaggistico.

Lo scopo dell'intervento censurato è quello di rimuovere un vincolo urbanistico posto dalla legislazione precedente, che non riguarda l'attuazione del PPR. La legge reg. Sardegna n. 23 del 1985 aveva, infatti, previsto che l'autorizzazione in sanatoria potesse essere concessa solamente a seguito dell'approvazione, da parte del comune, di un piano di risanamento urbanistico: un piano attuativo, che si può adottare anche in variante allo strumento urbanistico generale, regolato in particolare negli artt. 32, 37 e 38 della citata legge regionale. Essa prevedeva, dunque, che non potesse ottenersi il condono dell'insediamento edilizio realizzato abusivamente, se non dopo che il comune si fosse dotato del piano di risanamento.

Con le disposizioni impuginate, la legge regionale ha modificato taluni delicati aspetti della disciplina, rendendo possibile il rilascio dei titoli anche in assenza del piano attuativo in parola ed eliminando, così, il rapporto di subordinazione tra piano e sanatorie edilizie. Tale scelta, tuttavia, non incide negativamente sui tempi di adeguamento degli strumenti urbanistici comunali al PPR, che rimangono fermi. Questa Corte ha in precedenti occasioni affermato che, in mancanza di deroghe espresse a obblighi o prescrizioni di tutela paesaggistica, le norme del codice dei beni culturali e del paesaggio si applicano direttamente e integrano il tessuto normativo regionale (sentenza n. 101 del 2021). Esse sono infatti «dotate di immediata forza cogente, in difetto di esplicite indicazioni di segno contrario» (sentenza n. 24 del 2022).

La circostanza che privati e imprese possano oggi ottenere permessi e autorizzazioni in sanatoria «nelle more dell'adeguamento del Piano urbanistico comunale al Piano paesaggistico regionale» non influisce, perciò, sul dovere di rispettare i termini che la legge stabilisce per l'armonizzazione della pianificazione urbanistica e paesaggistica. È peraltro lo stesso art. 13, comma 60, a subordinare la possibilità di concedere i suddetti titoli edilizi alla sussistenza di «tutti gli altri presupposti di legge»;

precisazione che vale a confortare ulteriormente la conclusione che la normativa impugnata sia compatibile con i parametri evocati.

5.– Oggetto di impugnazione è, poi, il contiguo art. 13, comma 61, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021, che modifica l'art. 28 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, sulla tutela delle cosiddette zone umide.

Queste sono aree protette ex lege, in forza dell'art. 142 cod. beni culturali, che prevede l'assoggettamento a tutela paesaggistica delle zone umide riconosciute in Italia secondo i criteri dettati dal d.P.R. 13 marzo 1976, n. 448 (Esecuzione della convenzione relativa alle zone umide d'importanza internazionale, soprattutto come habitat degli uccelli acquatici, firmata a Ramsar il 2 febbraio 1971): secondo l'art. 1 della citata convenzione, si tratta di paludi e acquitrini, torbe oppure bacini, naturali o artificiali, permanenti o temporanei, con acqua stagnante o corrente, dolce, salmastra, o salata, ivi comprese le distese di acqua marina la cui profondità, durante la bassa marea, non supera i sei metri.

Nella Regione autonoma Sardegna, tali aree ricevono protezione in virtù dell'art. 17, lettera g), NTA, che qualifica come beni paesaggistici, puntualmente individuati nel PPR, le zone umide, i laghi naturali ed invasi artificiali e i territori contermini compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i territori elevati sui laghi. L'estensione dell'area protetta è, dunque, maggiore che altrove (in tema, sentenza n. 308 del 2013); essa è oggetto di conservazione e tutela finalizzata al mantenimento delle caratteristiche degli elementi costitutivi e alla salvaguardia dell'integrità ovvero dello stato di equilibrio ottimale tra habitat naturale e attività antropiche; qualunque trasformazione è soggetta ad autorizzazione paesaggistica (art. 18 NTA).

L'art. 13, comma 61, nelle sue lettere a), b) e c): a) prevede l'inedificabilità delle zone umide, con esclusione delle zone omogenee A, B e D, nonché delle zone C e G; b) consente sugli edifici ivi collocati gli interventi di cui alle lettere a), b), c), d) ed e) dell'art. 3, comma 1, del d.P.R. n. 380 del 2001; c) fa salvi i piani di risanamento urbanistico già attuati e quelli approvati con convenzione efficace.

Il ricorrente ritiene che le norme censurate, ampliando le possibilità di trasformazione di terreni su cui esiste un vincolo paesaggistico, comportino la riduzione del livello di protezione paesaggistica, con conseguente violazione di plurimi parametri interposti e costituzionali.

5.1.– Le questioni sono inammissibili.

L'esame del merito è precluso dalla carenza di motivazione di talune censure – come eccepito dalla difesa della Regione – e dai profili di contraddittorietà che caratterizzano l'illustrazione delle ragioni dell'impugnativa.

5.1.1.– Gli artt. 3, 9 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione alla Convenzione europea del paesaggio (legge n. 14 del 2006), sono evocati nella sola rubrica del motivo e i parametri interposti individuati negli artt. 135, 143, 145 e 156 cod. beni culturali sono unicamente menzionati nel testo del ricorso, che non contiene «una specifica e congrua indicazione delle ragioni per le quali vi sarebbe il contrasto con i parametri», carenza da cui non può che discendere l'inammissibilità delle censure (sentenza n. 42 del 2021; in senso conforme, ex plurimis, sentenze n. 106 del 2020 e n. 32 del 2017).

5.1.2.– Occorre avere presente che l'art. 28 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 rendeva inedificabili le «zone urbanistiche A, B, C, D, E ed F dei comuni che non abbiano provveduto ad adeguare il piano urbanistico comunale al PPR»; disponeva, inoltre, che fossero possibili sugli immobili ivi già collocati interventi di manutenzione e ristrutturazione – e precisamente: quelli indicati alle lettere a), b), c), d), dell'art. 3 t.u. edilizia – ma non quelli di «nuova costruzione» (contemplati alla lettera e dello stesso art. 3). Con la legge regionale oggi all'esame di questa Corte, si è scelto di mantenere il vincolo di inedificabilità solo per le zone E ed F e di consentire sugli insediamenti esistenti anche interventi di «nuova costruzione». Viene, così, modificato l'assetto urbanistico ed edilizio generale delle zone umide, fermo restando che ogni trasformazione dell'area vincolata potrà realizzarsi ove si ottenga il nullaosta paesaggistico.

L'atto introduttivo non indugia sul raffronto tra le precedenti disposizioni e quelle impugnate e, nel denunciare l'ampliamento delle possibilità d'intervento edilizio e la conseguente compromissione della tutela del bene vincolato, si limita a precisare che l'art. 13, comma 61, è impugnato poiché sussisterebbero «i medesimi profili d'incostituzionalità già evidenziati» nel ricorso n. 22 del 2021, col quale lo Stato ha censurato l'art. 28 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 nel testo originario: l'assunto è contraddittorio e rende la motivazione perplessa.

Le censure rivolte all'art. 28 nel vecchio testo, infatti, riguardavano l'estensione territoriale delle zone umide, mentre oggi a nulla rileva l'elemento dell'ampiezza delle aree protette, deducendosi l'illegittimità costituzionale della normativa sotto profili del tutto differenti.

Le questioni promosse con il citato ricorso n. 22 sono state, peraltro, medio tempore decise con una pronuncia di non fondatezza: questa Corte ha ritenuto che la legge regionale impugnata garantisca l'osservanza della zona di rispetto di trecento metri dalla linea di battaglia, negando rilievo a delimitazioni cartografiche più anguste (sentenza n. 24 del 2022).

L'andamento contraddittorio e perplessa del ricorso «si traduce nell'inidoneità del medesimo a evidenziare e spiegare il quomodo del preteso vulnus» (sentenza n. 176 del 2021 e precedenti ivi citati), determinando l'inammissibilità dell'impugnazione.

6.– Vanno infine esaminate le questioni riguardanti l'art. 39, comma 1, lettera b), della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021, che modifica l'art. 41 della legge reg. Sardegna n. 23 del 1998, introducendo il comma 1-bis. Alle altre previsioni sui mezzi per l'esercizio dell'attività venatoria, è aggiunta quella secondo la quale «i caricatori dei fucili ad anima rigata a ripetizione semiautomatica non possono contenere più di due cartucce durante l'esercizio dell'attività venatoria ad eccezione della caccia al cinghiale per la quale possono contenere fino a cinque cartucce». Questa disposizione invaderebbe la competenza esclusiva dello Stato su «armi, munizioni ed esplosivi» e «ordine pubblico e sicurezza», di cui all'art. 117, secondo comma, lettere d) e h), Cost. Dal punto di vista contenutistico, le norme censurate non contrasterebbero con la legge statale, poiché ricalcano l'art. 13 della legge n. 157 del 1992; tuttavia, solamente lo Stato potrebbe approntare la disciplina legislativa in materia di utilizzo di armi da fuoco.

6.1.– La difesa della Regione deduce l'inammissibilità del motivo di ricorso, in quanto non si sarebbe in alcun modo considerato che lo statuto conferisce alla Sardegna competenza primaria in materia di caccia (art. 3, lettera i): mancando di compiere il confronto con lo statuto speciale, il ricorrente non potrebbe dedurre la violazione del riparto delle attribuzioni legislative.

L'eccezione non è fondata.

La giurisprudenza costituzionale, invero, richiede, ove venga sottoposta a censura di legittimità costituzionale una disposizione di legge di un soggetto ad autonomia speciale, che la compiuta definizione dell'oggetto del giudizio avvenga attraverso l'indicazione delle competenze legislative assegnate dallo statuto speciale (ex plurimis, sentenze n. 25 del 2021, n. 109 del 2018 e n. 52 del 2017). Ha, però, chiarito che, ai fini dell'ammissibilità delle questioni, basta che, dal contesto del ricorso, emerga l'esclusione della possibilità di operare il sindacato di legittimità costituzionale in base allo statuto speciale, tramite una pur non diffusamente argomentata evocazione dei limiti di competenza fissati da quest'ultimo (sentenze n. 130 del 2020, n. 142 del 2015 e n. 288 del 2013). Tali elementi «vanno valutati anche in considerazione della radicalità della prospettazione operata dal Governo» (sentenza n. 153 del 2019; sentenze n. 43 e n. 174 del 2020).

Nel caso oggi in esame, il ricorrente – pur non motivando ampiamente sul punto – deduce l'esorbitanza delle disposizioni censurate dalle prerogative statutarie. Ciò è sufficiente a superare il vaglio di ammissibilità, giacché la contestazione ha un carattere di indubbia radicalità: quale che sia l'ambito materiale in esame, i legislatori regionali non potrebbero porre norme che regolino l'uso delle armi da fuoco, degli esplosivi e delle munizioni.

6.2.– La difesa insulare eccepisce altresì la carenza d'interesse all'impugnazione e la formulazione di questioni «ipotetiche», vista la conformità sostanziale delle previsioni censurate con la legislazione statale pertinente.

Tali rilievi sono privi di fondamento.

Per costante giurisprudenza di questa Corte, infatti, «il giudizio promosso in via principale è giustificato dalla mera pubblicazione di una legge che si ritenga lesiva della ripartizione di competenze, a prescindere dagli effetti che essa abbia prodotto» (sentenza n. 178 del 2018 e precedenti ivi richiamati). D'altro canto, l'«utilità che fonda l'interesse all'impugnazione attiene al “corretto inquadramento delle competenze legislative”» (sentenze n. 257 e n. 101 del 2021; nello stesso senso, sentenza n. 21 del 2022).

6.3.– Rimane quindi da valutare, nel merito, l'estraneità alle attribuzioni legislative regionali della materia attinta dall'art. 39, comma 1, lettera b), impugnato.

La prospettazione del ricorrente, che riconduce l'intervento normativo censurato alle materie di cui all'art. 117, secondo comma, lettere d) e h), Cost., è errata e, di conseguenza, le questioni sono non fondate per inconferenza dei parametri costituzionali evocati.

La legge reg. Sardegna n. 23 del 1998 contiene la disciplina sull'esercizio della caccia in Sardegna. L'art. 41 stabilisce che il cacciatore possa usare il «fucile con canna ad anima liscia o a canna rigata a caricamento singolo manuale o a ripetizione semiautomatica di calibro non inferiore a millimetri 5,6 con bossolo a vuoto di altezza non inferiore a millimetri 40 fino a due colpi, a ripetizione e semiautomatico, con caricatore contenente non più di due cartucce, oltre a quella in canna, di calibro non superiore al 12» (comma 1); che i «caricatori dei fucili ad anima rigata a ripetizione semiautomatica non possono contenere più di due cartucce durante l'esercizio dell'attività venatoria ad eccezione della caccia al cinghiale per la quale possono contenere fino a cinque cartucce» (comma 1-bis, censurato); che il titolare della licenza di porto di fucile per uso di caccia è autorizzato, per il solo esercizio venatorio, a portare, oltre alle armi consentite, gli utensili da punta e da taglio atti alle esigenze venatorie (comma 4), essendo, comunque sia, «vietate tutte le armi e tutti i mezzi per l'esercizio venatorio non esplicitamente ammessi dal[lo stesso] articolo» (comma 3).

Le disposizioni impugnate si inseriscono, dunque, nella trama della legge regionale sull'attività venatoria, stabilendo, in accordo con la disciplina statale di settore, che, per la caccia al cinghiale, i caricatori dei fucili ad anima rigata a ripetizione semiautomatica possono contenere fino a cinque cartucce, mentre negli altri casi possono contenerne fino a due. Dal punto di vista oggettivo, senza dubbio il legislatore regionale ha inteso incidere l'ambito materiale – di propria competenza ex art. 3, lettera i), dello statuto speciale – della caccia. Anche dal punto di vista funzionale, nel ponderare l'interesse dei cacciatori a dotarsi di strumenti di caccia efficaci e l'interesse generale alla protezione della fauna selvatica, la disciplina censurata non estende il proprio ambito di operatività oltre aspetti attinenti all'uso degli strumenti utili all'esercizio dell'attività venatoria, così evitando di invadere la competenza generale dello Stato sull'utilizzo delle armi da fuoco.

Da escludersi è pure il temuto riverbero della disciplina censurata sull'ordine pubblico. Il contenuto delle previsioni regionali è conforme alle norme statali, in particolare all'art. 13 della legge n. 157 del 1992; non può ritenersi, dunque, che venga alterato il punto di equilibrio fissato a livello statale, o che siano stati creati pericoli per l'ordine e la sicurezza, dovendosi concludere per la non fondatezza della questione anche sotto tale profilo (nello stesso senso, sentenza n. 9 del 2016).

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso indicato in epigrafe;

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 61, della legge della Regione Sardegna 22 novembre 2021, n. 17 (Disposizioni di carattere istituzionale-finanziario e in materia di sviluppo economico e sociale), promosse, in riferimento agli artt. 3, 9, 117, commi primo, quest'ultimo in relazione alla legge 9 gennaio 2006, n. 14 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea sul paesaggio, fatta a Firenze il 20 ottobre 2000), e secondo, lettera s), in relazione agli artt. 135, 143, 145 e 156 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), 5 e 120 della

Costituzione, nonché all'art. 3 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 60, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021, promosse, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera s), in relazione agli artt. 143 e 145 del d.lgs. n. 42 del 2004, 5 e 120 Cost., e all'art. 3 dello statuto speciale, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 39, comma 1, lettera b), della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021, promosse, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere d) e h), 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 19 ottobre 2022.

F.to:

Silvana SCIARRA, Presidente

Franco MODUGNO, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 9 dicembre 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: n. 251 del 23 novembre 2022

Materia: ambiente e paesaggio

Parametri invocati: art. 117, secondo comma, lettera s), Costituzione e principio di leale collaborazione

Giudizio: in via principale

Ricorrenti: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 6, c. 1°, lett. a), della legge della Regione Lombardia 16 dicembre 2021, n. 23

Esito: fondatezza del ricorso

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, lettera a), della legge reg. Lombardia n. 23 del 2021, in riferimento agli artt. 3, 5, 9, 117, commi primo e secondo, lettere p) e s), e 118, commi primo e secondo, Cost. e al principio di leale collaborazione, in relazione: agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali, alla Convenzione europea sul paesaggio e all'art. 14, comma 27, lettera d), del d.l. n. 78 del 2010, come convertito. La Corte, prima di tutto ritiene di dover ricostruire il contesto normativo nel quale si colloca la disposizione impugnata.

Essa ha inciso sul comma 3 dell'art. 154 della legge reg. Lombardia n. 31 del 2008, che, nel testo vigente prima della modifica, recitava: "Il riutilizzo degli immobili rurali destinati ad agriturismo, anche distaccati, può avvenire attraverso interventi di ristrutturazione edilizia, di restauro e risanamento conservativo e attraverso ampliamenti necessari all'adeguamento igienico-sanitario e tecnologico. È, altresì, consentito, per una sola volta, l'ampliamento nella misura massima del dieci per cento della superficie lorda di pavimento destinata a uso agriturismo sulla base della potenzialità agrituristica risultante dal certificato di connessione".

L'impugnato art. 6, comma 1, lettera a), ha dunque sostituito solo il secondo periodo del comma 3 del citato art. 154, che, così come modificato, così recita: "È, altresì, consentito, per una sola volta, l'ampliamento nella misura massima del dieci per cento della superficie lorda dei fabbricati, individuati nel certificato di connessione, già destinati o da destinare all'attività agrituristica".

L'art. 154 della legge reg. Lombardia n. 31 del 2008 è stato oggetto di numerose modifiche, anche successive alla proposizione del ricorso alla Corte; modifiche che hanno interessato il suo contenuto, la sua numerazione e la sua rubrica.

La disposizione originaria era infatti rubricata «Locali da utilizzare nell'attività agrituristica» ed era riportata sub art. 155 della legge reg. Lombardia n. 31 del 2008, per poi divenire – a seguito dell'art. 1, comma 1, della legge reg. Lombardia n. 11 del 2019 – «Locali da destinare ad attività agrituristiche», assumendo l'odierna numerazione di art. 154.

Da ultimo, dopo l'impugnativa, il testo dell'art. 154 è stato modificato dall'art. 5, comma 2, della legge della Regione Lombardia 20 maggio 2022, n. 8 (Prima legge di revisione normativa ordinamentale 2022), il quale ha anche riscritto la rubrica, che oggi recita: "Fabbricati da destinare ad attività agrituristiche". Peraltro, le modifiche successive alla proposizione dell'odierno ricorso non hanno interessato il secondo periodo del comma 3 dell'art. 154, sostituito dalla norma impugnata.

Quest'ultima ha, però, mantenuto sostanzialmente inalterata la struttura del testo previgente.

Dal confronto tra i due testi si deduce che le modifiche sono consistite nella sostituzione della superficie di riferimento (da quella lorda di pavimento a quella lorda dei fabbricati) e nella estensione

della possibilità di ampliamento anche ai fabbricati «da destinare» all'attività agrituristica, ma "individuati nel certificato di connessione".

Inoltre, il testo previgente faceva riferimento alla "superficie lorda di pavimento destinata a uso agrituristico sulla base della potenzialità agrituristica risultante dal certificato di connessione".

Ricostruiti la portata e il significato della disposizione impugnata la Corte ritiene necessario definire il thema decidendum: il gravame ha ad oggetto l'intero secondo periodo del comma 3 del citato art. 154, come appunto sostituito dall'art. 6, comma 1, lettera a), impugnato.

La Corte non può che constatare, come le due ragioni di censura sviluppate nel ricorso investano, sia da un punto di vista strettamente letterale, sia da uno sostanziale, l'intera disposizione impugnata e non solo le parole "o da destinare".

Deve, pertanto, ritenersi che oggetto della impugnativa sia l'intero art. 6, comma 1, lettera a), della legge reg. Lombardia n. 23 del 2021.

La Corte procede quindi ad esaminare il primo gruppo di censure prospettate dal Presidente del Consiglio dei ministri.

L'art. 6, comma 1, lettera a), della legge reg. Lombardia n. 23 del 2021 è impugnato, innanzitutto, in riferimento al principio di leale collaborazione e agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali.

Il ricorrente muove dalla specifica situazione della Regione Lombardia, nella quale manca una pianificazione paesaggistica frutto dell'elaborazione congiunta di Stato e Regione, per sottolineare che solo al piano paesaggistico frutto della copianificazione spetterebbe individuare la tipologia delle trasformazioni compatibili e di quelle vietate, nonché le condizioni delle eventuali trasformazioni. Ciò determinerebbe la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali.

Del pari sarebbe violato il principio di leale collaborazione, poiché il carattere unilaterale dell'iniziativa assunta dalla Regione si porrebbe in contrasto con il protocollo d'intesa sottoscritto il 21 luglio 2017 dalla Regione Lombardia e dal Ministero per i beni e le attività culturali (oggi, Ministero della cultura), avente ad oggetto la redazione congiunta del piano paesaggistico.

Infine, sarebbe violato l'art. 9 Cost., a causa dell'abbassamento del livello di tutela paesaggistica determinato dalla norma impugnata.

La Corte ritiene che le censure debbano essere trattate congiuntamente perché tutte riconducibili a un'unica ragione di impugnativa, e ritiene inoltre che le questioni siano fondate.

Consentendo l'ampliamento, nella misura massima del dieci per cento, della superficie lorda (e non di pavimento) dei fabbricati da destinare ad attività agrituristica, la disposizione regionale impugnata introduce la possibilità di aumentare la volumetria degli edifici esistenti in zona agricola, e ciò stabilisce senza prevedere al contempo una espressa e adeguata clausola di salvaguardia dei beni sottoposti a tutela paesaggistica.

Non sono infatti idonei ad assolvere a questa specifica funzione di salvaguardia, né il generico riferimento alla tutela del paesaggio (indicato tra le finalità perseguite dalla Regione) contenuto nell'art. 150, comma 1, lettera b), della stessa legge reg. Lombardia n. 31 del 2008, né l'altrettanto generica previsione recata dall'art. 3, comma 2, della legge statale n. 96 del 2006 di disciplina dell'agriturismo, che attribuisce alle regioni il compito di disciplinare "gli interventi per il recupero del patrimonio edilizio esistente ad uso dell'imprenditore agricolo ai fini dell'esercizio di attività agrituristiche, nel rispetto delle specifiche caratteristiche tipologiche e architettoniche, nonché delle caratteristiche paesaggistico-ambientali dei luoghi".

Si tratta, in entrambi i casi, di disposizioni che indicano in via generale le finalità e gli obiettivi che devono essere perseguiti dalla normativa regionale in materia di agriturismo, senza che da esse possano desumersi vincoli puntuali a tutela dei valori paesaggistici di volta in volta rilevanti nei singoli interventi di trasformazione del territorio.

Nel caso di specie, l'omessa indicazione da parte della norma regionale impugnata, della espressa necessità di rispettare il piano paesaggistico o il codice di settore non può ritenersi compensata dalla possibilità di un'interpretazione rispettosa dei vincoli suddetti.

Secondo costante giurisprudenza della Corte, una tale omissione non determina di per sé l'illegittimità costituzionale della disposizione solo ove nella stessa regione sia operante un piano paesaggistico approvato secondo quanto previsto dagli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali (sentenze n. 187 e n. 24 del 2022, n. 124 e n. 54 del 2021). Laddove invece un piano paesaggistico codeciso tra lo Stato e la regione non sia stato ancora approvato, "occorre maggiore cautela nel valutare la portata precettiva delle norme che intersechino profili attinenti con tale pianificazione", e ciò "non perché la Regione non possa in nessun caso attivare le proprie competenze legislative, ma perché va evitato il rischio che esse [...] permettano il consolidamento di situazioni tali da ostacolare il compiuto sviluppo della pianificazione paesaggistica" (sentenza n. 187 del 2022).

Pertanto, "i ritardi nella elaborazione del piano paesaggistico [...], sebbene contrari agli obblighi gravanti sulla Regione e tali da produrre gravi disfunzioni (con conseguenti eventuali responsabilità)" devono essere compensati con l'esplicitazione del necessario rispetto della normativa posta a tutela del paesaggio (sempre sentenza n. 187 del 2022).

Dirimente è, quindi, la circostanza che la pianificazione paesaggistica nella Regione Lombardia è attualmente rimessa non a un piano codeciso fra Stato e Regione, ma al piano territoriale regionale (PTR), approvato dal Consiglio regionale con deliberazione 19 gennaio 2010, n. 951, e successivamente modificato e integrato. In particolare, la sezione 3 del PTR contiene il piano paesaggistico regionale (PPR), che ha recepito, consolidato e aggiornato il piano territoriale paesistico regionale (PTPR) vigente in Lombardia dal 2001 (artt. 19 e 102 della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005).

Per quanto, dunque, non si possa negare che la Regione Lombardia risulti dotata, e lo sia in effetti già da prima dell'entrata in vigore del codice dei beni culturali e del paesaggio, di uno strumento di pianificazione specificamente orientato alla tutela del paesaggio, tuttora operante come parte del PTR, è altrettanto evidente che tale pianificazione esprime scelte imputabili in via esclusiva alla Regione stessa, alle quali lo Stato è rimasto estraneo, e che resta ancora inattuato, nella Regione, il modello di pianificazione paesaggistica prescritto dal medesimo codice, il cui tratto caratterizzante è costituito appunto dall'elaborazione congiunta dello Stato e della Regione.

L'indiscussa prevalenza del piano paesaggistico così elaborato, ripetutamente ribadita dalla Corte (tra le più recenti, sentenze n. 240, n. 229, n. 221, n. 192, n. 187, n. 45 e n. 24 del 2022; n. 261, n. 257, n. 251, n. 201, n. 164, n. 141, n. 74, n. 54 e n. 29 del 2021; n. 276 e n. 240 del 2020), non costituisce una mera petizione di principio, ma sottende quel «dovere di assicurare "che tutto il territorio sia adeguatamente conosciuto, salvaguardato, pianificato e gestito in ragione dei differenti valori espressi dai diversi contesti" (art. 135, comma 1, cod. beni culturali)». Dovere che "rinviene il suo imprescindibile presupposto nella visione d'insieme delle aree da tutelare e dei contesti in cui le medesime sono inserite" (sentenza n. 187 del 2022).

I principi di elaborazione congiunta, inderogabilità e prevalenza del piano paesaggistico si impongono, quindi, al legislatore regionale, il quale non può né esplicitamente derogare ai vincoli della pianificazione paesaggistica, né aggirarli introducendo, in assenza del piano codeciso, previsioni atte a pregiudicare le scelte condivise di tutela che nel piano stesso troveranno necessaria espressione. In definitiva, la mancanza di un piano paesaggistico frutto del pieno coinvolgimento dello Stato e della Regione e l'impossibilità di trarre dalla normativa regionale un'interpretazione tale da far ritenere comunque operanti i vincoli paesaggistici determinano l'illegittimità costituzionale della norma impugnata per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. in relazione al principio della necessaria copianificazione paesaggistica e, in connessione con esso, al principio di leale collaborazione.

È violato, infine, anche l'art. 9 Cost. in ragione dell'evidente abbassamento del livello di tutela paesaggistica derivante da una previsione che estende la possibilità di ampliamento dei fabbricati rurali, senza considerare gli effetti sul paesaggio.

Per tutte queste ragioni la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, lettera a), della legge reg. Lombardia n. 23 del 2021, restando assorbite le ulteriori censure formulate nei confronti della medesima norma.

In estrema sintesi la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittima una disposizione della legge della Regione Lombardia n. 23 del 2021, che, in assenza di un piano paesaggistico elaborato congiuntamente dallo Stato e dalla Regione, consentiva l'ampliamento della superficie dei fabbricati da destinare ad attività agrituristica.

Il rischio di pregiudicare scelte di tutela del paesaggio che devono essere necessariamente condivise comporta la violazione della competenza statale stabilita art. 117, secondo comma, lettera s), Cost

SENTENZA N. 251
ANNO 2022

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Daria de PRETIS; Giudici : Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, lettera a), della legge della Regione Lombardia 16 dicembre 2021, n. 23 (Seconda legge di revisione normativa ordinamentale 2021), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 17 febbraio 2022, depositato in cancelleria il 23 febbraio 2022, iscritto al n. 13 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 11, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di costituzione della Regione Lombardia;
udita nell'udienza pubblica del 22 novembre 2022 la Giudice relatrice Daria de Pretis;
uditi l'avvocato dello Stato Generoso Di Leo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Piera Pujatti per la Regione Lombardia;
deliberato nella camera di consiglio del 23 novembre 2022.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, lettera a), della legge reg. Lombardia n. 23 del 2021, in riferimento agli artt. 3, 5, 9, 117, commi primo e secondo, lettere p) e s), e 118, commi primo e secondo, Cost. e al principio di leale collaborazione, in relazione: agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali, alla Convenzione europea sul paesaggio e all'art. 14, comma 27, lettera d), del d.l. n. 78 del 2010, come convertito.

2.– Prima di esaminare le censure mosse dalla difesa statale, occorre ricostruire il contesto normativo nel quale si colloca la disposizione impugnata.

2.1.– Essa ha inciso sul comma 3 dell'art. 154 della legge reg. Lombardia n. 31 del 2008, che, nel testo vigente prima della modifica, recitava: «Il riuso degli immobili rurali destinati ad agriturismo, anche distaccati, può avvenire attraverso interventi di ristrutturazione edilizia, di restauro e risanamento conservativo e attraverso ampliamenti necessari all'adeguamento igienico-sanitario e tecnologico. È, altresì, consentito, per una sola volta, l'ampliamento nella misura massima del dieci per cento della superficie lorda di pavimento destinata a uso agriturismo sulla base della potenzialità agrituristica risultante dal certificato di connessione».

L'impugnato art. 6, comma 1, lettera a), ha dunque sostituito solo il secondo periodo del comma 3 del citato art. 154, che ora è del seguente tenore: «È, altresì, consentito, per una sola volta, l'ampliamento nella misura massima del dieci per cento della superficie lorda dei fabbricati, individuati nel certificato di connessione, già destinati o da destinare all'attività agrituristica».

L'art. 154 della legge reg. Lombardia n. 31 del 2008 è stato oggetto di numerose modifiche, anche successive alla proposizione dell'odierno ricorso; modifiche che hanno interessato il suo contenuto, la sua numerazione e la sua rubrica.

La disposizione originaria era infatti rubricata «Locali da utilizzare nell'attività agrituristica» ed era riportata sub art. 155 della legge reg. Lombardia n. 31 del 2008, per poi divenire – a seguito dell'art. 1, comma 1, della legge reg. Lombardia n. 11 del 2019 – «Locali da destinare ad attività agrituristiche», assumendo l'odierna numerazione di art. 154.

Da ultimo, dopo l'impugnativa oggetto dell'odierno giudizio, il testo dell'art. 154 è stato modificato dall'art. 5, comma 2, della legge della Regione Lombardia 20 maggio 2022, n. 8 (Prima legge di revisione normativa ordinamentale 2022), il quale ha anche riscritto la rubrica, che oggi recita: «Fabbricati da destinare ad attività agrituristiche». Peraltro, le modifiche successive alla proposizione dell'odierno ricorso non hanno interessato il secondo periodo del comma 3 dell'art. 154, sostituito dalla norma impugnata.

2.2.– Quest'ultima ha, però, mantenuto sostanzialmente inalterata la struttura del testo previgente.

Dal confronto tra i due testi si deduce che le modifiche sono consistite nella sostituzione della superficie di riferimento (da quella lorda di pavimento a quella lorda dei fabbricati) e nella estensione della possibilità di ampliamento anche ai fabbricati «da destinare» all'attività agrituristica, ma «individuati nel certificato di connessione».

Inoltre, il testo previgente faceva riferimento alla «superficie lorda di pavimento destinata a uso agrituristico sulla base della potenzialità agrituristica risultante dal certificato di connessione».

2.3.– Stando alle scarse indicazioni desumibili dai lavori preparatori, la modifica operata con la disposizione impugnata sarebbe diretta «ad una migliore formulazione della disposizione di cui al secondo periodo del comma 3 dell'art. 154 della l.r. 31/2008 nel senso di: a) eliminare il riferimento al pavimento in quanto, a seguito del regolamento edilizio-tipo (R.E.T.), recepito con D.G.R. 24 ottobre 2018 - n. XI/695, il parametro SLP non si usa più, dovendosi usare il parametro SL (superficie lorda), così definito: “Somma delle superfici di tutti i piani comprese nel profilo perimetrale esterno dell'edificio escluse le superfici accessorie”; b) precisare che l'ampliamento è consentito anche in sede di primo rilascio del certificato di connessione, non essendo richiesto l'avvio dell'attività» (così la relazione approvata il 24 novembre 2021 dalla Commissione consiliare II «Affari istituzionali»).

3.– Ricostruiti la portata e il significato della disposizione impugnata, deve essere innanzitutto superato il dubbio sull'ammissibilità dell'impugnazione sollevato dalla resistente. La stessa difesa regionale, infatti, non fa seguire, alla richiesta di una declaratoria di inammissibilità delle questioni promosse, l'indicazione e l'illustrazione di specifiche ragioni a suo sostegno, cosicché si deve financo escludere che sia stata formulata una vera e propria eccezione di inammissibilità.

4.– Sempre in via preliminare, è necessario definire il thema decidendum.

Al riguardo, deve essere respinta la richiesta della difesa regionale di «considerare l'impugnazione, ove ritenuta ammissibile, rivolta [...] alla parte in cui sono state aggiunte al testo previgente dell'art. 154, comma 3, secondo periodo della LR n. 31/2008 le parole “o da destinare”», giacché il gravame ha invece ad oggetto l'intero secondo periodo del comma 3 del citato art. 154, come appunto sostituito dall'art. 6, comma 1, lettera a), impugnato.

Questa Corte non può che constatare, del resto, come le due ragioni di censura sviluppate nel ricorso investano, sia da un punto di vista strettamente letterale, sia da uno sostanziale, l'intera disposizione impugnata e non solo le parole «o da destinare».

Deve, pertanto, ritenersi che oggetto delle odierne questioni sia l'intero art. 6, comma 1, lettera a), della legge reg. Lombardia n. 23 del 2021.

5.– Restando sempre ai profili preliminari, correttamente la difesa statale esclude che la mancata impugnazione del testo previgente dell'art. 154 della legge reg. Lombardia n. 31 del 2008 – che già consentiva l'ampliamento, nella misura massima del dieci per cento, della superficie di pavimento degli immobili rurali destinati ad agriturismo – possa determinare una sorta di tacita accettazione della previsione regionale, con conseguente inammissibilità delle odierne questioni.

Questa Corte ha ripetutamente affermato che «l'ammissibilità del ricorso in via principale non è preclusa dal carattere confermativo o riproduttivo di una disposizione rispetto ad altra norma non impugnata, in quanto “ogni provvedimento legislativo esiste a sé e può formare oggetto di autonomo esame ai fini dell'accertamento della sua legittimità: l'istituto dell'acquiescenza non si applica ai

giudizi in via principale, atteso che la norma impugnata ha comunque l'effetto di reiterare la lesione da cui deriva l'interesse a ricorrere dello Stato (ex plurimis, sentenze n. 237, n. 98 e n. 60 del 2017, n. 39 del 2016, n. 215 e n. 124 del 2015)" (sentenza n. 25 del 2021). Di conseguenza, una disposizione ripetitiva di una precedente norma è comunque impugnabile e oggetto di censura anche rispetto al contenuto riproduttivo o di rinvio» (sentenza n. 23 del 2022; tra le più recenti, anche sentenze n. 24, n. 21 e n. 5 del 2022).

