

REGIONE TOSCANA



Consiglio Regionale

Settore

Assistenza giuridica e legislativa

**SENTENZE DELLA CORTE COSTITUZIONALE DI
INTERESSE REGIONALE**

CON NOTE DI SINTESI

I semestre 2016

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

Consiglio regionale della Toscana

PRESENTAZIONE

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

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

La sintesi delle sentenze del primo semestre 2016 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, Matteo Boldrini, Francesca Casalotti, Ilaria Cirelli, Domenico Ferraro, Angela Li Serra, Caterina Orione, Carla Paradiso, Beatrice Pieraccioli, Claudia Prina Racchetto, Anna Traniello Gradassi.

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

Gemma Pastore

*Dirigente del settore
Assistenza giuridica e legislativa*

Firenze, luglio 2016

INDICE

Turismo, urbanistica, ordinamento civile

Sentenza 17 novembre 2015, n. 1/2016

articolo 31 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164......

Pag. 1

Previdenza sociale, assistenza

Sentenza 1 dicembre 2015, n. 2/2016

art 18 legge della Provincia autonoma di Trento 27 luglio 2007, n.13......

Pag. 10

Bilancio, finanze, contabilità pubblica

Sentenza 1 dicembre 2015, n. 3/2016

art. 1, commi 508 e 590, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2014).....

Pag. 16

Governo del territorio, reti di trasporto e di navigazione

Sentenza 1 dicembre 2015, n. 7/2016

art.1, commi 2,4,10-bis e 11, del decreto-legge 12 settembre 2014, n.133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall'art.1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n.164......

Pag. 23

Protezione civile

Sentenza 17 novembre 2015, n. 8/2016

art. 1, comma 422, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2014).....

Pag. 30

Caccia

Sentenza 2 dicembre 2015, n. 9/2016

dell'art. 1, comma 1, lettere c) e d), della legge della Regione Lombardia 4 dicembre 2014, n. 32, recante «Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 7 ottobre 2002, n. 20 (Contenimento della nutria – Myocastor coypus)......

Pag. 40

Finanza e bilanci pubblici

Sentenza 12 gennaio 2016, n. 10

art.1, comma 1, della legge della Regione Piemonte 5 febbraio 2014, n.1 (Legge finanziaria per l'anno 2014), in combinato disposto con l'Allegato A della stessa legge; artt.2, commi 1 e 2, e 3 della legge della Regione Piemonte 5 febbraio 2014, n.2 (Bilancio di previsione per l'anno finanziario 2014 e bilancio pluriennale per gli anni finanziari 2014-2016), in combinato

<i>disposto con l'Allegato A della stessa legge; art.1 della legge della Regione Piemonte 1 agosto 2014, n.6 (Variazione al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2014 e pluriennale per gli anni finanziari 2014-2016) e art.1 della legge della Regione Piemonte 1 dicembre 2014, n.19 (Assestamento al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2014 e disposizioni finanziarie), in combinato disposto con l'Allegato a della stessa legge.</i>	Pag.	47
<i>Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali; governo del territorio, edilizia</i>		
Sentenza 13 gennaio 2016, n. 11 <i>art. 6 della legge della Regione Campania 28 novembre 2000, n. 15 (Norme per il recupero abitativo dei sottotetti).</i>	Pag.	58
<i>Decadenza delle nomine degli organi degli enti dipendenti della regione e interruzione automatica dei relativi rapporti di lavoro</i>		
Sentenza 12 gennaio 2016, n. 20 <i>legge Regione Abruzzo 12 agosto 2005, n.27 (Nuove norme sulle nomine di competenza degli organi di direzione politica della Regione Abruzzo) articoli 1 comma 2 e 2 comma 1.</i>	Pag.	63
<i>Turismo, sistema tributario, porti, tutela della sicurezza e dell'ambiente</i>		
Sentenza 26 gennaio 2016, n. 21 <i>art. 32, comma 1, del d.l. 133/2014 (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, dall'art. 1, comma 1, della l. 164/2014 e successivamente modificato dall'art. 1, comma 237, della l. 190/2014 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015).</i>	Pag.	69
<i>Finanza pubblica, camere di commercio</i>		
Sentenza 13 gennaio 2016, n. 28 <i>art. 1, comma 55, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di Stabilità 2014)</i>	Pag.	77
<i>Sistema tributario</i>		
Sentenza 13 gennaio 2016, n. 29 <i>art.28 del decreto-legge 24 giugno 2014, n.90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, dall'art.1, comma 1, della legge 11 agosto 2014, n.114.</i>	Pag.	82
<i>Trasporti</i>		
Sentenza 27 gennaio 2016, n. 30 <i>art.12, comma 3, della legge della Regione Piemonte 26 giugno 2006, n.22 (Norme in materia di trasporto di viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus con conducente)</i>	Pag.	88

Bilancio, finanze, contabilità pubblica

sentenza 27 gennaio 2016, n. 31

art. 7, comma 1 e comma 1-bis, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge 23 giugno 2014, n. 89.

Pag. 93

Pubblico impiego

Sentenza 26 gennaio 2016, n. 37

articoli 2 e 4 della legge della Regione Puglia 14 novembre 2014, n. 47 (Norme in materia di organizzazione, riduzione della dotazione organica e della spesa del personale e attuazione del comma 529 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147)

Pag. 99

Governo del territorio e il coordinamento della finanza pubblica

Sentenza 10 febbraio 2016, n. 38

art. 1, comma 1, lettera c), della legge della Regione Puglia 5 dicembre 2014, n. 48, recante «Modifiche all'articolo 24 della legge regionale 7 marzo 2003, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2003 e bilancio pluriennale 2003-2005)»

Pag. 104

Commercio

Sentenza 26 gennaio 2016, n. 39

artt. 7, comma 1, 8, comma 4, 11, 13 e 17, comma 1, della legge della Regione Marche 17 novembre 2014, n. 29. (Modifiche alla legge regionale 10 novembre 2009, n. 27 "Testo unico in materia di commercio", alla legge regionale 11 luglio 2006, n. 9 "Testo unico delle norme regionali in materia di turismo" e alla legge regionale 29 aprile 2008, n. 8 "Interventi di sostegno e promozione del commercio equo e solidale")

Pag. 112

Finanza pubblica

Sentenza 10 febbraio 2016, n. 40

artt.46, commi 1, 2 e 3, e 47, commi da 1 a 7, del decreto-legge 24 aprile 2014, n.66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, dall'art.1, comma 1, della legge 23 giugno 2014, n.89

Pag. 121

Finanza pubblica

Sentenza 10 febbraio 2016, n. 43

artt.14, commi 1, 2 e 4-ter, e 15, comma 1, del decreto-legge 24 aprile 2014, n.66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, dall'art.1, comma 1, della legge 23 giugno 2014, n.89.

Pag. 131

Previdenza sociale

Sentenza 10 febbraio 2016, n. 45

art. 8, comma 1, della legge della Regione siciliana 12 agosto 2014, n. 21 (Assesamento del bilancio della Regione per l'anno finanziario 2014. Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2014 e modifiche alla legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5 "Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2014. Legge di stabilità regionale". Disposizioni varie,

Pag. 139

Governo del territorio – edilizia

Sentenza 27 gennaio 2016, n. 49

Articolo 84 bis della legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme per il governo del territorio)

Pag. 145

Organizzazione del servizio idrico

Sentenza 23 febbraio 2016, n. 51

art. 7, comma 1, lettera b), numero 2), 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)

Pag. 151

Governo del territorio, urbanistica; edifici di culto; libertà religiosa e di culto

Sentenza 23 febbraio 2016, n. 63

artt. 70, commi 2, 2 bis, 2 ter e 2 quater, e 72, commi 4, 5 e 7, lettere e) e g), della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), come modificati dall’art. 1, comma 1, lettere b) e c), della legge della Regione Lombardia 3 febbraio 2015, n. 2.

Pag. 157

Bilancio e contabilità pubblica

Sentenza 10 febbraio 2016, n. 64

art. 24, comma 4, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 23 giugno 2014, n. 89.

Pag. 169

Bilancio e contabilità pubblica

Sentenza 10 febbraio 2016, n. 65

artt. 8, commi 4, 6 e 10, e 46, commi 6 e 7, del decreto legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 23 giugno 2014, n. 89; art. 42, comma 1, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l’apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l’emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164.

Pag. 179

Finanza pubblica

Sentenza 23 febbraio 2016, n. 66

art.1, comma 7, della legge 15 dicembre 2014, n.186 (Disposizioni in materia di emersione e rientro di capitali detenuti all’estero nonché per il potenziamento della lotta all’evasione fiscale. Disposizioni in materia di auto riciclaggio)

Pag. 195

Governo del territorio

Sentenza 9 febbraio 2016, n. 67

Art. 17, comma 1, lett. b), del decreto legge 12/09/2014, n. 133, (Misure urgenti per l’apertura dei cantieri, la realizzazione di opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l’emergenza del

<i>dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164.</i>	Pag.	201
Lavori pubblici, contabilità pubblica		
Sentenza: 10 febbraio 2016, n. 69 <i>dell'art. 4, commi 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 9, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164.</i>	Pag.	206
Disciplina dei diritti di rogito dei segretari comunali- ordinamento enti locali-coordinamento della finanza pubblica;		
Sentenza 23 febbraio 2016, n. 75 <i>legge Regione autonoma Trentino Alto Adige 9 dicembre 2014, n.11 (Disposizioni in materia di enti locali) articoli 11 e 16;.....</i>	Pag.	214
Ambiente		
Sentenza 23 febbraio 2016, n. 83 <i>alcune disposizioni del d.l. 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164.</i>	Pag.	219
Ordinamento civile		
Sentenza 23 marzo 2016, n. 90 <i>art. 8, comma 3, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 15 aprile 1991, n. 10 (Espropriazioni per causa di pubblica utilità per tutte le materie di competenza provinciale), come sostituito dall'art. 38, comma 7, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 10 giugno 2008, n. 4 (Modifiche di leggi provinciali in vari settori e altre disposizioni)</i>	Pag.	228
Tutela dell'ambiente, tutela della concorrenza.		
Sentenza 19 aprile 2016, n. 101 <i>artt. 1, comma 1, lettera a), e 6, comma 1, lettere a), c) ed f) della l.r. Lombardia 30 dicembre 2014, n. 35 "Disposizioni per l'attuazione della programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell'articolo 9-ter della legge regionale 31 marzo 1978, n. 34 (Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione) – Collegato 2015".</i>	Pag.	236
Tributi		
Sentenza 22 marzo 2016, n. 103 <i>Nota del Ministero dell'Economia e finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato – Ispettorato generale per la finanza delle pubbliche amministrazioni del 23 luglio 2012, n. 0052547, avente ad oggetto "Accantonamento ex art. 13, comma 17, e art. 28, comma 3, del decreto</i>		

<i>legge 6 dicembre 2011, n. 201, e art. 35, comma 4, del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1 e art. 4, comma 11, del decreto legge 2 marzo 2012, n. 16</i>	Pag.	244
Bilancio e finanze		
Sentenza 18 aprile 2016, n. 104 <i>deliberazione della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Veneto, 11 aprile 2014, n. 269</i>	Pag.	250
Carburanti		
Sentenza 5 aprile 2016, n. 105 <i>dell'art. 1, comma 1, lettere d) ed e), della legge della Regione Lombardia 19 dicembre 2014, n. 34, recante «Disposizioni in materia di vendita dei carburanti per autotrazione. Modifiche al titolo II, capo IV della legge regionale 2 febbraio 2010, n. 6 (Testo unico delle leggi regionali in materia di commercio e fiere)</i> ».....	Pag.	256
Coordinamento della finanza pubblica		
Sentenza 19 aprile 2016, n. 107 <i>art. 6 della legge della Regione Molise 22 dicembre 2014, n. 25 (Assesamento di bilancio di previsione della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2014, ai sensi della legge regionale n. 4/2002, articolo 33)</i>	Pag.	262
Opere pubbliche, energia		
Sentenza 5 aprile 2016, n. 110 <i>art. 37, commi 1 e 2, lettere a), c) e c)-bis, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164</i> ,.....	Pag.	271
Bilancio e finanza pubblica		
Sentenza 4 maggio 2016, n. 117 <i>articolo 1, comma 359, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015)</i>	Pag.	284
Caccia		
Sentenza 5 aprile 2016, n. 124 <i>art. 3, comma 1, della legge della Regione Toscana 30 dicembre 2014, n. 88, recante «Modifiche alla legge regionale 12 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 “Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio”). Disposizioni in materia di ambiti territoriali di caccia</i> ».....	Pag.	289
Concorso agli oneri della finanza pubblica da parte delle regioni a statuto speciale		
Sentenza 3 maggio 2016, n. 127 <i>Articolo 1, commi 400, 401, 403, 405, 415 e 416 della legge 23 dicembre 2014, n.190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e</i>		

<i>pluriennale dello Stato- legge di stabilità 2015)</i>	Pag.	294
Energia		
Sentenza 17 maggio 2016, n. 131 <i>legge della Regione Abruzzo 12 novembre 2014, n. 40 (Modifiche ed integrazioni all'art. 2 della L.R. 28 aprile 2014, n. 26, all'art. 14 della L.R. 25 ottobre 1996, n. 96, alla L.R. 10 marzo 2008, n. 2 e ulteriori norme in materia di edilizia residenziale pubblica)</i>	Pag.	301
Coordinamento della finanza pubblica		
Sentenza 3 maggio 2016, n. 141 <i>art. 1, commi 398, 414, 555, 556 e 557, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015)</i>	Pag.	309
Energia		
Sentenza 4 maggio 2016 n. 142 <i>Articolo 1, comma 552, lettere a) e b), della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015), in riferimento agli articoli 117, terzo comma, e 118, primo comma, della Costituzione, nonché ai principi di leale collaborazione, ragionevolezza e proporzionalità.</i>	Pag.	330
Bilancio e contabilità pubblica		
Sentenza 4 maggio 2016, n. 143 <i>articolo 1, comma 420, legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015)</i>	Pag.	338
Coordinamento della finanza pubblica		
Sentenza 17 maggio 2016, n. 144 <i>art. 1, commi 611 e 612, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015)</i>	Pag.	344
Coordinamento della finanza pubblica - Fondo di solidarietà comunale		
Sentenza 3 maggio 2016, n. 151 <i>articolo 1, commi 435 e 459, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015)</i>	Pag.	350
Procedimento amministrativo		
Sentenza 31 maggio 2016, n. 154 <i>articoli 27, 28, 29, 30, 47, comma 4, della Legge della Regione Basilicata 27 gennaio 2015, n. 4.</i>	Pag.	356
Bilancio e finanza pubblica		
Sentenza 3 maggio 2016, n. 155 <i>articolo 1, commi 122, 123, 124, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015).</i>	Pag.	361

Energia

Sentenza 31 maggio 2016, n. 156

dell'art. 1, commi 1 e 2, della legge della Regione Toscana 16 febbraio 2015, n. 17 (Disposizioni urgenti in materia di geotermia)

Pag. 367

Consigli regionali : Funzionamento, regime di prorogatio, legittimazione, proroga dei poteri.

Sentenza 1 giugno 2016, n. 157

legge della Regione Calabria 11 agosto 2014, n. 15 (Modifica della legge regionale 10 gennaio 2013, n. 2 – Disciplina del collegio dei revisori dei conti della Giunta regionale e del Consiglio regionale della Calabria)

Pag. 373

Elenco delle sentenze di mero rito. Pag.

378

Sentenza: 17 novembre 2015, n. 1/2016

Materia: turismo, urbanistica, ordinamento civile

Parametri invocati: artt. 8, numeri 5) e 20), 9, numero 7), e 16 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento, art. 11, comma 2, del d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526 (Estensione alla regione Trentino-Alto Adige ed alle province autonome di Trento e Bolzano delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616), d.P.R. 22 marzo 1974, n. 278 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di turismo ed industrie alberghiere), d.P.R. n. 686 del 1973, nonché principio di leale collaborazione dalla Provincia autonoma di Bolzano; art. 117, comma quarto, Cost. e art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, all'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, al d.P.R. n. 278 del 1974, nonché al principio di leale collaborazione dalla Provincia autonoma di Trento .

[n.d.r. competenze legislative primarie e amministrative in materia di “urbanistica e piani regolatori”, nonché di “turismo e industria alberghiera”, articolo 117 comma quarto della Costituzione (competenza legislativa residuale in materia di commercio), competenza concorrente in materia di “esercizi pubblici”, principio di leale collaborazione].

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Province autonome di Bolzano e di Trento

Oggetto: articolo 31 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164

Esito: non fondatezza

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi

Sintesi:

Le Province autonome di Bolzano e di Trento hanno promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 31 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164.

La disposizione impugnata introduce norme in materia di “condhotel”, una tipologia innovativa di esercizi alberghieri, a gestione unitaria, che forniscono servizi sia nelle tradizionali camere destinate alla ricettività, sia in unità abitative a destinazione residenziale.

Nell'ordinamento italiano, la figura del condhotel è menzionata per la prima volta all'art. 10, comma 5, del decreto-legge 31 maggio 2014, n. 83 (Disposizioni urgenti per la tutela del patrimonio culturale, lo sviluppo della cultura e il rilancio del turismo), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 29 luglio 2014, n. 106, che non ha mai ricevuto attuazione.

I condhotel sono una tipologia innovativa di esercizi alberghieri, in cui convivono la destinazione alberghiera e quella residenziale.

Gli hotel, in altre parole, possono vendere a privati stanze dotate di servizi e cucina.

La vendita non deve superare il 40% della superficie dell'hotel.

I privati che acquistano queste stanze possono cambiarne la destinazione d'uso in residenziale, usarle come case per le vacanze o affittarle ai turisti, dividendo gli incassi con l'hotel in cui sono ubicate.

È solo nell'art. 31 del d.l. n. 133 del 2014 in questione, che il nuovo istituto trova una sua definizione e un principio di disciplina, da svilupparsi tramite l'apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, configurando una nuova tipologia di esercizio alberghiero contraddistinta dall'offerta di servizi, oltre che in camere tradizionali, anche in unità residenziali di proprietà di terzi privati.

La Corte evidenzia che la disciplina dei condhotel attiene alla materia del "turismo e industria alberghiera", di competenza delle Regioni e delle Province autonome, come si ricava anche dalla enunciazione delle finalità dell'intervento legislativo, il quale mira a "diversificare l'offerta turistica" e a "favorire gli investimenti volti alla riqualificazione degli esercizi alberghieri esistenti".

Tuttavia, non si può affermare che essa riguardi in via esclusiva la suddetta materia, presentando altresì profili che interferiscono con la materia dell'urbanistica e del "governo del territorio", nonché con l'"ordinamento civile".

Il censurato articolo 31, infatti, qualifica il condhotel come una struttura di ricezione turistica in cui coesistono unità immobiliari con destinazione urbanistica differente, alberghiera e residenziale, e dispone affinché ciò possa avvenire anche mediante trasformazione delle strutture ricettive esistenti, previa rimozione, ove occorra, degli eventuali vincoli di destinazione alberghiera.

Incidendo sulla destinazione urbanistica degli immobili, prosegue la corte, la disciplina dei condhotel riguarda anche la materia dell'"urbanistica" e del "governo del territorio".

La disciplina dei condhotel coinvolge anche rapporti di natura privatistica: infatti all'interno della nuova figura delineata dall'art. 31, comma 1, le "unità abitative a destinazione residenziale" possono essere oggetto di diritti, evidentemente anche reali, di soggetti diversi dall'impresa alberghiera; sicché, le "condizioni di esercizio", da definirsi con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui allo stesso comma 1, debbono riguardare sia i rapporti con il pubblico dei turisti, sia quelli con i proprietari delle unità residenziali, nelle quali pure l'impresa offre i propri servizi, in forma integrata e complementare a quanto avviene nelle camere tradizionali.

Dunque, la natura ibrida e complessa della nuova figura giuridica – la quale si riflette nella sua stessa denominazione – richiede che siano regolamentati anche importanti aspetti contrattuali e condominiali, come tali attinenti alla materia dell'"ordinamento civile", prevista all'art. 117, comma secondo, lettera l), Cost., il quale, peraltro, ha codificato il limite del "diritto privato" già consolidatosi nella giurisprudenza anteriore alla riforma costituzionale del 2001.

Pertanto, nella peculiare disciplina in questione, per come essa è formulata, vengono in rilievo competenze eterogenee, alcune delle quali di stretta spettanza esclusiva statale, altre a vario titolo attribuite alle Regioni e alle Province autonome.

Inoltre, tali molteplici competenze non si presentano separate nettamente tra di loro e sono, anzi, legate in un inestricabile intreccio, senza che sia possibile identificarne una prevalente sulle altre dal punto di vista qualitativo o quantitativo.

Trova quindi applicazione il principio generale secondo il quale in ambiti caratterizzati da una pluralità di competenze, come nel caso in esame, in cui le norme impugnate si pongono all'incrocio di varie materie (turismo, urbanistica, ordinamento civile), e qualora risulti impossibile comporre il concorso di competenze statali e regionali tramite un criterio di prevalenza, non è costituzionalmente illegittimo l'intervento del legislatore statale, purché agisca nel rispetto del principio di leale collaborazione che deve in ogni caso permeare di sé i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie.

Il principio di leale collaborazione è attuato dalla disposizione censurata mediante la previsione dell'intesa. Infatti si prevede che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, che deve definire le condizioni di esercizio del condhotel e i criteri e le modalità per la rimozione del vincolo di destinazione alberghiera in caso di interventi edilizi sugli esercizi esistenti, sia adottato

“previa intesa tra Governo, Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano, in sede di Conferenza Unificata ai sensi dell’articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281”

La Corte pertanto conclude per l’infondatezza della questione.

Norme in materia di condhotel. - Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164 - art. 31. - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.3 del 20-1-2016)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell’art. 31 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l’apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l’emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, promossi dalle Province autonome di Bolzano e di Trento con ricorsi notificati il 9 gennaio 2015, depositati in cancelleria il 16 gennaio 2015 e rispettivamente iscritti ai nn. 8 e 9 del registro ricorsi 2015.