6.– Si può quindi procedere ad esaminare il primo gruppo di censure prospettate dal Presidente del Consiglio dei ministri.

L'art. 6, comma 1, lettera a), della legge reg. Lombardia n. 23 del 2021 è impugnato, innanzitutto, in riferimento al principio di leale collaborazione e agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali.

Il ricorrente muove dalla specifica situazione della Regione Lombardia, nella quale manca una pianificazione paesaggistica frutto dell'elaborazione congiunta di Stato e Regione, per sottolineare che solo al piano paesaggistico frutto della copianificazione spetterebbe individuare la tipologia delle trasformazioni compatibili e di quelle vietate, nonché le condizioni delle eventuali trasformazioni. Ciò determinerebbe la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali.

Del pari sarebbe violato il principio di leale collaborazione, poiché il carattere unilaterale dell'iniziativa assunta dalla Regione si porrebbe in contrasto con il protocollo d'intesa sottoscritto il 21 luglio 2017 dalla Regione Lombardia e dal Ministero per i beni e le attività culturali (oggi, Ministero della cultura), avente ad oggetto la redazione congiunta del piano paesaggistico.

Infine, sarebbe violato l'art. 9 Cost., a causa dell'abbassamento del livello di tutela paesaggistica determinato dalla norma impugnata.

Questa Corte ritiene che le censure appena illustrate debbano essere trattate congiuntamente perché tutte riconducibili a un'unica ragione di impugnativa.

6.1.– Le questioni sono fondate.

6.2.– Consentendo l'ampliamento, nella misura massima del dieci per cento, della superficie lorda (e non di pavimento) dei fabbricati da destinare ad attività agrituristica, la disposizione regionale impugnata introduce la possibilità di aumentare la volumetria degli edifici esistenti in zona agricola, e ciò stabilisce senza prevedere al contempo una espressa e adeguata clausola di salvaguardia dei beni sottoposti a tutela paesaggistica.

Non sono infatti idonei ad assolvere a questa specifica funzione di salvaguardia, né il generico riferimento alla tutela del paesaggio (indicato tra le finalità perseguite dalla Regione) contenuto nell'art. 150, comma 1, lettera b), della stessa legge reg. Lombardia n. 31 del 2008, né l'altrettanto generica previsione recata dall'art. 3, comma 2, della legge statale n. 96 del 2006 di disciplina dell'agriturismo, che attribuisce alle regioni il compito di disciplinare «gli interventi per il recupero del patrimonio edilizio esistente ad uso dell'imprenditore agricolo ai fini dell'esercizio di attività agrituristiche, nel rispetto delle specifiche caratteristiche tipologiche e architettoniche, nonché delle caratteristiche paesaggistico-ambientali dei luoghi».

Si tratta, in entrambi i casi, di disposizioni che indicano in via generale le finalità e gli obiettivi che devono essere perseguiti dalla normativa regionale in materia di agriturismo, senza che da esse possano desumersi vincoli puntuali a tutela dei valori paesaggistici di volta in volta rilevanti nei singoli interventi di trasformazione del territorio.

6.3.– Nel caso di specie, d'altro canto, l'omessa indicazione, da parte della norma regionale impugnata, della espressa necessità di rispettare il piano paesaggistico o il codice di settore non può ritenersi compensata dalla possibilità di un'interpretazione rispettosa dei vincoli suddetti.

Come questa Corte ha ripetutamente affermato, invero, una tale omissione non determina di per sé l'illegittimità costituzionale della disposizione solo ove nella stessa regione sia operante un piano paesaggistico approvato secondo quanto previsto dagli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali (sentenze n. 187 e n. 24 del 2022, n. 124 e n. 54 del 2021). Laddove invece un piano paesaggistico codicistico tra lo Stato e la regione non sia stato ancora approvato, «occorre maggiore cautela nel

valutare la portata precettiva delle norme che intersechino profili attinenti con tale pianificazione», e ciò «[n]on perché la Regione non possa in nessun caso attivare le proprie competenze legislative, ma perché va evitato il rischio che esse [...] permettano il consolidamento di situazioni tali da ostacolare il compiuto sviluppo della pianificazione paesaggistica» (sentenza n. 187 del 2022).

Pertanto, «[i] ritardi nella elaborazione del piano paesaggistico [...], sebbene contrari agli obblighi gravanti sulla Regione e tali da produrre gravi disfunzioni (con conseguenti eventuali responsabilità)» devono essere compensati con l'esplicitazione del necessario rispetto della normativa posta a tutela del paesaggio (sempre sentenza n. 187 del 2022).

Dirimente è, quindi, la circostanza che la pianificazione paesaggistica nella Regione Lombardia è attualmente rimessa non a un piano codeciso fra Stato e Regione, ma al piano territoriale regionale (PTR), approvato dal Consiglio regionale con deliberazione 19 gennaio 2010, n. 951, e successivamente modificato e integrato. In particolare, la sezione 3 del PTR contiene il piano paesaggistico regionale (PPR), che ha recepito, consolidato e aggiornato il piano territoriale paesistico regionale (PTPR) vigente in Lombardia dal 2001 (artt. 19 e 102 della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005).

Per quanto, dunque, non si possa negare che la Regione Lombardia risulti dotata – e lo sia in effetti già da prima dell'entrata in vigore del codice dei beni culturali e del paesaggio – di uno strumento di pianificazione specificamente orientato alla tutela del paesaggio, tuttora operante come parte del PTR, è altrettanto evidente che tale pianificazione esprime scelte imputabili in via esclusiva alla Regione stessa, alle quali lo Stato è rimasto estraneo, e che resta ancora inattuato, nella Regione, il modello di pianificazione paesaggistica prescritto dal medesimo codice, il cui tratto caratterizzante è costituito appunto dall'elaborazione congiunta dello Stato e della Regione.

L'indiscussa prevalenza del piano paesaggistico così elaborato, ripetutamente ribadita da questa Corte (tra le più recenti, sentenze n. 240, n. 229, n. 221, n. 192, n. 187, n. 45 e n. 24 del 2022; n. 261, n. 257, n. 251, n. 201, n. 164, n. 141, n. 74, n. 54 e n. 29 del 2021; n. 276 e n. 240 del 2020), non costituisce una mera petizione di principio, ma sottende quel «dovere di assicurare “che tutto il territorio sia adeguatamente conosciuto, salvaguardato, pianificato e gestito in ragione dei differenti valori espressi dai diversi contesti” (art. 135, comma 1, cod. beni culturali)». Dovere che «rinviene il suo imprescindibile presupposto nella visione d'insieme delle aree da tutelare e dei contesti in cui le medesime sono inserite» (sentenza n. 187 del 2022).

I principi di elaborazione congiunta, inderogabilità e prevalenza del piano paesaggistico si impongono, quindi, al legislatore regionale, il quale non può né esplicitamente derogare ai vincoli della pianificazione paesaggistica, né aggirarli introducendo, in assenza del piano codeciso, previsioni atte a pregiudicare le scelte condivise di tutela che nel piano stesso troveranno necessaria espressione.

In definitiva, la mancanza di un piano paesaggistico frutto del pieno coinvolgimento dello Stato e della Regione e l'impossibilità di trarre dalla normativa regionale un'interpretazione tale da far ritenere comunque operanti i vincoli paesaggistici determinano l'illegittimità costituzionale della norma impugnata per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. in relazione al principio della necessaria copianificazione paesaggistica e, in connessione con esso, al principio di leale collaborazione.

6.4.– È violato, infine, anche l'art. 9 Cost. in ragione dell'evidente abbassamento del livello di tutela paesaggistica derivante da una previsione che estende la possibilità di ampliamento dei fabbricati rurali, senza considerare gli effetti sul paesaggio.

6.5.– Per tutte queste ragioni, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, lettera a), della legge reg. Lombardia n. 23 del 2021.

7.– Restano assorbite le ulteriori censure promosse nei confronti della medesima norma.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, lettera a), della legge della Regione Lombardia 16 dicembre 2021, n. 23 (Seconda legge di revisione normativa ordinamentale 2021).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 novembre 2022.

F.to:

Daria de PRETIS, Presidente

Daria de PRETIS, Redattrice

Igor DI BERNARDINI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 19 dicembre 2022.

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

Sentenza: 22 novembre 2022, n. 252

Materia: tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via principale

Parametri invocati: artt. 3, 117, secondo comma, lettere l) ed s), 123 e 127 della Costituzione, nonché in riferimento agli artt. 14 e 27 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito nella legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2.

Ricorrenti: Presidente Consiglio dei Ministri

Oggetto: art. 1, comma 1, della legge della Regione Siciliana 29 luglio 2021, n. 19 (Modifiche alla legge regionale 10 agosto 2016, n. 16 in materia di compatibilità delle costruzioni realizzate in aree sottoposte a vincolo)

Esito:

- 1) illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, l.r. Sicilia 19/2021 (Modifiche alla legge regionale 10 agosto 2016, n. 16 in materia di compatibilità delle costruzioni realizzate in aree sottoposte a vincolo);
- 2) illegittimità costituzionale artt. 1, comma 2, e 2 l.r. 19/2021

Estensore nota: Francesca Casalotti

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, l.r. Sicilia 19/2021 in riferimento agli artt. 3, 117, secondo comma, lett. l) ed s), 123 e 127 della Costituzione, nonché in riferimento agli artt. 14 e 27 dello statuto della Regione Siciliana. Con la disposizione impugnata, il legislatore regionale intende fornire l'interpretazione autentica dell'art. 24 l.r. 15/2004, che ha recepito in Sicilia il terzo condono edilizio, previsto dall'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003, come convertito. In forza della disposizione impugnata, la menzionata norma di recepimento deve essere interpretata nel senso che è ammissibile la sanatoria delle opere abusive «realizzate nelle aree soggette a vincoli che non comportino inedificabilità assoluta». In particolare, Più in particolare la disposizione impugnata aggiunge l'art. 25-bis, «Norma di interpretazione autentica», alla l.r. 16/2016⁵.

Con il primo motivo di ricorso, il ricorrente lamenta la violazione degli artt. 117, secondo comma, lett. s), 123 e 127, Cost., nonché degli artt. 14 e 27 dello statuto di autonomia, in quanto la disposizione impugnata, pur espressione della competenza statutaria primaria della Regione Siciliana nelle materie dell'urbanistica e della tutela del paesaggio (art. 14, primo comma, lett. f e n), contrasterebbe con la norma di grande riforma economico-sociale contenuta nell'art. 32, comma 27, lett. d), del d.l. n. 269 del 2003, come convertito. In particolare, la disposizione impugnata, limitando espressamente l'esclusione della sanatoria alle sole aree sottoposte a vincoli di "inedificabilità assoluta", estenderebbe implicitamente il condono edilizio anche alle opere realizzate nelle aree

⁵ Si riporta il testo integrale dell'articolo: "1. L'articolo 24 della legge regionale 5 novembre 2004, n. 15 si interpreta nel senso che sono recepiti i termini e le forme di presentazione delle istanze presentate ai sensi dell'articolo 32 del decreto legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modificazioni dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, e pertanto resta ferma l'ammissibilità delle istanze presentate per la regolarizzazione delle opere realizzate nelle aree soggette a vincoli che non comportino inedificabilità assoluta nel rispetto di tutte le altre condizioni prescritte dalla legge vigente. 2. Per la definizione delle pratiche di sanatoria di cui al presente articolo, gli enti competenti rilasciano il nulla osta entro i termini previsti dalla normativa vigente".

soggette ad altri possibili vincoli (di cosiddetta inedificabilità relativa), in violazione dell'invocato parametro interposto.

L'impugnato art. 1, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 19 del 2021 non potrebbe avere – ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri – carattere interpretativo bensì innovativo (si tratterebbe di norma surrettiziamente nuova e «retroattiva approvata a distanza di quasi diciassette anni») e contrasterebbe con l'indicata norma statale ritenuta di grande riforma economico-sociale. Le limitazioni di cui al citato art. 32, comma 27, lettera d), del d.l. n. 269 del 2003, come convertito, sarebbero state introdotte dallo Stato nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva nella materia della «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali» (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.). L'art. 1, comma 1, l.r. 19/2021 eccederebbe quindi dai limiti alla potestà legislativa regionale, sanciti dallo statuto regionale (le grandi riforme economico-sociali), in violazione dei parametri costituzionali che regolano la formazione delle leggi regionali (artt. 123 e 127 Cost.), con invasione, al contempo, della sfera di competenza legislativa esclusiva statale (art. 117, secondo comma, lett. s), Cost.). Quanto alle norme di grande riforma economico-sociale, la giurisprudenza della Corte (cfr. sent. 196/2004) ha affermato con riferimento terzo condono che le previsioni concernenti la determinazione massima dei fenomeni condonabili afferiscono al limite, posto alle potestà legislative primarie delle regioni a statuto speciale, rappresentato dalle grandi riforme economico-sociali. In particolare, quelle operanti nelle materie della tutela dell'ambiente, dei beni culturali e del paesaggio, con conseguente grave diminuzione del livello di tutela garantito nell'intero territorio nazionale

Nel merito, la Corte ha ritenuto fondate le questioni promosse in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lett. s), Cost. e 14 dello statuto della Regione Siciliana. La Corte premette che la disposizione impugnata, a dispetto della qualificazione fornita dal legislatore regionale, ha carattere innovativo, perché, consentendo, con efficacia retroattiva, la sanatoria delle opere realizzate nelle aree soggette a vincoli di inedificabilità relativa, si pone in evidente contrasto con quanto stabilito dalla disposizione che intende interpretare. Già sulla base della sua portata letterale, infatti, l'art. 24 l.r. 15/2004 richiama espressamente l'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003. Di conseguenza, tale rinvio riguarda non solo i termini e le forme della richiesta di concessione in sanatoria, ma anche i limiti entro i quali questa deve essere rilasciata, tra cui quello previsto dal citato comma 27, lett. d), dell'art. 32, che attribuisce «carattere ostativo alla sanatoria anche in presenza di vincoli che non comportino l'inedificabilità assoluta» (sent. 117/2015; in senso conforme, sent. 81/2021, 225/2012). Fra questi, ma non solo, come prescrive la citata lett. d), vi sono «i vincoli imposti a tutela degli interessi idrogeologici e delle falde acquifere, dei beni ambientali e paesistici, nonché dei parchi e delle aree protette nazionali, regionali e provinciali qualora istituiti prima della esecuzione di tali opere, in assenza o in difformità del titolo abilitativo e non conformi alle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici». In tal senso, si è espressa ripetutamente, tra l'altro, la Corte di cassazione penale, chiarendo, in termini che questa Corte reputa condivisibili, che la legge reg. Sicilia n. 37 del 1985, nel recepire il primo condono edilizio, che ammetteva la sanatoria in presenza di vincoli relativi, non può prevalere sulla normativa statale sopravvenuta che disciplina, in ogni suo aspetto, il terzo condono edilizio e che è anch'essa recepita dalla citata l.r. Sicilia 15/2004 (Corte di cassazione, sezione terza penale, sent. 3069/2021, 45527/2016, e 45977/2011).

Ciò premesso, secondo la Corte è ben vero che la disposizione impugnata, nella sua portata innovativa, è espressione della competenza statutaria primaria della Regione Siciliana nelle materie dell'urbanistica e della tutela del paesaggio (art. 14, primo comma, lett. f ed n), tuttavia è anche vero che essa, ai sensi dello stesso art. 14, deve essere esercitata «senza pregiudizio» delle riforme economico-sociali, che costituiscono limite “esterno” della potestà legislativa primaria. Le “grandi riforme” sono quindi individuate, nel caso di specie, dal legislatore nazionale nell'esercizio delle sue competenze esclusive in materia di ambiente (art. 117, secondo comma, lett. s, Cost.).

Sul punto la Corte ha più volte affermato che, in relazione alle competenze legislative di tipo primario previste dagli statuti speciali, lo spazio di intervento affidato al legislatore regionale, con riguardo alla disciplina del condono edilizio, è circoscritto da «quanto è immediatamente riferibile ai

principi di questo intervento eccezionale di “grande riforma” (il titolo abilitativo edilizio in sanatoria, la determinazione massima dei fenomeni condonabili)» (sent. 196/2004; in senso conforme, sent. 232/2017). In riferimento al caso in esame, assurgono pertanto a norme di grande riforma economico-sociale le previsioni statali relative alla determinazione massima dei fenomeni condonabili, cui devono senz’altro ricondursi quelle che individuano le tipologie di opere insuscettibili di sanatoria ai sensi dell’art. 32, comma 27, del d.l. n. 269 del 2003, come convertito, incluso il limite di cui alla lett. d). Quest’ultimo, infatti, è stato introdotto dal legislatore statale nell’esercizio della competenza legislativa esclusiva, di cui all’art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. La disposizione impugnata eccede quindi i limiti della potestà legislativa primaria della Regione Siciliana sanciti dallo statuto di autonomia. Con la conseguente dichiarazione di illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 1, l.r. 19/2021 per violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera s), Cost. e 14 dello statuto della Regione Siciliana.

La Corte dichiara poi in via consequenziale, l’illegittimità costituzionale delle residue disposizioni l.r. 19/2021 (artt. 1, comma 2, e 2), che difettano di autonoma portata a seguito della caducazione della norma censurata (ex plurimis, sent. 117/2022 e 77/2021); sul tema anche sentenza n. 68 del 2022).

SENTENZA N. 252
ANNO 2022

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Daria de PRETIS; Giudici : Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Siciliana 29 luglio 2021, n. 19 (Modifiche alla legge regionale 10 agosto 2016, n. 16 in materia di compatibilità delle costruzioni realizzate in aree sottoposte a vincolo), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 1°-6 ottobre 2021, depositato in cancelleria il 6 ottobre 2021, iscritto al n. 56 del registro ricorsi 2021 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica, n. 43, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visto l'atto di costituzione della Regione Siciliana;
udito nell'udienza pubblica del 22 novembre 2022 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;
uditi l'avvocato dello Stato Marco Corsini per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Ulisse Corea per la Regione Siciliana;
deliberato nella camera di consiglio del 22 novembre 2022.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con ricorso depositato il 6 ottobre 2021 (reg. ric. n. 56 del 2021), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 19 del 2021, in riferimento agli artt. 3, 117, secondo comma, lettere l) ed s), 123 e 127 della Costituzione, nonché in riferimento agli artt. 14 e 27 dello statuto della Regione Siciliana.

Con la disposizione impugnata, il legislatore regionale intende fornire l'interpretazione autentica dell'art. 24 della legge reg. Siciliana n. 15 del 2004, che ha recepito in Sicilia il terzo condono edilizio, previsto dall'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003, come convertito.

In forza della disposizione impugnata, la menzionata norma di recepimento deve essere interpretata nel senso che è ammissibile la sanatoria delle opere abusive «realizzate nelle aree soggette a vincoli che non comportino inedificabilità assoluta».

Più nel dettaglio, la disposizione impugnata aggiunge l'art. 25-bis, «Norma di interpretazione autentica», alla legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, disponendo quanto segue:

«1. L'articolo 24 della legge regionale 5 novembre 2004, n. 15 si interpreta nel senso che sono recepiti i termini e le forme di presentazione delle istanze presentate ai sensi dell'articolo 32 del decreto legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modificazioni dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, e pertanto resta ferma l'ammissibilità delle istanze presentate per la regolarizzazione delle opere realizzate nelle aree soggette a vincoli che non comportino inedificabilità assoluta nel rispetto di tutte le altre condizioni prescritte dalla legge vigente. 2. Per la definizione delle pratiche di sanatoria di cui al presente articolo, gli enti competenti rilasciano il nulla osta entro i termini previsti dalla normativa vigente».

2.– Con il primo motivo di ricorso, il ricorrente lamenta la violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera s), 123 e 127, Cost., nonché degli artt. 14 e 27 dello statuto di autonomia, in quanto la disposizione impugnata, pur espressione della competenza statutaria primaria della Regione Siciliana nelle materie dell'urbanistica e della tutela del paesaggio (art. 14, primo comma, lettere f e n), contrasterebbe con la norma di grande riforma economico-sociale contenuta nel già richiamato art. 32, comma 27, lettera d), del d.l. n. 269 del 2003, come convertito.

In particolare, la disposizione impugnata, limitando espressamente l'esclusione della sanatoria alle sole aree sottoposte a vincoli di "inedificabilità assoluta", estenderebbe implicitamente il condono edilizio anche alle opere realizzate nelle aree soggette ad altri possibili vincoli (di cosiddetta inedificabilità relativa), in violazione dell'invocato parametro interposto.

L'impugnato art. 1, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 19 del 2021 non potrebbe avere – ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri – carattere interpretativo bensì innovativo (si tratterebbe di norma surrettiziamente nuova e «retroattiva approvata a distanza di quasi diciassette anni») e contrasterebbe con l'indicata norma statale ritenuta di grande riforma economico-sociale.

Le limitazioni di cui al citato art. 32, comma 27, lettera d), del d.l. n. 269 del 2003, come convertito, sarebbero state introdotte dallo Stato nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva nella materia della «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali» (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.).

L'impugnato art. 1, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 19 del 2021 eccederebbe quindi dai limiti alla potestà legislativa regionale, sanciti dallo statuto regionale (le grandi riforme economico-sociali), in violazione dei parametri costituzionali che regolano la formazione delle leggi regionali (artt. 123 e 127 Cost.), con invasione, al contempo, della sfera di competenza legislativa esclusiva statale (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.).

Quanto alle norme di grande riforma economico-sociale, nel ricorso viene richiamata la sentenza di questa Corte n. 196 del 2004 con cui – in relazione al terzo condono – si è affermato che le previsioni concernenti la determinazione massima dei fenomeni condonabili afferiscono al limite, posto alle potestà legislative primarie delle regioni a statuto speciale, rappresentato dalle grandi riforme economico-sociali. In particolare, quelle operanti nelle materie della tutela dell'ambiente, dei beni culturali e del paesaggio, con conseguente grave diminuzione del livello di tutela garantito nell'intero territorio nazionale.

2.1.– Nel ricostruire il quadro normativo di riferimento, il Presidente del Consiglio dei ministri si è soffermato sulla portata applicativa della norma che la Regione Siciliana ha inteso interpretare.

Ad avviso del ricorrente, l'art. 24 della legge reg. Siciliana n. 15 del 2004, nel rinviare all'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003, come convertito, senza limitazioni di sorta, avrebbe recepito integralmente il suo contenuto precettivo, inclusi i limiti alla sanatoria dettati dal comma 27, lettera d).

In questo senso, si sarebbe ripetutamente pronunciata la Corte di cassazione penale, valorizzando il dato letterale del citato art. 24, sia pure non in linea con l'orientamento espresso dal CGARS, secondo il quale il rinvio alla legislazione statale dovrebbe invece intendersi limitato ai termini e alle forme di presentazione dell'istanza di sanatoria. Ad avviso del CGARS, infatti, nell'ambito della Regione Siciliana dovrebbe continuare ad applicarsi la disciplina attuativa del primo condono edilizio, prevista dalla legge statale n. 47 del 1985 e recepita dalla legge reg. Siciliana n. 37 del 1985, preclusiva della sanatoria solo a fronte di vincoli di inedificabilità assoluta.

Questa soluzione sarebbe però, ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, palesemente errata, in quanto – come evidenziato dalla Corte di cassazione – una legge regionale anteriore non potrebbe prevalere su una disciplina nazionale successiva.

È per tale ragione che, sempre secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, dovrebbe escludersi la natura interpretativa della disposizione impugnata, posto che la medesima estende con efficacia retroattiva l'ambito di applicazione del condono ad ipotesi non consentite dalla norma che intende interpretare, e quindi non rientranti nelle possibili varianti di senso del testo originario.

3.– La Regione Siciliana, nella costituzione in giudizio e nella successiva memoria, ha eccepito l'inammissibilità delle censure, per oscurità e difetto di motivazione, in quanto il ricorrente si sarebbe limitato a indicare i parametri violati, senza indicare le ragioni a sostegno del *vulnus* lamentato.

3.1.– Le eccezioni non sono fondate.

Invero, il Presidente del Consiglio dei ministri ricostruisce il quadro normativo, nazionale e regionale, attinente al terzo condono edilizio ed esamina la relativa giurisprudenza costituzionale, amministrativa e penale, motivando adeguatamente sulla violazione dei parametri invocati.

4.– Nel merito, sono fondate le questioni promosse in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera s), Cost. e 14 dello statuto della Regione Siciliana.

Va premesso che la disposizione impugnata, a dispetto della qualificazione fornita dal legislatore regionale, ha carattere innovativo perché – consentendo, con efficacia retroattiva, la sanatoria delle opere realizzate nelle aree soggette a vincoli di inedificabilità relativa – è in evidente contrasto con quanto stabilito dalla disposizione che intende interpretare.

Già sulla base della sua portata letterale, infatti, l'art. 24 della legge reg. Siciliana n. 15 del 2004 richiama espressamente l'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003, come convertito, nella sua integralità. Di conseguenza, tale rinvio riguarda non solo i termini e le forme della richiesta di concessione in sanatoria, ma anche i limiti entro i quali questa deve essere rilasciata, tra cui quello previsto dal citato comma 27, lettera d), dell'art. 32, che attribuisce «carattere ostativo alla sanatoria anche in presenza di vincoli che non comportino l'inedificabilità assoluta» (sentenza n. 117 del 2015; in senso conforme, sentenze n. 181 del 2021, n. 225 del 2012, n. 290 e n. 54 del 2009 e n. 196 del 2004). Fra questi, ma non solo, come prescrive la citata lettera d), vi sono «i vincoli imposti a tutela degli interessi idrogeologici e delle falde acquifere, dei beni ambientali e paesistici, nonché dei parchi e delle aree protette nazionali, regionali e provinciali qualora istituiti prima della esecuzione di tali opere, in assenza o in difformità del titolo abilitativo e non conformi alle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici».

In tal senso, si è espressa ripetutamente, tra l'altro, la Corte di cassazione penale, chiarendo, in termini che questa Corte reputa condivisibili, che la legge reg. Sicilia n. 37 del 1985, nel recepire il primo condono edilizio, che ammetteva la sanatoria in presenza di vincoli relativi, non può prevalere sulla normativa statale sopravvenuta che disciplina, in ogni suo aspetto, il terzo condono edilizio e che è anch'essa recepita dalla citata legge reg. Siciliana n. 15 del 2004 (Corte di cassazione, sezione terza penale, sentenze 24 giugno 2021, n. 30693, 8 aprile 2016, n. 45527, e 27 ottobre 2011, n. 45977).

Non pare condivisibile, invece, il diverso avviso del CGARS, adunanza del 31 gennaio 2012, parere n. 291 del 2010, secondo cui, nell'ambito della Regione Siciliana, dovrebbe continuare ad applicarsi la disciplina attuativa del primo condono edilizio, prevista dalla legge n. 47 del 1985, preclusiva della sanatoria solo a fronte di vincoli di inedificabilità assoluta.

Deve dunque escludersi che l'applicabilità del condono edilizio in presenza di vincoli relativi possa rientrare «tra le possibili varianti di senso del testo originario» dell'art. 24 della legge reg. Siciliana n. 15 del 2004 (sentenze n. 70 del 2020 e n. 73 del 2017).

4.1.– Ciò premesso, è ben vero che la disposizione impugnata, nella sua portata innovativa, è espressione della competenza statutaria primaria della Regione Siciliana nelle materie dell'urbanistica e della tutela del paesaggio (art. 14, primo comma, lettere f ed n), tuttavia è altresì vero che essa, ai sensi dello stesso art. 14, deve essere esercitata «senza pregiudizio» delle riforme economico-sociali, che assurgono, dunque, a limite «esterno» della potestà legislativa primaria. Le «grandi riforme» sono quindi individuate, nel caso di specie, dal legislatore nazionale nell'esercizio delle sue competenze esclusive in materia di ambiente (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.).

Infatti, questa Corte ha più volte affermato che, in relazione alle competenze legislative di tipo primario previste dagli statuti speciali, lo spazio di intervento affidato al legislatore regionale, con riguardo alla disciplina del condono edilizio, è circoscritto – oltre che dal limite della materia penale – da «quanto è immediatamente riferibile ai principi di questo intervento eccezionale di “grande riforma” (il titolo abilitativo edilizio in sanatoria, la determinazione massima dei fenomeni condonabili)» (sentenza n. 196 del 2004; in senso conforme, sentenza n. 232 del 2017).

In riferimento al caso in esame, assurgono pertanto a norme di grande riforma economico-sociale le previsioni statali relative alla determinazione massima dei fenomeni condonabili, cui devono senz'altro ricondursi quelle che individuano le tipologie di opere insuscettibili di sanatoria ai sensi dell'art. 32, comma 27, del d.l. n. 269 del 2003, come convertito, incluso il limite di cui alla lettera d).

Quest'ultimo, infatti, è stato introdotto dal legislatore statale nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

La disposizione impugnata eccede quindi i limiti della potestà legislativa primaria della Regione Siciliana sanciti dallo statuto di autonomia.

4.2.– In ragione di quanto sin qui illustrato, deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 1, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 19 del 2021 per violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera s), Cost. e 14 dello statuto della Regione Siciliana.

5.– Ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), va inoltre dichiarata, in via consequenziale, l'illegittimità costituzionale delle residue disposizioni della legge reg. impugnata n. 19 del 2021 (artt. 1, comma 2, e 2), che difettano di autonoma portata a seguito della caducazione della norma censurata (ex plurimis, sentenze n. 117 del 2022 e n. 77 del 2021; sul tema anche sentenza n. 68 del 2022). Infatti, il comma 2 dell'art. 1 stabilisce che il nulla osta previsto dalla disposizione impugnata venga reso entro novanta giorni dall'entrata in vigore della legge, ovvero, nel caso di istanza di riesame, dalla data di presentazione della stessa; l'art. 2 dispone che il testo legislativo entri in vigore il giorno stesso della pubblicazione.

6.– Restano assorbite le questioni promosse in riferimento agli artt. 3, 117, secondo comma, lettera l), 123 e 127, Cost., nonché all'art. 27 dello statuto della Regione Siciliana.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Siciliana 29 luglio 2021, n. 19 (Modifiche alla legge regionale 10 agosto 2016, n. 16 in materia di compatibilità delle costruzioni realizzate in aree sottoposte a vincolo);

2) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, comma 2, e 2 della legge reg. Siciliana n. 19 del 2021.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 novembre 2022.

F.to:

Daria de PRETIS, Presidente

Augusto Antonio BARBERA, Redattore

Igor DI BERNARDINI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 19 dicembre 2022.

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

Sentenza: 20 dicembre 2022, n. 253

Materia: ordinamento civile

Parametri invocati: artt. 81, terzo comma, 97, primo comma, e 117, commi secondo, lettera l), e terzo, della Costituzione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Rimettente: Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per il Molise

Oggetto: art. 29-bis della legge della Regione Molise 8 aprile 1997, n. 7 (Norme sulla riorganizzazione dell'amministrazione regionale secondo i principi stabiliti dal decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29).

Esito:

- 1) illegittimità costituzionale dell'art. 29-bis della legge della Regione Molise 8 aprile 1997, n. 7 (Norme sulla riorganizzazione dell'amministrazione regionale secondo i principi stabiliti dal decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29);
- 2) inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 29-bis della legge reg. Molise n. 7 del 1997, sollevata in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Estensore nota: Sofia Zanobini

Sintesi:

La Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per il Molise, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 29-bis della legge della Regione Molise 8 aprile 1997, n. 7 (Norme sulla riorganizzazione dell'amministrazione regionale secondo i principi stabiliti dal decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29), in riferimento agli artt. 81, terzo comma, 97, primo comma, e 117, commi secondo, lettera l), e terzo, della Costituzione.

Il rimettente, in sede di giudizio di parificazione del rendiconto regionale per l'anno 2020, ha analizzato il capitolo di spesa del bilancio su cui gravano gli oneri determinati dalla indennità corrisposta al personale dell'area quadri prevista dall'art. 29-bis della l.r. Molise 7/1997.

Tale articolo è stato inserito dall'art. 11 della legge della Regione Molise 28 maggio 2002, n. 6 (Modifiche ed integrazioni alle Leggi Regionali 8 aprile 1997, n. 7, concernente: "Norme sulla riorganizzazione dell'Amministrazione regionale secondo i principi stabiliti dal Decreto Legislativo 3 febbraio 1993, n. 29" e 27 gennaio 1999, n. 2, concernente: "Norme sull'autonomia organizzativa, funzionale e contabile del Consiglio Regionale"), e più volte modificato, in ultimo dagli artt. 1 e 2 della legge della Regione Molise 2 ottobre 2006, n. 33 (Ulteriori modifiche all'articolo 2 della legge regionale 26 settembre 2005, n. 30).

Al comma 1 dispone l'istituzione di un'apposita area quadri del personale regionale, che comprende i dipendenti di categoria "D" cui sono assegnate specifiche e complesse «attività di collaborazione con il personale dirigente, funzionali al raggiungimento degli obiettivi di risultato assegnati ed, in generale, all'efficacia dell'azione amministrativa nelle attività di organizzazione e gestione degli uffici regionali, nelle attività connesse alla gestione di procedimenti e procedure amministrative, nelle attività di studio, di ricerca e di elaborazione di atti complessi» (comma 3). Il comma 5 prevede che al predetto personale «è riconosciuta, in aggiunta al trattamento economico in godimento, un'indennità annuale, pensionabile, che è parte integrante della retribuzione», non cumulabile con l'indennità riconosciuta per il conferimento dell'incarico di posizione organizzativa (comma 6) e con gli emolumenti accessori relativi alla produttività e a indennità di responsabilità non rapportate a incarichi di uffici (comma 6-bis). I commi 7 e 8 definiscono le modalità di

commisurazione e di corresponsione della predetta indennità, che consiste in una componente fissa e continuativa e in una componente aggiuntiva commisurata al raggiungimento di obiettivi di maggiore efficienza organizzativa.

La Sezione di controllo ritiene che le disposizioni dell'art. 29-bis, nell'istituire un'apposita area quadri del personale regionale e prevedere una correlata e specifica indennità integrativa del trattamento retributivo contrattuale, violerebbero l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto, nel disciplinare aspetti del rapporto di lavoro dei dipendenti regionali rimessi alla contrattazione collettiva dagli artt. 1, 2, 40 e 45 del d.lgs. n. 165 del 2001, lederebbero la competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile, di cui le predette disposizioni costituiscono espressione. Al contempo e conseguentemente si porrebbero in contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost., poiché disciplinano l'erogazione al personale regionale interessato del contestato trattamento accessorio, al di fuori della contrattazione collettiva nazionale di comparto. Violerebbero inoltre l'art. 97, primo comma, Cost., in quanto la illegittima attribuzione di trattamenti economici aggiuntivi al personale regionale determinerebbe riflessi negativi sugli equilibri complessivi della finanza pubblica e sulla sostenibilità del debito presidiati dal predetto parametro costituzionale. Infine, violerebbero l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto la lesione della competenza legislativa statale in materia di ordinamento civile comporterebbe, altresì, quella concorrente dello Stato in materia di coordinamento della finanza pubblica, determinando il superamento del limite di spesa per il costo del personale regionale previsto dalla disciplina statale in modo uniforme sul territorio nazionale.