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

udito nell’udienza pubblica del 17 novembre 2015 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi l’avvocato Giandomenico Falcon per le Province autonome di Bolzano e di Trento e l’avvocato dello Stato Paolo Grasso per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con due ricorsi (iscritti, rispettivamente, al n. 8 e al n. 9 del registro ricorsi dell’anno 2015), le Province autonome di Bolzano e di Trento hanno promosso questioni di legittimità costituzionale dell’art. 31 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l’apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l’emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164.

2.– I ricorsi hanno ad oggetto la medesima disposizione e formulano censure analoghe, sicché ne appare opportuna la riunione ai fini di una decisione congiunta, riservando a separate pronunce la decisione delle censure rivolte, nel ricorso della Provincia autonoma di Trento, ad altre disposizioni del d.l. n. 133 del 2014, come convertito dalla legge n. 164 del 2014 (ex plurimis, sentenze n. 156, n. 155, n. 141, n. 140 e n. 125 del 2015).

3.– Il censurato art. 31, dopo aver enunciato le proprie finalità, identificate nell’obiettivo di «diversificare l’offerta turistica e favorire gli investimenti volti alla riqualificazione degli esercizi alberghieri esistenti», si sviluppa come segue:

a) definisce i condhotel come «gli esercizi alberghieri aperti al pubblico, a gestione unitaria, composti da una o più unità immobiliari ubicate nello stesso comune o da parti di esse, che forniscono alloggio, servizi accessori ed eventualmente vitto, in camere destinate alla ricettività e, in forma integrata e complementare, in unità abitative a destinazione residenziale, dotate di servizio autonomo di cucina, la cui superficie non può superare il quaranta per cento della superficie complessiva dei compendi immobiliari interessati» (comma 1);

b) demanda la determinazione delle «condizioni di esercizio dei condhotel» a un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, da adottare, ai sensi dell’art. 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali), previa intesa tra Governo, Regioni e Province autonome in sede di Conferenza unificata (comma 1);

c) prevede che il medesimo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri stabilisca «i criteri e le modalità per la rimozione del vincolo di destinazione alberghiera in caso di interventi edilizi alberghieri esistenti e limitatamente alla realizzazione della anzidetta quota di unità abitative a destinazione residenziale» (comma 2, primo periodo), specificando altresì che, se sono stati concessi contributi o agevolazioni pubbliche, il vincolo può essere rimosso solo previa restituzione di questi, qualora ciò avvenga prima della scadenza del finanziamento agevolato (comma 2, secondo periodo);

d) prescrive alle Regioni e alle Province autonome di adeguare i propri ordinamenti a quanto disposto dal citato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, entro un anno dalla sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale (comma 3, primo periodo);

e) lascia ferme, in quanto compatibili, le disposizioni di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 13 settembre 2002, recante il recepimento dell’accordo fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome sui principi per l’armonizzazione, la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico (comma 3, secondo periodo).

Il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al censurato art. 31 non risulta essere stato ancora pubblicato. Interpellate in udienza, le parti non hanno riferito informazioni in ordine allo stato della procedura per l’approvazione del decreto stesso.

4.– Ad avviso delle ricorrenti, il censurato art. 31 interferisce con numerose materie oggetto di competenze legislative e amministrative delle Province autonome, regolate altresì da apposite norme di attuazione statutaria.

In particolare, la Provincia autonoma di Bolzano richiama le proprie competenze legislative primarie e amministrative in materia di «urbanistica e piani regolatori», nonché di «turismo e industria alberghiera» (di cui agli artt. 8, numeri 5 e 20, e 16 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, recante «Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige»); la competenza legislativa residuale in materia di commercio (ai sensi degli artt. 117, comma quarto, della Costituzione, e 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante «Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione»); la competenza concorrente in materia di «esercizi pubblici» (art. 9, numero 7, dello Statuto della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol).

La ricorrente richiama inoltre il d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di urbanistica ed opere pubbliche), il d.P.R. 22 marzo 1974, n. 278 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di turismo ed industrie alberghiere) e il d.P.R. 1° novembre 1973, n. 686

(Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige concernente esercizi pubblici e spettacoli pubblici).

Tra le norme di attuazione statutaria sono, altresì, richiamati l'art. 11, comma 2, del d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526 (Estensione alla regione Trentino-Alto Adige ed alle province autonome di Trento e Bolzano delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616), secondo cui «[l]e funzioni delegate alle regioni a statuto ordinario in forza del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, qualora riguardino materie comprese negli articoli 4 e 8 dello statuto speciale, sono trasferite, rispettivamente, alla regione o alle province autonome per la parte che già non spetti loro per competenza propria»; nonché l'art. 2 del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), a norma del quale – sostiene la ricorrente – per le Province autonome un onere di adeguamento potrebbe sussistere solo nei confronti di atti legislativi dello Stato.

Dal canto suo, la Provincia autonoma di Trento rivendica le proprie competenze legislative primarie e amministrative in materia di «urbanistica e piani regolatori», di «tutela del paesaggio», nonché di «turismo e industria alberghiera» (di cui agli artt. 8, numeri 5, 6 e 20, e 16 dello Statuto della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol), nonché la competenza legislativa residuale in materia di commercio (ai sensi degli artt. 117, comma quarto, Cost., e 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001); richiama, inoltre, il d.P.R. n. 381 del 1974, il d.P.R. n. 278 del 1974 e il d.P.R. n. 686 del 1973, nonché l'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992. Con riguardo a questi parametri, la Provincia autonoma di Trento sviluppa argomenti sostanzialmente analoghi a quelli dell'altra ricorrente.

Entrambi i ricorsi assumono che la clausola di salvaguardia, di cui all'art. 43-bis del d.l. n. 133 del 2014, introdotta in sede di conversione dalla legge n. 164 del 2014, non sia in grado di neutralizzare l'efficacia lesiva del censurato art. 31, in virtù dell'obbligo di adeguamento previsto al comma 3 dello stesso art. 31.

Infine, in via subordinata, i ricorsi lamentano una violazione del principio di leale collaborazione, in quanto il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previsto dal censurato art. 31, deve essere adottato in base a una procedura che prevede un'intesa con le Regioni e le Province autonome, da assumersi in sede di Conferenza unificata ai sensi dell'art. 9 del d.lgs. n. 281 del 1997, disposizione questa che – richiamando, attraverso il proprio comma 2, lettera b), l'art. 3, commi 3 e 4, dello stesso d.lgs. n. 281 del 1997 – consente al Governo di procedere unilateralmente, con deliberazione motivata, quando l'intesa non è raggiunta entro trenta giorni, ovvero in caso di «motivata urgenza», salvo sottoporre entro 15 giorni i provvedimenti adottati all'esame della Conferenza Stato-Regioni.

5.– Preliminarmente, va dichiarata l'inammissibilità di alcune questioni, per le quali non sussiste la necessaria piena corrispondenza tra i ricorsi e le delibere delle Giunte provinciali (ratificate dai rispettivi Consigli provinciali) che ne hanno autorizzato la proposizione (sentenze n. 55 e n. 46 del 2015, n. 309 e n. 220 del 2013).

In particolare, per quanto riguarda il ricorso della Provincia autonoma di Bolzano, la delibera della Giunta non lamenta la violazione dell'art. 117, comma quarto, Cost., in relazione all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 e del d.P.R. n. 381 del 1974; per quanto riguarda il ricorso della Provincia autonoma di Trento, la Giunta non censura l'impugnato art. 31 per violazione dello stesso d.P.R. n. 381 del 1974 (il quale figura nella delibera della Giunta provinciale solo in relazione all'art. 7 del d.l. n. 133 del 2014, come convertito dalla legge n. 164 del 2014, che non è oggetto del presente giudizio) e del d.P.R. n. 686 del 1973. In relazione ai suddetti parametri, dunque, le questioni debbono essere dichiarate inammissibili.

6.– Quanto agli effetti della clausola di salvaguardia di cui all'art. 43-bis del d.l. n. 133 del 2014, introdotto in sede di conversione dalla legge n. 164 del 2014, si deve convenire con la difesa delle

ricorrenti che il censurato art. 31 – prescrivendo esplicitamente, nel primo periodo del comma 3, che le Regioni e le Province autonome «adeguano i propri ordinamenti a quanto disposto dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 1 entro un anno dalla sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale» – presuppone logicamente la sua applicabilità agli enti ricorrenti. Pertanto, in riferimento alla disposizione censurata, non spiega effetto la generale clausola di salvaguardia contenuta nel decreto-legge (art. 43-bis), la quale, secondo la giurisprudenza di questa Corte, è da intendersi derogata a fronte di una disposizione del medesimo atto normativo che impone espressamente un obbligo di adeguamento (ex plurimis, sentenze n. 137 del 2014 e n. 241 del 2012).

7.– Nel merito, le questioni non sono fondate.

7.1.– L'impugnato art. 31 introduce norme in materia di condhotel, una tipologia innovativa di esercizi alberghieri, a gestione unitaria, che forniscono servizi sia nelle tradizionali camere destinate alla ricettività, sia in unità abitative a destinazione residenziale.

Nell'ordinamento italiano, la figura del condhotel è menzionata per la prima volta all'art. 10, comma 5, del decreto-legge 31 maggio 2014, n. 83 (Disposizioni urgenti per la tutela del patrimonio culturale, lo sviluppo della cultura e il rilancio del turismo), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 29 luglio 2014, n. 106, che non ha mai ricevuto attuazione.

È solo nell'art. 31 del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, qui in esame, che il nuovo istituto trova una sua definizione e un principio di disciplina, da svilupparsi tramite l'apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, configurando una nuova tipologia di esercizio alberghiero contraddistinta dall'offerta di servizi, oltre che in camere tradizionali, anche in unità residenziali di proprietà di terzi privati.

Non v'è dubbio che la disciplina dei condhotel attenga alla materia del «turismo e industria alberghiera», di competenza delle Regioni e delle Province autonome, come emerge anche dalla enunciazione delle finalità dell'intervento legislativo in esame, il quale mira a «diversificare l'offerta turistica» e a «favorire gli investimenti volti alla riqualificazione degli esercizi alberghieri esistenti».

Tuttavia, non si può affermare che essa riguardi in via esclusiva la suddetta materia, presentando altresì profili che interferiscono con la materia dell'urbanistica e del «governo del territorio», nonché con l'«ordinamento civile».

Il censurato art. 31, infatti, qualifica il condhotel come una struttura di ricezione turistica in cui coesistono unità immobiliari con destinazione urbanistica differente, alberghiera e residenziale, e dispone affinché ciò possa avvenire anche mediante trasformazione delle strutture ricettive esistenti, previa rimozione, ove occorra, degli eventuali vincoli di destinazione alberghiera.

Incidendo sulla destinazione urbanistica degli immobili (si vedano, mutatis mutandis, sentenze n. 340 e n. 318 del 2009) la disciplina dei condhotel riguarda, quindi, anche la materia dell'«urbanistica» e del «governo del territorio» (sentenze n. 46 del 2014, n. 209 del 2009, n. 9 del 2008, n. 303 del 2007, n. 450 del 2006).

D'altra parte, la disciplina dei condhotel coinvolge anche rapporti di natura privatistica: basti osservare che, all'interno della nuova figura delineata dall'art. 31, comma 1, le «unità abitative a destinazione residenziale» possono essere oggetto di diritti, evidentemente anche reali, di soggetti diversi dall'impresa alberghiera; sicché, le «condizioni di esercizio», da definirsi con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui allo stesso comma 1, debbono riguardare sia i rapporti con il pubblico dei turisti, sia quelli con i proprietari delle unità residenziali, nelle quali pure l'impresa offre i propri servizi, «in forma integrata e complementare» a quanto avviene nelle camere tradizionali.

Dunque, la natura ibrida e complessa della nuova figura giuridica – la quale si riflette nella sua stessa denominazione – richiede che siano regolamentati anche importanti aspetti contrattuali e condominiali, come tali attinenti alla materia dell'«ordinamento civile» (sentenze n. 80 del 2012 e n. 369 del 2008), prevista all'art. 117, comma secondo, lettera l), Cost., il quale, peraltro, ha

codificato il limite del «diritto privato» già consolidatosi nella giurisprudenza anteriore alla riforma costituzionale del 2001 (sentenza n. 295 del 2009).

Pertanto, nella peculiare disciplina in questione, per come essa è formulata, vengono in rilievo competenze eterogenee, alcune delle quali di stretta spettanza esclusiva statale, altre a vario titolo attribuite alle Regioni e alle Province autonome.

Inoltre, tali molteplici competenze non si presentano separate nettamente tra di loro e sono, anzi, legate in un inestricabile intreccio (sentenze n. 334 del 2010 e n. 50 del 2005), senza che sia possibile identificarne una prevalente sulle altre dal punto di vista qualitativo o quantitativo.

Di conseguenza, deve trovare applicazione il principio generale, costantemente ribadito dalla giurisprudenza di questa Corte (da ultimo, sentenza n. 140 del 2015), secondo il quale in ambiti caratterizzati da una pluralità di competenze – come nel caso in esame, in cui le norme impugnate si pongono all'incrocio di varie materie (turismo, urbanistica, ordinamento civile) – e, qualora risulti impossibile comporre il concorso di competenze statali e regionali, tramite un criterio di prevalenza, non è costituzionalmente illegittimo l'intervento del legislatore statale, purché agisca nel rispetto del principio di leale collaborazione che deve in ogni caso permeare di sé i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie (ex plurimis, sentenze n. 44 del 2014, n. 237 del 2009, n. 168 e n. 50 del 2008) e che può ritenersi congruamente attuato mediante la previsione dell'intesa.

7.2.– La disposizione impugnata attua il principio di leale collaborazione, prevedendo che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri – che deve definire le condizioni di esercizio del condhotel e i criteri e le modalità per la rimozione del vincolo di destinazione alberghiera in caso di interventi edilizi sugli esercizi esistenti – sia adottato «previa intesa tra Governo, Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano, in sede di Conferenza Unificata ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281» (art. 31, comma 1).

Tenuto conto che gli interessi implicati non riguardano una singola Regione o Provincia autonoma (sentenza n. 278 del 2010), ma tematiche comuni a tutto il sistema delle autonomie, inclusi gli enti locali (sentenza n. 383 del 2005), appare adeguata la scelta legislativa di coinvolgere Regioni, Province autonome ed autonomie locali nel loro insieme, attraverso la Conferenza unificata: istituto, questo, utile non solo alla semplificazione procedimentale, ma anche a facilitare l'integrazione dei diversi punti di vista e delle diverse esigenze degli enti regionali, provinciali e locali coinvolti (sentenza n. 408 del 1998).

Del resto, in più di un'occasione e in casi analoghi, è stata questa stessa Corte a identificare l'intesa in sede di Conferenza unificata come strumento idoneo a realizzare la leale collaborazione tra lo Stato e le autonomie (ex plurimis, sentenze n. 88 del 2014, n. 297 e n. 163 del 2012), qualora non siano coinvolti interessi esclusivamente e individualmente imputabili al singolo ente autonomo.

Le ricorrenti lamentano che il loro coinvolgimento – previsto dalle norme in questione tramite un richiamo al procedimento di cui all'art. 9 del d.lgs. n. 281 del 1997 – sia troppo debole, data la possibilità che dall'intesa il Governo possa prescindere, con deliberazione motivata, nei casi di mancato accordo entro un determinato periodo di tempo o in caso di urgenza.

Anche tale doglianza è, tuttavia, destituita di fondamento, nei termini di seguito precisati.

A prescindere dal fatto che la lamentata debolezza dell'intesa non sarebbe attribuibile all'impugnato art. 31, ma finirebbe per investire la stessa disciplina generale delle intese in seno alla Conferenza unificata (art. 9 del d.lgs. n. 281 del 1997), nonché quella delle intese in seno alla Conferenza Stato-Regioni (art. 3, commi 3 e 4, del d.lgs. n. 281 del 1997), che non sono oggetto del presente giudizio, occorre precisare che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, gli strumenti di cooperazione tra diversi enti debbono prevedere meccanismi per il superamento delle divergenze, basati sulla reiterazione delle trattative o su specifici strumenti di mediazione.

Se, da un lato, il superamento del dissenso deve essere reso possibile, anche col prevalere della volontà di uno dei soggetti coinvolti, per evitare che l'inerzia di una delle parti determini un blocco procedimentale, impedendo ogni deliberazione, dall'altro, il principio di leale collaborazione non consente che l'assunzione unilaterale dell'atto da parte dell'autorità centrale sia mera conseguenza automatica del mancato raggiungimento dell'intesa entro un determinato periodo di

tempo (ex plurimis, sentenze n. 239 del 2013, n. 179 del 2012, n. 165 del 2011) – specie quando il termine previsto è, come nel caso, alquanto breve – o dell’urgenza del provvedere.

Il principio di leale collaborazione esige che le procedure volte a raggiungere l’intesa siano configurate in modo tale da consentire l’adeguato sviluppo delle trattative al fine di superare le divergenze.

Interpretata alla luce dei suddetti principi, la disciplina di cui al d.lgs. n. 281 del 1997, richiamata dalla disposizione impugnata, richiede che l’eventuale determinazione unilaterale da parte del Governo in caso di mancata intesa sia corredata da una motivazione esplicita, specifica e concreta, ove si dia conto degli scambi intercorsi e dei perduranti punti di dissenso e, alla luce di ciò, si illustrino le ragioni per cui si ritiene urgente una determinazione della sola parte statale, o comunque non più praticabile – eventualmente anche dopo la scadenza del previsto termine di 30 giorni – un ulteriore protrarsi delle trattative.

Degli eventuali difetti di questa motivazione e della dialettica ad essa retrostante, le Regioni e le Province autonome potranno eventualmente dolersi nei modi appropriati, anche dinanzi a questa Corte.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separata pronuncia la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Provincia autonoma di Trento (reg. ric. n. 9 del 2015);
riuniti i giudizi,

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 31 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l’apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l’emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, promosse, in riferimento all’art. 117, comma quarto, della Costituzione e all’art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), nonché al d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di urbanistica ed opere pubbliche), dalla Provincia autonoma di Bolzano (reg. ric. n. 8 del 2015);

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 31 del d.l. n. 133 del 2014, come convertito dalla legge n. 164 del 2014, promosse, in riferimento al d.P.R. n. 381 del 1974 e al d.P.R. 1° novembre 1973, n. 686 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige concernente esercizi pubblici e spettacoli pubblici), dalla Provincia autonoma di Trento (reg. ric. n. 9 del 2015);

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 31 del d.l. n. 133 del 2014, come convertito dalla legge n. 164 del 2014, promosse, in riferimento agli artt. 8, numeri 5) e 20), 9, numero 7), e 16 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), all’art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), all’art. 11, comma 2, del d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526 (Estensione alla regione Trentino-Alto Adige ed alle province autonome di Trento e Bolzano delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616), al d.P.R. 22 marzo 1974, n. 278 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di turismo ed industrie alberghiere), al d.P.R. n. 686 del 1973, nonché al principio di leale collaborazione dalla Provincia autonoma di Bolzano (reg. ric. n. 8 del 2015);

4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 31 del d.l. n. 133 del 2014, come convertito dalla legge n. 164 del 2014, promosse, in riferimento agli artt. 8, numeri 5), 6) e 20), e 16 del d.P.R. n. 670 del 1972, all'art. 117, comma quarto, Cost. e all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, all'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, al d.P.R. n. 278 del 1974, nonché al principio di leale collaborazione dalla Provincia autonoma di Trento (reg. ric. n. 9 del 2015).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 novembre 2015.

Alessandro CRISCUOLO, Presidente
Marta CARTABIA, Redattore
Gabriella Paola MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 14 gennaio 2016.

Sentenza: 1 dicembre 2015, n. 2/2016

Materia: previdenza sociale, assistenza

Parametri invocati: art.38, comma 1 della Costituzione e 4 del d.P.R. 31 agosto 1972, n.670 (Testo unico delle leggi costituzionali concernente lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), in relazione alla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (New York 13/12/2006, ratificata dall'Italia con la legge 3 marzo 2009, n.18)

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Rimettente: Tribunale ordinario di Trento, sezione distaccata di Tione di Trento

Oggetto: art 18 legge della Provincia autonoma di Trento 27 luglio 2007, n.13

Esito: non fondatezza della questione

Estensore nota: Angela Li Serra

Sintesi:

Secondo il giudice rimettente l'art.18 della legge della Provincia autonoma di Trento è costituzionalmente illegittimo nella parte in cui prevede che i soggetti che fruiscono di prestazioni assistenziali consistenti nell'erogazione di un servizio siano chiamati a compartecipare alla spesa in relazione alla condizione economico-patrimoniale del nucleo familiare di appartenenza, anziché in riferimento al reddito esclusivo dello stesso interessato.

In particolare, il giudice ritiene che la normativa provinciale non risulti in linea con i principi della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, fatta a New York il 13 dicembre 2006 e ratificata dall'Italia con la legge del 3 marzo 2009, n.18: tale strumento pattizio imporrebbe agli Stati aderenti il dovere di valorizzare la persona disabile in quanto tale, come soggetto autonomo, a prescindere dal contesto familiare in cui si trova collocato, anche se ciò possa comportare un aggravio economico per gli enti pubblici.

La normativa censurata, ritiene il giudice, anziché garantire l'indipendenza economica delle persone con disabilità, le renderebbe prive di autonomia; ponendosi in contrasto con l'art.4 del d.P.R. n.670 del 1972, nella parte in cui prescrive "il rispetto degli obblighi internazionali", e con l'art.38, comma 1 della Costituzione, traendosi dal relativo enunciato l'assunto per cui la persona inabile assume rilievo di per se stessa, senza alcun riferimento al suo nucleo familiare.

Ritiene lo stesso che una legislazione interna che riversa l'obbligo di tutela sui familiari determina una sostanziale abrogazione della Convenzione.