Riguardo alla non manifesta infondatezza della questione, il rimettente evidenzia che il d.lgs. n. 165/2011 si limita a riconoscere la sola categoria dei dirigenti, mentre disciplina genericamente il restante personale non dirigenziale, ferma restando la possibilità per la contrattazione di prevedere figure di elevata professionalità. Inoltre, ad oggi, non risulta introdotta o disciplinata né dal legislatore statale, né dalla contrattazione collettiva, una «Area quadri pubblica» e che il Contratto collettivo nazionale di lavoro del 21 maggio 2018 del comparto Funzioni locali, per il triennio 2016-2018, prevede solo «la diversa figura della “posizione organizzativa” che postula un conferimento d'incarico a termine ed esaurisce lo spazio lavorativo fra funzionari e dirigenti». Relativamente alla specifica indennità prevista dalla disposizione censurata, il rimettente ritiene che essa intervenga su un aspetto della retribuzione riconducibile alla materia «ordinamento civile», poiché istituisce una spesa a carico del bilancio regionale per il personale che richiede «risorse ulteriori e diverse rispetto a quelle tassativamente previste dai contratti collettivi nazionali».

Il rimettente afferma, infine, che la disposizione censurata, pur risalente nel tempo, continua ad esplicare la propria efficacia anche nel corso dell'esercizio finanziario 2020, gravando sui risultati finanziari finali e, conseguentemente, sul rendiconto regionale oggetto di parifica, in quanto le norme sospettate di illegittimità costituzionale «incidono sull'an della spesa regionale e sul suo quantum; esse istituiscono una nuova area contrattuale di dipendenti pubblici della Regione Molise e ne prevedono il trattamento economico: in mancanza di dette norme, l'area o il suo trattamento non avrebbero alcun titolo ad essere riconosciuta o erogato». Pertanto, ai fini della parifica del rendiconto generale regionale per l'esercizio 2020, tale spesa non può essere verificata nella sua legittimità finché non sia sciolto il dubbio di legittimità costituzionale che interessa le norme che costituiscono il titolo legale di tale spesa.

Secondo la Corte la questione è fondata nel merito in riferimento agli artt. 81, terzo comma, e 117, secondo comma, lettera l), Cost..

Nel ricondurre costantemente la disciplina del rapporto di lavoro del pubblico impiego “privatizzato”, ovvero, più propriamente “contrattualizzato”, compreso quello dei dipendenti regionali, alla materia dell'ordinamento civile, in relazione ai parametri interposti costituiti dalle disposizioni del d.lgs. n. 165 del 2001 (artt. 2, 40 e 45), la Corte ha evidenziato la funzione che queste assegnano alla autonomia collettiva, definendo il rapporto tra i livelli della contrattazione e assegnando a quella integrativa la determinazione del trattamento economico accessorio, nel rispetto dei limiti e vincoli previsti dal CCNL.

L'istituzione di un'apposita area quadri si configura come lesiva delle prerogative assegnate dal legislatore statale alla contrattazione collettiva nazionale, cui sola compete la definizione del sistema di classificazione del personale. La Corte osserva che, nel settore del lavoro pubblico, per rispondere a mansioni analoghe a quelle ricoperte dai "quadri intermedi" nel settore privato, la contrattazione collettiva non ha provveduto a configurare la categoria dei "quadri", ma ha, invece, individuato e definito incarichi di elevata professionalità e responsabilità da assegnare ai dipendenti in possesso di determinati requisiti. Si tratta delle "posizioni organizzative" e, nei più recenti sviluppi della contrattazione dei comparti del settore pubblico, delle aree, configurate nell'ambito del sistema di classificazione del personale, delle "elevate professionalità" e di "elevata qualificazione", previste, rispettivamente, nel comparto Funzioni centrali dal CCNL per il triennio 2019-2021, stipulato il 9 maggio 2022, e nel comparto Funzioni locali dall'ipotesi di contratto collettivo, sottoscritta il 4 agosto 2022⁶. Tali incarichi sono caratterizzati dalla transitorietà e revocabilità e non dal riconoscimento, in via permanente, di una qualifica o del definitivo inserimento in una specifica categoria di lavoratori subordinati nell'ambito del pubblico impiego, come invece previsto dalla disposizione regionale censurata.

La Corte rileva, inoltre, che la normativa statale, nello specifico l'art. 40 del d.lgs. n. 165 del 2001 che stabiliva in modo inequivocabile la competenza della contrattazione collettiva a definire il sistema di classificazione del personale e le relative aree contrattuali, era già operante all'epoca della emanazione dell'intervento normativo oggetto di censura e delle sue successive modifiche.

Risulta, pertanto, evidente che l'introduzione e la disciplina di un'indennità per il personale interessato, che si colloca fuori dalle previsioni della contrattazione collettiva, collidano di per sé con la disciplina del rapporto di pubblico impiego, come definita dal legislatore statale nell'esercizio della sua competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento civile (ex plurimis, sentenza n. 232 del 2019). La disposizione regionale lede l'art. 81, terzo comma, Cost., poiché introduce una voce di spesa per il personale a carico della finanza regionale avvenuta senza il necessario fondamento nella contrattazione collettiva e in violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, con conseguente incidenza sull'equilibrio finanziario dell'ente (sentenza n. 112 del 2020) e lesione dei criteri dettati dall'ordinamento ai fini della corretta gestione della finanza pubblica allargata (sentenza n. 138 del 2019).

La Corte, pertanto, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 29-bis per violazione degli artt. 81, terzo comma, e 117, secondo comma, lettera l), Cost., restando assorbita la censura relativa alla lesione dell'art. 97, primo comma, Cost.

Dichiara, invece, l'inammissibilità della questione in riferimento alla violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., per assenza di adeguata argomentazione. Il rimettente, infatti, non ha individuato gli specifici principi di coordinamento della finanza pubblica che sarebbero concretamente violati dalla disposizione censurata né gli eventuali parametri interposti, limitandosi ad affermare in modo generico che la disposizione regionale determina una spesa che, nel superare i limiti posti dalla legislazione statale, lede perciò stesso obiettivi di finanza pubblica.

⁶ [ndr] In data 16 novembre 2022 è stato sottoscritto il contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) del personale del comparto Funzioni locali per il triennio 2019-2021.

SENTENZA N. 253
ANNO 2022

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Silvana SCIARRA; Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 29-bis della legge della Regione Molise 8 aprile 1997, n. 7 (Norme sulla riorganizzazione dell'amministrazione regionale secondo i principi stabiliti dal decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29), promosso dalla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Molise, nel giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Molise, per l'esercizio finanziario 2020, con ordinanza del 20 dicembre 2021, iscritta al n. 226 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 5, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di costituzione della Regione Molise;
udito nell'udienza pubblica del 18 ottobre 2022 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;
udito l'avvocato Massimo Luciani per la Regione Molise;
deliberato nella camera di consiglio del 18 ottobre 2022.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 226 del 2021), la Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Molise, in sede di giudizio di parificazione del rendiconto regionale per l'anno 2020, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 29-bis della legge reg. Molise n. 7 del 1997, in riferimento agli artt. 81, quarto comma (attuale terzo comma), 97, primo comma, e 117, commi secondo, lettera l), e terzo, Cost.

1.1.– L'articolo in esame è stato inserito nella legge reg. Molise n. 7 del 1997 dall'art. 11 della legge reg. Molise n. 6 del 2002 e poi modificato dagli artt. 1 e 2 della legge reg. Molise n. 30 del 2005, dall'art. 1 della legge reg. Molise n. 22 del 2006 e dagli artt. 1 e 2 della legge reg. Molise n. 33 del 2006.

Il comma 1 contempla l'istituzione di un'apposita area quadri del personale regionale che comprende i dipendenti della categoria "D" del CCNL cui sono assegnate specifiche e complesse «attività di collaborazione con il personale dirigente, funzionali al raggiungimento degli obiettivi di risultato assegnati ed, in generale, all'efficacia dell'azione amministrativa nelle attività di organizzazione e gestione degli uffici regionali, nelle attività connesse alla gestione di procedimenti e procedure amministrative, nelle attività di studio, di ricerca e di elaborazione di atti complessi» (comma 3).

Al predetto personale «è riconosciuta, in aggiunta al trattamento economico in godimento, un'indennità annuale, pensionabile, che è parte integrante della retribuzione» (comma 5), non cumulabile con gli emolumenti accessori relativi alla produttività e a indennità di responsabilità previsti dalla contrattazione collettiva, mentre è cumulabile con le indennità che derivano da risorse che specifiche disposizioni di legge finalizzano alla incentivazione di prestazioni (commi 6 e 6-bis).

I successivi commi definiscono l'entità della indennità – commisurata all'importo massimo della retribuzione di posizione stabilita dal CCNL – le modalità di corresponsione, i requisiti di accesso. L'indennità è articolata in una componente fissa e continuativa e in una componente aggiuntiva, commisurata al conseguimento di obiettivi di maggiore efficienza organizzativa. La relativa valutazione è effettuata, con cadenza annuale, dal dirigente della struttura cui risulta assegnato il dipendente, secondo i sistemi di valutazione previsti per l'erogazione della produttività individuale. La valutazione si intende positiva se al dipendente viene attribuito un punteggio non inferiore all'80 per cento del punteggio massimo previsto dai predetti sistemi.

1.2.– La Sezione rimettente rappresenta di aver analizzato, in sede di valutazione complessiva dell'affidabilità dei conti e della regolarità della gestione, il capitolo di spesa del bilancio regionale n. 4007 (Indennità per personale incaricato di funzioni amministrative – Risorsa libera) su cui gravano gli oneri recati dalla disposizione censurata in favore del personale regionale inserito nell'area quadri, e di aver sospeso, relativamente a tale capitolo, il giudizio di parificazione dell'esercizio finanziario regionale per l'anno 2020 per effetto dell'incidente di legittimità costituzionale.

In ordine alla rilevanza delle questioni, il rimettente ritiene che il predetto giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla definizione del giudizio incidentale, poiché la disposizione censurata costituisce la fonte della spesa che grava sul capitolo 4007, spesa che, pertanto, non sarebbe legittima ove ne fosse caducata la fonte normativa.

Quanto alla non manifesta infondatezza, la disposizione regionale scrutinata, nel riconoscere a tale personale in aggiunta al trattamento economico in godimento un'indennità annuale pensionabile come parte integrante della retribuzione, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto, nel disciplinare aspetti del rapporto di lavoro dei dipendenti regionali rimessa alla contrattazione collettiva dagli artt. 1, 2, 40 e 45 del d.lgs. n. 165 del 2001, lederebbe la competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile, di cui le predette disposizioni costituiscono espressione.

La disposizione censurata si porrebbe, al contempo e conseguentemente, in contrasto con l'art. 81, quarto comma (attuale terzo comma), Cost., poiché la disciplina e la erogazione al personale regionale interessato del contestato trattamento accessorio al di fuori della contrattazione collettiva nazionale di comparto.

Parimenti sarebbe violato l'art. 97, primo comma, Cost., in quanto la illegittima attribuzione di trattamenti economici aggiuntivi al personale regionale determinerebbe riflessi negativi sugli equilibri complessivi della finanza pubblica e sulla sostenibilità del debito presidiati dal predetto parametro costituzionale.

Infine, la disposizione in esame violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., giacché la lesione della competenza legislativa statale in materia di ordinamento civile comporterebbe, altresì, quella concorrente dello Stato in materia di coordinamento della finanza pubblica, determinando il superamento del limite di spesa per il costo del personale regionale previsto dalla disciplina statale in modo uniforme sul territorio nazionale.

1.3.– La Regione Molise, nel costituirsi in giudizio, ha sollevato plurime eccezioni di inammissibilità e confutato nel merito le argomentazioni del rimettente.

2.– Ricorrono nella fattispecie le condizioni per ritenere la Sezione rimettente legittimata a sollevare il giudizio incidentale in esame (ex plurimis, sentenze n. 247, n. 235 e n. 215 del 2021, n. 18 del 2019 e n. 89 del 2017).

Questa Corte ha, difatti, riconosciuto alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti la possibilità di sollevare questioni di legittimità costituzionale, in sede di giudizio di parificazione del rendiconto regionale annuale, nei confronti di disposizioni lesive non solo dei principi che direttamente tutelano l'equilibrio di bilancio e la corretta gestione finanziaria (artt. 81 e 97, primo comma, Cost.), ma anche di quelli che sovrintendono al riparto di competenze fra Stato e regioni, allorché si configuri una "correlazione funzionale" fra la lesione del parametro concernente la competenza e la violazione degli stessi parametri finanziari.

Tale correlazione è stata specificamente individuata proprio in riferimento alla lesione, prospettata nella fattispecie in esame, della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile da parte di disposizioni regionali che hanno disciplinato aspetti del rapporto di lavoro pubblico contrattualizzato demandati dal legislatore statale all'autonomia collettiva, in relazione al parametro interposto costituito dalle disposizioni dettate dal d.lgs. n. 165 del 2001 (ex plurimis, sentenze n. 244 e n. 112 del 2020, n. 146 e n. 138 del 2019 e n. 196 del 2018). Ciò in quanto la illegittimità costituzionale della disposizione regionale che risulti lesiva della competenza statale in materia comporta quella della spesa da essa disposta a carico del bilancio dell'ente.

3.– Non sono fondate le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla difesa regionale.

Non c'è carenza nella ricostruzione del quadro normativo, risultando con chiarezza che è la disposizione regionale censurata a configurare e definire la disciplina che il rimettente ritiene causare il prospettato vulnus costituzionale, e pertanto è su di essa che focalizza le censure.

Le disposizioni regionali sopravvenute, richiamate dalla difesa della resistente, si limitano solo ad incidere sulla portata e l'applicazione della disposizione censurata, ma facendo ad essa riferimento dipendono dalla sua stessa persistenza nell'ordinamento.

Nemmeno è fondata l'eccezione da ultimo formulata dalla difesa regionale circa la mancata censura da parte del rimettente della legge di bilancio regionale cui inerisce l'esercizio finanziario oggetto del giudizio di rendiconto. Si tratta difatti di una previsione di carattere finanziario che trova il suo presupposto normativo sostanziale proprio nella disposizione sospettata di illegittimità costituzionale, che produce gli oneri posti a carico del capitolo n. 4007 del bilancio regionale.

3.1.– La difesa regionale afferma che la questione sarebbe inammissibile «anche per difetto della pregiudizialità necessaria tra parificazione e incidente di costituzionalità e, in ogni caso, per assenza di motivazione sulla stessa», poiché il rimettente non avrebbe fornito una spiegazione circa l'effetto preclusivo che il vizio di incompetenza, dedotto in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., determinerebbe sul giudizio di parifica, e non avrebbe indicato in che misura la disposizione censurata determini concretamente effetti lesivi del bene della finanza pubblica tutelato dai parametri finanziari evocati.

Anche tali eccezioni di inammissibilità non sono fondate.

La giurisprudenza di questa Corte è costante nell'affermare che essenziale e sufficiente a conferire rilevanza alla questione prospettata è che il rimettente debba effettivamente applicare nel procedimento pendente davanti a sé la disposizione della cui legittimità costituzionale dubita (ex plurimis, sentenza n. 253 del 2019), illustrando le ragioni che determinano la pregiudizialità della questione sollevata rispetto alla definizione del processo principale (sentenza n. 105 del 2018).

Il rimettente ha assolto tale onere argomentativo. Ha difatti affermato che l'esito della parifica del capitolo di spesa in oggetto è direttamente influenzato dall'applicazione della disposizione censurata, che costituisce la fonte normativa della spesa stessa (in tal senso sentenza n. 215 del 2021), e che «[a]llo stato, il Collegio non può fare applicazione delle norme “sospette” di incostituzionalità, le quali, tuttavia, rappresentano l'unico parametro di rango legislativo ai fini del “riscontro” della spesa rendicontata nel giudizio di parifica, pena il rischio di validare un risultato di amministrazione contra ius, perché verificato in base ad un parametro normativo passibile di declaratoria d'incostituzionalità».

Nemmeno è fondato quanto affermato dalla difesa regionale in ordine alla mancata quantificazione da parte del rimettente dell'incidenza sul risultato di amministrazione della indennità contestata.

Infatti, è la stessa istituzione del capitolo n. 4007 nel bilancio regionale, su cui sono appostate le risorse necessarie per la corresponsione dell'indennità istituita dalla disposizione regionale censurata, a introdurre ex se una ragione di spesa incrementale per il personale nel bilancio dell'ente rispetto agli oneri determinati dalla contrattazione collettiva in materia di retribuzione.

L'effetto incrementale della disposizione censurata sulla finanza regionale trova del resto conferma nei lavori preparatori sia dell'art. 11 della legge reg. Molise n. 6 del 2002, sia soprattutto degli artt. 1 e 2 della legge reg. Molise n. 30 del 2005 che hanno definito l'intervento regionale

scrutinato nei termini sostanzialmente vigenti, poiché registrano un acceso dibattito proprio in ordine alla individuazione della copertura finanziaria della indennità che si andava ad introdurre, a motivo dei significativi oneri aggiuntivi che essa comportava a carico del bilancio regionale.

Ai fini dell'ammissibilità della questione, ma anche dell'esame nel merito, non rileva nemmeno la circostanza che, a seguito di successivi interventi normativi, sia intervenuto il blocco all'accesso di nuovo personale all'area quadri e che la relativa indennità continui, pertanto, ad essere corrisposta solo per il personale già in essa inserito, subendo, quindi, una progressiva riduzione a seguito di quella del numero dei beneficiari, fino a pervenire, nel tempo, alla cessazione.

Si tratta difatti di elementi che non incidono sulla valutazione della legittimità costituzionale della disposizione regionale censurata, ma solo fattualmente sulla dimensione pro tempore degli effetti finanziari da essa prodotti.

3.1.1.– Nemmeno può essere condiviso l'assunto della difesa regionale in ordine alla mancata considerazione, da parte della sezione rimettente, degli effetti derivanti dalla non cumulabilità, prevista dalla disposizione censurata, dell'indennità in oggetto con altri emolumenti previsti in favore dei beneficiari dalla contrattazione collettiva; effetti che priverebbero la disposizione censurata di reale lesività dei parametri finanziari dedotti dal rimettente.

Tali effetti avrebbero dovuto essere semmai dimostrati dalla Regione in sede di giudizio di parificazione a fronte dei rilievi della sezione di controllo sul capitolo n. 4007 a carico del quale sono posti gli oneri determinati dalla disposizione regionale oggetto di censura. Invero, questa Corte rileva che il rimettente ha riferito che la Regione non ha mosso argomentazioni in merito alla questione giuridica evidenziata né in sede istruttoria né nell'adunanza pubblica del 3 novembre 2021 «rimettendosi alle valutazioni della Sezione» e nulla argomentando nell'udienza di parificazione.

In ogni caso, l'asserita compensazione avrebbe dovuto essere integrale per neutralizzare qualsiasi effetto negativo sul bilancio regionale ad opera della disposizione censurata.

3.2.– È, altresì, eccepita l'inammissibilità delle questioni in considerazione delle intervenute parifiche di rendiconti regionali relativi ad anni precedenti in cui era parimenti presente il capitolo di bilancio su cui la sezione rimettente appunta le sue riserve.

In tale contesto la difesa regionale afferma che il rimettente avrebbe dovuto motivare perché abbia dubitato della legittimità costituzionale di una disposizione rimasta sostanzialmente invariata dal 2011, sin qui mai fatta oggetto di rilievo e i cui oneri finanziari si sono significativamente ridotti e tendono a esaurirsi per la riduzione della platea dei percettori.

L'eccezione non è fondata.

L'insistito richiamo all'affidamento che la Regione ha posto nelle precedenti pronunce di parifica sembra adombrare la formazione di una sorta di acquiescenza che precluderebbe alla sezione di controllo stessa di sollevare la questione di legittimità costituzionale in esame.

In questa prospettiva, i precedenti giudizi di parificazione conferirebbero dunque certezza non solo ai rendiconti parificati relativi agli specifici esercizi finanziari, ma sottrarrebbero a successivi vagli la previsione di spesa già passibile di valutazione in occasione dei precedenti giudizi di parificazione.

A ben vedere, la prospettazione della difesa regionale condurrebbe a configurare il giudizio di parificazione del rendiconto regionale come un unicum tra i giudizi incidentali.

Ne risulterebbe fortemente depotenziata la funzione attribuita alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti di sollevare in tale occasione questioni di legittimità costituzionale volte a verificare il rispetto di parametri costituzionali da parte di disposizioni normative produttive di spese a carico della finanza regionale, allo scopo di tutelare la stabilità finanziaria degli enti controllati.

Questa Corte ha più volte rimarcato (ex plurimis, sentenze n. 146 e n. 18 del 2019, n. 196 del 2018) l'importanza di tale funzione per evitare che si possa creare una "zona franca" nel sistema di giustizia costituzionale relativamente a norme di spesa che incidono sui beni della finanza pubblica, presidiati dai precetti costituzionali, rispetto ai quali si configurino interessi adespoti.

Del resto, la tesi della difesa regionale è confutata dai numerosi precedenti in materia, come la richiamata sentenza n. 196 del 2018, concernente fattispecie assimilabile a quella oggi esaminata, e

la stessa sentenza n. 244 del 2020, richiamata dalla resistente, che ha escluso un effetto preclusivo ad opera di precedenti giudizi di parifica di rendiconti regionali comprensivi della stessa voce di spesa.

3.3.– Non è parimenti fondata nemmeno l'eccezione di difetto di motivazione delle censure, con specifico riferimento a quelle relative alla violazione degli artt. 81, terzo comma, e 97, primo comma, Cost.

Come già si è rilevato, la Sezione rimettente ha correttamente ravvisato la correlazione funzionale tra la dedotta lesione ad opera della disposizione censurata della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile e i parametri finanziari di cui agli artt. 81 e 97 Cost. Ha, infatti, argomentato che la pur risalente disposizione regionale censurata esplica la propria efficacia anche nell'esercizio finanziario 2020, oggetto del giudizio di parifica, poiché incide sui risultati finanziari finali e, conseguentemente, sul rendiconto regionale, determinando un effetto incrementale della spesa regionale per effetto del trattamento retributivo previsto per il personale inserito nell'area quadri che non avrebbe altrimenti titolo a essere corrisposto.

3.3.1.– Non è, pertanto, nemmeno possibile ravvisare la asserita carenza di motivazione della censura sollevata in riferimento all'art. 97, primo comma, Cost., dato che nella specifica fattispecie la lesione dei parametri finanziari è prospettata in termini di correlazione funzionale alla violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, in coerenza con quanto enunciato sul punto da questa Corte.

3.4.– È invece fondata l'eccezione di inammissibilità della censura relativa all'art. 117, terzo comma, Cost., per assenza di adeguata argomentazione.

Invero il rimettente non individua gli specifici principi di coordinamento della finanza pubblica che sarebbero concretamente violati dalla disposizione censurata né gli eventuali parametri interposti, limitandosi ad affermare in modo generico e tautologico che la disposizione regionale determina una spesa che, nel superare i limiti posti dalla legislazione statale, lede perciò stesso obiettivi di finanza pubblica.

Va, pertanto, dichiarata la inammissibilità della questione in riferimento alla dedotta violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

4.– Nel merito la questione è fondata in riferimento agli artt. 81, quarto comma (attuale terzo comma), e 117, secondo comma, lettera l), Cost.

La Sezione rimettente, infatti, individua correttamente la violazione di entrambi tali parametri da parte della disposizione censurata.

4.1.– Nel ricondurre costantemente la disciplina del rapporto di lavoro del pubblico impiego “privatizzato”, ovvero, più propriamente “contrattualizzato”, compreso quello dei dipendenti regionali, alla materia dell'ordinamento civile, in relazione ai parametri interposti costituiti dalle disposizioni recate dal d.lgs. n. 165 del 2001 (artt. 2, 40 e 45), questa Corte ha evidenziato la funzione che queste assegnano alla autonomia collettiva, definendo il rapporto tra i livelli della contrattazione e assegnando a quella integrativa la determinazione del trattamento economico accessorio nel rispetto dei limiti e vincoli previsti dal CCNL.

4.1.1.– Già l'istituzione, ad opera della disposizione censurata, di un'apposita area quadri si configura, non solo in termini meramente lessicali ma anche sotto il profilo sostanziale, come lesiva delle prerogative così assegnate dal legislatore statale alla contrattazione collettiva nazionale, cui sola compete la definizione del sistema di classificazione del personale.

In proposito occorre ricordare che la Corte di cassazione ha del resto escluso che nel pubblico impiego contrattualizzato possa trovare applicazione l'art. 2095 del codice civile come modificato dalla legge n. 190 del 1985 che, nel sostituire il primo comma del predetto articolo del codice civile, ha inserito tra i prestatori di lavoro subordinato i “quadri” intermedi.

In particolare, la Corte di cassazione, sezione lavoro, con la sentenza 5 luglio 2005, n. 14193 ha affermato che «l'art. 2095 c.c. non è applicabile al rapporto di lavoro pubblico contrattuale, come disciplinato dal corpus normativo delle disposizioni raccolte» nel d.lgs. n. 165 del 2001, in quanto tale rapporto è connotato da principi e regole fortemente derogatorie rispetto al regime giuridico del

comune rapporto di lavoro subordinato, tra le quali la specialità del sistema delle fonti con particolare riguardo al ruolo assegnato al contratto collettivo, cui è demandata la classificazione del personale.

Il Giudice di legittimità ha evidenziato che nel settore del lavoro pubblico il legislatore statale detta regole peculiari solo per la categoria dei dirigenti, mentre per il restante personale la competenza attribuita alla contrattazione collettiva appare piena, e, in proposito, ha richiamato quanto previsto dell'art. 40, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, secondo cui «[p]er le figure professionali che, in posizione di elevata responsabilità, svolgono compiti di direzione o che comportano iscrizioni ad albi oppure tecnico scientifici o di ricerca, sono stabilite discipline distinte nell'ambito dei contratti collettivi di comparto».

Il predetto indirizzo giurisprudenziale ha poi trovato definitivo consolidamento con numerose pronunce (ex plurimis, Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenze 9 marzo 2009, n. 5651 e 6 marzo 2008, n. 6063), nelle quali viene ribadito che le norme del d.lgs. n. 165 del 2001 costituiscono lo «statuto» del lavoro contrattuale alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni». In tal senso viene anche richiamato l'art. 52 del predetto decreto legislativo, dove, in tema di mansioni, compare il riferimento esclusivo alla «classificazione professionale prevista dai contratti collettivi».

Occorre osservare che, per rispondere, nel settore del lavoro pubblico, a mansioni analoghe a quelle ricoperte dai “quadri intermedi” nel settore privato, la contrattazione collettiva non ha peraltro provveduto a configurare la categoria dei “quadri”, ma, ha invece individuato e definito incarichi di elevata professionalità e responsabilità da assegnare ai dipendenti in possesso di determinati requisiti. Si tratta delle “posizioni organizzative” ricordate dallo stesso rimettente e, nei più recenti sviluppi della contrattazione dei comparti del settore pubblico, delle aree, configurate nell'ambito del sistema di classificazione del personale, delle “elevate professionalità” e di “elevata qualificazione”, previste, rispettivamente, nel comparto Funzioni centrali dal CCNL per il triennio 2019-2021, stipulato il 9 maggio 2022, e nel comparto funzioni locali dall'ipotesi di contratto collettivo, sottoscritta il 4 agosto 2022, in via di definizione.

Si tratta comunque di incarichi, caratterizzati dalla transitorietà e revocabilità, e non del riconoscimento in via permanente di una qualifica o del definitivo inserimento in una specifica categoria di lavoratori subordinati nell'ambito del pubblico impiego, come invece previsto dalla disposizione regionale censurata.

Va rilevato, poi, che la normativa statale che attribuiva alla autonomia collettiva la disciplina della materia in esame era già operante all'epoca della emanazione dell'intervento normativo scrutinato.

Sia alla data di emanazione dell'art. 11 della legge reg. Molise n. 6 del 2002, che ha introdotto la disposizione censurata nella legge reg. Molise n. 7 del 1997, sia all'atto della radicale novella recata dalla legge reg. Molise n. 30 del 2005, che ha sostanzialmente delineato la disciplina normativa nei termini tuttora vigenti, l'art. 40 del d.lgs. n. 165 del 2001 stabiliva in modo inequivoco la competenza della contrattazione collettiva a definire il sistema di classificazione del personale e le relative aree contrattuali.

4.1.2.– Nell'ottica propria della natura e funzione del giudizio di parificazione del rendiconto regionale, ciò che specificamente rileva nell'odierna questione di legittimità costituzionale sono le prescrizioni della disposizione censurata concernenti il riconoscimento al personale regionale inserito nell'area quadri di una apposita indennità retributiva, poiché sono tali previsioni in materia di trattamento economico che determinano la lesione dei parametri finanziari dedotta dalla sezione di controllo rimettente.

L'attribuzione alla contrattazione collettiva della disciplina della retribuzione nel rapporto di lavoro pubblico costituisce indubbiamente principio ispiratore e conformativo della riforma del lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione, avviata dal decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 (Razionalizzazione dell'organizzazione delle Amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421) e sistematizzata con il d.lgs. n. 165 del 2001.

L'esercizio di tale funzione regolatoria da parte dell'autonomia collettiva, nel contrastare fenomeni sperequativi tra i diversi settori della pubblica amministrazione, è funzionale sia ad un incisivo controllo delle dinamiche del costo del lavoro pubblico, sia ad una più efficiente e tendenzialmente unitaria gestione del personale nei vari settori, disciplinando i possibili percorsi di mobilità del personale (intercompartimentale, passaggio diretto tra amministrazioni diverse, gestione delle eccedenze e del personale in mobilità).

Risulta, pertanto, evidente che l'introduzione e la disciplina da parte della disposizione censurata di un'indennità per il personale interessato, che si colloca fuori dalle previsioni della contrattazione collettiva, collidano di per sé con la disciplina del rapporto di pubblico impiego come definita dal legislatore statale nell'esercizio della sua competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento civile (ex plurimis, sentenza n. 232 del 2019).

A tal fine risulta ininfluyente la considerazione della difesa regionale secondo cui l'indennità di cui trattasi rispetterebbe i principi di cui al d.lgs. n. 165 del 2001, poiché il vulnus costituzionale è costituito proprio dall'essere il legislatore regionale intervenuto in materia di trattamento economico di competenza della autonomia collettiva.

5.– In definitiva, attesa l'analogia delle questioni correttamente rilevata dalla Sezione rimettente, nella fattispecie trova applicazione quanto affermato da questa Corte nella sentenza n. 196 del 2018: l'intervento regionale scrutinato lede l'art. 81, quarto comma, Cost. (ora terzo comma), poiché introduce una voce di spesa per il personale a carico della finanza regionale avvenuta senza il necessario fondamento nella contrattazione collettiva e in violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, con conseguente incidenza sull'equilibrio finanziario dell'ente (sentenza n. 112 del 2020) e lesione dei criteri dettati dall'ordinamento ai fini della corretta gestione della finanza pubblica allargata (sentenza n. 138 del 2019).

6.– Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 29-bis della legge reg. Molise n. 7 del 1997 per violazione degli artt. 81, quarto comma (ora terzo comma), e 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Resta assorbita la censura relativa alla lesione dell'art. 97, primo comma, Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 29-bis della legge della Regione Molise 8 aprile 1997, n. 7 (Norme sulla riorganizzazione dell'amministrazione regionale secondo i principi stabiliti dal decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29);

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 29-bis della legge reg. Molise n. 7 del 1997 sollevata, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, dalla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Molise, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 ottobre 2022.

F.to:

Silvana SCIARRA, Presidente

Giulio PROSPERETTI, Redattore

Igor DI BERNARDINI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 20 dicembre 2022.

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

Sentenza: 23 novembre 2022, n. 254

Materia: caccia

Parametri invocati: art 117, primo comma e secondo comma, lettera s), della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Ricorrente: TAR Lombardia

Oggetto: artt. 43, comma 3, e 13, comma 3, lettera a), della legge reg. Lombardia n. 26 del 1993 e dell'art. 10, comma 3, della legge n. 157 del 1992

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 43, comma 3, della legge della Regione Lombardia 16 agosto 1993, n. 26 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell'equilibrio ambientale e disciplina dell'attività venatoria)
- non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 3, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio) e dell'art. 13, comma 3, lettera a), della legge reg. Lombardia n. 26 del 1993.

Estensore nota: Beatrice Pieraccioli

Sintesi:

Il TAR Lombardia ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 43, comma 3, e 13, comma 3, lettera a), della legge reg. Lombardia n. 26 del 1993 e dell'art. 10, comma 3, della legge n. 157 del 1992, per la mancata salvaguardia delle specie aviarie migratorie che sorvolano i valichi di montagna.

La prima questione relativa all'art. 43, comma 3, della legge reg. Lombardia n. 26 del 1993 è stata posta per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione alla norma interposta dell'art. 21, comma 3, della legge n. 157 del 1992, poiché la norma censurata restringe il divieto di caccia sui valichi interessati dalle migrazioni aviarie al solo comparto di maggior tutela della zona faunistica alpina e non in assoluto, per tutti i valichi di montagna interessati dal sorvolo delle specie migratorie, come previsto dall'art. 21 citato, che sottopone a protezione tutti i valichi nell'arco di un chilometro.

La seconda questione riguarda l'art. 10, comma 3, della legge n. 157 del 1992 e l'art. 13, comma 3, lettera a), della legge reg. Lombardia n. 26 del 1993 ed il giudice a quo censura il contrasto con gli artt. 3, 9 e 32 Cost., sul presupposto del difficile coordinamento con il ricordato art. 21, comma 3, della legge n. 157 del 1992 poiché, in base alle norme censurate, il territorio agro-silvo-pastorale regionale è assoggettabile al divieto di caccia solo in una percentuale massima, comprensiva di tutti i territori ove sia comunque vietata la caccia per effetto di altre leggi e disposizioni e, quindi, secondo l'interpretazione del rimettente, anche di quelli relativi ai valichi montani assoggettati al divieto dell'art. 21, comma 3, della stessa legge n. 157 del 1992.

L'art. 10, comma 3, della legge n. 157 del 1992 e l'art. 13, comma 3, lettera a), della legge reg. Lombardia n. 26 del 1993 sono, inoltre, censurati per contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 9, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2009/147/CE che protegge tutti gli uccelli, salve specifiche deroghe incompatibili con la previsione di quote massime di territorio sottratto all'attività venatoria.

Nel merito la questione relativa all'art. 43, comma 3 della legge reg. Lombardia n. 26 del 1993 è ritenuta fondata dalla Corte.

Infatti la norma censurata circoscrive il divieto di caccia sui valichi montani attraversati dall'avifauna ai soli valichi che si trovano nel comparto di maggior tutela della zona faunistica delle Alpi.

L'art. 21, comma 3, della legge n. 157 del 1992, individuato quale norma interposta della questione di legittimità costituzionale, invece, non fa distinzione alcuna tra i valichi, ponendo un divieto di caccia nel raggio di mille metri per tutti quelli attraversati dalla fauna migratoria.