Secondo la Corte costituzionale, l'assunto del giudice rimettente è incongruo, privo di rispondenza con i parametri evocati a corredo della censura e in diretta e palese antitesi con l'opposta tendenza (privilegiata tanto dalla normativa provinciale quanto da quella statale di settore, oltre che dalla giurisprudenza, sent. Corte Cost.n.203/2013) a far sì che sia proprio la famiglia la sede privilegiata del più partecipe soddisfacimento delle esigenze connesse ai disagi del relativo componente, così da mantenere intra moenia il relativo rapporto affettivo e di opportuna e necessaria assistenza, considerando solo come sussidiaria la scelta verso soluzioni assistenziali esterne.

Quanto al rispetto degli obblighi internazionali, il principio del necessario rispetto, da parte dei legislatori interni si configura alla stregua di obblighi di risultato: gli strumenti pattizi si limitano, infatti, a tracciare determinati obiettivi riservando agli Stati aderenti il compito di individuare in concreto i mezzi e i modi necessari.

La Convenzione, per altro, si pone in una prospettiva dinamica e promozionale della persona disabile.

In particolare, nel preambolo alla lettera (x) ricorre l'esplicito richiamo alla famiglia come nucleo naturale e fondamentale della società; insieme all'esplicito convincimento che tanto le persone con disabilità quanto i membri delle loro famiglie dovrebbero ricevere la protezione ed assistenza necessarie a permettere alle famiglie di contribuire al pieno ed uguale godimento dei diritti delle persone con disabilità.

La Corte, rispetto alla violazione dell'art.38, comma 1 della Costituzione, ha ritenuto l'ordinanza di rimessione carente in punto di motivazione ed incoerente.

Conclusivamente la Corte Costituzionale ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art.18 della legge della Provincia autonoma di Trento 27 luglio 2007, n.13 sollevata, in riferimento agli artt.38, comma 1 della Costituzione e 4 del d.P.R. 31 agosto 1972, n.670, in relazione alla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, fatta a New York il 13 dicembre 2006, dal tribunale ordinario di Trento, sezione distaccata di Tione di Trento.

Assistenza - Compartecipazione dei beneficiari alla spesa per prestazioni assistenziali - Condizioni economiche. - Legge della Provincia autonoma di Trento 27 luglio 2007, n. 13 (Politiche sociali nella provincia di Trento), art. 18. - (GU 1^a Serie Speciale - Corte Costituzionale n.3 del 20-1-2016)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 18 della legge della Provincia autonoma di Trento 27 luglio 2007, n. 13 (Politiche sociali nella provincia di Trento), promosso dal Tribunale ordinario di Trento, sezione distaccata di Tione di Trento, nel procedimento vertente tra C.G. e il Comune di Tione di Trento, con ordinanza del 25 giugno 2013, iscritta al n. 207 del registro ordinanze 2013 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 41, prima serie speciale, dell'anno 2013.

Visti l'atto di costituzione di C.G. nonché gli atti di intervento della Provincia autonoma di Trento, dell'Associazione Senza Limiti Onlus e di ANFFAS Onlus – Associazione nazionale famiglie di persone con disabilità intellettiva e/o relazionale;

udito nell'udienza pubblica del 1° dicembre 2015 il Giudice relatore Paolo Grossi;

uditi gli avvocati Francesco Trebeschi per C.G., Maria Chiara Lista per la Provincia autonoma di Trento e, relativamente all'intervento, Ilaria Romagnoli per l'ANFFAS Onlus – Associazione nazionale famiglie di persone con disabilità intellettiva e/o relazionale.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– La Corte è chiamata a pronunciarsi sulla questione di legittimità costituzionale dell'art. 18 della legge della Provincia autonoma di Trento 27 luglio 2007, n. 13 (Politiche sociali nella provincia di Trento), sollevata dal Tribunale ordinario di Trento, sezione distaccata di Tione di Trento, in riferimento agli artt. 38, primo comma, della Costituzione e 4 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670

(Testo unico delle leggi costituzionali concernente lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), in relazione alla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, fatta a New York il 13 dicembre 2006, nella parte in cui prevede che i soggetti che fruiscono di prestazioni assistenziali consistenti nella erogazione di un servizio siano chiamati a compartecipare alla spesa in relazione alla condizione economico-patrimoniale del nucleo familiare di appartenenza, anziché in riferimento al reddito esclusivo dello stesso interessato.

2.– Va preliminarmente confermata l'inammissibilità dell'intervento di ANFFAS Onlus – Associazione nazionale famiglie di persone con disabilità intellettiva e/o relazionale – e dell'Associazione Senza Limiti Onlus, secondo quanto disposto, sulla scorta della costante giurisprudenza di questa Corte, con l'ordinanza letta all'udienza del 1° dicembre 2015 e allegata alla presente sentenza.

3.– La questione non è fondata.

3.1.– Il giudice rimettente pone a fulcro delle proprie doglianze l'assunto secondo il quale la predetta Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (evocata quale parametro interposto della dedotta violazione dell'art. 4 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), nonché l'art. 38, primo comma, Cost. avrebbero posto la condizione individuale e autonoma della persona disabile come specifico ed esclusivo oggetto di protezione.

Ne deriverebbe che, ai fini della conformazione degli istituti di assistenza, non possa né debba assumere alcuna rilevanza la situazione del relativo nucleo familiare: non soltanto sul piano delle garanzie e dei diritti della persona interessata, ma anche – ed è questo il punto che rileva agli effetti del presente scrutinio – sul versante dei possibili doveri o obblighi dei suoi familiari.

Le previsioni della Convenzione innanzi citata e della norma costituzionale di cui si lamenta diretta violazione imporrebbero, in altri termini, di rappresentare la persona disabile in una condizione più che soltanto di autonomia rispetto al proprio nucleo familiare, quasi di totale indipendenza o perfino di relativo isolamento, anche sul piano strettamente economico; come se, al contrario, il rilievo attribuito, sotto diversi profili, alla sua collocazione all'interno di un tessuto familiare implicasse, per se stesso, un'inammissibile diminuzione di tutela.

L'assunto appare incongruo e privo di rispondenza con i parametri evocati a corredo della censura.

Esso risulta, oltretutto, in diretta e palese antitesi con l'opposta tendenza – dichiaratamente e non irragionevolmente privilegiata tanto dalla normativa provinciale quanto, più di recente, da quella statale di settore – a far sì che sia proprio la famiglia la sede privilegiata del più partecipe soddisfacimento delle esigenze connesse ai disagi del relativo componente, così da mantenere inalterata la relativa relazione affettiva e di opportuna e necessaria assistenza, configurando solo come sussidiaria – e comunque secondaria e complementare – la scelta verso soluzioni assistenziali esterne (sentenza n. 203 del 2013).

D'altra parte, quanto al rispetto degli obblighi internazionali, va rilevato come il principio del necessario rispetto, da parte dei legislatori interni, dei vincoli derivanti dall'adesione ad una Convenzione internazionale – nella specie, firmata dall'Italia il 30 marzo 2007 ma ratificata e resa esecutiva con la legge 3 marzo 2009, n. 18 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, con Protocollo opzionale, fatta a New York il 13 dicembre 2006 e istituzione dell'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità), in epoca dunque successiva alla promulgazione del provvedimento legislativo che contiene la disciplina censurata – si configura alla stregua, per così dire, di “obblighi di risultato”: gli strumenti pattizi si limitano, infatti, ordinariamente, a tracciare determinati obiettivi riservando agli Stati aderenti il compito di individuare in concreto – in relazione alle specificità dei singoli ordinamenti e al correlativo e indiscusso margine di discrezionalità normativa – i mezzi ed i modi necessari a darvi attuazione.

Ciò comporta, evidentemente, che – anche sul piano della individuazione delle relative risorse finanziarie – l’obbligo internazionale e convenzionale non possa, di regola, implicare e tantomeno esaurire le scelte sul quomodo: ciò che, invece, il giudice a quo erroneamente presuppone, laddove reputa che la Convenzione di New York avrebbe, in forma, per così dire, “autoapplicativa”, inteso specificamente precludere agli Stati di tenere conto dei livelli di reddito dei familiari della persona disabile, ancorché civilisticamente obbligati, al fine di stabilire il quantum delle prestazioni assistenziali da erogare.

Ove, del resto, così fosse stato, la Convenzione avrebbe, da un lato, direttamente inciso sull’ordinamento civile interno, frustrando, in parte qua, la disciplina dettata dagli artt. 433 e seguenti del codice civile; dall’altro, si sarebbe – indebitamente – sostituita al legislatore nazionale, nel determinare una normativa di dettaglio, quale certamente è quella destinata a stabilire i criteri di commisurazione della base reddituale per fruire di una contribuzione pubblica.

Nessuna delle accennate evenienze può, peraltro, dirsi riscontrabile nella Convenzione di cui si tratta.

Essa, infatti, si limita, secondo la propria natura, a consacrare una serie di importanti principi, tutti coerentemente tesi a realizzare le finalità tracciate dalle Parti contraenti e paradigmaticamente sintetizzate, all’art. 1, nell’enunciazione dello scopo di «promuovere, proteggere e garantire il pieno ed uguale godimento di tutti i diritti umani e di tutte le libertà fondamentali da parte delle persone con disabilità, e promuovere il rispetto per la loro intrinseca dignità».

Il nucleo della Convenzione ruota, così, essenzialmente, intorno all’avvertita esigenza di conformare i vari ordinamenti interni in chiave non già meramente protettiva delle persone con disabilità, ma piuttosto in una prospettiva dinamica e promozionale, volta a garantire a ciascuna di esse la più efficace non discriminazione, non solo sul piano formale ma su quello delle effettive condizioni di esistenza: attraverso, cioè, anzitutto, il pieno e integrale riconoscimento di diritti e di tutele che, in quanto fondamentali, non possono non essere adeguate alla dignità di qualsiasi persona in quanto tale, ma anche attraverso la predisposizione di misure idonee a compensare, per quanto possibile, e nelle forme più compatibili, la condizione di chi si trovi così particolarmente svantaggiato.

Nulla, dunque, che possa vincolare gli Stati aderenti ad adottare scelte normative dirette ad allontanare o, perfino, a sradicare la persona disabile dal sistema delle relazioni familiari o a disconoscere il diritto all’appartenenza al medesimo; e neppure, di riflesso, nulla che possa indurre a sollecitare, sul piano normativo, l’esclusione dei familiari, o il loro disimpegno, da qualsiasi programma di assistenza che, sulla base delle diverse condizioni economiche, consenta di articolare differenziati livelli di partecipazione ai programmi medesimi.

Al contrario, si può semmai cogliere, fin dal preambolo della Convenzione, una indicazione di segno opposto, essendo, alla lettera (x), formulato l’esplicito richiamo alla famiglia come «nucleo naturale e fondamentale della società» insieme all’esplicito convincimento che tanto le persone con disabilità quanto i «membri delle loro famiglie dovrebbero ricevere la protezione ed assistenza necessarie a permettere alle famiglie di contribuire al pieno ed uguale godimento dei diritti delle persone con disabilità».