La disposizione statale è ricondotta dalla Regione alla materia della caccia sotto il profilo della tutela della pubblica incolumità. La Corte ritiene invece che essa attiene all'ambiente ed integra uno standard minimo di protezione prescritto dal legislatore nazionale nell'esercizio della competenza esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., che funge da limite al potere legislativo delle regioni e delle province autonome nel senso che esse, nell'esercizio delle proprie competenze che concorrono con quella dell'ambiente, possono dettare prescrizioni solo nel senso dell'innalzamento della tutela (sentenze n. 158 del 2021 e n. 66 del 2018).

In tal senso depono la stessa formulazione letterale dell'art. 21 citato, che qualifica il valico tutelabile in relazione alla presenza di fauna da proteggere.

D'altronde, lo specifico interesse alla tutela degli uccelli migratori si rinviene anche nell'art. 1, comma 5, della stessa legge n. 157 del 1992 che affida alle regioni e alle province autonome, in attuazione delle direttive concernenti la conservazione degli uccelli selvatici, all'epoca succedutesi (n. 79/409/CEE del Consiglio, del 2 aprile 1979, n. 85/411/CEE della Commissione, del 25 luglio 1985, e n. 91/244/CEE della Commissione, del 6 marzo 1991), il compito di istituire lungo le rotte di migrazione dell'avifauna zone di protezione per le soste durante il transito.

È evidente, dunque, l'attenzione del legislatore a proteggere le specie in questione nel delicato momento della migrazione, assicurando delle zone adeguate per le soste come prescritto dall'art. 1, comma 5, della stessa legge n. 157 del 1992 e inibendo la caccia sui valichi che vengono attraversati dalle rotte migratorie, con conseguente attrazione dell'art. 21, comma 3, della legge n. 157 del 1992, che prevede tale divieto di caccia, nel novero delle disposizioni che prescrivono standard minimi di tutela ambientale che il legislatore regionale non può derogare in peius.

Le questioni relative agli artt. 10, comma 3, della stessa legge n. 157 del 1992 e 13, comma 3, lettera a), della legge reg. Lombardia n. 26 del 1993 non sono ritenute fondate dalla Corte per erroneità del presupposto interpretativo da cui muove il rimettente.

Il TAR muove dal rifiuto dell'amministrazione regionale di riconoscere come protetti quarantuno valichi nel territorio della Lombardia, in quanto verrebbe ad essere superato il massimo di territorio inibito alla caccia, pari al 20 per cento nel comparto alpino e al 30 per cento del territorio agro-silvo-pastorale e ciò nonostante la previsione dell'art. 21, comma 3, della legge n. 157 del 1992 che vieta l'attività venatoria su tutti i valichi montani interessati dalle rotte di migrazione dell'avifauna per una distanza di mille metri dagli stessi.

Invero, gli artt. 10, comma 3, della legge n. 157 del 1992 e 13, comma 3, lettera a), della legge reg. Lombardia n. 26 del 1993, che ne ripete il contenuto, riguardano l'adozione dei piani faunistico-venatori deputati all'organizzazione del territorio regionale in funzione degli obiettivi di tutela posti dalla stessa legge n. 157 del 1992.

Scopo della pianificazione è quello della tutela della fauna, da comporre con l'esigenza di regolamentare l'attività venatoria, e la protezione delle specie è realizzata nell'ambito del piano attraverso l'individuazione di una quota parte di territorio in cui l'esercizio venatorio è proibito; segnatamente, il comma 3 dell'art. 10 della legge n. 157 del 1992 prevede che il territorio agro-silvo-pastorale è destinato a protezione per una quota dal 20 al 30 per cento di quello di ciascuna regione, fatta eccezione per il territorio delle Alpi, che costituisce zona faunistica a sé stante ed è destinato a protezione nella percentuale dal 10 al 20 per cento. Esso precisa, inoltre, che «[i]n dette percentuali sono compresi i territori ove sia comunque vietata l'attività venatoria anche per effetto di altre leggi o disposizioni».

Proprio in ragione di quest'ultimo periodo si è posto, pertanto, il problema se i valichi montani interessati dalle rotte migratorie di cui all'art. 21, comma 3, della legge n. 157 del 1992, dove vige il

tassativo divieto di caccia, debbano o meno essere ricompresi nelle percentuali del 30 per cento dello stesso territorio agro-silvo-pastorale della regione o del 20 per cento del territorio riferito al comparto alpino.

Il suddetto art. 21, rubricato «Divieti», al comma 1 inibisce a chiunque l'esercizio venatorio in aree estranee al concetto di territorio agro-silvo-pastorale (giardini, parchi pubblici e privati, parchi storici e archeologici, terreni adibiti ad attività sportive, parchi nazionali e regionali, riserve naturali, zone di ripopolamento, centri di riproduzione di fauna selvatica, foreste demaniali); altre disposizioni riguardano il divieto di caccia in determinati luoghi per garantire l'incolumità pubblica (tra gli altri, aie, corti pertinenze di fabbricati rurali, vicinanza di strade carrozzabili); infine, sono proibite determinate forme di caccia, come quella a bordo di veicoli, cacciare negli stagni, usare richiami vivi, eccetera.

Il comma 2 dell'art. 21 della legge n. 157 del 1992 prevede che, ove le regioni non provvedano ad istituire le zone di protezione lungo le rotte di migrazione dell'avifauna, sarà vietato cacciare lungo tali rotte a meno di cinquecento metri dalla costa marina.

Il comma 3 dello stesso art. 21, senza alcuna condizionalità, vieta tassativamente la caccia «su tutti i valichi montani interessati dalle rotte di migrazione dell'avifauna, per una distanza di mille metri dagli stessi».

Ora è proprio il carattere perentorio di tale divieto che non consente di dubitare che trattasi di una norma di chiusura, come tale non ricompresa nelle «altre leggi o disposizioni» di cui all'art. 10, comma 3, della stessa legge n. 157 del 1992 oggetto del dubbio di costituzionalità, con la conseguenza che tale divieto opera direttamente sui valichi montani.

In tal senso, è dirimente la differente ratio delle disposizioni in parola.

I «piani faunistico-venatori» di cui all'art. 10 della legge n. 157 del 1992 rispondono all'esigenza di pianificazione delle attività esercitabili sul territorio regionale al fine di contemperare le esigenze di protezione della fauna selvatica con altri interessi meritevoli di tutela e segnatamente con quello all'esercizio della caccia.

Il divieto di caccia a cui si riferisce l'art. 10, comma 3, della legge n. 157 del 1992 è, dunque, quello che viene in rilievo sui territori oggetto di pianificazione faunistico-venatoria, nel cui ambito viene selezionata una percentuale di spazio destinata alla conservazione e riproduzione delle specie selvatiche, con esclusione di altre attività potenzialmente esercitabili.

Diversa è la necessità di tutela che si profila sui valichi montani attraversati dalle rotte migratorie dell'avifauna, che è funzionale solo a garantire il passaggio indenne delle specie migratorie.

In questa prospettiva il divieto posto dall'art. 21, comma 3, della legge n. 157 del 1992 si atteggia a divieto di caccia assoluto, che sfugge al bilanciamento degli interessi proprio del piano faunistico e intende prevenire un'attività che, se autorizzata nei confronti degli uccelli in transito, potrebbe trasformarsi, per la concentrazione degli esemplari, in un consistente impoverimento della specie interessata.

In conclusione, quindi, il divieto di caccia sui valichi montani percorsi dall'avifauna, essendo posto a salvaguardia della specifica e puntuale esigenza di tutela derivante dall'esistenza della rotta migratoria, esula dalle percentuali di territorio tutelabile ai sensi dell'art. 10, comma 3, della legge n. 157 del 1992, avente ad oggetto il bilanciamento di interessi operato con la pianificazione faunistica.

L'erroneo presupposto interpretativo da cui muove il TAR, che ritiene di dover fare applicazione degli artt. 10, comma 3, della legge n. 157 del 1992 e 13, comma 3, lettera a), della legge reg. Lombardia n. 26 del 1993, che ne ripropone il contenuto, comporta la non fondatezza delle questioni prospettate.

SENTENZA N. 254
ANNO 2022

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Daria de PRETIS; Giudici : Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 43, comma 3, della legge della Regione Lombardia 16 agosto 1993, n. 26 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell'equilibrio ambientale e disciplina dell'attività venatoria), dell'art. 10, comma 3, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio) e dell'art. 13, comma 3, lettera a), della legge reg. Lombardia n. 26 del 1993, promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, quarta sezione, nel procedimento vertente tra associazione Lega per l'abolizione della caccia (LAC) Onlus e la Regione Lombardia, con ordinanza del 25 marzo 2022, iscritta al n. 46 del registro ordinanze 2022 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 19, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visti gli atti di costituzione di LAC e della Regione Lombardia, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 22 novembre 2022 il Giudice relatore Giulio Prosperetti in collegamento da remoto, ai sensi dell'art. 2, punto 2), della delibera della Corte del 23 giugno 2022;

uditi l'avvocato Claudio Linzola per LAC, Leonardo Salvemini per la Regione Lombardia e l'avvocato dello Stato Daniela Giacobbe per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 23 novembre 2022.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il TAR Lombardia, quarta sezione, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 43, comma 3, e 13, comma 3, lettera a), della legge reg. Lombardia n. 26 del 1993 e dell'art. 10, comma 3, della legge n. 157 del 1992, per la mancata salvaguardia delle specie aviarie migratorie che sorvolano i valichi di montagna.

2.– La questione relativa all'art. 43, comma 3, della legge reg. Lombardia n. 26 del 1993 è stata posta per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione alla norma interposta dell'art. 21, comma 3, della legge n. 157 del 1992, poiché la norma censurata restringe il divieto di caccia sui valichi interessati dalle migrazioni aviarie al solo comparto di maggior tutela della zona faunistica alpina e non in assoluto, per tutti i valichi di montagna interessati dal sorvolo delle specie migratorie, come previsto dall'art. 21 citato, che sottopone a protezione tutti i valichi nell'arco di un chilometro.

3.– Rispetto all'art. 10, comma 3, della legge n. 157 del 1992 e all'art. 13, comma 3, lettera a), della legge reg. Lombardia n. 26 del 1993 il giudice a quo censura il contrasto con gli artt. 3, 9 e 32 Cost., sul presupposto del difficile coordinamento con il ricordato art. 21, comma 3, della legge n. 157 del 1992 poiché, in base alle norme censurate, il territorio agro-silvo-pastorale regionale è assoggettabile al divieto di caccia solo in una percentuale massima, comprensiva di tutti i territori ove sia comunque vietata la caccia per effetto di altre leggi e disposizioni e, quindi, secondo

l'interpretazione del rimettente, anche di quelli relativi ai valichi montani assoggettati al divieto dell'art. 21, comma 3, della stessa legge n. 157 del 1992.

L'art. 10, comma 3, della legge n. 157 del 1992 e l'art. 13, comma 3, lettera a), della legge reg. Lombardia n. 26 del 1993 sono, inoltre, censurati per contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 9, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2009/147/CE che protegge tutti gli uccelli, salvo specifiche deroghe incompatibili con la previsione di quote massime di territorio sottratto all'attività venatoria.

4.– La Regione Lombardia ha eccepito il difetto di motivazione sulla rilevanza perché il giudice a quo non si sarebbe pronunciato sulla fondatezza dei ricorsi sottoposti al suo esame e, quindi, non avrebbe spiegato perché debba fare applicazione delle norme censurate.

Essa muove dalla considerazione che non tutti i valichi montani sono sottoponibili a tutela, ma solo quelli interessati dalle rotte dell'avifauna, circostanza su cui il TAR non avrebbe, nella specie, motivato.

4.1.– L'eccezione non è fondata.

Invero, in base al controllo esterno demandato a questa Corte, per cui ai fini dell'ammissibilità della questione è sufficiente una motivazione sulla rilevanza non implausibile da parte del giudice a quo (sentenze n. 203 e n. 75 del 2022, n. 183 del 2021 e n. 218 del 2020), potendo questa Corte «“interferire su tale valutazione solo se essa, a prima vista, appaia assolutamente priva di fondamento (sentenze n. 122 del 2019, n. 71 del 2015)” (ancora, sentenza n. 218 del 2020)» (sentenza n. 192 del 2022), il giudice a quo ha sufficientemente motivato sulla rilevanza.

Il TAR, infatti, ha spiegato che il provvedimento di diniego dell'amministrazione sottoposto al suo esame si fonda su due ragioni autonome, il superamento dei limiti percentuali di territorio tutelabile e il fatto che i valichi di cui è causa non sono in zona di maggior tutela alpina, presupponendo evidentemente che i valichi oggetto del provvedimento sono interessati dalle rotte delle specie migratrici.

5.– Quale ulteriore motivo di inammissibilità, la Regione ha eccepito che il TAR avrebbe potuto operare una lettura costituzionalmente orientata richiamando, quale norma interposta, la direttiva 2009/147/CE, invece della legge n. 157 del 1992, rendendo così inoperante il limite di cui all'art. 10, comma 3, di tale legge, riproposto dall'art. 13, comma 3, lettera a), della legge reg. Lombardia n. 26 del 1993.

5.1.– Anche questa eccezione, che prospetta in realtà un difetto di rilevanza delle questioni piuttosto che un'omessa interpretazione costituzionalmente conforme, non è fondata.

Infatti, l'immediata applicabilità dell'art. 4, paragrafo 2, della direttiva 2009/147/CE prospettata dalla Regione trova ostacolo nel fatto che la norma pone una prescrizione generica agli Stati membri di adottare misure di protezione delle specie migratrici.

Pertanto l'eccezione non può essere accolta.

6.– Nel merito la questione relativa all'art. 43, comma 3 della legge reg. Lombardia n. 26 del 1993 è fondata.

7.– La norma censurata circoscrive il divieto di caccia sui valichi montani attraversati dall'avifauna ai soli valichi che si trovano nel comparto di maggior tutela della zona faunistica delle Alpi.

Il comparto corrisponde ad una suddivisione del territorio regionale alpino ai sensi dell'art. 27, comma 2-bis, della stessa legge reg. Lombardia n. 26 del 1993, che prevede l'istituzione «all'interno dei comprensori alpini di caccia [di] due distinti comparti venatori, denominati l'uno zona di maggior tutela e l'altro zona di minor tutela, con l'esercizio della caccia differenziato in relazione alla peculiarità degli ambienti e delle specie di fauna selvatica ivi esistenti e meritevoli di particolare tutela».

8.– L'art. 21, comma 3, della legge n. 157 del 1992, individuato quale norma interposta della questione di legittimità costituzionale, invece, non fa distinzione alcuna tra i valichi, ponendo un divieto di caccia nel raggio di mille metri per tutti quelli attraversati dalla fauna migratoria.

La disposizione statale è ricondotta dalla Regione alla materia della caccia sotto il profilo della tutela della pubblica incolumità. Essa attiene, invece, all'ambiente ed integra uno standard minimo di protezione prescritto dal legislatore nazionale nell'esercizio della competenza esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., che funge da limite al potere legislativo delle regioni e delle province autonome nel senso che esse, nell'esercizio delle proprie competenze che concorrono con quella dell'ambiente, possono dettare prescrizioni solo nel senso dell'innalzamento della tutela (sentenze n. 158 del 2021 e n. 66 del 2018).

In tal senso depono la stessa formulazione letterale dell'art. 21 citato, che qualifica il valico tutelabile in relazione alla presenza di fauna da proteggere.

D'altronde, lo specifico interesse alla tutela degli uccelli migratori si rinviene anche nell'art. 1, comma 5, della stessa legge n. 157 del 1992 che affida alle regioni e alle province autonome, in attuazione delle direttive concernenti la conservazione degli uccelli selvatici, all'epoca succedutesi (n. 79/409/CEE del Consiglio, del 2 aprile 1979, n. 85/411/CEE della Commissione, del 25 luglio 1985, e n. 91/244/CEE della Commissione, del 6 marzo 1991), il compito di istituire lungo le rotte di migrazione dell'avifauna zone di protezione per le soste durante il transito.

È evidente, dunque, l'attenzione del legislatore a proteggere le specie in questione nel delicato momento della migrazione, assicurando delle zone adeguate per le soste come prescritto dall'art. 1, comma 5, della stessa legge n. 157 del 1992 e inibendo la caccia sui valichi che vengono attraversati dalle rotte migratorie, con conseguente attrazione dell'art. 21, comma 3, della legge n. 157 del 1992, che prevede tale divieto di caccia, nel novero delle disposizioni che prescrivono standard minimi di tutela ambientale che il legislatore regionale non può derogare in peius.

9.– Invece, le questioni relative agli artt. 10, comma 3, della stessa legge n. 157 del 1992 e 13, comma 3, lettera a), della legge reg. Lombardia n. 26 del 1993 non sono fondate per erroneità del presupposto interpretativo da cui muove il rimettente.

10.– Il TAR muove dal rifiuto dell'amministrazione regionale di riconoscere come protetti quarantuno valichi nel territorio della Lombardia, in quanto verrebbe ad essere superato il massimo di territorio inibito alla caccia, pari al 20 per cento nel comparto alpino e al 30 per cento del territorio agro-silvo-pastorale e ciò nonostante la previsione dell'art. 21, comma 3, della legge n. 157 del 1992 che vieta l'attività venatoria su tutti i valichi montani interessati dalle rotte di migrazione dell'avifauna per una distanza di mille metri dagli stessi.

11.– Invero, gli artt. 10, comma 3, della legge n. 157 del 1992 e 13, comma 3, lettera a), della legge reg. Lombardia n. 26 del 1993, che ne ripete il contenuto, riguardano l'adozione dei piani faunistico-venatori deputati all'organizzazione del territorio regionale in funzione degli obiettivi di tutela posti dalla stessa legge n. 157 del 1992.

12.– Scopo della pianificazione è quello della tutela della fauna, da comporre con l'esigenza di regolamentare l'attività venatoria, e la protezione delle specie è realizzata nell'ambito del piano attraverso l'individuazione di una quota parte di territorio in cui l'esercizio venatorio è proibito; segnatamente, il comma 3 dell'art. 10 della legge n. 157 del 1992 prevede che il territorio agro-silvo-pastorale è destinato a protezione per una quota dal 20 al 30 per cento di quello di ciascuna regione, fatta eccezione per il territorio delle Alpi, che costituisce zona faunistica a sé stante ed è destinato a protezione nella percentuale dal 10 al 20 per cento. Esso precisa, inoltre, che «[i]n dette percentuali sono compresi i territori ove sia comunque vietata l'attività venatoria anche per effetto di altre leggi o disposizioni».

Proprio in ragione di quest'ultimo periodo si è posto, pertanto, il problema se i valichi montani interessati dalle rotte migratorie di cui all'art. 21, comma 3, della legge n. 157 del 1992, dove vige il tassativo divieto di caccia, debbano o meno essere ricompresi nelle percentuali del 30 per cento dello stesso territorio agro-silvo-pastorale della regione o del 20 per cento del territorio riferito al comparto alpino.

13.– Il suddetto art. 21, rubricato «Divieti», al comma 1 inibisce a chiunque l'esercizio venatorio in aree estranee al concetto di territorio agro-silvo-pastorale (giardini, parchi pubblici e privati, parchi storici e archeologici, terreni adibiti ad attività sportive, parchi nazionali e regionali, riserve naturali,

zone di ripopolamento, centri di riproduzione di fauna selvatica, foreste demaniali); altre disposizioni riguardano il divieto di caccia in determinati luoghi per garantire l'incolumità pubblica (tra gli altri, aie, corti pertinenze di fabbricati rurali, vicinanza di strade carrozzabili); infine, sono proibite determinate forme di caccia, come quella a bordo di veicoli, cacciare negli stagni, usare richiami vivi, eccetera.

Il comma 2 dell'art. 21 della legge n. 157 del 1992 prevede che, ove le regioni non provvedano ad istituire le zone di protezione lungo le rotte di migrazione dell'avifauna, sarà vietato cacciare lungo tali rotte a meno di cinquecento metri dalla costa marina.

Il comma 3 dello stesso art. 21, senza alcuna condizionalità, vieta tassativamente la caccia «su tutti i valichi montani interessati dalle rotte di migrazione dell'avifauna, per una distanza di mille metri dagli stessi».

14.– Ora è proprio il carattere perentorio di tale divieto che non consente di dubitare che trattasi di una norma di chiusura, come tale non ricompresa nelle «altre leggi o disposizioni» di cui all'art. 10, comma 3, della stessa legge n. 157 del 1992 oggetto del dubbio di costituzionalità, con la conseguenza che tale divieto opera direttamente sui valichi montani.

In tal senso, è dirimente la differente ratio delle disposizioni in parola.

Come si è detto, i “piani faunistico-venatori” di cui all'art. 10 della legge n. 157 del 1992 rispondono all'esigenza di pianificazione delle attività esercitabili sul territorio regionale al fine di contemperare le esigenze di protezione della fauna selvatica con altri interessi meritevoli di tutela e segnatamente con quello all'esercizio della caccia.

Il piano faunistico costituisce, dunque, il momento di composizione di contrapposti interessi che insistono tutti sul territorio agro-silvo-pastorale attraverso l'equilibrata «individuazione – secondo criteri dotati di sufficiente elasticità – di spazi a destinazione differenziata nell'ambito di un complessivo bilanciamento di interessi nel quale trovano considerazione, accanto alle esigenze di protezione della fauna, quelle venatorie e quelle, altresì, degli agricoltori, interessati non solo al contenimento della fauna selvatica che si riproduce spontaneamente, ma anche all'impedimento di una attività venatoria indiscriminata» (sentenza n. 448 del 1997).

Il divieto di caccia a cui si riferisce l'art. 10, comma 3, della legge n. 157 del 1992 è, dunque, quello che viene in rilievo sui territori oggetto di pianificazione faunistico-venatoria, nel cui ambito viene selezionata una percentuale di spazio destinata alla conservazione e riproduzione delle specie selvatiche, con esclusione di altre attività potenzialmente esercitabili.

15.– Diversa è la necessità di tutela che si profila sui valichi montani attraversati dalle rotte migratorie dell'avifauna, che è funzionale solo a garantire il passaggio indenne delle specie migratorie.

In questa prospettiva il divieto posto dall'art. 21, comma 3, della legge n. 157 del 1992 si atteggia a divieto di caccia assoluto, che sfugge al bilanciamento degli interessi proprio del piano faunistico e intende prevenire un'attività che, se autorizzata nei confronti degli uccelli in transito, potrebbe trasformarsi, per la concentrazione degli esemplari, in un consistente impoverimento della specie interessata.

In altri termini, la protezione del valico montano è fuori dalla logica della composizione di interessi a cui è preposta la pianificazione faunistica, e il suo territorio impone un divieto di caccia assoluto in ragione del fattore naturale costituito dalla circostanza obiettiva dell'esistenza di rotte migratorie dell'avifauna.

16.– Una protezione siffatta è funzionale a rendere effettiva la conservazione degli uccelli selvatici a cui è informata l'intera legge n. 157 del 1992, che pone la regolamentazione dell'attività venatoria in posizione recessiva rispetto alla tutela delle specie, ed è coerente con la direttiva 2009/147/CE.

Quest'ultima, al considerando numero 4, prevede infatti che «[l]e specie di uccelli viventi naturalmente allo stato selvatico nel territorio europeo degli Stati membri sono in gran parte specie migratrici. Tali specie costituiscono un patrimonio comune e l'efficace protezione degli uccelli è un problema ambientale tipicamente transnazionale, che implica responsabilità comune».

L'art. 5 di tale direttiva vieta l'uccisione di tutti gli uccelli che vivono naturalmente allo stato selvatico nel territorio europeo degli Stati membri e il successivo art. 9, invocato quale norma interposta in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., prevede le possibili deroghe adottabili dagli Stati membri, nessuna delle quali può giustificare la caccia alle specie migratorie sui valichi di montagna.

Si potrebbe porre il problema se il divieto di caccia sui valichi di montagna debba riguardare soltanto l'avifauna o l'assoluto divieto di attività venatoria, ma tutta la materia dei divieti di cui al ricordato art. 21 della legge n. 157 del 1992, in nessun caso fa distinzioni tra le specie cacciabili anche per evidenti ragioni di controllo dell'attività venatoria.

17.– In conclusione, quindi, il divieto di caccia sui valichi montani percorsi dall'avifauna, essendo posto a salvaguardia della specifica e puntuale esigenza di tutela derivante dall'esistenza della rotta migratoria, esula dalle percentuali di territorio tutelabile ai sensi dell'art. 10, comma 3, della legge n. 157 del 1992, avente ad oggetto il bilanciamento di interessi operato con la pianificazione faunistica.

18.– L'erroneo presupposto interpretativo da cui muove il TAR, che ritiene di dover fare applicazione degli artt. 10, comma 3, della legge n. 157 del 1992 e 13, comma 3, lettera a), della legge reg. Lombardia n. 26 del 1993, che ne ripropone il contenuto, comporta la non fondatezza delle questioni prospettate.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 43, comma 3, della legge della Regione Lombardia 16 agosto 1993, n. 26 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell'equilibrio ambientale e disciplina dell'attività venatoria);

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 3, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio) e dell'art. 13, comma 3, lettera a), della legge reg. Lombardia n. 26 del 1993, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 9, 32 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione alla direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, quarta sezione, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 novembre 2022.

F.to:

Daria de PRETIS, Presidente

Giulio PROSPERETTI, Redattore

Igor DI BERNARDINI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 20 dicembre 2022.

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

Sentenza: 23 novembre 2022, n. 255

Materia: impiego pubblico - personale regionale – bilancio e contabilità pubblica

Parametri invocati: artt. 81, terzo comma, 97, 117, secondo comma, lett. l), e terzo comma, 119 della Costituzione; art. 3 dello Statuto speciale per la Regione Sardegna

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 5, c. 3, 19, 25, 26 e 29; 6, c. 32; 20, c. 1; e 35, c. 5, della legge della Regione Sardegna 22/11/2021, n. 17 (Disposizioni di carattere istituzionale-finanziario e in materia di sviluppo economico e sociale)

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, 19, 25, 26 e 29 e dell'art. 20, comma 1, della legge della Regione Sardegna 22 novembre 2021, n. 17 (Disposizioni di carattere istituzionale-finanziario e in materia di sviluppo economico e sociale);
- inammissibilità delle altre questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento agli artt. 97 e 119 della Costituzione

Estensore nota: Carla Paradiso

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale nei confronti degli articoli 5, commi 3, 19, 25, 26 e 29; 6, comma 32; 20, comma 1; e 35, comma 5, della legge della Regione Sardegna 22 novembre 2021, n. 17 (Disposizioni di carattere istituzionale-finanziario e in materia di sviluppo economico e sociale).

L'articolo 5, comma 3, è impugnato per violazione degli articoli 97 e 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione e dell'articolo 3 dello Statuto speciale per la Regione Sardegna, perché, secondo il ricorrente, prevederebbe requisiti di accesso alla dirigenza non conformi al quadro regolativo nazionale come disciplinato dagli articoli 19 e 28 del d.gs. 165 del 2001 in quanto sostituirebbe il requisito del titolo di studio della laurea con quello della mera anzianità di servizio. In tal modo la disposizione impugnata, che non sarebbe riconducibile a profili di autonomia organizzativa della Regione, si porrebbe in contrasto con la disciplina ordinamentale e con i principi di cui agli articoli 97 e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.

L'articolo 5, comma 3, violerebbe anche l'articolo 3 dello statuto speciale perché, nell'esercizio della sua competenza legislativa in materia di «ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione e stato giuridico ed economico del personale», non rispetterebbe i limiti previsti dallo statuto medesimo.

Secondo la Corte la violazione è fondata soltanto in riferimento all'articolo 117, comma secondo, lettera l) della Costituzione e ne dichiara l'illegittimità costituzionale.

Secondo il giudice costituzionale la disposizione impugnata prevede requisiti di accesso alla dirigenza non conformi al quadro regolativo nazionale disciplinato dagli articoli 19 e 28 del d.lgs. n. 165 del 2001, che costituiscono parametro interposto rispetto ai precetti costituzionali invocati dal ricorrente. Infatti, essa consente al personale transitato, mediante progressione “verticale” nella qualifica apicale, di partecipare alle procedure di accesso alla dirigenza senza possedere il necessario requisito del titolo di studio della laurea, e di computare, al fine della maturazione del requisito professionale di permanenza di almeno cinque anni di servizio nell'area o categoria apicale, l'anzianità di servizio maturata in carriere non apicali. La Corte precisa, come suo costante

orientamento, che, alla luce della legislazione in materia di privatizzazione del pubblico impiego, la disciplina del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti pubblici contrattualizzati (tra cui, ai sensi dell'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, sono ricompresi anche i dipendenti delle regioni) è attribuita in via esclusiva al legislatore statale dall'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione (cfr. sentenze n. 190 del 2022, n. 146, n. 138 e n. 10 del 2019). Ciò comporta che le regioni non possono alterare le regole che disciplinano tali rapporti (sentenza n. 282 del 2004). Specifica la Corte che l'articolo 19 del d.lgs. n. 165 del 2001 non attiene a materie di competenza legislativa concorrente (coordinamento della finanza pubblica) o residuale regionale (organizzazione delle Regioni e degli uffici regionali, organizzazione degli enti locali), bensì a quella dell'ordinamento civile di competenza legislativa esclusiva statale (sentenza n. 324 del 2010). La disposizione regionale impugnata sostituisce, in modo costituzionalmente non consentito, i requisiti di accesso alla dirigenza regionale, in tal modo violando l'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, che attribuisce alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la disciplina della materia «ordinamento civile», cui appartiene la definizione delle procedure e dei requisiti di accesso alla carriera dirigenziale. Inoltre, conclude la Corte, risulta violato anche l'articolo 3, lettera a), dello statuto speciale, perché la disposizione impugnata esorbita dalle attribuzioni regionali, essendo la disciplina dei requisiti minimi culturali di accesso alla dirigenza non riconducibile a profili di autonomia organizzativa della Regione.

Anche per l'articolo 5, comma 19, della legge regionale della Sardegna n. 17 del 2021 la questione di legittimità costituzionale è fondata soltanto in riferimento all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, per violazione del principio di coordinamento della finanza pubblica e in relazione all'articolo 23 del d.lgs. n. 75 del 2017. La disposizione censurata prevede l'applicazione, nel comparto della contrattazione collettiva regionale, dell'articolo 3, comma 2, del decreto legge n. 80 del 2021, come convertito, che ha introdotto la possibilità di superare i limiti di spesa relativi al trattamento economico accessorio di cui all'articolo 23 del d.lgs. 75/2017, secondo criteri e modalità da definire nell'ambito dei contratti collettivi nazionali di lavoro, compatibilmente con il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica e nei limiti delle risorse finanziarie destinate a tale finalità. Secondo il ricorrente la disposizione regionale prevedendo il superamento dei limiti di spesa di cui al d.lgs. n. 75 del 2017 prima dell'emanazione della legge n. 234 del 2021, art. 1, comma 604 con cui sono stati definiti i criteri e le modalità in base ai quali è possibile incrementare le risorse destinate ai trattamenti accessori del personale dipendente delle amministrazioni pubbliche, e stabilendone essa stessa criteri e modalità, si porrebbe in contrasto con il principio di coordinamento della finanza pubblica sancito dall'articolo 117, terzo comma, della Costituzione.

Il giudice costituzionale accoglie le lagnanze del ricorrente dichiarando l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata poiché ritiene che essa, prevedendo un incremento della spesa per il trattamento economico accessorio del personale, non rispettoso dei limiti posti dallo Stato al fine di assicurare l'invarianza della spesa, non risulta compatibile con il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica definiti in ambito nazionale, in coerenza con le procedure e i criteri stabiliti dall'Unione europea garantiti dall'articolo 117, primo comma, della Costituzione (in tal senso, sentenze n. 190 del 2022, n. 412 e n. 169 del 2007, n. 417 del 2005 e n. 36 del 2004).

Il Presidente del Consiglio impugna anche il comma 25 dell'articolo 5 per violazione degli articoli 97 e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, con specifico riguardo alla materia «ordinamento civile», in relazione all'articolo 30, commi 1 e 2-quinquies, del d.lgs. n. 165 del 2001, e all'articolo 3, lettera a), dello statuto speciale.

La disposizione impugnata per rafforzare l'organico regionale, in applicazione dell'art. 38-bis della legge reg. Sardegna n. 31 del 1998, stabilisce che il personale con contratto a tempo indeterminato che abbia prestato servizio, negli ultimi cinque anni, presso il sistema Regione in posizione di comando o in assegnazione temporanea, può transitare, a seguito di apposita domanda, nell'amministrazione regionale mediante cessione di contratto, previo nulla osta dell'amministrazione di provenienza e subordinando detto transito all'assenza di oneri per la finanza

regionale e nei «limiti delle risorse finanziarie disponibili nel fondo per il reclutamento del personale» e «nel rispetto delle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente».

Dal confronto tra la disposizione regionale impugnata e la normativa primaria richiamata dalla medesima disposizione emergono profili di illegittimità costituzionale: le disposizioni regionali disciplinano in modo differenziato dalle norme interposte il trattamento del personale in esame, invadendo la materia «ordinamento civile», riservata dalla Costituzione al legislatore statale. Di qui la violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione (sentenze n. 146, n. 138 e n. 10 del 2019).

La Corte ritiene fondata la questione di legittimità costituzionale relativa all'articolo 5, comma 26, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021 per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, in relazione all'articolo 19 del d.lgs. n. 165 del 2001 e all'articolo 3, lettera a), dello statuto speciale.

La disposizione impugnata riguarda rapporti di lavoro già in essere e va ad incidere sul termine di durata stabilito al momento della stipula del contratto, disponendone la proroga fino a un massimo di due anni. Il giudice costituzionale ha reiteratamente affermato che «*gli interventi legislativi che incidono sui rapporti lavorativi in essere sono ascrivibili alla materia "ordinamento civile", dovendosi per converso ricondurre alla materia residuale dell'organizzazione amministrativa regionale quelli che intervengono "a monte", in una fase antecedente all'instaurazione del rapporto, e riguardano profili pubblicistico-organizzativi dell'impiego pubblico regionale (ex plurimis, sentenze n. 39 e n. 9 del 2022; n. 195, n. 25 e n. 20 del 2021; n. 273, n. 194 e n. 126 del 2020; n. 241 del 2018)*» (sentenza n. 84 del 2022). Ciò determina l'illegittimità costituzionale dell'articolo 5, comma 26, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021 per contrasto con l'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione., in relazione all'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha altresì impugnato l'articolo 5, comma 29, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021 in riferimento agli articoli 97 e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione e all'articolo 3, lettera a), dello statuto speciale, in relazione agli articoli 2, comma 3, e 45 del d.lgs. n. 165 del 2001.