Il che sembra presupporre, ai fini delle discipline in tema di sostegno alle persone disabili, la tendenza a prevedere l’intervento dei pubblici poteri, con l’onere per l’intera collettività, in funzione prevalentemente sussidiaria e in presenza di condizioni di difficoltà economiche anche delle relative famiglie; richiedendosi, nel contempo, primariamente a queste ultime, in relazione alle proprie capacità, l’adempimento di un naturale e diretto dovere di solidarietà, oltre che dei correlativi obblighi giuridici.

3.2.– A proposito, poi, della violazione dell’art. 38, primo comma, Cost., l’ordinanza di rimessione, oltre che apparire fortemente carente in punto di motivazione, finisce per rivelarsi incoerente rispetto all’oggetto stesso della censura che propone, sostenuta esclusivamente dall’assunto, del

tutto apodittico, secondo cui, nel parametro evocato, la persona inabile «assume rilievo di per se stessa, senza alcun riferimento al suo nucleo familiare».

È, infatti, del tutto evidente che la garanzia costituzionale del «diritto al mantenimento e all'assistenza sociale» presuppone che la persona disabile sia «sprovvista dei mezzi necessari per vivere» e che l'accertamento di questa condizione di effettiva indigenza possa richiedere anche una valutazione delle condizioni economiche dei soggetti tenuti all'obbligo alimentare.

Ove così non fosse, verrebbero, d'altra parte, a poter irragionevolmente godere dello stesso trattamento di assistenza e di mantenimento, con conseguente identico carico finanziario e sociale, tanto le persone con disabilità individualmente e “familiarmente” non abbienti, quanto quelle prive di reddito ma concretamente assistite o anche potenzialmente assistibili da familiari con consistenti possibilità economico-patrimoniali.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 18 della legge della Provincia autonoma di Trento 27 luglio 2007, n. 13 (Politiche sociali nella provincia di Trento), sollevata, in riferimento agli artt. 38, primo comma, della Costituzione e 4 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Testo unico delle leggi costituzionali concernente lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), in relazione alla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, fatta a New York il 13 dicembre 2006, dal Tribunale ordinario di Trento, sezione distaccata di Tione di Trento, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 1° dicembre 2015.

Alessandro CRISCUOLO, Presidente
Paolo GROSSI, Redattore
Gabriella Paola MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 14 gennaio 2016.

Allegato:

Ordinanza letta all'udienza del 1° dicembre 2015

ORDINANZA

Visti gli atti relativi al giudizio di legittimità costituzionale introdotto con l'ordinanza emessa dal Tribunale ordinario di Trento, sezione distaccata di Tione di Trento, il 25 giugno 2013 (r.o. n. 207 del 2013);

rilevato che Associazione Senza Limiti Onlus e ANFFAS Onlus - Associazione nazionale famiglie di persone con disabilità intellettiva e/o relazionale - hanno depositato atto di intervento in data 29 ottobre 2013 e che la medesima ANFFAS Onlus ha anche depositato una memoria il 19 novembre 2015, fuori termine.

Considerato che le predette Associazioni non risultano essere parti nel giudizio a quo; che nell'atto di intervento entrambe le Associazioni hanno dichiarato di essere portatrici, sulla base delle disposizioni dei loro statuti, degli interessi di persone con disabilità o anziane e delle loro famiglie e

di intervenire nel presente giudizio costituzionale «a supporto ed integrazione dell'ordinanza di rimessione»;

che, in particolare, l'Associazione ANFFAS Onlus ha precisato di «intervenire a tutela dei fondamentali principi di dignità personale, autonomia e indipendenza sanciti dalla Convenzione di New York sui diritti delle persone con disabilità ratificata con L. 15.3.2009 [recte: 3.3.2009], n. 18, contro le aggressioni ai diritti alla salute e all'assistenza sociale, di cui agli artt. 32 e 38 Cost.»; che l'Associazione Senza Limiti Onlus ha, per parte sua, precisato di essersi, «in questi anni», «fortemente impegnata», tra l'altro, per il rispetto del «principio di evidenziazione della situazione economica del solo assistito» ora «oggetto del presente giudizio», «con campagne di sensibilizzazione e promuovendo, direttamente o indirettamente, diversi giudizi avanti varie giurisdizioni»;

che nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale sono ammessi ad intervenire, oltre al Presidente del Consiglio dei ministri e al Presidente della Giunta regionale, per costante giurisprudenza di questa Corte, soltanto le parti del giudizio principale (ex plurimis, ordinanza letta all'udienza del 20 ottobre 2015);

che l'intervento di soggetti estranei al giudizio a quo può essere ammesso, secondo la medesima giurisprudenza, esclusivamente quando questi risultino titolari di una situazione giuridica qualificata, inerente, cioè, in modo specifico al rapporto controverso e, perciò, suscettibile di essere direttamente e immediatamente incisa dagli effetti della pronuncia di questa Corte, distinguendosi dalla posizione di soggetti genericamente coinvolti, a qualsiasi titolo o ragione, nelle diverse vicende relative alle disposizioni oggetto di censura;

che, alla stregua della stessa inequivoca prospettazione di cui agli atti di intervento, le sunnominate Associazioni non risultano legittimate ad intervenire nel presente giudizio. per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile l'intervento dell'Associazione Senza Limiti Onlus e di ANFFAS Onlus - Associazione nazionale famiglie di persone con disabilità intellettiva e/o relazionale.

Alessandro Criscuolo, Presidente

Sentenza: 1 dicembre 2015, n. 3/2016

Materia: bilancio, finanze, contabilità pubblica

Parametri invocati: artt. 81, sesto comma, 97, primo comma, e 119 della Costituzione, artt. 20, 36 e 43 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (Conversione in legge costituzionale dello Statuto della Regione siciliana) e, come norme interposte, art. 2 primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria).

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regione Sicilia

Oggetto: art. 1, commi 508 e 590, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2014)

Esito: 1) inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 508, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizione per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2014), promossa, in riferimento all'art. 36 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), ed in relazione all'art. 2, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria);

2) inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 508 e 590, della legge n. 147 del 2013, promossa, in riferimento agli artt. 20 e 43 del r.d.lgs., n. 455 del 1946 e agli artt. 81, sesto comma, 97, primo comma, e 119 Cost.;

3) non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 508, della legge n. 147 del 2013 in combinato disposto con il comma 590 del medesimo articolo, promossa, in riferimento all'art. 36 del r.d.lgs. n. 455 del 1946 ed in relazione all'art. 2, primo comma, del d.P.R. n. 1074 del 1965.

Estensore nota: Matteo Boldrini

Sintesi

La Regione Sicilia ha impugnato l'art. 1, comma 508 e 590, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità), in riferimento agli artt. 20, 36 e 43 del r.d.lgs. 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), in relazione all'art. 2, primo comma, del d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana) nonché in riferimento agli artt. 81, sesto comma, 97, primo comma e 119 della Costituzione.

Al fine di garantire il concorso delle Regioni a statuto speciale all'equilibrio dei bilanci e alla sostenibilità del debito pubblico, l'art. 1, comma 508 della l. 147/2013, dispone che le nuove entrate derivanti dal decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148 e dal decreto-legge 6 dicembre 2001, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre , n. 214, sono riservate all'Erario per un periodo di cinque anni a decorrere dal 1 gennaio 2014, per essere destinate alla copertura degli oneri per il servizio del debito pubblico.

Lo statuto della Regione siciliana prevede che, in attuazione dell'autonomia regionale, determinate entrate possano essere destinate allo Stato solo in presenza di determinati requisiti: la

natura tributaria dell'introito, la sua novità rispetto e la specificità della sua destinazione esplicitamente indicata nella legge stessa.

Questi requisiti sono stati inoltre più volte precisati dalla Corte stessa, tra l'altro proprio dalla evocata sentenza 241/2012.

Nel merito, la Regione siciliana ritiene che le disposizioni impugnate, in quanto previste da due decreti legge del 2011, non presenterebbero più il requisito di novità di cui erano dotate, (viene citata in tal senso anche la sentenza 241/2012 in cui tali riserve erano già state espresse e che aveva tra i ricorrente la stessa Regione siciliana); inoltre risulterebbero carenti del requisito di specificità della destinazione del maggior gettito finalizzate ad assicurare il concorso delle Regioni a statuto speciale alla copertura della finanza pubblica.

Inoltre, secondo il ricorrente, il combinato disposto dei commi 508 e 590, prevedendo per il triennio 2013-2016 una proroga del contributo di solidarietà originariamente disciplinato dal d.l. 138/2011, sarebbe lesivo dell'autonomia regionale in quanto privo di una clausola di salvaguardia che impedisca in questa occasione l'applicabilità della riserva al contributo riscosso in territorio siciliano.

In questo modo la Regione ritiene violati gli artt. 2, 20 e 43 del d.P.R. 1074/1965, e, anche alla luce della legge 24 dicembre 2012, n. 243, gli artt. 81, 97 e 119 della Costituzione.

La Corte riserva a pronunce separate la decisione sulle questioni promosse giudicando inammissibile la questione di legittimità costituzionale per quanto riguarda i comma 508 e 590 singolarmente considerati, mentre ritiene nel merito non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata in relazione al combinato disposto dei comma 508 e 509.

In particolare, in riferimento all'inammissibilità delle questioni di legittimità sollevate in riferimento ai comma 508 e 590 singolarmente considerati, la Corte ritiene lacunosa la formulazione del ricorso, in quanto la Regione omette di indicare quali siano le specifiche entrate tributarie ad essa devolute e a suo dire indebitamente sottratte, rendendo impossibile verificare se sussistano o meno i requisiti per l'attribuzione allo Stato del relativo gettito.

La carente individuazione delle disposizioni viziate da illegittimità si risolve quindi nella mancanza di uno degli elementi essenziali richiesti dal combinato disposto degli artt. 34 e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 da cui consegue una inammissibilità della questione per indeterminatezza dell'oggetto.

Per quanto riguarda invece la questione di legittimità sollevata in relazione al combinato disposto dei comma 508 e 590, la Corte la ritiene ammissibile in quanto la Regione, facendo esplicito riferimento al contributo di solidarietà, indica chiaramente l'entrata di cui lamenta la sottrazione a favore dello Stato

La Corte pur considerando plausibile l'opzione presentata dal ricorrente la ritiene tuttavia non fondata nel merito, in quanto le disposizioni previste dal combinato disposto dei comma 508 e 590 non violano i parametri a cui fa riferimento la Regione e che abbiamo sopra indicato.

La natura tributaria dell'entrata era già stata stabilita dalla citata sentenza 241 del 2012, in quanto il contributo di solidarietà si qualifica come una temporanea sovraimposta relativa al reddito imponibile dell'IRPEF, soddisfacendo in tal modo il primo requisito.

Anche in riferimento al secondo requisito la Corte si era già espressa (sentenza 241/2012 e 145/2014), ritenendo sufficiente non tanto la novità del tributo quanto piuttosto la novità del provento e la provenienza da parte di un atto impositivo nuovo senza il quale non vi sarebbe stata alcuna entrata aggiuntiva.

Essendo il contributo di solidarietà inizialmente limitato al triennio 2011-2013, una sua proroga per tutto il triennio 2013-2016 lo rende un'entrata tributaria nuova, soddisfacendo il secondo requisito.

Infine, per quanto riguarda l'ultima condizione, quella della specificità della destinazione del gettito stabilita nella legge stessa, la Corte rileva che lo stesso comma 508 stabilisce che il gettito venga impiegato per la copertura degli interessi dovuti ai soggetti che detengono titoli di debito pubblico, al fine di rispettare gli impegni presi in sede europea con la firma del Trattato sulla

stabilità, sul coordinamento e sulla governance dell'Unione economica e monetaria (comunemente noto come Fiscal Compact), ritenendo quindi che anche il terzo requisito sia stato rispettato.

Essendo quindi rispettati tutti e tre i requisiti posti dallo statuto regionale e ripresi più volte nelle proprie sentenze, la Corte dichiara non fondata la questione di illegittimità costituzionale sollevata dalla Regione Sicilia in merito destinazione del contributo di solidarietà così come stabilito dai commi 508 e 590 della l. 147 del 2013.

Bilancio e contabilità pubblica - Riserva allo Stato, per un periodo di cinque anni, delle entrate derivanti dai decreti-legge nn. 138 e 201 del 2011 - Destinazione alla copertura degli oneri per il servizio del debito pubblico. - Legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2014), art. 1, commi 508 e 590. - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.3 del 20-1-2016)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 508, anche in combinato disposto con il comma 590, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2014), promosso dalla Regione siciliana con ricorso notificato il 25 febbraio 2014, depositato in cancelleria il 5 marzo 2014 ed iscritto al n. 17 del registro ricorsi 2014.

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

udito nell'udienza pubblica del 1° dicembre 2015 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi l'avvocato Paolo Chiapparrone per la Regione siciliana e l'avvocato dello Stato Wally Ferrante per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– La Regione siciliana ha impugnato, tra le altre disposizioni, l'art 1, commi 508 e 590, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2014), in riferimento agli artt. 20, 36 e 43 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), in relazione all'art. 2, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria), nonché in riferimento agli artt. 81, sesto comma, 97, primo comma, e 119 della Costituzione.

1.1.– Va anzitutto riservata a separate pronunce la decisione sulle altre questioni promosse dalla Regione siciliana con il medesimo ricorso.

1.2.– Il comma 508, al dichiarato fine di assicurare il concorso delle autonomie speciali all'equilibrio dei bilanci ed alla sostenibilità del debito pubblico, riserva allo Stato, per un periodo di cinque anni, le entrate derivanti dal decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo) – convertito, con modificazioni, dall'art.

1, comma 1, della legge 14 settembre 2011, n. 148 – e dal decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici) – convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214 – per destinarle alla copertura degli oneri per il servizio del debito pubblico, al fine di garantirne la riduzione nella misura e nei tempi stabiliti dal Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria (meglio noto come Fiscal Compact) – sottoscritto a Bruxelles il 2 marzo 2012, ratificato in Italia con la legge 23 luglio 2012, n. 114 (Ratifica ed esecuzione del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria tra il Regno del Belgio, la Repubblica di Bulgaria, il Regno di Danimarca, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica di Estonia, l'Irlanda, la Repubblica ellenica, il Regno di Spagna, la Repubblica francese, la Repubblica italiana, la Repubblica di Cipro, la Repubblica di Lettonia, la Repubblica di Lituania, il Granducato di Lussemburgo, l'Ungheria, Malta, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica d'Austria, la Repubblica di Polonia, la Repubblica portoghese, la Romania, la Repubblica di Slovenia, la Repubblica slovacca, la Repubblica di Finlandia e il Regno di Svezia, con Allegati, fatto a Bruxelles il 2 marzo 2012) – affidando ad apposito decreto ministeriale la determinazione delle modalità di individuazione del gettito, attraverso separata contabilizzazione.

La Regione assume anzitutto che la citata riserva riguarderebbe entrate prive del requisito di novità di cui erano dotate quando analoga previsione era stata scrutinata da questa stessa Corte nella sentenza n. 241 del 2012 con esito favorevole per la ricorrente.

Inoltre, ora come allora, difetterebbe il requisito della specificità della destinazione del gettito riservato all'Erario.

Risulterebbe in tal modo violato l'art. 2, primo comma, del d.P.R. n. 1074 del 1965, in difetto delle condizioni richieste per attribuire allo Stato risorse di spettanza regionale.

Alla luce dei precedenti rilievi e «sulla scorta della legge 24 dicembre 2012, n. 243», risulterebbero altresì violati l'art. 97, primo comma, Cost., che la norma censurata pretenderebbe di attuare, in ordine alla garanzia degli equilibri di bilancio delle pubbliche amministrazioni, nonché gli artt. 81, sesto comma, e 119 Cost.

Inoltre, la disposizione, sottraendo alla Regione, «senza previsione di raccordo alcuno, risorse che vengono meno per l'esercizio delle sue funzioni», violerebbe pure gli artt. 20 e 43 dello statuto.

Per i medesimi motivi la ricorrente impugna il comma 508 anche in combinato disposto con il successivo comma 590, il quale prevede che il contributo di solidarietà di cui all'art. 2, comma 2, del d.l. n. 138 del 2011 continui ad applicarsi per il periodo 2014-2016.

Secondo la Regione, infatti, le sue prerogative subirebbero la medesima lesione in precedenza evidenziata ove le due disposizioni venissero intese nel senso di riservare allo Stato anche il contributo di solidarietà prorogato per gli anni 2014-2016, riscosso nel territorio siciliano.

2.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 508 – singolarmente considerato – della legge n. 147 del 2013 in riferimento all'art. 36 dello statuto ed in relazione all'art. 2, primo comma, del d.P.R. n. 1074 del 1965 è inammissibile.

La Regione omette di precisare – salvo che per il contributo di solidarietà prorogato dal comma 590, di cui si dirà in prosieguo – quali siano le specifiche entrate tributarie ad essa devolute ai sensi delle disposizioni statutarie e di attuazione ed, a suo dire, indebitamente sottratte.

In tal modo, la ricorrente non consente di verificare, per ciascuna delle entrate derivanti dalle numerose misure disposte dai due decreti-legge del 2011, la sussistenza dei requisiti per l'attribuzione allo Stato del relativo gettito, ossia la legittimità della riserva erariale.

La lacunosa formulazione della questione di legittimità costituzionale «si risolve, perciò, nella carente individuazione delle “disposizioni ritenute viziate da illegittimità” e, quindi, nella mancanza di uno degli elementi richiesti dal combinato disposto degli artt. 34 e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, per la rituale proposizione del ricorso di legittimità costituzionale in via principale» (sentenza n. 241 del 2012).

Di qui l'inammissibilità della questione per indeterminatezza dell'oggetto.

3.– La questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, commi 508 e 590 – in combinato disposto – della legge n. 147 del 2013, promossa in riferimento all’art. 36 dello statuto ed in relazione all’art. 2, primo comma, del d.P.R. n. 1074 del 1965, è ammissibile ma, nel merito, non fondata.

3.1.– La questione non incorre nel vizio di indeterminatezza poc’anzi evidenziato per quella precedentemente esaminata, considerato che, in questo caso, la Regione indica precisamente l’entrata del cui gettito lamenta l’illegittima sottrazione.

Inoltre, non osta all’ammissibilità del ricorso la circostanza che la questione sia prospettata per il caso in cui «il comma 590 letto insieme al comma 508 debba intendersi nel senso che il prorogato contributo di solidarietà riscosso in Sicilia debba affluire al bilancio statale».

Infatti, nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale non è preclusa la proposizione di questioni prospettate sulla base di una delle possibili interpretazioni delle disposizioni impugnate, purché non implausibili o irragionevolmente scollegate dalle disposizioni impugnate (ex plurimis sentenza n. 131 del 2015).

L’opzione ermeneutica paventata dalla ricorrente è tutt’altro che implausibile, atteso che il decreto del Ministero dell’economia e delle finanze 11 settembre 2014 (Modalità di individuazione, attraverso separata contabilizzazione, del maggior gettito da riservare all’Erario, ai sensi dell’articolo 1, comma 508, della legge 27 dicembre 2013, n. 147), nella tabella B ad esso allegata, annovera tra le entrate riservate allo Stato proprio il contributo in considerazione.

3.2.– Tanto premesso e passando all’esame del merito della questione, questa Corte ha più volte precisato che «L’evocato art. 36, primo comma, dello statuto, in combinato disposto con l’art. 2, primo comma, del d.P.R. n. 1074 del 1965, indica le seguenti tre condizioni per l’eccezionale riserva allo Stato del gettito delle entrate erariali:

a) la natura tributaria dell’entrata;

b) la novità di tale entrata;

c) la destinazione del gettito “con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime”» (ex multis, sentenze n. 273 del 2015, n. 176 del 2015, n. 145 del 2014 e n. 241 del 2012).

Occorre dunque verificare se la riserva allo Stato del contributo di solidarietà previsto dall’art. 1, comma 590, della legge n. 147 del 2013 rispetti siffatti requisiti.

Questa Corte ha già espressamente riconosciuto la natura tributaria del contributo in considerazione, in quanto «si risolve in un prelievo corrispondente ad una aliquota aggiuntiva rispetto al reddito imponibile dell’IRPEF e, quindi, in una temporanea sovrimposta di tale tributo» (sentenza n. 241 del 2012).

Risulta integrato anche il requisito della novità dell’entrata, atteso che per la sua sussistenza è sufficiente il verificarsi di «una entrata aggiuntiva, rilevando la novità del provento, non la novità del tributo (sentenza n. 241 del 2012)» e bastando «un atto impositivo nuovo, in mancanza del quale l’entrata non si sarebbe verificata» (sentenza n. 145 del 2014).

Mentre il contributo di solidarietà era limitato dall’art. 2, comma 2, del d.l. n. 138 del 2011 al triennio 2011-2013, il comma 590 ne ha disposto la proroga, di modo che esso costituisce un’entrata tributaria nuova ai fini dell’art. 2, primo comma, del d.P.R. n. 1074 del 1965.

Infine, è soddisfatta anche l’ultima condizione, quella della destinazione del gettito «con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime».

Al riguardo il comma 508 prevede che il gettito riservato sia impiegato per la «copertura degli oneri per il servizio del debito pubblico, al fine di garantire la riduzione del debito pubblico stesso nella misura e nei tempi stabiliti dal Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell’Unione economica e monetaria [...]», ossia lo destina al pagamento degli interessi dovuti ai soggetti che detengono titoli del debito pubblico, spesa da annoverarsi tra quelle correnti dello Stato, al fine di rispettare gli impegni assunti in sede europea e, più in particolare, con l’art. 4 del Fiscal Compact, secondo cui – in estrema sintesi – quando il rapporto tra il debito pubblico ed il

prodotto interno lordo superi il valore di riferimento del sessanta per cento – come contingentemente in Italia – lo Stato contraente deve operare una riduzione ad un ritmo medio di un ventesimo all'anno.