La disposizione regionale impugnata dà attuazione alle disposizioni previste dai commi 4-ter (che prevede una autonoma e separata area di contrattazione all'interno del comparto) e 4-quater (che prevede specifiche discipline nell'ambito dei contratti di comparto per le figure professionali dell'amministrazione regionale o del sistema Regione che concorrono allo svolgimento delle attività di protezione civile) dell'articolo 58 della legge reg. Sardegna n. 31 del 1998, introdotti dalla legge reg. Sardegna n. 17 del 2021. In particolare, la citata disposizione istituisce un'indennità pensionabile in analogia all'indennità di specificità organizzativa percepita dal personale della protezione civile nazionale. La disposizione impugnata, intervenendo nell'ambito del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti dell'amministrazione regionale, si pone in contrasto con le norme interposte di cui agli articoli 2, comma 3, e 45 del d.lgs. n. 165 del 2001, i quali stabiliscono rispettivamente che i rapporti individuali di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche, compresi quelli regionali, sono regolati contrattualmente e che il trattamento economico fondamentale e accessorio è definito dai contratti collettivi. Inoltre, la disposizione regionale non si limita a prevedere le risorse finanziarie necessarie al pagamento dell'indennità pensionabile al personale della protezione civile regionale, ma interviene determinando unilateralmente detta indennità, con ciò sottraendone la disciplina alla negoziazione tra le parti interessate secondo i canoni della contrattazione collettiva. Ciò comporta l'invasione della competenza legislativa dello Stato nella materia «ordinamento civile» (in tal senso, sentenze n. 190 del 2022, n. 146, n. 138 e n. 10 del 2019), pertanto la Corte dichiara l'illegittimità delle disposizioni impugnate in riferimento all'articolo 117, secondo comma. Lettera l) della Costituzione.

Con riguardo alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 32, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021 promossa in riferimento agli articoli 97 e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, nonché all'articolo 3, lettera a), dello statuto speciale, la Corte valuta che le censure sono formulate in modo generico e assertivo con riguardo alle singole fattispecie oggetto di

censura. Secondo l'orientamento della Corte *«nella impugnazione in via principale, il ricorrente non solo deve, a pena di inammissibilità, individuare l'oggetto della questione proposta (con riferimento alla normativa che censura ed ai parametri che denuncia violati), ma ha anche l'onere (da considerare addirittura più pregnante rispetto a quello sussistente nei giudizi incidentali: ex plurimis, sentenza n. 115 del 2021) di esplicitare una motivazione chiara ed adeguata in ordine alle specifiche ragioni che determinerebbero la violazione dei parametri che assume incisi»* (ex plurimis, da ultimo, sentenze n. 135, n. 239 e n. 71 del 2022).

Il governo ha impugnato anche l'articolo 20, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021, in riferimento all'articolo 81, terzo comma, della Costituzione. Il comma 1 dell'articolo 20 della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021 apporta modifiche alla legge reg. n. 45 del 1989 in materia di esecuzione dei provvedimenti di demolizione e rimessione in pristino autorizzando l'amministrazione regionale a concedere un'anticipazione delle spese ai comuni tenuti a eseguire i provvedimenti di demolizione o di rimessione in pristino. Tale operazione determinerebbe oneri a carico del bilancio regionale non quantificati e per i quali non sarebbe indicata la copertura finanziaria, in violazione dell'articolo 81, terzo comma, della Costituzione. La disposizione impugnata, benché sia diretta a sostenere le politiche degli enti locali verso un concreto contrasto alle attività illegali e pregiudizievoli per il territorio, viene impugnata per il profilo riguardante la sua inidoneità ad assicurare un'adeguata copertura finanziaria, onde evitare che si traduca in un vulnus all'equilibrio del bilancio della Regione stessa. La disposizione impugnata non contiene, invece, alcuna quantificazione della spesa derivante dall'applicazione dell'articolo 20, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021 e nemmeno l'indicazione del relativo stanziamento. La disposizione regionale in esame, omettendo di indicare la copertura finanziaria delle spese afferenti all'esecuzione dei provvedimenti di demolizione e di rimessione in pristino, deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima per contrasto con l'articolo 81, terzo comma, della Costituzione.

Infine, in relazione alle censure promosse nei confronti dell'articolo 35, comma 5, la Corte ne dispone lo stralcio e il rinvio a nuovo ruolo.

SENTENZA N. 255
ANNO 2022

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Daria de PRETIS; Giudici : Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 5, commi 3, 19, 25, 26 e 29; 6, comma 32; 20, comma 1; e 35 comma 5, della legge della Regione Sardegna 22 novembre 2021, n. 17 (Disposizioni di carattere istituzionale-finanziario e in materia di sviluppo economico e sociale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 24 gennaio 2022, depositato in cancelleria il 27 gennaio 2022, iscritto al n. 12 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 11, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Sardegna;
udito nell'udienza pubblica del 22 novembre 2022 il Giudice relatore Angelo Buscema;
uditi l'avvocato dello Stato Gianna Galluzzo per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Mattia Pani e Giovanni Parisi per la Regione autonoma Sardegna;
deliberato nella camera di consiglio del 23 novembre 2022.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con ricorso iscritto al registro ricorsi n. 12 del 2022, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale di diverse disposizioni della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021.

Riservata a separate pronunce la decisione delle altre impugnative promosse con il ricorso indicato, vanno esaminate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 5, commi 3, 19, 25, 26 e 29; 6, comma 32; 20, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021.

1.1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 5, comma 3, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021 per violazione degli artt. 97 e 117, secondo comma, lettera l), Cost., in relazione agli artt. 19 e 28 del d.lgs. n. 165 del 2001, e dell'art. 3, lettera a), dello statuto speciale.

La disposizione impugnata, secondo il ricorrente, prevederebbe requisiti di accesso alla dirigenza non conformi al quadro regolativo nazionale disciplinato dagli artt. 19 e 28 del d.lgs. n. 165 del 2001, in quanto sostituirebbe il requisito del titolo di studio della laurea con quello della mera anzianità di servizio. In tal modo la disposizione impugnata, che non sarebbe riconducibile a profili di autonomia organizzativa della Regione, si porrebbe in contrasto con la disciplina ordinamentale e con i principi di cui agli artt. 117, secondo comma, lettera l), e 97 Cost.

L'art. 5, comma 3, violerebbe anche l'art. 3 dello statuto speciale, il quale stabilisce che «[i]n armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, la Regione ha potestà legislativa nelle seguenti materie: a) ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione e stato giuridico ed economico del personale; [...]», perché, nell'esercizio della sua competenza legislativa in materia «ordinamento

degli uffici e degli enti amministrativi della Regione e stato giuridico ed economico del personale», non rispetterebbe i limiti previsti dallo statuto medesimo.

1.2.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato altresì l'art. 5, comma 19, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021, per violazione del principio di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017, nonché dell'art. 119 Cost.

L'art. 5, comma 19, prevede l'applicazione – nel comparto della contrattazione collettiva regionale – dell'art. 3, comma 2, del d.l. n. 80 del 2021, come convertito, che ha introdotto la possibilità di superare i limiti di spesa relativi al trattamento economico accessorio, di cui all'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017, secondo criteri e modalità da definire nell'ambito dei contratti collettivi nazionali di lavoro, compatibilmente con il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica e nei limiti delle risorse finanziarie destinate a tale finalità.

Sostiene il ricorrente che la previsione contenuta nell'art. 3, comma 2, del d.l. n. 80 del 2021, come convertito, avrebbe carattere solamente programmatico: i nuovi limiti al trattamento economico accessorio sarebbero stati, infatti, disciplinati successivamente con l'art. 1, comma 604, della legge n. 234 del 2021.

La disposizione regionale, quindi, prevedendo il superamento dei limiti di spesa di cui al d.lgs. n. 75 del 2017 prima dell'emanazione del sopra indicato art. 1, comma 604, della legge n. 234 del 2021 e stabilendone essa stessa criteri e modalità, si porrebbe in contrasto con il principio di coordinamento della finanza pubblica sancito dall'art. 117, terzo comma, Cost., violando, altresì, l'autonomia finanziaria degli enti territoriali riconosciuta dall'art. 119 Cost.

1.3.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, con il medesimo ricorso, ha impugnato l'art. 5, comma 25, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021, in riferimento agli artt. 97 e 117, secondo comma, lettera l), Cost., con specifico riguardo alla materia «ordinamento civile», in relazione all'art. 30, commi 1 e 2-quinquies, del d.lgs. n. 165 del 2001, e all'art. 3, lettera a), dello statuto speciale.

La disposizione impugnata, per rafforzare l'organico regionale, anche in relazione alle necessità determinate dall'emergenza epidemiologica da COVID-19, e in applicazione dell'art. 38-bis della legge reg. Sardegna n. 31 del 1998, stabilisce che il personale con contratto a tempo indeterminato che abbia prestato servizio, negli ultimi cinque anni, presso il sistema Regione in posizione di comando o in assegnazione temporanea, anche attraverso i progetti di cui alla deliberazione della Giunta regionale. 18 gennaio 2005, n. 1/11, può transitare, a seguito di apposita domanda, nell'amministrazione regionale mediante cessione di contratto, previo nulla osta dell'amministrazione di provenienza.

Il riferimento all'istituto della cessione del contratto come strumento di mobilità violerebbe, ad avviso del ricorrente, i principi in materia di accesso agli impieghi pubblici posto che, sul punto, occorrerebbe tener conto della speciale disciplina dettata dal d.lgs. n. 165 del 2001. La disposizione regionale, attraverso l'esplicito riferimento all'art. 38-bis della legge reg. Sardegna n. 31 del 1998, prevederebbe invece il previo rilascio da parte dell'amministrazione di appartenenza del relativo nulla osta; quest'ultimo non più previsto in via generalizzata dalla disciplina statale, a seguito della modifica dell'art. 30 del d.lgs. 165 del 2001 operata dall'art. 3 del d.l. n. 80 del 2021, come convertito.

L'art. 38-bis della legge reg. Sardegna n. 31 del 1998 – richiamato dalla norma impugnata – al comma 5 prevede inoltre che, nel caso di attribuzione del livello economico di valore pari o immediatamente inferiore a quello posseduto nell'ente di provenienza, sia riconosciuto «un assegno personale riassorbibile atto a garantire l'importo del trattamento economico fisso e continuativo annuo in godimento». Detta previsione sarebbe difforme dal dettato dell'art. 30 del d.lgs. n. 165 del 2001, secondo il quale, invece, «salvo diversa previsione [...] al dipendente trasferito per mobilità si applica esclusivamente il trattamento giuridico ed economico, compreso quello accessorio, previsto nei contratti collettivi vigenti nel comparto della stessa amministrazione».

Tale contrasto determinerebbe l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 25, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021 per violazione della competenza legislativa statale in materia di ordinamento civile, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

La disposizione impugnata contrasterebbe anche con l'art. 3, lettera a), dello statuto della Regione autonoma Sardegna, in quanto, nell'esercizio delle proprie prerogative, la Regione non rispetterebbe i limiti dettati dal d.lgs. n. 165 del 2001, che costituirebbero norme fondamentali di riforme economico-sociali della Repubblica.

1.4.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha, altresì, impugnato l'art. 5, comma 26, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021, in riferimento agli artt. 97 e 117, secondo comma, lettera l), Cost., in relazione all'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001 e all'art. 3, lettera a), dello statuto speciale.

La disposizione regionale, nel prevedere la facoltà di prorogare gli incarichi dirigenziali fino a due anni, si porrebbe in contrasto con l'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001. La disciplina degli incarichi dirigenziali rientrerebbe, secondo il ricorrente, nella materia «ordinamento civile» di competenza legislativa esclusiva statale, per cui la predetta disposizione violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Inoltre, l'impugnato art. 5, comma 26, prevederebbe la proroga degli incarichi dirigenziali sulla base delle direttive impartite dall'assessore competente, previsione che, ad avviso del ricorrente, sarebbe in contrasto con il principio della separazione tra le funzioni di indirizzo politico-amministrativo e quelle di gestione amministrativa, principio di carattere generale che trova il suo fondamento nell'art. 97 Cost.

1.5.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha altresì impugnato l'art. 5, comma 29, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021 in riferimento agli artt. 97 e 117, secondo comma, lettera l), Cost. e all'art. 3, lettera a), dello statuto speciale, in relazione agli artt. 2, comma 3, e 45 del d.lgs. n. 165 del 2001.

La disposizione regionale impugnata dà attuazione alle disposizioni previste dai commi 4-ter (che prevede una autonoma e separata area di contrattazione all'interno del comparto) e 4-quater (che prevede specifiche discipline nell'ambito dei contratti di comparto per le figure professionali dell'amministrazione regionale o del sistema Regione che concorrono allo svolgimento delle attività di protezione civile) dell'art. 58 della legge reg. Sardegna n. 31 del 1998, introdotti dalla legge reg. Sardegna n. 17 del 2021. In particolare, detta disposizione istituisce un'indennità pensionabile in analogia all'indennità di specificità organizzativa percepita dal personale della protezione civile nazionale e, a tal fine, autorizza, ai sensi dell'art. 62 della legge reg. Sardegna n. 31 del 1998, l'ulteriore spesa di euro 285.840 per il 2021 e di euro 1.143.360 annui a decorrere dal 2022 (missione 01 - programma 10 - titolo 1).

L'istituzione di un'indennità pensionabile per il predetto personale e il relativo finanziamento, intervenendo in una materia riservata alla contrattazione collettiva, si porrebbe in contrasto con il principio generale secondo cui, a seguito della contrattualizzazione del rapporto di lavoro pubblico, il trattamento giuridico ed economico dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni è disciplinato dal codice civile e dalla contrattazione collettiva, cui la legge dello Stato rinvia.

La disciplina del trattamento economico e giuridico del pubblico impiego regionale sarebbe riconducibile alla materia «ordinamento civile», riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. Sarebbe quindi preclusa alle regioni, secondo il ricorrente, l'adozione di una normativa che incida su un rapporto di lavoro già sorto sostituendosi alla contrattazione collettiva, fonte imprescindibile di disciplina.

La disposizione regionale impugnata sarebbe in contrasto con gli artt. 2, comma 3, e 45 del d.lgs. n. 165 del 2001, da considerarsi quali norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica. Il contrasto con dette norme comporterebbe la violazione anche dell'art. 3, lettera a), dello statuto di autonomia.

1.6.– L'Avvocatura generale dello Stato ha impugnato anche l'art. 6, comma 32, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021, in riferimento agli artt. 97 e 117, secondo comma, lettera l), Cost. e all'art. 3, lettera a), dello statuto speciale, in relazione all'art. 3 del d.l. n. 80 del 2021, come convertito.

L'art. 6, comma 32, dispone che «[l]a validità delle graduatorie relative alle procedure selettive per il reclutamento di personale a tempo determinato e indeterminato, pubblicate dalle aziende

ospedaliera, dalle aziende ospedaliere universitarie della Sardegna e dalle amministrazioni del sistema Regione, è prorogata al 31 dicembre 2022».

Sostiene il ricorrente che lo scorrimento delle graduatorie indicate sarebbe possibile solo quando vi sia corrispondenza tra il profilo e la qualifica professionale del posto che si intende coprire e il profilo e la categoria professionale per i quali si è bandito il concorso poi concluso con l'approvazione delle graduatorie e sarebbe assoggettato a limitazioni idonee a renderlo compatibile con i principi di imparzialità e di buon andamento dell'amministrazione. Non potrebbe essere previsto lo scorrimento per posti di nuova istituzione o frutto di trasformazione, per evitare rimodulazioni dell'organico in potenziale contrasto con i principi di imparzialità prescritti dalla Costituzione.

La disposizione regionale impugnata, prevedendo la validità fino al 31 dicembre 2022 delle predette graduatorie, si porrebbe in contrasto con gli artt. 97 e 117, secondo comma, lettera l), Cost. e con la norma statutaria più volte richiamata.

1.7.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 20, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021, in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost.

Il comma 1 dell'art. 20 della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021 apporta modifiche alla legge reg. n. 45 del 1989 in materia di esecuzione dei provvedimenti di demolizione e rimessione in pristino autorizzando l'amministrazione regionale a concedere un'anticipazione delle spese ai comuni tenuti a eseguire i provvedimenti di demolizione o di rimessione in pristino. Tale operazione determinerebbe oneri a carico del bilancio regionale non quantificati e per i quali non sarebbe indicata la copertura finanziaria, in violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost.

1.8.– Infine, il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 35, comma 5, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021. Con riguardo a tale questione, come detto (punti 5 e 5.1. del Ritenuto in fatto), è stato disposto lo stralcio e il rinvio a nuovo ruolo. Stante tale rinvio, si esamineranno di seguito solo le questioni riguardanti le altre disposizioni della medesima legge regionale all'esame odierno.

2.– Si è costituita in giudizio la Regione autonoma Sardegna, deducendo l'inammissibilità e, comunque, la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale promosse.

3.– In via preliminare occorre esaminare l'eccezione di inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021 promossa in riferimento all'art. 97 Cost.

Sul punto la difesa della Regione Sardegna eccepisce un difetto di motivazione quanto alle concrete modalità della dedotta lesione.

L'eccezione è fondata.

La questione di legittimità costituzionale promossa in riferimento all'art. 97 Cost. deve essere dichiarata inammissibile essendo la relativa censura meramente assertiva e priva di una anche minima argomentazione.

Per costante giurisprudenza costituzionale, difatti, è necessario che il ricorso in via principale contenga una seppur sintetica argomentazione di merito a sostegno della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale della legge. Questa Corte è costante nell'affermare che il ricorso in via principale non può limitarsi a indicare «le norme costituzionali e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione di costituzionalità» (sentenza n. 450 del 2005), ma deve contenere, per superare lo scrutinio di ammissibilità, anche una argomentazione di merito, sia pure sintetica, a sostegno della richiesta declaratoria di incostituzionalità, posto che l'impugnativa deve fondarsi su una motivazione adeguata e non meramente assertiva (ex plurimis, sentenze n. 239, n. 135 e n. 71 del 2022; nello stesso senso, sentenze n. 5 del 2022, n. 201, n. 52 e n. 29 del 2021).

3.1.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021 è, invece, fondata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in relazione agli artt. 19 e 28 del d.lgs. n. 165 del 2001, e all'art. 3, lettera a), dello statuto speciale.

L'art. 5, comma 3, della legge regionale in esame stabilisce: «Al personale transitato ai sensi dell'articolo 1, comma 4 della legge regionale 3 agosto 2017, n. 18 (Disposizioni finanziarie e prima

variazione al bilancio 2017-2019. Modifica alla legge regionale n. 5 del 2017, alla legge regionale n. 6 del 2017, alla legge regionale n. 32 del 2016 e alla legge regionale n. 12 del 2007), si applica il riconoscimento di anzianità previsto dall'articolo 87, comma terzo, della legge regionale 17 agosto 1978, n. 51 (Ordinamento degli uffici e stato giuridico del personale regionale). L'anzianità così maturata nella qualifica per l'accesso alla quale dall'esterno sia prescritto il diploma di laurea vale quale requisito di ammissione alle procedure di accesso alla dirigenza di cui all'articolo 32 della legge regionale n. 31 del 1998».

La disposizione impugnata prevede requisiti di accesso alla dirigenza non conformi al quadro regolativo nazionale disciplinato dagli artt. 19 e 28 del d.lgs. n. 165 del 2001, che costituiscono parametro interposto rispetto ai precetti costituzionali invocati dal ricorrente. Infatti, essa consente al personale transitato – mediante progressione “verticale” nella qualifica apicale – di partecipare alle procedure di accesso alla dirigenza senza possedere il necessario requisito del titolo di studio della laurea, e di computare, al fine della maturazione del requisito professionale di permanenza di almeno cinque anni di servizio nell'area o categoria apicale, l'anzianità di servizio maturata in carriere non apicali.

È costante l'orientamento di questa Corte secondo cui – alla luce della legislazione in materia di privatizzazione del pubblico impiego – la disciplina del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti pubblici contrattualizzati – tra cui, ai sensi dell'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, sono ricompresi anche i dipendenti delle regioni – è attribuita in via esclusiva al legislatore statale dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. (in tal senso, ex plurimis, sentenze n. 190 del 2022, n. 146, n. 138 e n. 10 del 2019). Ciò comporta che le regioni non possono alterare le regole che disciplinano tali rapporti (ex multis, sentenza n. 282 del 2004).

In particolare, questa Corte ha affermato che l'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001 «contiene una pluralità di precetti relativi alla qualificazione professionale ed alle precedenti esperienze lavorative del soggetto esterno, alla durata massima dell'incarico (e, dunque, anche del relativo contratto di lavoro), all'indennità che – a integrazione del trattamento economico – può essere attribuita al privato, alle conseguenze del conferimento dell'incarico su un eventuale preesistente rapporto di impiego pubblico e, infine, alla percentuale massima di incarichi conferibili a soggetti esterni (il successivo comma 6-bis contiene una prescrizione in tema di modalità di calcolo di quella percentuale). Tale disciplina non riguarda, pertanto, né procedure concorsuali pubblicistiche per l'accesso al pubblico impiego, né la scelta delle modalità di costituzione di quel rapporto giuridico. Essa, valutata nel suo complesso, attiene ai requisiti soggettivi che debbono essere posseduti dal contraente privato, alla durata massima del rapporto, ad alcuni aspetti del regime economico e giuridico ed è pertanto riconducibile alla regolamentazione del particolare contratto che l'amministrazione stipula con il soggetto ad essa esterno cui conferisce l'incarico dirigenziale» (sentenza n. 324 del 2010).

L'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001 non attiene, pertanto, a materie di competenza legislativa concorrente (coordinamento della finanza pubblica) o residuale regionale (organizzazione delle Regioni e degli uffici regionali, organizzazione degli enti locali), bensì a quella dell'ordinamento civile di competenza legislativa esclusiva statale (ancora sentenza n. 324 del 2010).

La disposizione regionale impugnata sostituisce, in modo costituzionalmente non consentito, i requisiti di accesso alla dirigenza regionale, in tal modo violando l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che attribuisce alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la disciplina della materia «ordinamento civile», cui appartiene la definizione delle procedure e dei requisiti di accesso alla carriera dirigenziale.

Risulta violato anche l'art. 3, lettera a), dello statuto speciale, perché la disposizione impugnata esorbita dalle attribuzioni regionali, essendo la disciplina dei requisiti minimi culturali di accesso alla dirigenza non riconducibile a profili di autonomia organizzativa della Regione.

4.– Con riguardo alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 19, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021, quanto al profilo riferito all'art. 119 Cost. (riguardo l'autonomia finanziaria della Regione), occorre preliminarmente esaminare l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla difesa regionale per carenza di motivazione.

Tale eccezione è fondata.

La censura formulata dall'Avvocatura generale dello Stato, in riferimento all'art. 119 Cost., deve essere dichiarata inammissibile in quanto priva di qualunque argomentazione di merito a sostegno della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale.

Questa Corte è costante nell'affermare che il ricorso in via principale deve contenere, per superare lo scrutinio di ammissibilità, anche una argomentazione di merito, sia pure sintetica, a sostegno della richiesta declaratoria di incostituzionalità, posto che l'impugnativa deve fondarsi su una motivazione adeguata e non meramente assertiva (ex plurimis, sentenze n. 239, n. 135 e n. 71 del 2022; nello stesso senso, sentenze n. 5 del 2022, n. 201, n. 52 e n. 29 del 2021).

4.1.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 19, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021 è invece fondata in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 23 del d.lgs. n. 75 del 2017. Detta disposizione prevede, al comma 2, che: «al fine di assicurare la semplificazione amministrativa, la valorizzazione del merito, la qualità dei servizi e garantire adeguati livelli di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, assicurando al contempo l'invarianza della spesa, a decorrere dal 1° gennaio 2017, l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016. A decorrere dalla predetta data l'articolo 1, comma 236, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 è abrogato. Per gli enti locali che non hanno potuto destinare nell'anno 2016 risorse aggiuntive alla contrattazione integrativa a causa del mancato rispetto del patto di stabilità interno del 2015, l'ammontare complessivo delle risorse di cui al primo periodo del presente comma non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2015, ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio nell'anno 2016».

L'art. 5, comma 19, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021 stabilisce il superamento dei limiti di spesa relativi al trattamento economico accessorio del personale regionale, prevedendo che: «[n]el comparto della contrattazione collettiva regionale di cui all'articolo 58 della legge regionale n. 31 del 1998, la disposizione di cui al comma 2 dell'articolo 3 del decreto legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2021, n. 113 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, recante misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia), si applica con riferimento alle economie di spesa destinate dal contratto collettivo regionale di lavoro del triennio 2016-2018 del personale dipendente, sottoscritto il 4 dicembre 2017, al fondo per la retribuzione di rendimento e al fondo per le progressioni professionali, da attribuirsi con i criteri di selettività e merito previsti dalla contrattazione, compatibilmente con il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica e a condizione che le risorse risultino correttamente conservate nel bilancio regionale con le modalità previste dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), e successive modifiche ed integrazioni».

Il comma 2 dell'art. 3 del d.l. n. 80 del 2021, come convertito, richiamato dalla norma impugnata prevede, a sua volta, che «[i] limiti di spesa relativi al trattamento economico accessorio di cui all'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, compatibilmente con il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, possono essere superati, secondo criteri e modalità da definire nell'ambito dei contratti collettivi nazionali di lavoro e nei limiti delle risorse finanziarie destinate a tale finalità».

Successivamente, con l'art. 1, comma 604, della legge n. 234 del 2021, sono stati definiti i criteri e le modalità in base ai quali è possibile incrementare le risorse destinate ai trattamenti accessori del personale dipendente dalle amministrazioni pubbliche. Tale disposizione stabilisce che, al fine di dare attuazione a quanto previsto dall'art. 3, comma 2, del d.l. n. 80 del 2021, come convertito, le risorse destinate ai trattamenti accessori del personale dipendente dalle amministrazioni di cui all'art. 1,

comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001 «possono essere incrementate, rispetto a quelle destinate a tali finalità nel 2021, con modalità e criteri stabiliti dalla contrattazione collettiva nazionale relativa al triennio 2019-2021 o dai provvedimenti di determinazione o autorizzazione dei medesimi trattamenti, di una misura percentuale del monte salari 2018 da determinare, per le amministrazioni statali, nei limiti di una spesa complessiva di 110,6 milioni di euro a decorrere dall'anno 2022, al lordo degli oneri contributivi ai fini previdenziali e dell'imposta regionale sulle attività produttive, mediante l'istituzione nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze di un apposito fondo con una dotazione di pari importo e, per le restanti amministrazioni, a valere sui propri bilanci, con la medesima percentuale e i medesimi criteri previsti per il personale delle amministrazioni dello Stato, secondo gli indirizzi impartiti dai rispettivi comitati di settore ai sensi dell'articolo 47, comma 2, del predetto decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165».

Il contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale del comparto funzioni centrali per il triennio 2019-2021 stabilisce, all'art. 49, che ciascuna amministrazione, per proprie esigenze organizzative o gestionali, può incrementare la parte variabile, oltre il limite di cui all'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017, di un importo comunque non superiore allo 0,22 per cento del monte salari dell'anno 2018.

La disposizione impugnata consente di destinare (per effetto del richiamo all'art. 3, comma 2, del d.l. n. 80 del 2021, come convertito) – in eccedenza rispetto ai limiti al trattamento economico accessorio previsti dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017 – le economie di spesa del contratto collettivo regionale di lavoro del triennio 2016-2018 al fondo retributivo del rendimento e/o al fondo per le progressioni professionali.

La Regione non avrebbe potuto applicare l'art. 3, comma 2, del d.l. n. 80 del 2021, come convertito, avendo quest'ultimo soltanto carattere programmatico e la cui attuazione è compiutamente avvenuta solo successivamente con l'art. 1, comma 604, della legge n. 234 del 2021, norma che prevede criteri e limitazioni alla predetta possibilità di superare la spesa relativa al trattamento economico accessorio.

La normativa regionale, entrata in vigore prima dell'art. 1, comma 604, della legge n. 234 del 2021, avrebbe dovuto quindi rispettare il limite di spesa posto originariamente dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017.

Con riguardo al salario accessorio del personale delle amministrazioni pubbliche, è costante l'orientamento di questa Corte nel ritenere che le relative modalità e criteri di incremento, stabiliti dalla legislazione statale, sono vincolanti anche per le autonomie speciali, «poiché essi sono funzionali “a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e anche a garantire l'unità economica della Repubblica, come richiesto dai principi costituzionali e dai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (sentenza n. 82 del 2005, nonché sentenza n. 62 del 2017)”». In tal senso si sono espresse anche le pronunce specificamente inerenti alle autonomie speciali (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) le quali affermano che i principi di coordinamento della finanza pubblica recati dalla legislazione statale si applicano anche ad esse 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 (sentenze n. 80 del 2017)» (sentenza n. 231 del 2017).

La disposizione regionale impugnata, prevedendo un incremento della spesa per il trattamento economico accessorio del personale, non rispettoso dei limiti posti dallo Stato al fine di assicurare l'invarianza della spesa, non risulta compatibile con il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica definiti in ambito nazionale, in coerenza con le procedure e i criteri stabiliti dall'Unione europea garantiti dall'art. 117, primo comma, Cost. (in tal senso, sentenze n. 190 del 2022, n. 412 e n. 169 del 2007, n. 417 del 2005 e n. 36 del 2004).

5.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 25, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021, posta in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., nella materia

«ordinamento civile», in relazione all'art. 30, commi 1 e 2-quinquies, del d.lgs. n. 165 del 2001, è fondata.

L'art. 5, comma 25, della legge della Regione Sardegna n. 17 del 2021 stabilisce che: «[a] fine di rafforzare l'organico regionale, con particolare riguardo alle necessità di personale determinate dall'emergenza da Covid-19 e in applicazione dell'articolo 38-bis della legge regionale n. 31 del 1998, il personale con contratto a tempo indeterminato che abbia prestato servizio presso il sistema Regione in posizione di comando o in assegnazione temporanea anche attraverso i progetti di cui alla Delib. G.R. 18 gennaio 2005, n. 1/11 negli ultimi cinque anni può transitare, a seguito di apposita domanda, nell'Amministrazione regionale mediante cessione di contratto, previo nulla osta dell'amministrazione di provenienza. La presente disposizione non comporta oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale e si applica nei limiti delle risorse finanziarie disponibili nel fondo per il reclutamento del personale in conto della missione 01 - programma 10 - titolo 1 del bilancio regionale e nel rispetto delle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente».

La disposizione impugnata, come visto, consente il transito nell'amministrazione regionale del personale con contratto a tempo indeterminato, subordinando detto transito all'assenza di oneri per la finanza regionale e nei «limiti delle risorse finanziarie disponibili nel fondo per il reclutamento del personale» e «nel rispetto delle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente».

La disciplina dettata dal combinato della norma impugnata e dell'art. 38-bis della legge reg. Sardegna n. 31 del 1998, espressamente richiamato dall'art. 5, comma 25, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021, si pone in contrasto con la normativa statale in materia di mobilità, come disciplinata dall'art. 30 del d.lgs. n. 165 del 2001. Quest'ultimo stabilisce che le amministrazioni possono ricoprire posti vacanti in organico mediante passaggio diretto di dipendenti delle amministrazioni pubbliche, appartenenti a una qualifica corrispondente e in servizio presso altre amministrazioni, che facciano domanda di trasferimento. La disposizione prevede che l'amministrazione di appartenenza esprima previamente il proprio assenso soltanto nel caso in cui si tratti di posizioni dichiarate motivatamente infungibili o di personale assunto da meno di tre anni, oppure quando la mobilità determini una carenza di organico superiore al 20 per cento nella qualifica.

Nel caso di mobilità volontaria, peraltro, non è garantito il mantenimento del livello retributivo in godimento presso l'amministrazione di provenienza. L'art. 30, comma 2-quinquies, del d.lgs. n. 165 del 2001, stabilisce infatti che «[s]alvo diversa previsione, a seguito dell'iscrizione nel ruolo dell'amministrazione di destinazione, al dipendente trasferito per mobilità si applica esclusivamente il trattamento giuridico ed economico, compreso quello accessorio, previsto nei contratti collettivi vigenti nel comparto della stessa amministrazione». Tale disposizione è collegata all'art. 45, comma 2, del medesimo decreto legislativo a mente del quale «[l]e amministrazioni pubbliche garantiscono ai propri dipendenti di cui all'articolo 2, comma 2, parità di trattamento contrattuale e comunque trattamenti non inferiori a quelli previsti dai rispettivi contratti collettivi».

Dal confronto tra la disposizione regionale impugnata e la normativa primaria richiamata dalla medesima disposizione emergono profili di illegittimità costituzionale: le disposizioni regionali disciplinano in modo differenziato dalle norme interposte il trattamento del personale in esame, invadendo la materia «ordinamento civile», riservata dalla Costituzione al legislatore statale. Di qui la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. (sentenze n. 146, n. 138 e n. 10 del 2019).

Sul punto questa Corte ha ribadito, anche recentemente, che «[l]a materia dell'ordinamento civile, riservata in via esclusiva al legislatore statale, investe la disciplina del trattamento economico e giuridico dei dipendenti pubblici e ricomprende tutte le disposizioni che incidono sulla regolazione del rapporto di lavoro (ex plurimis, sentenze n. 175 e n. 72 del 2017, n. 257 del 2016, n. 180 del 2015, n. 269, n. 211 e n. 17 del 2014)» (sentenza n. 257 del 2020)» (sentenza n. 25 del 2021).

In particolare, con riguardo alla disciplina dei rapporti di lavoro pubblico e alla loro contrattualizzazione, è stato affermato che «i principi fissati dalla legge statale in materia "costituiscono tipici limiti di diritto privato, fondati sull'esigenza, connessa al precetto costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti fra privati e, come tali, si impongono anche alle Regioni a statuto speciale

[...]» (sentenza n. 154 del 2019; nello stesso senso, sentenze n. 232 e n. 81 del 2019, n. 234 del 2017, n. 225 e n. 77 del 2013).

Ciò comporta che le regioni non possono alterare le regole che disciplinano tali rapporti privati (ex multis, sentenze 190 del 2022 e n. 282 del 2004). Peraltro, l'art. 3, lettera a), dello statuto speciale, che attribuisce alla Regione la competenza legislativa esclusiva in materia di stato giuridico ed economico del proprio personale, incontra, secondo quanto previsto dallo statuto stesso, i limiti derivanti dalle norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica (così, tra le altre, sentenza n. 172 del 2018) come espressi nell'art. 30, commi 1 e 2-quinquies, del d.lgs. n. 165 del 2001.

Da quanto sopra esposto deriva la fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 25, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2001 per violazione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia «ordinamento civile», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

5.1.– Restano assorbiti gli ulteriori motivi di impugnazione.

6.– Con riguardo poi alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 26, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021, promossa in riferimento all'art. 97 Cost., occorre, in via preliminare, esaminare l'eccezione di inammissibilità della difesa della Regione autonoma Sardegna, la quale eccede un difetto di motivazione in merito alla lesione del parametro costituzionale invocato.

Tale eccezione è fondata.

Secondo il costante insegnamento di questa Corte, il ricorso in via principale non può limitarsi a indicare le norme costituzionali e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione di legittimità costituzionale, ma deve contenere, per superare lo scrutinio di ammissibilità, anche una argomentazione di merito, sia pure sintetica, a sostegno della richiesta declaratoria di incostituzionalità, posto che l'impugnativa deve fondarsi su una motivazione adeguata e non meramente assertiva (ex plurimis, sentenze n. 239, n. 135 e n. 71 del 2022; nello stesso senso, sentenze n. 5 del 2022, n. 201, n. 52 e n. 29 del 2021).

La censura del Presidente del Consiglio dei ministri è invece formulata in modo generico e del tutto ipotetico, limitandosi a invocare il principio di separazione tra funzione politica e funzione di gestione amministrativa. Ciò determina l'inammissibilità delle censure in riferimento al predetto parametro.

6.1.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 26, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021 promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in relazione all'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001 e all'art. 3, lettera a), dello statuto speciale è, invece, fondata.

La richiamata disposizione regionale stabilisce che: «[a] fine di garantire l'assolvimento delle procedure in corso, l'avvio e l'attuazione della programmazione europea 2021/2027 possono essere prorogati, fino ad un massimo di due anni e nei limiti delle risorse finanziarie disponibili, gli incarichi dirigenziali a tempo determinato attribuiti in seguito a procedure ad evidenza pubblica nel sistema Regione ai sensi dell'articolo 29 della legge regionale n. 31 del 1998, secondo le direttive dell'Assessore competente». La disposizione impugnata riguarda rapporti di lavoro già in essere, a prescindere dal loro oggetto e dalla loro durata iniziale, e va ad incidere sul termine di durata stabilito al momento della stipula del contratto, disponendone la proroga fino a un massimo di due anni.

La disciplina degli incarichi dirigenziali attiene alla materia «ordinamento civile» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

In particolare, questa Corte ha affermato che «l'articolo 19, comma 6, d.lgs. n. 165 del 2001 contiene una pluralità di precetti relativi alla qualificazione professionale ed alle precedenti esperienze lavorative del soggetto esterno, alla durata massima dell'incarico (e, dunque, anche del relativo contratto di lavoro), all'indennità che – a integrazione del trattamento economico – può essere attribuita al privato, alle conseguenze del conferimento dell'incarico su un eventuale preesistente rapporto di impiego pubblico e, infine, alla percentuale massima di incarichi conferibili a soggetti esterni» (sentenza n. 324 del 2010).

L'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001, invocato quale disposizione interposta, ha infatti un effetto unificante delle regole inerenti all'accesso nelle pubbliche amministrazioni, mentre la disposizione impugnata, collegata con la precedente legge regionale n. 31 del 1998, prevede una disciplina specifica, valevole per la sola Regione autonoma Sardegna, che consente di prorogare in modo generalizzato gli incarichi dirigenziali regionali in corso di esecuzione.

Questa Corte ha reiteratamente affermato che «gli interventi legislativi che incidono sui rapporti lavorativi in essere sono ascrivibili alla materia “ordinamento civile”, dovendosi per converso ricondurre alla materia residuale dell'organizzazione amministrativa regionale quelli che intervengono “a monte”, in una fase antecedente all'instaurazione del rapporto, e riguardano profili pubblicistico-organizzativi dell'impiego pubblico regionale (ex plurimis, sentenze n. 39 e n. 9 del 2022; n. 195, n. 25 e n. 20 del 2021; n. 273, n. 194 e n. 126 del 2020; n. 241 del 2018)» (sentenza n. 84 del 2022).

Ciò determina l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 26, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021 per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in relazione all'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001.

7.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 29, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021 promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in relazione agli artt. 2, comma 3, e 45 del d.lgs. n. 165 del 2001, è fondata.

Il comma 29 dell'art. 5 stabilisce che «[a]l fine di dare attuazione ai commi 4-ter e 4-quater dell'articolo 58 della legge regionale n. 31 del 1998 introdotti dalla presente legge e istituire una indennità pensionabile in analogia all'indennità di specificità organizzativa percepita dal personale della Protezione civile nazionale, riconosciuta dall'articolo 18 del contratto integrativo della Presidenza del Consiglio dei Ministri sottoscritto il 15 settembre 2004, per la contrattazione collettiva regionale è autorizzata, ai sensi dell'articolo 62 della legge regionale n. 31 del 1998, l'ulteriore spesa di euro 285.840 per l'anno 2021 e di euro 1.143.360 annui a decorrere dall'anno 2022 (missione 01 - programma 10 - titolo 1)».

La disposizione impugnata, intervenendo nell'ambito del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti dell'amministrazione regionale, si pone in contrasto con le norme interposte di cui agli artt. 2, comma 3, e 45 del d.lgs. n. 165 del 2001, i quali stabiliscono rispettivamente che i rapporti individuali di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche, compresi quelli regionali, sono regolati contrattualmente e che il trattamento economico fondamentale e accessorio è definito dai contratti collettivi.

Secondo la Regione la disposizione impugnata non invaderebbe la competenza legislativa dello Stato prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto il comma 29 dell'art. 5 si limiterebbe a disporre una provvista finanziaria nell'ipotesi in cui l'indennità pensionabile per il personale della protezione civile regionale sia inserita nel contratto collettivo di settore.

Deve invece osservarsi che la disposizione regionale non si limita a prevedere le risorse finanziarie necessarie al pagamento dell'indennità pensionabile al personale della protezione civile regionale, ma interviene determinando unilateralmente detta indennità, con ciò sottraendone la disciplina alla negoziazione tra le parti interessate secondo i canoni della contrattazione collettiva. E ciò comporta l'invasione della competenza legislativa dello Stato nella materia «ordinamento civile» (in tal senso, sentenze n. 190 del 2022, n. 146, n. 138 e n. 10 del 2019).

Con riferimento alle regioni a statuto speciale occorre, altresì, tener conto delle competenze statutarie le quali, con riguardo alla Regione autonoma Sardegna, devono comunque essere esercitate nel rispetto delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica e, conseguentemente, anche delle previsioni recate dal d.lgs. n. 165 del 2001.

7.1.– Restano assorbiti gli ulteriori motivi di censura.

8.– Con riguardo alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 32, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021 promossa in riferimento agli artt. 97 e 117, secondo comma, lettera l), Cost., nonché all'art. 3, lettera a), dello statuto speciale, occorre preliminarmente valutare le eccezioni di inammissibilità della difesa regionale per contraddittorietà e mancanza di adeguata motivazione.

Le eccezioni di inammissibilità sono fondate con riguardo a tutti i parametri invocati.

Le censure in esame sono formulate in modo generico e assertivo con riguardo alle singole fattispecie oggetto di censura. Il ricorrente, infatti, si limita ad affermare in modo apodittico che la disposizione regionale violerebbe i principi di cui agli artt. 97 e 117, secondo comma, lettera l), Cost. e l'art. 3, lettera a), dello statuto speciale, ma non fornisce argomentazioni con riferimento alla lesione principio di buon andamento, né tanto meno alla violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile» e neppure all'asserita lesione dell'art. 3 dello statuto speciale.

È costante l'orientamento di questa Corte secondo cui «nella impugnazione in via principale, il ricorrente non solo deve, a pena di inammissibilità, individuare l'oggetto della questione proposta (con riferimento alla normativa che censura ed ai parametri che denuncia violati), ma ha anche l'onere (da considerare addirittura più pregnante rispetto a quello sussistente nei giudizi incidentali: ex plurimis, sentenza n. 115 del 2021) di esplicitare una motivazione chiara ed adeguata in ordine alle specifiche ragioni che determinerebbero la violazione dei parametri che assume incisi» (ex plurimis, da ultimo, sentenze n. 135, n. 239 e n. 71 del 2022).

9.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021, promossa in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., è fondata.

L'art. 20 della legge reg. n. 17 del 2021 stabilisce che: «1. L'articolo 15 della legge regionale 22 dicembre 1989 n. 45 (Norme per l'uso e la tutela del territorio regionale), è sostituito dal seguente: “Art. 15 (Esecuzione dei provvedimenti di demolizione e rimessione in pristino) 1. L'Amministrazione regionale è autorizzata a concedere una anticipazione delle spese ai comuni che sono tenuti ad eseguire i provvedimenti di demolizione e di rimessione in pristino delle autorità amministrativa e giudiziaria ai sensi dell'articolo 6 della legge regionale n. 23 del 1985, dell'articolo 31, comma 9, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia) e dell'articolo 181, comma 2, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137). 2. Alla richiesta di anticipazione è allegato il titolo da eseguirsi ed un preventivo di spesa. 3. L'anticipazione è concessa senza interessi. 4. I comuni iniziano il procedimento di recupero delle spese sostenute dal trasgressore entro un anno dall'esecuzione della demolizione e lo concludono entro cinque anni, salva proroga per giustificati motivi da chiedere all'Amministrazione regionale prima della scadenza del termine. 5. Le somme recuperate sono restituite all'Amministrazione regionale che le ha anticipate. 6. In assenza di recupero dal trasgressore il comune procede comunque alla restituzione delle somme entro dieci anni dall'erogazione dell'anticipazione.”».

9.1.– Occorre preliminarmente precisare che non possono essere accolte le eccezioni formulate dalla difesa regionale. La prima è incentrata sul fatto che i rilievi statali si riferirebbero a un aspetto contabile (omessa indicazione della copertura finanziaria a sostegno dell'intervento), già presente anche nella precedente formulazione che però mai era stata oggetto di contestazione. La seconda – connessa alla prima – si basa sull'asserzione che vi sarebbe carenza di interesse al ricorso in ragione della natura meramente riproduttiva di una disposizione regionale precedente mai impugnata.

In riferimento a entrambe le eccezioni è bene ricordare la costante giurisprudenza di questa Corte, secondo cui l'istituto dell'acquiescenza non opera nei giudizi in via principale, atteso che la norma censurata, anche se preceduta da altra di identico contenuto e non impugnata, ha l'effetto di reiterare la lesione che fonda l'interesse a ricorrere (in tal senso, sentenze n. 195 n. 124 e n. 107 del 2021).

Peraltro, va anche rilevato che la vecchia norma e quella subentrata non presentano un contenuto identico. La prima disposizione prevedeva difatti – per l'esecuzione delle ordinanze di demolizione di opere eseguite in violazione della disciplina urbanistica – la concessione ai comuni dei mezzi meccanici di proprietà della Regione e del proprio personale addetto, la possibilità di stipulare convenzioni con imprese specializzate per l'effettuazione dei lavori e, infine, eventualmente, l'anticipazione delle spese relative all'esecuzione delle ordinanze di demolizione.

Con la nuova disposizione, invece, i comuni non vengono più dotati di attrezzature e personale della Regione, ma si prevede la possibilità di concedere anticipazioni per fronteggiare le spese inerenti all'esecuzione dei provvedimenti di demolizione e di rimessione in pristino, stabilendo le modalità e i tempi di restituzione dell'anticipazione.

9.2.– Non può essere ritenuta un'esimente il fatto, incontestabile, che il legislatore regionale, attraverso la disposizione in esame, abbia adempiuto alla funzione statutaria di garantire la tutela del territorio nel proprio ambito, sostenendo in parte – e, in alcuni casi, del tutto, quando l'ente sia radicalmente sprovvisto di risorse per improntare i relativi interventi – gli enti locali nell'esecuzione dei provvedimenti di demolizione e di rimessione in pristino relativi ad opere abusive.

Questa finalità non giustifica alcuna deroga al principio generale secondo cui la legge regionale che dispone una spesa deve essere corredata della esatta quantificazione e dell'indicazione della posta di bilancio, secondo le modalità previste nel decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42).

La disposizione impugnata, quand'anche diretta a sostenere le politiche degli enti locali verso un concreto contrasto alle attività illegali e pregiudizievoli per il territorio, viene impugnata per il profilo riguardante la sua inidoneità ad assicurare un'adeguata copertura finanziaria, onde evitare che si traduca in un vulnus all'equilibrio del bilancio della Regione stessa.

È costante l'orientamento di questa Corte secondo cui «ogniquale volta si introduca una previsione legislativa che possa, anche solo in via ipotetica, determinare nuove spese, occorr[e] sempre indicare i mezzi per farvi fronte» (ex multis, sentenze n. 190 del 2022, n. 163 del 2020 e n. 307 del 2013).

Si aggiunga che il combinato degli artt. 17 e 19 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica) stabilisce che le leggi e i provvedimenti che comportano oneri, anche sotto forma di minori entrate, a carico dei bilanci delle amministrazioni pubbliche devono contenere la previsione dell'onere stesso e l'indicazione della copertura finanziaria riferita ai relativi bilanci, annuali e pluriennali. L'art. 19, comma 1, della legge n. 196 del 2009, specificativa del precetto di cui all'art. 81, terzo comma, Cost., prescrive, quale presupposto della copertura finanziaria, la previa quantificazione della spesa, per l'evidente motivo che non può essere assoggettata a copertura un'entità indefinita, unitamente all'indicazione del relativo stanziamento nel bilancio.

La disposizione impugnata non contiene, invece, alcuna quantificazione della spesa derivante dall'applicazione dell'art. 20, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021 e nemmeno l'indicazione del relativo stanziamento.

Sul punto è bene ricordare che questa Corte ha affermato 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 impuginate] 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)» (sentenza n. 274 del 2017).

Tali principi valgono anche per le autonomie speciali, le quali sono quindi tenute a indicare la copertura finanziaria delle leggi regionali che prevedono nuovi o maggiori oneri a carico della loro finanza e della finanza di altre amministrazioni pubbliche, in conformità all'art. 81 Cost.

Questa Corte ha già affermato che «l'obbligo di copertura deve essere osservato con puntualità rigorosa nei confronti delle spese che incidono su un esercizio in corso e deve valutarsi il tendenziale equilibrio tra entrate ed uscite nel lungo periodo, valutando gli oneri già gravanti sugli esercizi futuri (sentenza n. 384 del 1991)» (sentenza n. 6 del 2017).

In definitiva, la disposizione regionale in esame, omettendo di indicare la copertura finanziaria delle spese afferenti all'esecuzione dei provvedimenti di demolizione e di rimessione in pristino, deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima per contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso indicato in epigrafe;

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, della legge della Regione Sardegna 22 novembre 2021, n. 17 (Disposizioni di carattere istituzionale-finanziario e in materia di sviluppo economico e sociale);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 19, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 25, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021;

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 26, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021;

5) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 29, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021;

6) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 20, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021;

7) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021 promossa, in riferimento all'art. 97 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

8) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 19, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021 promossa, in riferimento all'art. 119 Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

9) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 26, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021 promossa, in riferimento all'art. 97 Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

10) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 32, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021 promosse dal Presidente del Consiglio, in riferimento agli artt. 97, 117, secondo comma, lettera 1), Cost. e all'art. 3, lettera a), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 novembre 2022.

F.to:

Daria de PRETIS, Presidente

Angelo BUSCEMA, Redattore

Igor DI BERNARDINI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 20 dicembre 2022.

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

Sentenza: 9 novembre 2022, n. 264

Materia: protezione civile

Parametri invocati: art. 117, comma terzo, Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Ricorrente: Consiglio di Stato

Oggetto: art. 24, comma 9, della legge della Regione Umbria 22 febbraio 2005, n. 11 (*Norme in materia di governo del territorio: pianificazione urbanistica comunale*)

Esito: illegittimità costituzionale

Estensore nota: Alessandra Cecconi

Sintesi:

L'oggetto della pronuncia in epigrafe è l'art. 24 comma 9 della l.r. Umbria n. 11 del 2005, disposizione con la quale si attribuiva ai Comuni la competenza a rendere il parere sugli strumenti urbanistici generali e attuativi dei Comuni siti in zone sismiche – in luogo dell'ufficio tecnico regionale, come invece previsto dall'art. 89 D.P.R. n. 380/2001 (*Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia*). Quest'ultimo prevede infatti che tutti i comuni siti in zone sismiche o comprendenti abitati da consolidare «*devono richiedere il parere del competente ufficio tecnico regionale sugli strumenti urbanistici generali e particolareggiati prima della delibera di adozione nonché sulle lottizzazioni convenzionate prima della delibera di approvazione, e loro varianti ai fini della verifica della compatibilità delle rispettive previsioni con le condizioni geomorfologiche del territorio*».

La questione è sollevata dal Consiglio di Stato in quanto rilevante per la definizione di un appello avente ad oggetto la richiesta di annullamento di un piano attuativo ad iniziativa privata, adottato da un Comune umbro, in vigenza della disposizione in esame e fondata, tra l'altro, proprio sull'assenza del parere dell'ufficio tecnico regionale in materia sismica.

La Corte in una breve ricostruzione del quadro normativo, ricorda che la l.r. 11/2005 è stata abrogata dalla successiva l.r. 1/2015 (*Testo unico del governo del territorio e materie correlate*) e che il contenuto della disposizione derogatoria di cui all'art. 24 sopra richiamato è stato comunque riproposto nella nuova disciplina del 2015 e che lo stesso è già stato oggetto di dichiarazione di illegittimità con sentenza della stessa Corte n. 68/2018.

Tuttavia l'abrogazione dell'art. 24 l.r. 11/2005 e la dichiarazione di incostituzionalità della successiva norma che ne riproponeva il contenuto, non impediscono il vaglio della questione sollevata dal Consiglio di Stato, chiamato a decidere l'appello in base al principio *tempus regit actum*, valutando il procedimento amministrativo sulla base delle disposizioni vigenti al momento dell'emissione del parere (nel caso in vigenza dell'art. 24 l.r. 11/2011).

Sul punto, come già esplicitato in precedenti pronunce, la Corte afferma che “*il contenuto normativo di una disposizione, allorché quest'ultima non sia stata formalmente rimossa dall'ordinamento, è vigente e applicabile (e, di conseguenza, ove ne ricorrano le condizioni, sottoponibile a verifica di legittimità costituzionale), pur se, in precedenza, un contenuto normativo identico, ma promanante o ricavabile da una differente disposizione, sia stato già dichiarato costituzionalmente illegittimo.*”

Quindi le sentenze che dichiarano l'illegittimità costituzionale di una o più norme non si estendono a quelle che non siano in esse esplicitamente menzionate.

Come stabilito nella sentenza n. 84 del 1996, “*la Corte «giudica su norme, ma pronuncia su disposizioni», e queste ultime sono altresì «il tramite di ritrasferimento nell’ordinamento» delle valutazioni operate in sede di controllo di costituzionalità*”.

Con la conseguenza che, “*se su una data disposizione la Corte non si pronuncia, non solo la disposizione, ma anche la norma da essa espressa o da essa ricavabile continuerà a vivere nell’ordinamento, potendo peraltro quest’ultima divenire oggetto, per il tramite della relativa disposizione, d’una diversa questione di legittimità costituzionale*”.

Ciò posto l’esame del merito è stringato e riprende le stesse motivazioni già formulate nella pronuncia n. 68/2018.

L’art. 89 t.u. edilizia costituisce, secondo la Corte, “*norma di principio in materia di «governo del territorio» e di «protezione civile», in forza della «posizione “fondante”» che essa riveste nell’ordinamento, «attesa la rilevanza del bene protetto, che involge i valori di tutela dell’incolumità pubblica, i quali non tollerano alcuna differenziazione collegata ad ambiti territoriali» (sentenza n. 167 del 2014)*”.

L’art. 24, comma 9 l.r.11/2011, sottoposto al giudizio della Corte, prevedendo che il parere sismico sugli strumenti urbanistici attuativi sia reso dal Comune, contrasta quindi con detto principio fondamentale nella parte in cui prescrive che sia il Comune, anziché l’ufficio tecnico regionale competente, a rendere il parere sugli strumenti urbanistici attuativi dei Comuni siti in zone sismiche.

Da qui la violazione dell’art. 117 comma 3 Cost.

SENTENZA N. 264
ANNO 2022

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Silvana SCIARRA; Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 9, della legge della Regione Umbria 22 febbraio 2005, n. 11 (Norme in materia di governo del territorio: pianificazione urbanistica comunale), promosso dal Consiglio di Stato, sezione quarta, nel procedimento vertente tra R. C. e altro e il Comune di Terni e altri, con ordinanza del 2 luglio 2021, iscritta al n. 173 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 45, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Udito nella camera di consiglio del 9 novembre 2022 il Giudice relatore Franco Modugno;
deliberato nella camera di consiglio del 9 novembre 2022.

Ritenuto in fatto

(*omissis*)

Considerato in diritto

1.– Il Consiglio di Stato, sezione quarta, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 9, della legge reg. Umbria n. 11 del 2005, nel testo in vigore anteriormente all'abrogazione disposta dall'art. 271, comma 1, lettera p), della legge reg. Umbria n. 1 del 2015, nella parte in cui – secondo il giudice a quo – «stabilisce che sono i Comuni, anziché l'ufficio tecnico regionale competente, a rendere il parere sugli strumenti urbanistici generali e attuativi dei Comuni siti in zone sismiche».

Ad avviso del rimettente, la norma regionale censurata violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., ponendosi in contrasto con la previsione dell'art. 89 del d.P.R. n. 380 del 2001, da ritenere espressiva di un principio fondamentale in materia di «governo del territorio» e di «protezione civile», in base alla quale il parere sugli strumenti urbanistici generali dei comuni siti in zone sismiche o il cui territorio comprende abitati da consolidare deve essere richiesto al «competente ufficio tecnico regionale».

2.– In via preliminare, va rilevato che non costituisce, di per sé, motivo di inammissibilità il fatto che il Consiglio di Stato abbia sollevato la questione con atto qualificato come sentenza, e segnatamente come sentenza parziale.

Per costante giurisprudenza di questa Corte, la circostanza che le questioni siano state sollevate con sentenza – e, in particolare, con sentenza parziale (o non definitiva) – anziché con ordinanza, non influisce sulla rituale instaurazione del giudizio, qualora il giudice a quo, indipendentemente dal nomen iuris dell'atto di promovimento, abbia disposto la sospensione del procedimento e la trasmissione del fascicolo, in conformità a quanto previsto dall'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) (ex plurimis, sentenze n. 248 del 2021, n. 208 e n. 179 del 2019, n. 126 e n. 116 del 2018, n. 275 del 2013 e n. 94 del 2009).

Tutto ciò vale, peraltro, alla condizione – rispettata nel presente giudizio – che, tramite la suddetta sentenza parziale, il procedimento principale non sia stato già integralmente definito (sentenze n. 86

del 2017 e n. 94 del 2009), con conseguente esaurimento della potestas iudicandi del giudice rimettente.

3.– Sempre in via preliminare, è necessario ricostruire brevemente il panorama normativo in cui si colloca l'odierno incidente di legittimità costituzionale.

3.1.– La legge reg. Umbria n. 11 del 2005, nel regolare la pianificazione urbanistica comunale, recava una disciplina derogatoria del disposto dell'art. 89 del d.P.R. n. 380 del 2001, in forza del quale tutti i comuni siti in zone sismiche o comprendenti abitati da consolidare «devono richiedere il parere del competente ufficio tecnico regionale sugli strumenti urbanistici generali e particolareggiati prima della delibera di adozione nonché sulle lottizzazioni convenzionate prima della delibera di approvazione, e loro varianti ai fini della verifica della compatibilità delle rispettive previsioni con le condizioni geomorfologiche del territorio».

La citata legge regionale demandava, per converso, agli stessi comuni l'espressione del parere in questione, sia in rapporto agli strumenti urbanistici generali, sia in relazione ai piani attuativi.

Quanto ai primi, l'art. 13, comma 9, della legge reg. Umbria n. 11 del 2005 prevedeva, infatti, che il parere di cui all'art. 89 del d.P.R. n. 380 del 2001 «in merito alle previsioni del PRG, parte strutturale», fosse espresso – al pari di quello in materia idraulica e idrogeologica – «dal comune in sede di adozione, tenuto conto degli elaborati del PRG relativi alle indagini geologiche, idrogeologiche e idrauliche, nonché agli studi di microzonazione sismica effettuati nei casi e con le modalità previste dalle normative vigenti, nonché di quanto previsto all'articolo 3, comma 1, lettera b)».

Una disposizione simile era contenuta nell'art. 24, comma 9, della stessa legge regionale – oggi censurato – con riguardo ai piani attuativi. Ivi si stabiliva, in particolare, che «[i]l comune, in sede di adozione del piano attuativo e tenuto conto della relazione geologica, idrogeologica e geotecnica, relativa alle aree interessate, nonché degli studi di microzonazione sismica di dettaglio nei casi previsti dalle normative vigenti, esprime parere ai fini dell'articolo 89 del D.P.R. n. 380/2001 ed ai fini idrogeologici e idraulici, sentito il parere della commissione comunale per la qualità architettonica ed il paesaggio».

3.2.– Le due disposizioni ora ricordate sono state espressamente abrogate – unitamente all'intera legge reg. Umbria n. 11 del 2005 – dall'art. 271, comma 1, lettera p), della legge reg. Umbria n. 1 del 2015, recante il «[t]esto unico governo del territorio e materie correlate».

Il contenuto delle disposizioni abrogate è stato peraltro trasfuso, rispettivamente, negli artt. 28, comma 10, e 56, comma 3, della stessa legge reg. n. 1 del 2015.

La prima di tali nuove disposizioni – sulla falsariga dell'abrogato art. 13, comma 9, della legge reg. Umbria n. 11 del 2005 – ribadiva, infatti, che il parere di cui all'art. 89 del d.P.R. n. 380 del 2001, «sulla verifica di compatibilità delle previsioni del PRG, parte strutturale, con le condizioni geomorfologiche del territorio, nonché quello in materia idraulica e idrogeologica, in merito alle stesse previsioni del PRG, sono espressi dal comune in sede di adozione» dello stesso piano regolatore generale.

Rispetto, poi, alla pianificazione attuativa, l'art. 56, comma 3, della legge reg. Umbria n. 1 del 2015 – ponendosi sulla scia del censurato art. 24, comma 9, della legge reg. Umbria n. 11 del 2005 – prevedeva che lo sportello unico per le attività produttive e per l'edilizia (SUAPE) acquisisse direttamente, ove essi non fossero già stati allegati dal richiedente il piano attuativo, «gli altri pareri, assenti, autorizzazioni e nulla-osta comunque denominati, nonché i pareri che debbono essere resi dagli uffici comunali, necessari ai fini dell'approvazione del piano attuativo compreso il parere in materia sismica, idraulica ed idrogeologica da esprimere con le modalità di cui all'articolo 112, comma 4, lettera d)».

3.3.– A seguito di impugnazione del Presidente del Consiglio dei ministri, con la sentenza n. 68 del 2018, questa Corte ha dichiarato, peraltro, costituzionalmente illegittimi i citati artt. 28, comma 10, e 56, comma 3, della legge reg. Umbria n. 1 del 2015, proprio nella parte in cui stabilivano che fossero i comuni, anziché l'ufficio tecnico regionale competente, a rendere il parere sugli strumenti urbanistici generali ed attuativi dei comuni siti in zone sismiche.

Questa Corte ha ritenuto che le norme regionali impugnate violassero l'art. 117, terzo comma, Cost., in ragione del loro contrasto con l'art. 89 t.u. edilizia, che, nel demandare il parere in questione all'ufficio tecnico regionale competente, esprimeva un principio fondamentale in materia non solo di «governo del territorio», ma anche di «protezione civile», in quanto volto ad assicurare la tutela dell'incolumità pubblica.

4.– Ad avviso del Consiglio di Stato, la questione sollevata deve ritenersi rilevante nel giudizio a quo, avente ad oggetto la richiesta di annullamento di un piano attuativo ad iniziativa privata, adottato dal Comune di Piediluco il 7 maggio 2014 e approvato il successivo 1° aprile 2015: richiesta di annullamento basata anche sull'assenza del parere dell'ufficio tecnico regionale in materia sismica (essendo stato tale parere reso, in sua vece, dal Comune ai sensi dell'art. 24, comma 9, della legge reg. Umbria n. 11 del 2005).

4.1.– Il giudice a quo osserva, anzitutto, che il censurato art. 24, comma 9, malgrado la sua abrogazione, deve reputarsi ancora applicabile nel giudizio principale. La disposizione è stata, infatti, abrogata dall'art. 271, comma 1, lettera p), della legge reg. Umbria n. 1 del 2015 a decorrere dalla data di entrata in vigore di quest'ultima legge (29 gennaio 2015). In forza del principio tempus regit actum, valevole nei giudizi aventi ad oggetto atti amministrativi, la norma denunciata continua, pertanto, a regolare il parere in materia sismica reso nel procedimento urbanistico di cui si discute, in quanto espresso in data anteriore a quella dell'abrogazione (7 maggio 2014). Di conseguenza, solo ove la norma regionale fosse rimossa sarebbe possibile accogliere il motivo di appello, inteso a far valere l'incompetenza del comune ad esprimere, in sede di adozione del piano attuativo, il parere di cui all'art. 89 del d.P.R. n. 380 del 2001.

Tale ragionamento appare senz'altro idoneo a superare il vaglio di non implausibilità, in cui si esprime il controllo esterno di questa Corte sulla motivazione del giudice a quo in ordine alla rilevanza della questione (ex plurimis, sentenze n. 192 e n. 109 del 2022, n. 183 del 2021 e n. 218 del 2020).

4.2.– Il Consiglio di Stato esclude, per altro verso, che la norma censurata possa considerarsi “travolta” dalla declaratoria di illegittimità costituzionale pronunciata con la sentenza n. 68 del 2018, avente ad oggetto una norma di uguale contenuto: norma che il rimettente individua nell'art. 28, comma 10, della legge reg. Umbria n. 1 del 2015, ma che va più esattamente identificata nell'art. 56, comma 3, di tale legge, pure colpita dalla declaratoria di illegittimità costituzionale (essendo questa a regolare, come quella censurata, l'espressione del parere in sede di adozione dei piani attuativi).

Si tratta di affermazione pienamente condivisibile.

La conclusione contraria – prospettata, ma correttamente scartata dallo stesso rimettente – si fonda su di un presupposto erroneo, ovverosia che, essendo oggetto del controllo di legittimità costituzionale le norme, e non le disposizioni, una volta che sia stata espulsa dall'ordinamento una determinata norma, il correlato significato normativo debba ritenersi non più esistente, e quindi non più applicabile, pur se veicolato da una disposizione differente da quella sottoposta a scrutinio.

Deve per converso affermarsi che il contenuto normativo di una disposizione, allorché quest'ultima non sia stata formalmente rimossa dall'ordinamento, è vigente e applicabile (e, di conseguenza, ove ne ricorrano le condizioni, sottoponibile a verifica di legittimità costituzionale), pur se, in precedenza, un contenuto normativo identico, ma promanante o ricavabile da una differente disposizione, sia stato già dichiarato costituzionalmente illegittimo.

Questa Corte ha già avuto modo di rilevare che «le sentenze che dichiarano l'illegittimità costituzionale di una o più norme non si estendono a quelle che non siano in esse esplicitamente menzionate, il che per argumentum si desume anche dall'art. 27 della legge n. 87 del 1953, che prevede la possibilità di estendere la pronuncia di illegittimità costituzionale a norme non espressamente impugate. Da ciò la conseguenza che, quando la Corte non abbia fatto espresso uso di tale potere rispetto a norme analoghe o connesse [...], le norme che non siano formalmente comprese nella dichiarazione di illegittimità costituzionale debbono considerarsi ancora vigenti, ancorché rispetto ad esse siano ravvisabili gli stessi vizi di incostituzionalità» (sentenza n. 436 del 1992; in senso analogo, più di recente, sentenza n. 40 del 2020).

Tale conclusione, del resto, trova puntuale conferma nella nota affermazione contenuta nella sentenza n. 84 del 1996, secondo la quale questa Corte «giudica su norme, ma pronuncia su disposizioni», e queste ultime sono altresì «il tramite di ritrasferimento nell'ordinamento» delle valutazioni operate in sede di controllo di costituzionalità. Ne discende che, se su una data disposizione questa Corte non si pronuncia, non solo la disposizione, ma anche la norma da essa espressa o da essa ricavabile continuerà a vivere nell'ordinamento, potendo peraltro quest'ultima divenire oggetto, per il tramite della relativa disposizione, d'una diversa questione di legittimità costituzionale.

In definitiva, dunque, la rimozione dall'ordinamento d'una disposizione, e del correlato contenuto normativo, si verifica solo quando la dichiarazione di illegittimità costituzionale ricada espressamente su detta disposizione, ritrasferendo su di essa gli esiti e gli effetti dello scrutinio sulla relativa norma condotto da questa Corte.

5.– Ciò chiarito, può passarsi all'esame del merito.

Come si è già ricordato, il giudice a quo ritiene l'art. 24, comma 9, della legge reg. Umbria n. 11 del 2005, vigente *ratione temporis*, costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., poiché – statuendo che siano i comuni, anziché l'ufficio tecnico regionale competente, a rendere il parere sugli strumenti urbanistici generali e attuativi dei comuni siti in zone sismiche – si porrebbe in contrasto con quanto previsto dall'art. 89 del d.P.R. n. 380 del 2001, il quale prescrive espressamente che i comuni siti in zone dichiarate sismiche debbono richiedere il parere del competente ufficio tecnico regionale sugli strumenti urbanistici generali e particolareggiati.

La questione è fondata.

Deve essere qui ribadito quanto già affermato nella richiamata sentenza n. 68 del 2018, che ha dichiarato costituzionalmente illegittimi gli artt. 28, comma 10, e 56, comma 4, della legge reg. Umbria n. 1 del 2015 proprio perché contrastanti con l'art. 89 t.u. edilizia, qualificando espressamente quest'ultimo come norma di principio in materia di «governo del territorio» e di «protezione civile», in forza della «posizione “fondante”» che essa riveste nell'ordinamento, «attesa la rilevanza del bene protetto, che involge i valori di tutela dell'incolumità pubblica, i quali non tollerano alcuna differenziazione collegata ad ambiti territoriali» (sentenza n. 167 del 2014)» (sentenza n. 68 del 2018).

Anche l'art. 24, comma 9, della legge reg. Umbria n. 11 del 2005, prevedendo che il parere sismico sugli strumenti urbanistici attuativi sia reso dal comune, si pone dunque in contrasto con il principio fondamentale posto dall'art. 89 del d.P.R. n. 380 del 2001.

È, pertanto, costituzionalmente illegittima la norma censurata, nella parte in cui prescrive che sia il comune, anziché l'ufficio tecnico regionale competente, a rendere il parere sugli strumenti urbanistici attuativi dei comuni siti in zone sismiche. Contrariamente a quanto sembra ritenere il rimettente, la norma stessa non riguarda il parere espresso in sede di adozione degli strumenti urbanistici generali (regolato invece dall'art. 13, comma 9, della legge reg. Umbria n. 11 del 2005 e peraltro non rilevante nel giudizio a quo), il quale resta, di conseguenza, estraneo all'odierna pronuncia.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 24, comma 9, della legge della Regione Umbria 22 febbraio 2005, n. 11 (Norme in materia di governo del territorio: pianificazione urbanistica comunale), nel testo in vigore anteriormente all'abrogazione disposta dall'art. 271, comma 1, lettera p), della legge della Regione Umbria 21 gennaio 2015, n. 1 (Testo unico governo del territorio e materie correlate), nella parte in cui prevede che sia il comune, anziché l'ufficio tecnico regionale competente, a rendere il parere sugli strumenti urbanistici attuativi dei comuni siti in zone sismiche.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 novembre 2022.

F.to:

Silvana SCIARRA, Presidente

Franco MODUGNO, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 22 dicembre 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 23 novembre 2022, n. 267

Materia: impiego pubblico – assunzioni a tempo indeterminato e disciplina delle graduatorie

Parametri invocati: artt. 97, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera l), Cost.; art. 2, lettere a) e b) della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d’Aosta)

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 5, commi 9 e 10, e 18 della legge Regione Valle d’Aosta 22 dicembre 2021, n. 35 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste “Legge di stabilità regionale per il triennio 2022/2024”. Modificazioni di leggi regionali).

Esito: non fondatezza delle questioni sollevate

Estensore nota: Paola Garro

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli articoli 5, commi 9 e 10, e 18 della legge Regione Valle d’Aosta n. 35 del 2021 recante *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste (Legge di stabilità regionale per il triennio 2022/2024). Modificazioni di leggi regionali*. In considerazione della sopravvenuta abrogazione dell’impugnato art. 18 ad opera dell’art. 3, comma 2, della legge reg. Valle d’Aosta n. 22 del 2022 e della conseguente possibilità di una rinuncia al ricorso in parte qua – le parti hanno presentato, limitatamente alla disposizione abrogata, istanza congiunta di rinvio dell’udienza. Il Presidente della Corte ha disposto lo stralcio e il rinvio a nuovo ruolo della discussione del giudizio avente a oggetto il citato art. 18. Pertanto, la pronuncia in esame, verte sulla legittimità costituzionale del solo art. 5, commi 9 e 10.

Il comma 9 proroga al 31 dicembre 2022 la validità della graduatoria, in scadenza al 31 dicembre 2021, del concorso bandito dalla Regione per l’assunzione a tempo indeterminato di centralinisti dell’emergenza. Il comma 10 modifica l’art. 3, comma 7, della l.r. n. 12 /2020, consentendo l’utilizzo delle graduatorie relative a procedure selettive la cui efficacia era già stata prorogata da un precedente intervento normativo. A seguito della modifica, le graduatorie possono essere utilizzate, a scorrimento, ai fini dell’assunzione a tempo indeterminato nell’organico del Corpo valdostano dei vigili del fuoco dei soggetti idonei ammessi alla partecipazione ai corsi di cui agli articoli 42 e 46 della legge regionale 10 novembre 2009, n. 37 (Nuove disposizioni per l’organizzazione dei servizi antincendi della Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste), a condizione che l’ammissione avvenga entro il 31 dicembre 2022, e in ciò risiede la modifica apportata dalla norma impugnata che ha sostituito il previgente termine del 31 dicembre 2021.

Per il ricorrente, le norme impuginate violerebbero l’art. 97, secondo comma, Cost., in quanto, prolungando a distanza di tempo dalla loro originaria approvazione l’efficacia di graduatorie già in precedenza prorogate, non garantirebbero la perdurante attualità della professionalità dei candidati, compromettendo quindi il buon andamento dell’amministrazione regionale. Inoltre, sarebbero in contrasto con gli artt. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in relazione alla materia dell’ordinamento civile, e 2, lettere a) e b), dello statuto speciale in quanto le proroghe inciderebbero sul regime della mobilità dei dipendenti e sulle relative procedure, la cui disciplina, dettata dall’art. 30 del d.lgs. n. 165 del 2001, sarebbe ascrivibile alla competenza esclusiva statale in tema di ordinamento civile.

La Corte, riconoscendone la natura pregiudiziale, si occupa prioritariamente di valutare l'asserita violazione dei criteri di riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, respingendo le censure sollevate. I giudici ricordano che per la propria costante giurisprudenza, devono ascrivere alla materia dell'ordinamento civile gli interventi legislativi che incidono sui rapporti lavorativi in essere, mentre devono ricondursi alla materia residuale dell'organizzazione amministrativa regionale quelli che intervengono "a monte" in una fase antecedente all'instaurazione del rapporto e riguardano profili pubblicistico- organizzativi dell'impiego pubblico regionale. Le norme regionali impugnate riguardano graduatorie concorsuali e sono funzionali a consentirne l'utilizzazione ai fini dell'accesso all'impiego; pertanto, poiché disciplinano aspetti pubblicistico-organizzativi dell'impiego pubblico regionale non invadono la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, con conseguente infondatezza della violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Non fondate sono anche le asserite violazioni dell'art. 2, lettere a) e b) dello Statuto speciale poiché la competenza legislativa residuale in materia di organizzazione amministrativa del personale di cui all'art. 117, quarto comma, Cost. – in virtù della cosiddetta clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) – spetta anche alla Regione autonoma Valle d'Aosta, in quanto rappresenta, in questo specifico contesto, una forma di autonomia più ampia di quella primaria già attribuitale dall'art. 2 dello statuto speciale, che incontra, fra l'altro, il limite delle norme fondamentali di riforma economico-sociale.

Successivamente, la Corte passa ad esaminare l'asserita violazione dell'art. 97, secondo comma, Cost. dovuta, secondo il ricorrente, alla circostanza che le proroghe delle graduatorie, comportando una perdita di professionalità dei candidati, contrasterebbero con il principio del buon andamento dell'amministrazione.

Per i giudici, lo scorrimento delle graduatorie, *dapprima individuato come strumento eccezionale, ha perso con il passare del tempo tale caratteristica, per configurarsi, in molte occasioni, quale soluzione alternativa all'indizione di nuovi concorsi* (sentenze n. 273 e n. 77 del 2020). Lo scorrimento non costituisce, di per sé, una deroga al principio del pubblico concorso, giacché presuppone lo svolgimento di una selezione concorsuale (sentenza n. 126 del 2020) e può, in determinate situazioni, anche contribuire a realizzare il buon andamento della pubblica amministrazione, poiché consente di *far fronte in maniera tempestiva ed efficace alle esigenze sopravvenute* (sentenza n. 126 del 2020) *e di realizzare finalità di contenimento della spesa pubblica in relazione ai costi derivanti dall'espletamento delle nuove procedure.* (sentenza n. 5 del 2020). Lo scorrimento deve comunque essere realizzato nel contemperamento di determinate prudenze per non confliggere con il principio di buon andamento, come avverrebbe non solo quando sia mutato il contenuto professionale delle mansioni tipiche del profilo che si intende acquisire, ma anche quando la graduatoria stessa non rifletta più una valutazione attendibile dell'idoneità e della qualificazione professionale dei candidati in conseguenza delle modifiche nel frattempo introdotte nelle prove di esame e nei requisiti di partecipazione.

Per la Corte, la durata complessiva assunta dalle due graduatorie prorogate non è tale da far venir meno la professionalità dei candidati giudicati idonei, anche sul presupposto che si è in presenza di posizioni lavorative che non richiedono lo svolgimento di mansioni connotate da un'elevata professionalità che potrebbe essere soggetta a rapida obsolescenza.

SENTENZA N. 267
ANNO 2022

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Daria de PRETIS; Giudici : Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 5, commi 9 e 10, e 18 della legge della Regione Valle d'Aosta 22 dicembre 2021, n. 35, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste (Legge di stabilità regionale per il triennio 2022/2024). Modificazioni di leggi regionali», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 28 febbraio 2022, depositato in cancelleria il 4 marzo 2022, iscritto al n. 23 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 15, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste;
udito nell'udienza pubblica del 22 novembre 2022 il Giudice relatore Luca Antonini;
uditi l'avvocato dello Stato Danilo Del Gaizo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Ulisse Corea per la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste;
deliberato nella camera di consiglio del 23 novembre 2022.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 23 del 2022), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli artt. 5, commi 9 e 10, e 18 della legge reg. Valle d'Aosta n. 35 del 2021.

2.– Con successivo atto del 17 novembre 2022, le parti – in considerazione della sopravvenuta abrogazione dell'impugnato art. 18 ad opera dell'art. 3, comma 2, della legge reg. Valle d'Aosta n. 22 del 2022 e della conseguente possibilità di una rinuncia al ricorso in parte qua – hanno presentato, limitatamente alla disposizione abrogata, istanza congiunta di rinvio dell'udienza fissata per il 22 novembre 2022.

Il Presidente di questa Corte, con decreto del 18 novembre 2022, ha disposto lo stralcio e il rinvio a nuovo ruolo della discussione del giudizio avente a oggetto il citato art. 18.

3.– Le uniche censure di illegittimità costituzionale da considerare in questa sede vertono quindi sull'art. 5, commi 9 e 10, della legge reg. Valle d'Aosta n. 35 del 2021.

4.– Il comma 9 proroga al 31 dicembre 2022 la validità della graduatoria, in scadenza al 31 dicembre 2021, del concorso bandito dalla Regione per l'assunzione a tempo indeterminato di centralinisti dell'emergenza.

Il successivo comma 10 modifica l'art. 3, comma 7, della legge reg. Valle d'Aosta n. 12 del 2020, sì che lo stesso ora recita: «[l]e graduatorie di cui all'articolo 1, comma 1, della legge regionale 25 novembre 2016, n. 21 (Disposizioni in merito alla proroga dell'efficacia di graduatorie di procedure selettive pubbliche), sono utilizzate, a scorrimento, ai fini dell'assunzione a tempo indeterminato nell'organico del Corpo valdostano dei vigili del fuoco dei soggetti idonei ammessi alla partecipazione ai corsi di cui agli articoli 42 e 46 della legge regionale 10 novembre 2009, n. 37

(Nuove disposizioni per l'organizzazione dei servizi antincendi della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste), a condizione che l'ammissione avvenga» – e in ciò risiede la modifica apportata dalla norma censurata che ha sostituito il previgente termine del 31 dicembre 2021 – «entro il 31 dicembre 2022».

5.– Con il primo motivo di impugnazione, il ricorrente sostiene che tali norme violerebbero l'art. 97, secondo comma, Cost., in quanto, prolungando, ulteriormente e a notevole distanza di tempo dalla loro originaria approvazione, l'efficacia di graduatorie già in precedenza prorogate, non garantirebbero la perdurante attualità della professionalità dei candidati, compromettendo quindi il buon andamento dell'amministrazione regionale.

Con il secondo motivo di impugnazione, il ricorrente sostiene che le disposizioni censurate si pongano in contrasto, da un lato, con gli artt. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in relazione alla materia dell'ordinamento civile, e 2, lettere a) e b), dello statuto speciale e, dall'altro, con l'art. 97, secondo comma, Cost., ma per un profilo diverso da quello evidenziato nella prima censura.

Con riguardo al primo aspetto, le dedotte violazioni sussisterebbero in quanto le proroghe in discorso inciderebbero sul regime della mobilità dei dipendenti e sulle relative procedure, la cui disciplina, dettata dall'art. 30 del d.lgs. n. 165 del 2001, sarebbe ascrivibile alla suddetta competenza esclusiva statale.

Con riferimento al secondo aspetto, invece, verrebbe in rilievo la circostanza che tali proroghe consentirebbero a dipendenti privi della necessaria professionalità di transitare, in virtù della mobilità, in altre pubbliche amministrazioni, con un vulnus al buon andamento anche dell'azione di queste ultime.

6.– Invertendo l'ordine delle questioni prospettato nell'atto introduttivo, occorre muovere dalle censure che attengono all'asserita violazione dei criteri di riparto delle competenze tra Stato e regioni, che hanno natura pregiudiziale e, pertanto, devono essere esaminate, di norma, in via prioritaria (ex plurimis, sentenza n. 153 del 2021).

6.1.– Preliminarmente, va disattesa l'eccezione di inammissibilità basata dalla resistente sulla riconducibilità della disciplina delle graduatorie alla competenza residuale nella materia «ordinamento e organizzazione amministrativa regionale» e a quella statutaria nella materia «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale».

Tali argomentazioni involgono, infatti, aspetti di merito e non di ammissibilità (ex plurimis, sentenze n. 17 del 2022, n. 195 del 2021 e n. 53 del 2020).

6.2.– Nel merito, le censure statali sono prive di pregio.

6.2.1.– Secondo il costante orientamento della giurisprudenza di questa Corte, mentre gli interventi legislativi che incidono sui rapporti lavorativi in essere sono ascrivibili alla materia «ordinamento civile», si devono per converso ricondurre alla materia residuale dell'organizzazione amministrativa regionale quelli che intervengono “a monte”, in una fase antecedente all'instaurazione del rapporto, e riguardano profili pubblicistico-organizzativi dell'impiego pubblico regionale (ex plurimis, sentenze n. 84 del 2022 e n. 42 del 2021).

Sulla scorta di tale premessa, questa Corte ha quindi reiteratamente affermato che le disposizioni regionali che disciplinano i termini di utilizzabilità delle graduatorie concorsuali – le quali rappresentano il provvedimento conclusivo delle procedure selettive –, intervenendo in materia di accesso al pubblico impiego regionale, rientrano nella competenza legislativa residuale regionale relativa all'organizzazione amministrativa del personale (sentenze n. 58 e n. 42 del 2021, n. 273, n. 126 e n. 5 del 2020, n. 241 del 2018).

Le norme censurate nell'odierno giudizio hanno ad oggetto graduatorie concorsuali e sono funzionali a consentirne l'utilizzazione ai fini dell'accesso all'impiego. Esse, pertanto, attengono, sotto il profilo sia contenutistico che teleologico, ad aspetti pubblicistico-organizzativi dell'impiego pubblico regionale e non incidono sulla disciplina della mobilità dei dipendenti, che resta stabilita dalle relative disposizioni statali.

È quindi evidente che la circostanza che il personale assunto attingendo alle graduatorie in questione possa, nel corso del rapporto di lavoro così instaurato, fruire della mobilità – circostanza valorizzata dal ricorrente a fondamento della doglianza – rappresenta, al più, una conseguenza del tutto mediata e indiretta dell'intervento normativo regionale, come tale insignificante ai fini in esame: nell'individuazione della materia cui ascrivere una determinata norma, infatti, occorre considerarne ratio, finalità e contenuti, tralasciando aspetti marginali ed effetti riflessi (ex plurimis, sentenza n. 193 del 2022).

Dai rilievi svolti discende, in definitiva, che le disposizioni impugnate non invadono la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile», con la conseguente non fondatezza delle censure prospettate in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

6.2.2.– Egualmente non fondate sono le censure di violazione dell'art. 2, lettere a) e b), dello statuto speciale, poiché la competenza legislativa residuale in materia di organizzazione amministrativa del personale di cui all'art. 117, quarto comma, Cost. – in virtù della cosiddetta clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) – spetta anche alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, in quanto rappresenta, in questo specifico contesto (sentenza n. 119 del 2019), una forma di autonomia più ampia di quella primaria già attribuita dall'art. 2 dello statuto speciale, che incontra, fra l'altro, il limite delle «norme fondamentali di riforma economico-sociale» (sentenze n. 58 del 2021, n. 77 del 2020 e, nello stesso senso, anche sentenza n. 241 del 2018).

7.– Nel primo e nel secondo motivo di gravame, il ricorrente – in considerazione delle ulteriori proroghe disposte dalle norme regionali e della conseguente asserita perdita di professionalità dei candidati – deduce la violazione dell'art. 97, secondo comma, Cost., in riferimento al buon andamento, sia dell'amministrazione regionale, sia delle altre amministrazioni che potrebbero essere in futuro destinatarie, per effetto della mobilità, del personale assunto attingendo alle graduatorie de quibus.

7.1.– La resistente, nel contestare la fondatezza del primo motivo di ricorso, ne ha in limine eccepito l'inammissibilità, perché la censura governativa, da un lato, non si sarebbe confrontata con le competenze statutarie regionali e, dall'altro, risulterebbe carente di motivazione in ordine al dedotto contrasto.

Quest'ultima eccezione – che deve essere esaminata prioritariamente perché logicamente preliminare rispetto a quella concernente la mancata considerazione dei parametri statutari (sentenza n. 42 del 2021) – non può essere accolta, dal momento che l'atto introduttivo consente di cogliere con sufficiente chiarezza il nucleo essenziale della censura e la ratio del prospettato conflitto delle disposizioni impugnate con l'evocato parametro costituzionale.

Analoga sorte deve essere riservata all'eccezione basata sull'omesso esame del quadro delle competenze attribuite alla resistente dallo statuto regionale, poiché il principio fondamentale del buon andamento si impone anche alle autonomie speciali e non attiene ai criteri di riparto delle competenze legislative: non è, pertanto, necessario «uno scrutinio operato alla luce delle disposizioni statutarie, ciò che vale a esonerare il ricorrente dal fornire una specifica argomentazione al riguardo» (sentenze n. 82 e n. 52 del 2021).

7.2.– All'esame del merito è opportuno premettere, in sintesi, il quadro giurisprudenziale e normativo in cui si innestano le censure statali.

7.2.1.– Secondo la giurisprudenza di questa Corte, lo scorrimento delle graduatorie, «dapprima individuato come strumento eccezionale, ha perso con il passare del tempo tale caratteristica, per configurarsi, in molte occasioni, quale soluzione alternativa all'indizione di nuovi concorsi» (sentenze n. 273 e n. 77 del 2020).

In questa prospettiva, lo scorrimento – che non costituisce, di per sé, una deroga al principio del pubblico concorso, giacché presuppone lo svolgimento di una selezione concorsuale (sentenza n. 126 del 2020) – può, in determinate situazioni, anche contribuire a realizzare il buon andamento della pubblica amministrazione, poiché consente di «far fronte in maniera tempestiva ed efficace alle esigenze sopravvenute» (sentenza n. 126 del 2020) e di realizzare «finalità di contenimento della

spesa pubblica in relazione ai costi derivanti dall'espletamento delle nuove procedure» (sentenza n. 5 del 2020).

7.2.2.– Tuttavia, le previsioni della durata delle graduatorie concorsuali per attingere alla provvista degli idonei devono essere circondate da determinate prudenze.

In particolare, questa Corte ha affermato che lo scorrimento entra in conflitto con il principio del buon andamento, non solo quando «sia mutato il contenuto professionale delle mansioni tipiche del profilo che si intende acquisire», ma anche allorché la graduatoria già approvata non rifletta più una valutazione attendibile dell'idoneità e della qualificazione professionale dei candidati in conseguenza delle modifiche frattanto «introdotte nelle prove di esame e nei requisiti di partecipazione dei concorrenti» o, comunque, del «tempo trascorso» (sentenza n. 126 del 2020).

A quest'ultimo riguardo, inoltre, la giurisprudenza costituzionale ha anche esplicitato l'esigenza che i termini temporali di efficacia delle graduatorie rimangano contenuti entro limiti ragionevoli, in modo da evitare che «la graduatoria già approvata cessi di rispecchiare una valutazione attendibile dell'idoneità dei concorrenti e della qualificazione professionale necessaria per ricoprire l'incarico» (ancora sentenza n. 126 del 2020).

7.2.3.– È opportuno altresì osservare che il legislatore statale – le cui scelte in materia possono «contribuire a enucleare e a definire» i contorni del principio di buon andamento che le regioni devono comunque rispettare nell'esercizio della propria competenza (sentenza n. 126 del 2020) – con l'art. 1, comma 362, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), nella sua formulazione originaria, ha prorogato sino al 30 settembre 2019 la validità di graduatorie sensibilmente risalenti, in quanto approvate dal 1° gennaio 2010.

Tuttavia, va anche precisato che il reclutamento è stato subordinato al rispetto di rigorose prescrizioni e che tale disciplina è stata, in ogni caso, finalizzata a ripristinare gradualmente la regola generale, allora vigente, della durata triennale della validità delle graduatorie.

La suddetta disciplina transitoria è stata poi riprodotta, con modifiche che non vengono qui in rilievo, nel comma 147 dell'art. 1 della legge n. 160 del 2019, che, come questa Corte ha chiarito (sentenza n. 126 del 2020), si iscrive in un intervento normativo «volto a ridefinire in maniera rigorosa i limiti temporali per l'utilizzo delle graduatorie dei concorsi pubblici» e a circoscriverne contestualmente la validità, a regime, al più ristretto lasso temporale di due anni dalla loro approvazione (art. 1, comma 149, della stessa legge n. 160 del 2019).

7.3.– È nel descritto contesto giurisprudenziale e normativo che devono essere scrutinate le censure governative, incentrate sull'eccessiva durata – tale, in tesi, da avere fatto disperdere la professionalità degli idonei – complessivamente assunta dalle due graduatorie prorogate, anche se solo di un anno, dalle disposizioni impugnate.

7.4.– Le questioni non sono fondate.

7.5.– Prendendo le mosse dal comma 9 dell'art. 5 della legge reg. Valle d'Aosta n. 35 del 2021, occorre, anzitutto, rilevare che questa disposizione ha prorogato al 31 dicembre 2022 una graduatoria concorsuale, che risulta approvata nel 2017, relativa a un bando, adottato con provvedimento dirigenziale del 3 ottobre 2016, per l'assunzione di dodici operatori specializzati nel profilo di centralinista dell'emergenza.

Benché di entità non trascurabile, la durata complessiva assunta da detta graduatoria non è tale, in questa specifica fattispecie, da pregiudicare la professionalità dei candidati giudicati idonei.

In primo luogo, va infatti rilevato che si è in presenza di una posizione lavorativa che non richiede lo svolgimento di mansioni connotate da un'elevata professionalità e che, in quanto tale, sarebbe stata soggetta a rapida obsolescenza.

In secondo luogo, va considerato che il bando prima menzionato, nel prevedere l'utilizzabilità della graduatoria in questione per la copertura degli altri posti di centralinista che si sarebbero resi vacanti nel termine triennale di validità per essa stabilito, la subordina alla frequenza di un apposito corso di formazione e, quindi, al superamento di un esame finale (art. 20, comma 5, del bando).

Tali condizioni devono ritenersi ancora attuali, perché la norma di proroga censurata non può che essere interpretata nel senso che, richiamando il bando di concorso che l'ha originata, implicitamente ne presupponga il rispetto anche nel caso di perdurante utilizzazione della graduatoria.

La proroga dettata dall'art. 5, comma 9, della legge reg. Valle d'Aosta n. 35 del 2021 non si pone quindi in contrasto con l'esigenza di una perdurante attualità delle capacità professionali del personale da assumere.

7.6.– Alla stessa conclusione si deve pervenire con riguardo al comma 10 del medesimo art. 5, che consente l'utilizzo, ai fini dell'assunzione nel Corpo valdostano dei vigili del fuoco, delle graduatorie di cui all'art. 1, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 21 del 2016, purché i candidati idonei da assumere siano ammessi, entro il 31 dicembre 2022, a partecipare a uno specifico corso, restando l'assunzione stessa subordinata al superamento di un esame finale teorico-pratico.

7.6.1.– Va peraltro precisato che si tratta di graduatorie potenzialmente risalenti anche al dicembre del 2013.

In virtù, infatti, di distinte proroghe disposte dal richiamato art. 1, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 21 del 2016, come successivamente modificato, l'efficacia delle graduatorie «in corso di validità» alla data della sua entrata in vigore (il 7 dicembre 2016), e quindi approvate nel triennio precedente (art. 41, comma 6, secondo periodo, della legge della Regione Valle d'Aosta 23 luglio 2010, n. 22, recante «Nuova disciplina dell'organizzazione dell'Amministrazione regionale e degli enti del comparto unico della Valle d'Aosta. Abrogazione della legge regionale 23 ottobre 1995, n. 45, e di altre leggi in materia di personale»), è stata prorogata, dapprima, al 31 dicembre 2017 e, quindi, al 31 dicembre 2018.

Poco prima che scadesse quest'ultimo termine, il legislatore regionale ha poi introdotto una nuova proroga, aggiungendo al citato comma 1 un secondo periodo, con il quale ha disposto, per quanto qui rileva, che, fino al completamento delle procedure di assunzione a tempo indeterminato negli organici del Corpo valdostano dei vigili del fuoco degli idonei ammessi alla partecipazione al sopra menzionato corso, «[r]esta ferma la vigenza delle relative graduatorie» (art. 19, comma 1, della legge della Regione Valle d'Aosta 26 novembre 2018, n. 9, recante «Assestamento del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2018 e secondo provvedimento di variazione al bilancio di previsione della Regione per il triennio 2018/2020»).

Infine, con l'art. 3, comma 7, della legge reg. Valle d'Aosta n. 12 del 2020, è stato introdotto il termine del 31 dicembre 2021, poi sostituito dalla disposizione impugnata con quello del 31 dicembre 2022, per l'ammissione al più volte citato corso ed è stato consentito lo scorrimento delle graduatorie in favore degli idonei che sarebbero stati ammessi a parteciparvi entro tale termine.

7.6.2.– Dalla sequenza normativa descritta emerge quindi, come anticipato, che sono state rese ultrattive graduatorie risalenti anche a nove anni prima.

È, questo, un lasso temporale particolarmente significativo, la cui ampiezza può indubbiamente porsi in potenziale contrasto con i principi affermati dalla giurisprudenza di questa Corte e anche, perlomeno parzialmente, con le scelte statali, nell'ambito delle quali la ricordata proroga ha assunto sì una durata simile, ma con l'intento di chiudere una determinata fase transitoria e stabilire a regime nuove regole più stringenti limitando a due anni la validità delle graduatorie.

Del resto, una durata eccessiva della validità temporale delle graduatorie, oltre a quanto già rilevato (supra, punto 7.2.2.), finisce anche per precludere a un'ampia platea di soggetti, normalmente più giovani, la possibilità di prendere parte a nuove selezioni concorsuali.

7.6.3.– Nondimeno, nel caso delle graduatorie in esame, va considerata la specificità della situazione di fatto e normativa che ha caratterizzato l'ulteriore proroga di un anno disposta dalla norma censurata.

In particolare, non appare implausibile quanto affermato dalla Regione, in ordine «all'urgente fabbisogno di personale» – inerente a settori cruciali per la «gestione delle criticità del territorio montano regionale» –, «aggravatosi in seguito alla sospensione dello svolgimento delle procedure concorsuali e delle assunzioni nel periodo della pandemia da COVID-19»; ciò in quanto vanno considerate le peculiarità della fattispecie, che implica anche la verifica dell'idoneità psicofisica e del

possesso dei requisiti di idoneità allo svolgimento del servizio tramite accertamenti sanitari, i quali evidentemente presuppongono contatti interpersonali.

Assume, infatti, un peso certamente significativo la circostanza che l'utilizzazione delle graduatorie è condizionata al superamento del percorso previsto dagli artt. 42 e 46 della legge reg. Valle d'Aosta n. 37 del 2009.

Tale legge disciplina i servizi antincendi sul territorio regionale e, al comma 5 del citato art. 42, stabilisce che ai fini dell'assunzione nel Corpo valdostano dei vigili del fuoco è necessario che i vincitori del concorso frequentino, con esito positivo, il corso di cui al successivo art. 46.

Quest'ultima disposizione, a sua volta, stabilisce che la stessa ammissione al corso in discussione presuppone, come anticipato, la preventiva verifica, mediante specifici accertamenti sanitari, sia dell'idoneità psicofisica, sia del possesso dei requisiti attitudinali allo svolgimento delle mansioni (comma 5, che richiama il precedente art. 31) e detta, quindi, puntuali prescrizioni in merito alla partecipazione ad esso, disponendo l'esclusione di coloro che abbiano accumulato un determinato numero di assenze (comma 3).

Infine, l'art. 46 in esame ribadisce e precisa che l'assunzione è subordinata al superamento dell'esame di fine corso, sia teorico che pratico (comma 2).

A ciò va aggiunto che il corso de quo è organizzato tramite la Scuola regionale antincendi, ovvero l'istituzione specificamente deputata alla formazione del personale del Corpo valdostano dei vigili del fuoco e che, come si evince dai lavori preparatori alla legge reg. Valle d'Aosta n. 37 del 2009, è stata istituita al precipuo scopo di «qualificare sempre di più la professionalità» del personale e di «specializzare il momento formativo, utilizzando anche esperienze sviluppatesi a livello internazionale» e tenendo conto delle caratteristiche orografiche del territorio valdostano.

È quindi vero che il complessivo arco temporale di efficacia delle graduatorie, per effetto della loro ulteriore proroga, ha raggiunto un limite che può essere tollerato solo nello specifico contesto appena tratteggiato, nel quale una siffatta durata è bilanciata da prescrizioni idonee ad assicurare una efficace valutazione delle perduranti capacità professionali del personale interessato e, quindi, tali da far escludere la dedotta compromissione del principio del buon andamento.

7.7.– Le argomentazioni che precedono consentono anche di escludere la fondatezza della ulteriore censura riferita alla mobilità del personale regionale in discorso.

In proposito, va aggiunto, peraltro, che ulteriori previsioni contribuiscono a scongiurare gli effetti pregiudizievoli paventati dal ricorrente, ove si consideri, in primo luogo, che l'art. 30, comma 1-bis, del d.lgs. 165 del 2001 dispone che le amministrazioni di destinazione provvedono alla riqualificazione dei dipendenti la cui domanda di trasferimento sia stata accolta, e ciò anche eventualmente predisponendo percorsi specifici o settoriali di formazione tramite la Scuola nazionale dell'amministrazione. In secondo luogo, con specifico riferimento al Corpo valdostano dei vigili del fuoco, che l'art. 232 del decreto legislativo 13 ottobre 2005, n. 217 (Ordinamento del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco a norma dell'articolo 2 della legge 30 settembre 2004, n. 252), subordina la mobilità, verso il corrispondente Corpo nazionale, del personale appartenente ai ruoli operativi in possesso del prescritto titolo di studio, oltre che all'assenso dell'amministrazione di destinazione, anche alla verifica dei requisiti richiesti dal decreto medesimo e all'accertamento della compatibilità dei percorsi formativi già espletati.

7.8.– Anche le questioni promosse in riferimento all'art. 97, secondo comma, Cost. devono, in definitiva, essere dichiarate non fondate.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separata pronuncia la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale per le quali è stato disposto il rinvio a nuovo ruolo;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, commi 9 e 10, della legge della Regione Valle d'Aosta 22 dicembre 2021, n. 35, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste (Legge di

stabilità regionale per il triennio 2022/2024). Modificazioni di leggi regionali», promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 97, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, nonché all'art. 2, lettere a) e b), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 novembre 2022.

F.to:

Daria de PRETIS, Presidente

Luca ANTONINI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 22 dicembre 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 1° dicembre 2022, n. 268

Materia: armonizzazione dei bilanci pubblici

Parametri invocati: art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in relazione all'art. 42, commi 12 e 14, e all'Allegato 4/2, principi contabili applicati di cui ai paragrafi 9.2.26 e 9.2.28, 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 artt. 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42).

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: legge reg. Molise n. 17 del 2020 (Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2019), e, in particolare, la Tabella 1 contenuta nell'Allegato 30 alla medesima legge e la legge reg. Molise n. 3 del 2021

Esito:

- 1) illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, lettera dd), della legge della Regione Molise 30 dicembre 2020, n. 17 (Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2019) e del relativo Allegato 30 (Relazione al Conto del Bilancio e alla gestione economico patrimoniale, contenente anche la nota informativa sugli strumenti finanziari derivati della Regione), nella parte in cui dispongono le modalità di copertura del disavanzo di amministrazione derivante dalla gestione dell'esercizio 2019;
- 2) illegittimità costituzionale della legge della Regione Molise 4 maggio 2021, n. 3 (Bilancio di previsione pluriennale per il triennio 2021-2023).

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

Nel primo dei due ricorsi proposti, il ricorrente evidenzia che dai dati della Tabella 1, contenuta nell'Allegato 30 (Relazione al Conto del Bilancio e alla gestione economico patrimoniale, contenente anche la nota informativa sugli strumenti finanziari derivati della Regione) approvato con l'art. 12 della legge reg. Molise n. 17 del 2020, relativa alla «Verifica ripiano componenti del disavanzo al 31 dicembre 2018», risulta un peggioramento del disavanzo pari a euro 21.740.555,10, corrispondente alla differenza tra il disavanzo registrato nel rendiconto 2019 (pari a euro 533.485.728,21) e quello accertato con il rendiconto 2018 (pari a euro 511.745.173,11). A suo giudizio, tale Tabella sarebbe costituzionalmente illegittima perché in contrasto con l'art. 42, commi 12 e 14, del d.lgs. n. 118 del 2011, e con l'Allegato 4/2, principi contabili applicati contenuti nei paragrafi 9.2.26 e 9.2.28 del medesimo decreto, che individuano le modalità di determinazione del risultato di amministrazione con specifico riferimento ai disavanzi. La corretta applicazione dei suddetti principi contabili, avrebbe imposto che – in caso di approvazione del rendiconto in termini – le quote di disavanzo applicate all'esercizio 2019 del bilancio di previsione 2019-2021, e non recuperate (pari a euro 19.647.433,60), fossero interamente applicate all'esercizio 2020, in aggiunta alle quote di recupero previste dai piani di rientro per tale esercizio (pari a euro 19.734.165,28). L'eventuale ulteriore disavanzo, invece, avrebbe potuto essere applicato negli esercizi considerati nel bilancio di previsione, in ogni caso non oltre la durata della consiliatura. Tuttavia, in considerazione della tardiva approvazione del rendiconto (essendo l'esercizio 2020 ormai concluso), il ricorrente ritiene che la quota di disavanzo applicata al 2019, non recuperata né nell'anno di riferimento né nel corso del 2020, nonché l'ulteriore disavanzo emerso in corso di gestione, avrebbero dovuto essere

applicati per intero nel 2021 e non negli esercizi successivi, in aggiunta alle quote di recupero previste dai piani di rientro per tale esercizio. Di conseguenza, non sarebbero correttamente determinati i risultati riportati nelle Tabelle allegata alla Relazione sulla gestione, relative alla composizione e alle modalità di ripiano del risultato di amministrazione, di cui al principio contabile applicato contenuto nel paragrafo 13.10.3 dell'Allegato 4/1 al d.lgs. n. 118 del 2011. L'Avvocatura generale dello Stato afferma inoltre che le criticità indicate sarebbero superabili «solo se la Regione sostituisse, in sede di bilancio di previsione 2021-2023, oppure nella prima legge di variazione utile, le suddette tabelle della Relazione sulla gestione allegata al rendiconto 2019, quantificando in euro 21.740.555,10 la quota di disavanzo al 31/12/2019 derivante dalla gestione 2019 e modificando le tabelle medesime in maniera conforme a quanto finora indicato al fine di consentire l'applicazione del principio applicato "9.2.28" dell'Allegato 4/2 del d.lgs. n. 118/2011».

Per quanto concerne, invece, il secondo ricorso, la difesa erariale evidenzia che le Tabelle relative alla composizione e alla copertura del disavanzo presunto rappresentate nella Nota integrativa, contenuta a sua volta nell'Allegato 16, approvato dall'art. 2, comma 1, lettera p), della legge reg. Molise n. 3 del 2021, avrebbero erroneamente riportato le quote di ripiano del disavanzo emerso nel corso dell'esercizio 2019, imputandole a tutti gli esercizi considerati dal bilancio di previsione, così violando il principio, più volte ribadito dalla giurisprudenza costituzionale, sulla tempistica delle modalità di copertura del disavanzo. La legge reg. Molise n. 3 del 2021, contravvenendo ai principi contabili stabiliti dal d.lgs. n. 118 del 2011, precisamente all'art. 42, commi 12 e 14, e all'Allegato 4/2, principi contabili applicati di cui ai paragrafi 9.2.26 e 9.2.28, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., producendo effetti in termini di «errate registrazioni contabili riguardanti l'intero bilancio di previsione ed i suoi allegati».

Data la evidente connessione dei due giudizi, concernenti norme regionali che disciplinano le modalità di rientro dal disavanzo dell'esercizio 2019, censurate in riferimento al medesimo parametro costituzionale, essi sono stati riuniti e decisi con un'unica pronuncia.

Successivamente alla proposizione dei ricorsi, la Regione Molise, in data 29 dicembre 2021, ha approvato le leggi regionali n. 6 e n. 7. Per effetto del disavanzo accertato al 31 dicembre 2020 – pari a euro 494.258.381,92 che, rispetto al disavanzo al 31 dicembre 2019 (pari a euro 533.485.728,21), segna un recupero di euro 39.227.346,29 – la legge reg. Molise n. 7 del 2021 ha modificato le modalità di ripiano del disavanzo emerso nel 2019, applicandolo per intero al 2021. Tale circostanza è confermata anche dalla successiva legge della Regione Molise 24 maggio 2022, n. 9 (Bilancio di previsione pluriennale per il triennio 2022-2024), che attesta un disavanzo presunto al 31 dicembre 2021 pari a euro 452.496.381,54, con un recupero nel 2021 di euro 41.762.000,36, rispetto al disavanzo accertato dal rendiconto 2020 (pari a euro 494.258.381,92), sufficiente a ripianare per intero la quota di disavanzo 2019 non ancora ripianata nel 2020 (pari a euro 154.252,59), nonché il maggiore disavanzo emerso sempre nel 2019 (pari a euro 21.740.555,10), con un miglioramento di euro 44.542,03 rispetto all'obiettivo da piano di rientro.

Secondo la Corte, le modificazioni apportate dal legislatore regionale non possono ritenersi soddisfattive delle pretese del ricorrente, nonostante abbiano rimodulato i tempi del ripiano del disavanzo nel senso auspicato nel ricorso. A suo giudizio, la valutazione sulla copertura, ai fini della cessazione della materia del contendere, deve essere condotta scrupolosamente, in termini di attendibilità. Anche la Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Molise, nella relazione sulla parifica del rendiconto 2020 ha riscontrato numerosi profili di problematicità non tanto sulla capacità della Regione Molise di ripianare una maggiore quota di disavanzo, quanto sulle modalità di copertura. Pertanto, il richiamato ius superveniens, per la tardività con cui è stato approvato nonché per i rilievi formulati dalla Corte dei conti, non è supportato da elementi idonei a far ritenere attendibile la copertura nel corso del 2021 del maggiore disavanzo dichiarato e, quindi, a ritenere soddisfattive le modifiche intervenute ai fini della cessazione della materia del contendere.

Quanto alla mancata applicazione medio tempore delle norme impugnate, deve osservarsi che la modifica da parte del richiamato ius superveniens decorre dal 31 dicembre 2021 e quindi interviene non solo a esercizio pressoché concluso, ma soprattutto a ben sette mesi di distanza dall'entrata in

vigore della legge reg. Molise n. 3 del 2021. Pertanto, l'esame delle questioni deve comunque compiersi con riferimento alla versione originaria delle norme impugnate. Infatti, anche a prescindere dalla verifica del carattere satisfattivo delle modifiche introdotte, l'assenza di deduzioni sulla mancata applicazione medio tempore delle norme impugnate, «anche in considerazione del tempo di vigenza (sette mesi), esclude la cessazione della materia del contendere (da ultimo, sentenza n. 187 del 2022)» (sentenza n. 235 del 2022, nonché, nello stesso senso, ex multis, sentenze n. 240 del 2022 e n. 246 del 2021).

La Corte ha in primo luogo ritenuto fondata la questione promossa nei confronti dell'art. 12, comma 1, lettera dd), della legge reg. Molise n. 17 del 2020, nella parte in cui dispone il ripiano del disavanzo di amministrazione non recuperato nel corso dell'esercizio 2019, nonché dell'ulteriore disavanzo emerso nel medesimo anno in più esercizi.

Come evidenziato dal ricorrente, i principi contabili applicati contenuti nei paragrafi 9.2.26 e 9.2.28 dell'Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011 disciplinano gli effetti della «tardiva approvazione» del rendiconto di un esercizio, che, in quanto tale, «non consente l'applicazione del disavanzo al bilancio dell'esercizio successivo a quello in cui il disavanzo si è formato».

Da tali principi consegue che, in caso di approvazione tardiva, il disavanzo di amministrazione non ripianato in corso di esercizio, nonché l'eventuale ulteriore disavanzo emerso, sono ripianati applicandoli per l'intero importo all'esercizio in corso di gestione.

In proposito la Corte ha di recente ricordato che «[q]uando l'ente non abbia approvato il rendiconto di un determinato esercizio e non abbia recuperato il relativo disavanzo presunto entro quello successivo, è tenuto a ripianarlo per intero nell'esercizio in cui il disavanzo effettivo emerge, rimanendo preclusa la possibilità di considerarlo un "nuovo" disavanzo, cui applicare il ripiano triennale» (sentenza n. 246 del 2021).

Tale è la situazione verificatasi per l'esercizio finanziario 2019 della Regione Molise, il cui rendiconto non è stato approvato dal Consiglio regionale né entro il 30 settembre 2020, termine eccezionale in vigore nell'anno 2020 per l'emergenza epidemiologica da COVID-19, né nel successivo tempo utile a consentire, mediante variazioni al bilancio dell'esercizio 2020, l'adozione delle misure di recupero del disavanzo 2019. L'approvazione del rendiconto 2019 e del relativo disavanzo è, infatti, avvenuta soltanto a esercizio concluso, ossia il 30 dicembre 2020 e, pertanto, essendo tardiva, il disavanzo non ripianato, nonché l'ulteriore disavanzo emerso, non potevano che essere oggetto di recupero «per l'intero importo [ne]ll'esercizio in corso di gestione», ossia l'esercizio 2021, in base ai citati principi contabili applicati contenuti nei paragrafi 9.2.26 e 9.2.28.

La legge reg. Molise n. 17 del 2020 ha accertato un disavanzo al 31 dicembre 2019 pari a euro 533.485.728,21 aumentato, rispetto a quanto accertato nel 2018, di euro 21.740.555,10, cifra che corrisponde al maggiore disavanzo emerso in corso di gestione 2019. L'approvazione tardiva del rendiconto relativo al 2019 ha di fatto reso impossibile non solo applicare il disavanzo non ripianato (pari a euro 19.647.433,60) al primo esercizio del bilancio di previsione dell'esercizio in corso di gestione (ossia 2020), ma ha anche "consumato" la possibilità di ripianare l'ulteriore disavanzo (pari a euro 21.740.555,10) negli esercizi considerati del bilancio di previsione.

Da ciò deriva che l'intero ammontare di disavanzo non ripianato nel 2019 avrebbe dovuto essere applicato, per intero, all'esercizio 2021, ai sensi di quanto prescrive il combinato dei richiamati principi contabili applicati di cui ai paragrafi 9.2.26 e 9.2.28, a loro volta espressione della esigenza di armonizzare i bilanci pubblici quanto allo specifico profilo della disciplina del disavanzo di amministrazione e della uniformità dei tempi del suo ripiano (ex multis, sentenze n. 246 e n. 235 del 2021). Le previsioni regionali impugnate, pertanto, si pongono in contrasto con l'evocato art. 42, commi 12 e 14, del d.lgs. n. 118 del 2011 e, di conseguenza, violano l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che prevede la competenza legislativa esclusiva dello Stato in tema di armonizzazione dei bilanci pubblici.

In considerazione di ciò la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, lettera dd), della legge reg. Molise n. 17 del 2020 e dell'Allegato 30 (Relazione al Conto del Bilancio e alla gestione economico patrimoniale, contenente anche la nota informativa sugli strumenti

finanziari derivati della Regione), nella parte in cui dispongono le modalità di copertura del disavanzo derivante dalla gestione dell'esercizio 2019.

La Corte ha altresì ritenuto fondata anche la questione promossa nei confronti della legge reg. Molise n. 3 del 2021, incentrata sempre sulle modalità di ripiano del disavanzo non recuperato ed emerso nel corso del 2019.

Le Tabelle relative alla composizione e alla copertura del disavanzo, rappresentate nell'Allegato 16 contenente la Nota integrativa, approvato con l'art. 2, comma 1, lettera p), della legge reg. Molise n. 3 del 2021, applicano al 2021 la quota di disavanzo non ripianato relativa al 2019, e derivante da precedenti piani di rientro nonché da anticipazioni di liquidità mentre, il maggiore disavanzo generato dalla gestione 2019 (pari a euro 21.740.555,10) viene applicato in parte nel 2022 (per una quota pari a euro 11.740.555,10) e in parte al 2023 (per la rimanente quota pari a euro 10.000.000,00), giusta deliberazione della Giunta regionale del 29 marzo 2021, n. 60, con cui la Regione ha approvato il piano di rientro.

La corretta applicazione dei principi contabili di cui all'art. 42, commi 12 e 14, nonché dei principi contabili applicati contenuti nei paragrafi 9.2.26 e 9.2.28 dell'Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011 impone che alla quota di disavanzo da ripianare per il 2021 debba aggiungersi per intero quanto non recuperato nel 2019. Pertanto, l'ammontare di disavanzo da ripianare nel 2021 avrebbe dovuto includere, oltre alla quota da recuperare in quell'esercizio, in attuazione delle previsioni dei precedenti piani di rientro (pari a euro 19.822.650,66), anche l'intero disavanzo non ripianato nel 2019 (pari a euro 41.387.988,70). Da ciò consegue che l'intero bilancio di previsione 2021, di cui alla impugnata legge regionale n. 3 del 2021, risulta sottostimato quanto all'importo del disavanzo da recuperare, che va iscritto «prima di tutte le spese» (art. 42, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011).

Secondo la Corte, la modifica delle modalità di ripiano intervenuta ad esercizio quasi ultimato è sintomatica di una condotta contraria ai principi in tema di sana gestione finanziaria, necessariamente tendente all'equilibrio del bilancio. A suo giudizio, «il principio dell'equilibrio tendenziale del bilancio è un “precepto dinamico della gestione finanziaria [il quale] consiste nella continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche”. Anche per la Regione Molise vale dunque la doverosità dell'adozione di “appropriate variazioni del bilancio di previsione, in ordine alla cui concreta configurazione permane la discrezionalità dell'amministrazione nel rispetto del principio di priorità dell'impiego delle risorse disponibili per le spese obbligatorie e, comunque, per le obbligazioni perfezionate, in scadenza o scadute” (sentenza n. 250 del 2013)».

Pertanto, per la Corte, l'illegittima applicazione dei principi contabili sul ripiano del disavanzo accumulato nell'esercizio 2019, pregiudicando la correttezza e l'attendibilità dei valori contabili presi a riferimento per la costruzione degli equilibri degli esercizi successivi, e ponendosi conseguentemente in insanabile contrasto rispetto «[al]l'inderogabile principio di continuità tra gli esercizi finanziari [...] che richiede il collegamento genetico tra i bilanci secondo la loro sequenza temporale» (sentenza n. 274 del 2017), comporta l'illegittimità costituzionale dell'intera legge reg. Molise n. 3 del 2021

SENTENZA N. 268
ANNO 2022

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Silvana SCIARRA; Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale della legge della Regione Molise 30 dicembre 2020, n. 17 (Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2019), e, in particolare, della Tabella 1 contenuta nell'Allegato 30 alla medesima legge, e della legge della Regione Molise 4 maggio 2021, n. 3 (Bilancio di previsione pluriennale per il triennio 2021-2023), e, in particolare, delle Tabelle contenute nella Nota integrativa (Allegato 16), di cui all'art. 2, comma 1, lettera p), della medesima legge, promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi notificati il 1°-8 marzo 2021 e il 5 luglio 2021, depositati in cancelleria il 4 marzo 2021 e il 13 luglio 2021, iscritti, rispettivamente, ai numeri 15 e 36 del registro ricorsi 2021 e pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica numeri 13 e 35, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visti gli atti di costituzione della Regione Molise;
udito nell'udienza pubblica del 29 novembre 2022 il Giudice relatore Angelo Buscema;
uditi l'avvocato dello Stato Gianna Galluzzo per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Massimo Luciani e Claudia Angiolini per la Regione Molise;
deliberato nella camera di consiglio del 1° dicembre 2022.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato con separati ricorsi indicati in epigrafe (registro ricorsi n. 15 e n. 36 del 2021), rispettivamente, la legge reg. Molise n. 17 del 2020 e la legge reg. Molise n. 3 del 2021, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in relazione all'art. 42, commi 12 e 14, del d.lgs. n. 118 del 2011 e all'Allegato 4/2, principi contabili applicati di cui ai paragrafi 9.2.26 e 9.2.28 del medesimo decreto.

1.1.– Con riferimento al primo ricorso (registro ricorsi n. 15 del 2021), la difesa erariale evidenzia che dai dati della Tabella 1, contenuta nell'Allegato 30 (Relazione al Conto del Bilancio e alla gestione economico patrimoniale, contenente anche la nota informativa sugli strumenti finanziari derivati della Regione) approvato con l'art. 12 della legge reg. Molise n. 17 del 2020, relativa alla «Verifica ripiano componenti del disavanzo al 31 dicembre 2018», risulta un peggioramento del disavanzo pari a euro 21.740.555,10, corrispondente alla differenza tra il disavanzo registrato nel rendiconto 2019 (pari a euro 533.485.728,21) e quello accertato con il rendiconto 2018 (pari a euro 511.745.173,11).

Deduce il ricorrente che la richiamata Tabella 1 sarebbe costituzionalmente illegittima perché in contrasto con l'art. 42, commi 12 e 14, del d.lgs. n. 118 del 2011, e con l'Allegato 4/2, principi contabili applicati contenuti nei paragrafi 9.2.26 e 9.2.28 del medesimo decreto, che individuano le modalità di determinazione del risultato di amministrazione con specifico riferimento ai disavanzi.

La corretta applicazione dei suddetti principi contabili, avrebbe imposto che – in caso di approvazione del rendiconto in termini – le quote di disavanzo applicate all’esercizio 2019 del bilancio di previsione 2019-2021, e non recuperate (pari a euro 19.647.433,60), fossero interamente applicate all’esercizio 2020, in aggiunta alle quote di recupero previste dai piani di rientro per tale esercizio (pari a euro 19.734.165,28). L’eventuale ulteriore disavanzo, invece, avrebbe potuto essere applicato negli esercizi considerati nel bilancio di previsione, in ogni caso non oltre la durata della consiliatura.

Tuttavia, data la tardiva approvazione del rendiconto, essendo l’esercizio 2020 ormai concluso, afferma il Presidente del Consiglio dei ministri che la quota di disavanzo applicata al 2019 (pari a euro 19.647.433,60), non recuperata né nell’anno di riferimento né nel corso del 2020, nonché l’ulteriore disavanzo emerso in corso di gestione (pari a euro 21.740.555,10), avrebbero dovuto essere applicati per intero nel 2021 e non negli esercizi successivi, in aggiunta alle quote di recupero previste dai piani di rientro per tale esercizio (pari a euro 19.822.650,66). Di conseguenza, non sarebbero correttamente determinati i risultati riportati nelle Tabelle allegate alla Relazione sulla gestione, relative alla composizione e alle modalità di ripiano del risultato di amministrazione, di cui al principio contabile applicato contenuto nel paragrafo 13.10.3 dell’Allegato 4/1 al d.lgs. n. 118 del 2011.

L’Avvocatura generale dello Stato afferma inoltre che le criticità indicate sarebbero superabili «solo se la Regione sostituisse, in sede di bilancio di previsione 2021-2023, oppure nella prima legge di variazione utile, le suddette tabelle della Relazione sulla gestione allegata al rendiconto 2019, quantificando in euro 21.740.555,10 la quota di disavanzo al 31/12/2019 derivante dalla gestione 2019 e modificando le tabelle medesime in maniera conforme a quanto finora indicato [...] al fine di consentire l’applicazione del principio applicato “9.2.28” dell’Allegato 4/2 del d.lgs. n. 118/2011».

1.2.– Quanto al secondo ricorso (registro ricorsi n. 36 del 2021), la difesa erariale evidenzia che le Tabelle relative alla composizione e alla copertura del disavanzo presunto rappresentate nella Nota integrativa, contenuta a sua volta nell’Allegato 16, approvato dall’art. 2, comma 1, lettera p), della legge reg. Molise n. 3 del 2021, avrebbero erroneamente riportato le quote di ripiano del disavanzo emerso nel corso dell’esercizio 2019, imputandole a tutti gli esercizi considerati dal bilancio di previsione, così violando il principio, più volte ribadito dalla giurisprudenza costituzionale, sulla tempistica delle modalità di copertura del disavanzo.

La legge reg. Molise n. 3 del 2021, contravvenendo ai principi contabili stabiliti dal d.lgs. n. 118 del 2011, precisamente all’art. 42, commi 12 e 14, e all’Allegato 4/2, principi contabili applicati di cui ai paragrafi 9.2.26 e 9.2.28, violerebbe l’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., producendo effetti in termini di «errate registrazioni contabili riguardanti l’intero bilancio di previsione ed i suoi allegati».

2.– In ragione della evidente connessione dei due giudizi, aventi ad oggetto norme regionali che disciplinano le modalità di rientro dal disavanzo dell’esercizio 2019, censurate in riferimento al medesimo parametro costituzionale, essi devono essere riuniti e decisi con un’unica pronuncia.

3.– In via preliminare, va rilevato che, successivamente alla proposizione dei ricorsi, la Regione Molise, in data 29 dicembre 2021, ha approvato le leggi regionali n. 6 e n. 7.

Per effetto del disavanzo accertato al 31 dicembre 2020 – pari a euro 494.258.381,92 che, rispetto al disavanzo al 31 dicembre 2019 (pari a euro 533.485.728,21), segna un recupero di euro 39.227.346,29 – la legge reg. Molise n. 7 del 2021, in linea con quanto sostenuto dalla difesa regionale nelle memorie depositate il 20 e 21 dicembre 2021, ha modificato le modalità di ripiano del disavanzo emerso nel 2019, applicandolo per intero al 2021.

Tale circostanza è confermata anche dalla successiva legge della Regione Molise 24 maggio 2022, n. 9 (Bilancio di previsione pluriennale per il triennio 2022-2024), che attesta un disavanzo presunto al 31 dicembre 2021 pari a euro 452.496.381,54, con un recupero nel 2021 di euro 41.762.000,36, rispetto al disavanzo accertato dal rendiconto 2020 (pari a euro 494.258.381,92), sufficiente a ripianare per intero la quota di disavanzo 2019 non ancora ripianata nel 2020 (pari a euro

154.252,59), nonché il maggiore disavanzo emerso sempre nel 2019 (pari a euro 21.740.555,10), con un miglioramento di euro 44.542,03 rispetto all'obiettivo da piano di rientro.

3.1.– Deve dunque verificarsi il rilievo delle richiamate sopravvenienze normative, che incidono sulle norme oggetto del presente giudizio e che non sono state impugnate dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Per costante giurisprudenza di questa Corte, una modificazione della disposizione impugnata in un giudizio in via principale determina la cessazione della materia del contendere quando sussistono, al contempo, due condizioni: il carattere soddisfacente delle pretese avanzate con il ricorso e la mancata applicazione della previsione in esame (ex multis, sentenze n. 242, n. 200 e n. 92 del 2022).

3.1.1.– Anzitutto, le modificazioni apportate dal legislatore regionale non possono ritenersi soddisfacenti delle pretese del ricorrente, nonostante abbiano rimodulato i tempi del ripiano del disavanzo nel senso auspicato nel ricorso.

Questa Corte, anche di recente, ha affermato che la valutazione sulla copertura, ai fini della cessazione della materia del contendere, deve essere condotta scrupolosamente, in termini di attendibilità (ex plurimis, sentenza n. 106 del 2021).

Coglie nel segno l'Avvocatura generale dello Stato nell'affermare che la tardiva approvazione dell'assestamento, a conclusione dell'esercizio 2021, non garantisce la copertura del disavanzo 2019 nel corso dell'esercizio 2021.

In proposito deve rilevarsi che anche la Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Molise, nella relazione sulla parifica del rendiconto 2020 (decisione 12 novembre 2021, n. 80/2021/PARI), richiamata dalla Ragioneria generale dello Stato nella nota del 21 febbraio 2022, prot. n. 27838, ha riscontrato numerosi profili di problematicità non tanto sulla capacità della Regione Molise di ripianare una maggiore quota di disavanzo, quanto sulle modalità di copertura.

In definitiva, il richiamato ius superveniens, per la tardività con cui è stato approvato nonché per i rilievi formulati dalla Corte dei conti, non è supportato da elementi idonei a far ritenere attendibile la copertura nel corso del 2021 del maggiore disavanzo dichiarato e, quindi, a ritenere soddisfacenti le modifiche intervenute ai fini della cessazione della materia del contendere.

3.1.2.– Quanto alla mancata applicazione medio tempore delle norme impuginate, deve osservarsi che la modifica da parte del richiamato ius superveniens decorre dal 31 dicembre 2021 e quindi interviene non solo a esercizio pressoché concluso, ma soprattutto a ben sette mesi di distanza dall'entrata in vigore della legge reg. Molise n. 3 del 2021.

Pertanto, l'esame delle questioni deve comunque compiersi con riferimento alla versione originaria delle norme impuginate. Infatti, anche a prescindere dalla verifica del carattere soddisfacente delle modifiche introdotte, l'assenza di deduzioni sulla mancata applicazione medio tempore delle norme impuginate, «anche in considerazione del tempo di vigenza (sette mesi), esclude la cessazione della materia del contendere (da ultimo, sentenza n. 187 del 2022)» (sentenza n. 235 del 2022, nonché, nello stesso senso, ex multis, sentenze n. 240 del 2022 e n. 246 del 2021).

4.– Sempre in via preliminare, con riferimento al ricorso iscritto al n. 36 del registro ricorsi 2021, devono rigettarsi le eccezioni di inammissibilità della difesa regionale, articolate essenzialmente in tre profili: genericità e oscurità delle censure; carattere «tricipite» del ricorso; apodittica motivazione in ordine alla ricaduta delle impugnative sull'intera legge di bilancio di previsione.

4.1.– Quanto al primo profilo di inammissibilità, per costante giurisprudenza di questa Corte, «non basta che il ricorso in via principale identifichi esattamente la questione nei suoi termini normativi [ma occorre] che esso sviluppi un'argomentazione a sostegno dell'impugnazione» (sentenza n. 197 del 2017), poiché la genericità e l'assertività delle censure implicano l'inammissibilità delle questioni (ex multis, sentenze n. 195 del 2021, n. 115 del 2020 e n. 232 del 2017).

Nel caso di specie, l'eccezione non è fondata, essendo chiaramente identificabile dal testo del ricorso l'oggetto dell'impugnativa statale, coincidente, per l'appunto, con le modalità di ripiano dell'ulteriore disavanzo emerso nel 2019, peraltro già oggetto del ricorso iscritto al n. 15 del registro ricorsi 2021, in relazione ai medesimi parametri, nonché alle medesime norme interposte. Lo Stato,

infatti, lamenta l'applicazione agli anni 2022 e 2023 del maggiore disavanzo emerso in corso di gestione 2019.

4.2.– Con riferimento al secondo profilo di inammissibilità, la pur suggestiva immagine utilizzata della difesa regionale non è idonea a fondare l'eccezione, poiché i tre aspetti della doglianza, che secondo la Regione sarebbero in contrasto logico fra loro, si pongono piuttosto in un rapporto di stretta interdipendenza. L'«omissione» del legislatore molisano, collegata alla tardiva approvazione del rendiconto (i), consiste propriamente nell'erronea iscrizione nel bilancio pluriennale 2021-2023 del disavanzo emerso nel 2019 (ii), cui sarebbe stata apprestata conseguentemente una non idonea – perché insufficiente – copertura (iii).

La consequenzialità logica fra i richiamati aspetti dell'impugnativa consente di enucleare in modo univoco l'oggetto del ricorso e i termini delle censure e conduce dunque a escludere i profili di inammissibilità segnalati dalla parte resistente (ex multis, sentenze n. 176 e n. 37 del 2021).

4.3.– Quanto, infine, alla eccepita apodittica motivazione in ordine alla ricaduta del vizio lamentato sull'intera legge di approvazione del bilancio pluriennale, il ricorso afferma che l'erroneità della composizione e della relativa copertura del disavanzo produce «effetti in termini di errate registrazioni contabili riguardanti l'intero bilancio di previsione ed i suoi allegati, rappresentando il disavanzo di amministrazione la prima voce della Spesa».

Tale motivazione, benché stringata, è sufficiente ai fini della argomentazione in ordine alla ricaduta delle denunciate irregolarità sull'intera legge di bilancio di previsione.

Occorre, in proposito ricordare che questa Corte «ha chiarito che se “è inammissibile l'impugnativa di una intera legge ove ciò comporti la genericità delle censure che non consenta la individuazione della questione oggetto dello scrutinio di costituzionalità”» (sentenza n. 200 del 2020), con riferimento, invece, alle leggi di bilancio e di approvazione del rendiconto l'impugnativa dell'intero corpo normativo è ammissibile «[i]n considerazione dell'inscindibile connessione genetica esistente con la norma impugnata e dell'infedeltà principio di continuità tra le risultanze dei bilanci che si succedono nel tempo» (sentenza n. 274 del 2017).

Dal ricorso emerge in modo sufficientemente chiaro che la mancata applicazione dell'ulteriore disavanzo per intero al 2021 comporta una sottostima del relativo importo per lo stesso anno, cui pertanto il legislatore regionale dovrà porre rimedio, individuando idonee forme di copertura, mediante la riduzione di altre spese o l'individuazione di maggiori entrate, ad ogni modo, mediante una revisione complessiva dei saldi di bilancio. In disparte le ricadute concrete che investono il merito della questione, la presente impugnativa deve dunque ritenersi sufficientemente motivata, stante la inscindibilità fra le disposizioni di spesa e quelle di entrata.

5.– Sempre in via preliminare, ed esclusivamente con riferimento al ricorso iscritto al n. 15 del registro ricorsi 2021, l'oggetto dell'impugnativa deve circoscriversi all'art. 12, comma 1, lettera dd), della legge reg. Molise n. 17 del 2020, che approva l'Allegato 30, nella parte in cui dispone la composizione e la copertura del disavanzo di amministrazione derivante dalla gestione dell'esercizio 2019, poiché l'Avvocatura generale dello Stato non motiva in ordine alla ricaduta sull'intero rendiconto delle asserite illegittimità (ex multis, sentenze n. 168 del 2022 e n. 141 del 2021).

Deve in proposito osservarsi che le irregolarità denunciate non sono idonee a determinare un effetto concreto sui saldi complessivi del rendiconto, poiché l'importo del disavanzo non è destinato a mutare per effetto dell'eventuale pronuncia di illegittimità costituzionale, la quale sarebbe idonea a incidere esclusivamente sulle modalità di ripiano del disavanzo negli esercizi successivi, rispetto ai quali il rendiconto non ha natura autorizzatoria, ma solo prescrittiva (in proposito, sentenza n. 49 del 2018).

Così delimitato il thema decidendum, si può procedere all'esame del merito delle questioni.

6.– La questione promossa nei confronti dell'art. 12, comma 1, lettera dd), della legge reg. Molise n. 17 del 2020, nella parte in cui dispone il ripiano del disavanzo di amministrazione non recuperato nel corso dell'esercizio 2019, nonché dell'ulteriore disavanzo emerso nel medesimo anno in più esercizi, è fondata.

6.1.– Come evidenziato dal ricorrente, i principi contabili applicati contenuti nei paragrafi 9.2.26 e 9.2.28 dell'Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011 disciplinano gli effetti della «tardiva approvazione» del rendiconto di un esercizio, che, in quanto tale, «non consente l'applicazione del disavanzo al bilancio dell'esercizio successivo a quello in cui il disavanzo si è formato». Dai menzionati principi consegue che, in caso di approvazione tardiva, il disavanzo di amministrazione non ripianato in corso di esercizio, nonché l'eventuale ulteriore disavanzo emerso, sono ripianati applicandoli per l'intero importo all'esercizio in corso di gestione.

In proposito questa Corte ha di recente ricordato che «[q]uando l'ente non abbia approvato il rendiconto di un determinato esercizio e non abbia recuperato il relativo disavanzo presunto entro quello successivo, è tenuto a ripianarlo per intero nell'esercizio in cui il disavanzo effettivo emerge, rimanendo preclusa la possibilità di considerarlo un "nuovo" disavanzo, cui applicare il ripiano triennale» (sentenza n. 246 del 2021).

6.2.– Tale è la situazione verificatasi per l'esercizio finanziario 2019 della Regione Molise, il cui rendiconto non è stato approvato dal Consiglio regionale né entro il 30 settembre 2020, termine eccezionale in vigore nell'anno 2020 – in considerazione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 (ai sensi dell'art. 107, comma 1, lettera b, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, recante «Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19», convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2020, n. 27) – né nel successivo tempo utile a consentire, mediante variazioni al bilancio dell'esercizio 2020, l'adozione delle misure di recupero del disavanzo 2019. L'approvazione del rendiconto 2019 e del relativo disavanzo è, infatti, avvenuta soltanto a esercizio concluso, ossia il 30 dicembre 2020 e, pertanto, essendo tardiva, il disavanzo non ripianato, nonché l'ulteriore disavanzo emerso, non potevano che essere oggetto di recupero «per l'intero importo [ne]ll'esercizio in corso di gestione», ossia l'esercizio 2021, in base ai citati principi contabili applicati contenuti nei paragrafi 9.2.26 e 9.2.28.

La legge reg. Molise n. 17 del 2020 ha accertato un disavanzo al 31 dicembre 2019 pari a euro 533.485.728,21 aumentato, rispetto a quanto accertato nel 2018, di euro 21.740.555,10, cifra che corrisponde al maggiore disavanzo emerso in corso di gestione 2019.

L'approvazione tardiva del rendiconto relativo al 2019 ha di fatto reso impossibile non solo applicare il disavanzo non ripianato (pari a euro 19.647.433,60) al primo esercizio del bilancio di previsione dell'esercizio in corso di gestione (ossia 2020), ma ha anche "consumato" la possibilità di ripianare l'ulteriore disavanzo (pari a euro 21.740.555,10) negli esercizi considerati del bilancio di previsione.

Consegue da tutto ciò che l'intero ammontare di disavanzo non ripianato nel 2019 avrebbe dovuto essere applicato, per intero, all'esercizio 2021, ai sensi di quanto prescrive il combinato dei richiamati principi contabili applicati di cui ai paragrafi 9.2.26 e 9.2.28, a loro volta espressione della esigenza di armonizzare i bilanci pubblici quanto allo specifico profilo della disciplina del disavanzo di amministrazione e della uniformità dei tempi del suo ripiano (ex multis, sentenze n. 246 e n. 235 del 2021).

Le previsioni regionali impugnate, pertanto, si pongono in contrasto con l'evocato art. 42, commi 12 e 14, del d.lgs. n. 118 del 2011 e, di conseguenza, violano l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in quanto violano la competenza legislativa esclusiva dello Stato in tema di armonizzazione dei bilanci pubblici.

6.3.– Per le considerazioni fin qui svolte, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, lettera dd), della legge reg. Molise n. 17 del 2020 e dell'Allegato 30 (Relazione al Conto del Bilancio e alla gestione economico patrimoniale, contenente anche la nota informativa sugli strumenti finanziari derivati della Regione), nella parte in cui dispongono le modalità di copertura del disavanzo derivante dalla gestione dell'esercizio 2019.

7.– Anche la questione promossa nei confronti della legge reg. Molise n. 3 del 2021, incentrata sempre sulle modalità di ripiano del disavanzo non recuperato ed emerso nel corso del 2019, è fondata.

Le Tabelle relative alla composizione e alla copertura del disavanzo, rappresentate nell'Allegato 16 contenente la Nota integrativa, approvato con l'art. 2, comma 1, lettera p), della legge reg. Molise n. 3 del 2021, applicano al 2021 la quota di disavanzo non ripianato relativa al 2019, e derivante da precedenti piani di rientro nonché da anticipazioni di liquidità (pari a euro 19.647.433,60); mentre, il maggiore disavanzo generato dalla gestione 2019 (pari a euro 21.740.555,10) viene applicato in parte nel 2022 (per una quota pari a euro 11.740.555,10) e in parte al 2023 (per la rimanente quota pari a euro 10.000.000,00), giusta deliberazione della Giunta regionale del 29 marzo 2021, n. 60, con cui la Regione ha approvato il piano di rientro.

La corretta applicazione dei principi contabili di cui all'art. 42, commi 12 e 14, nonché dei principi contabili applicati contenuti nei paragrafi 9.2.26 e 9.2.28 dell'Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011 impone (come chiarito supra al punto 6.1. del Considerato in diritto) che alla quota di disavanzo da ripianare per il 2021 debba aggiungersi per intero quanto non recuperato nel 2019.

Pertanto, l'ammontare di disavanzo da ripianare nel 2021 avrebbe dovuto includere, oltre alla quota da recuperare in quell'esercizio, in attuazione delle previsioni dei precedenti piani di rientro (pari a euro 19.822.650,66), anche l'intero disavanzo non ripianato nel 2019 (pari a euro 41.387.988,70). Da ciò consegue che l'intero bilancio di previsione 2021, di cui alla impugnata legge regionale n. 3 del 2021, risulta sottostimato quanto all'importo del disavanzo da recuperare, che va iscritto «prima di tutte le spese» (art. 42, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011).

Deve in proposito evidenziarsi che la modifica delle modalità di ripiano intervenuta ad esercizio quasi ultimato, con il sopra ricordato ius superveniens, è sintomatica di una condotta contraria ai principi in tema di sana gestione finanziaria, necessariamente tendente all'equilibrio del bilancio.

È utile ricordare – come già messo in evidenza da questa Corte in un giudizio riguardante la medesima Regione – che «il principio dell'equilibrio tendenziale del bilancio è un “precetto dinamico della gestione finanziaria [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 Molise vale dunque [...] la doverosità dell'adozione di “appropriate variazioni del bilancio di previsione, in ordine alla cui concreta configurazione permane la discrezionalità dell'amministrazione nel rispetto del principio di priorità dell'impiego delle risorse disponibili per le spese obbligatorie e, comunque, per le obbligazioni perfezionate, in scadenza o scadute” (sentenza n. 250 del 2013)» (sentenza n. 266 del 2013).

7.1.– In definitiva, l'illegittima applicazione dei principi contabili sul ripiano del disavanzo accumulato nell'esercizio 2019, pregiudicando la correttezza e l'attendibilità dei valori contabili presi a riferimento per la costruzione degli equilibri degli esercizi successivi, e ponendosi conseguentemente in insanabile contrasto rispetto «[al]l'inderogabile principio di continuità tra gli esercizi finanziari [...] che richiede il collegamento genetico tra i bilanci secondo la loro sequenza temporale» (sentenza n. 274 del 2017), comporta l'illegittimità costituzionale dell'intera legge reg. Molise n. 3 del 2021.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, lettera dd), della legge della Regione Molise 30 dicembre 2020, n. 17 (Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2019) e del relativo Allegato 30 (Relazione al Conto del Bilancio e alla gestione economico patrimoniale, contenente anche la nota informativa sugli strumenti finanziari derivati della Regione), nella parte in cui dispongono le modalità di copertura del disavanzo di amministrazione derivante dalla gestione dell'esercizio 2019;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Molise 4 maggio 2021, n. 3 (Bilancio di previsione pluriennale per il triennio 2021-2023).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, 1° dicembre 2022.

F.to:

Silvana SCIARRA, Presidente

Angelo BUSCEMA, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 23 dicembre 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Elenco delle sentenze di mero rito

Sentenza 213/2022, in materia di turismo;

Sentenza 249/2022, in materia di urbanistica;

Sentenza 256/2022, in materia di sanità;

Sentenza 259/2022, in materia di energia;

Sentenza 265/2022, in materia di energia.