Risulta dunque integrata la condizione della specificità della destinazione, «soddisfatta quando la legge statale stabilisce che il gettito sia utilizzato per la copertura di oneri diretti a perseguire “particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate” nella legge stessa (sentenza n. 135 del 2012)» (sentenza n. 241 del 2012).

Poiché, alla luce di quanto precede, sussistono i presupposti per la riserva all'Erario del gettito del contributo di solidarietà previsto dall'art. 1, comma 590, della legge n. 147 del 2013, non si configura la violazione dei parametri evocati dalla ricorrente e la questione proposta in riferimento ad essi non è fondata.

4.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 508 e 590, della legge n. 147 del 2013 in riferimento agli artt. 20 e 43 dello statuto, nonché agli artt. 81, sesto comma, 97, primo comma, e 119 Cost. è inammissibile.

4.1.– Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, i termini delle questioni di legittimità costituzionale debbono essere ben identificati, individuando, tra l'altro, «le ragioni dei dubbi di legittimità costituzionale» (ex multis, sentenze n. 273 del 2015, n. 218 del 2015, n. 176 del 2015 e n. 131 del 2015).

Questa Corte ha infatti più volte chiarito che «l'esigenza di una adeguata motivazione a fondamento della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale si pone in termini perfino più pregnanti nei giudizi diretti rispetto a quelli incidentali» (ex multis, sentenze n. 273, n. 233, n. 218, n. 153 e n. 142 del 2015).

Nel caso di specie la ricorrente si è limitata a lamentare la violazione degli artt. 20 e 43 dello statuto, in quanto le disposizioni sottrarrebbero alla Regione, «senza previsione di raccordo alcuno, risorse che vengono meno per l'esercizio delle sue funzioni», e, «sulla scorta della legge 24 dicembre 2012, n. 243», il contrasto con l'art. 97, primo comma, Cost. «per l'aspetto della garanzia degli equilibri di bilancio delle pubbliche amministrazioni», nonché con gli artt. 81, sesto comma, e 119 Cost.

La genericità e l'assertività delle censure, «secondo la giurisprudenza di questa Corte (ex multis, sentenze n. 184 del 2014; n. 185, n. 129, n. 114 e n. 68 del 2011; n. 278 e n. 45 del 2010), implicano l'inammissibilità del ricorso in parte qua» (sentenza n. 273 del 2015).

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Regione siciliana con il ricorso indicato in epigrafe;

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 508, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2014), promossa, in riferimento all'art. 36 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), ed in relazione all'art. 2, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria), dalla Regione siciliana con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 508 e 590, della legge n. 147 del 2013, promossa, in riferimento agli artt. 20 e 43 del r.d.lgs. n. 455 del 1946 ed

agli artt. 81, sesto comma, 97, primo comma, e 119 Cost., dalla Regione siciliana con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 508, della legge n. 147 del 2013 in combinato disposto con il comma 590 del medesimo articolo, promossa, in riferimento all'art. 36 del r.d.lgs. n. 455 del 1946 ed in relazione all'art. 2, primo comma, del d.P.R. n. 1074 del 1965, dalla Regione siciliana con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 1° dicembre 2015.

Alessandro CRISCUOLO, Presidente
Aldo CAROSI, Redattore
Gabriella Paola MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 14 gennaio 2016.

Sentenza: 1 dicembre 2015, n. 7/2016

Materia: governo del territorio, reti di trasporto e di navigazione

Parametri invocati: artt.117, terzo comma e 118, primo comma, della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regione Puglia

Oggetto: art.1, commi 2,4,10-bis e 11, del decreto-legge 12 settembre 2014, n.133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall'art.1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n.164.

Esito: illegittimità costituzionale dei commi 2,4,10-bis e 11 dell'art1 della d.l. n.133/2014

Estensore nota: Angela Li Serra

Sintesi:

La Regione Puglia, sollevando questione di legittimità costituzionale, ritiene che l'art.1, commi 2,4,10-bis e 11, del decreto-legge 12 settembre 2014, n.133, attenga alle materie di competenza legislativa concorrente, "governo del territorio" e "grandi reti di trasporto e di navigazione" e, con riferimento al comma 11, alle materie "governo del territorio" e "porti e aeroporti civili".

Nell'ambito di tali materie, secondo la Regione, è preclusa allo Stato l'allocazione a livello centrale delle funzioni amministrative, se non mediante chiamata in sussidiarietà e nel rispetto delle garanzie partecipative previste a favore delle Regioni interessate.

La Regione adduce che tali garanzie non sono osservate nei commi 2 e 4 dell'art.1 impugnato, perché la Regione può intervenire nella fase di approvazione e di esecuzione dei progetti di opere pubbliche ferroviarie solo in sede di conferenza di servizi, e, nel caso di dissenso, l'art.14-quater, comma3, della legge n. 241 del 1990, preordinato al raggiungimento di un'intesa tra Stato e Regione, trova applicazione solo quando il dissenso concerne la tutela ambientale, paesaggistico-territoriale o del patrimonio storico-artistico, ovvero la tutela della salute e della pubblica incolumità.

Si lamenta, perciò, una chiamata in sussidiarietà di funzioni amministrative senza il necessario coinvolgimento della Regione interessata, nella forma dell'intesa, cui non può ovviare il rinvio alla conferenza di servizi.

Censura analoga è rivolta al comma 10-bis, laddove affida allo Stato la redazione del Piano di ammodernamento dell'infrastruttura ferroviaria di interesse nazionale o europeo senza prevedere l'intesa con la Regione interessata e, al comma 11, relativo all'approvazione dei contratti di programma tra ENAC e i gestori degli aeroporti di interesse nazionale.

La Corte ritenendo fondata la questione di legittimità costituzionale dei commi 2 e 4 rispetto agli artt.117, comma 3 e 118, comma 1 della Costituzione, ritiene che la Regione sia stata privata delle garanzie attive nell'ambito del CIPE a composizione allargata al Presidente della Regione.

In particolare la Corte, già nelle sentenze n.303 del 2003 e 278 del 2010, aveva chiarito che lo Stato può ricorrere alla chiamata in sussidiarietà al fine di allocare e disciplinare una funzione amministrativa pur quando la materia, secondo un criterio di prevalenza, appartenga alla competenza regionale concorrente, ovvero residuale.

Affichè nelle materie di cui all'art.117, terzo e quarto comma Cost., una legge statale possa legittimamente attribuire funzioni amministrative a livello centrale ed al tempo stesso regolarne l'esercizio, è necessario che essa innanzitutto rispetti i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza nell'allocazione delle funzioni amministrative, rispondendo ad esigenze di esercizio unitario di tali funzioni.

Tale legge deve dettare una disciplina logicamente pertinente, dunque, idonea alla regolazione delle suddette funzioni, e limitata a quanto strettamente indispensabile a tale fine; prevedendo adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali.

Una legislazione statale di questo tipo supera il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un iter in cui assumono il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà (Corte cost., sent.n.6/2004).

Tali intese devono essere "forti" (Corte cost., n.121/2010), ovverosia non superabili con una determinazione unilaterale dello Stato se non nell'ipotesi estrema in cui l'esperimento di ulteriori procedure bilaterali si sia rivelato inefficace (Corte cost., n.165/2011 e n.179/2012).

Ai fini della codeterminazione dell'atto, infatti, la Regione deve essere posta su un piano paritario con lo Stato, con riguardo all'intero fascio di interessi regionali su cui impatta la funzione amministrativa.

La Corte ha, pertanto, dichiarato l'illegittimità costituzionale dei commi 2 e 4 nella parte in cui non prevedono che l'approvazione dei relativi progetti avvenga d'intesa con la Regione interessata.

Analogamente, la Corte dichiara l'illegittimità del comma 10-bis, nella parte in cui non prevede che l'approvazione del Piano di ammodernamento dell'infrastruttura ferroviaria avvenga d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni; anche in tale caso, infatti, la chiamata in sussidiarietà della funzione amministrativa deve accompagnarsi a garanzie partecipative a favore del sistema regionale, in ragione delle competenze che ad esso spettano nelle materie oggetto della norma.

Inoltre, poiché il Piano di ammodernamento della rete ferroviaria non ha ad oggetto specifiche opere, ma la sola individuazione dei tratti della rete bisognosi di intervento, e concerne una prospettiva necessariamente unitaria, risulta chiaro come la sede naturale di raggiungimento dell'intesa debba ravvisarsi nella Conferenza Stato-Regioni (Corte cost. sentt. n.33/2011, n.278/2010 e n.62/2005).

In fine la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale anche del comma 11, nella parte in cui, ai fini dell'approvazione, non prevede il parere della Regione sui contratti di programma tra l'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile (ENAC) e i gestori degli scali aeroportuali di interesse nazionale.

La Corte, già nella sentenza n.51/2008, in riferimento alla determinazione dei diritti aeroportuali e alla redazione dei piani di intervento sulle infrastrutture, aveva ritenuto che si verifica un concorso tra competenze esclusive statali ("tutela della concorrenza") e competenze regionali ("porti e aeroporti" e "governo del territorio"), che non può essere disciplinato secondo il criterio della prevalenza e che esige, quindi, l'introduzione di moduli collaborativi.

Nell'intreccio di tali materie, il parere della Regione interessata costituisce la forma più adeguata di coinvolgimento regionale.

Ferrovie - Approvazione dei progetti delle opere relative alla tratta ferroviaria Napoli-Bari - Redazione del Piano di ammodernamento dell'infrastruttura ferroviaria - Approvazione dei contratti di programma tra ENAC e i gestori degli scali aeroportuali di interesse nazionale - Procedure concertative. - Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164 - art. 1, commi 2, 4, 10-bis e 11. - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.4 del 27-1-2016)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 2, 4, 10-bis e 11, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, promosso dalla Regione Puglia, con ricorso notificato il 9-14 gennaio 2015, depositato in cancelleria il 15 gennaio 2015 ed iscritto al n. 5 del registro ricorsi 2015.

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

udito nell'udienza pubblica del 1° dicembre 2015 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi;

uditi l'avvocato Marcello Cecchetti per la Regione Puglia e l'avvocato dello Stato Paolo Grasso per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– La Regione Puglia ha proposto (reg. ric. n. 5 del 2015), tra le altre, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 2, 4, 10-bis e 11, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164.

2.– L'art. 1, commi 2 e 4, del d.l. n. 133 del 2014 si riferisce alle opere della tratta ferroviaria Napoli-Bari, già oggetto del Programma Infrastrutture Strategiche previsto dalla legge 21 dicembre 2001, n. 443 (Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive).

Ai sensi dell'art. 161, comma 2, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE), l'approvazione dei relativi progetti dovrebbe avvenire d'intesa tra Stato e Regioni, nell'ambito del CIPE allargato al Presidente della Regione interessata, secondo le previsioni della legge n. 443 del 2001 e dello stesso d.lgs. n. 163 del 2006.

L'art. 1, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014, che non ha formato oggetto del ricorso, nomina invece l'Amministratore delegato di Ferrovie dello Stato spa Commissario per la realizzazione delle opere, sicché quest'ultimo subentra al CIPE nelle competenze relative all'approvazione dei progetti, provvede a convocare la conferenza di servizi e a bandire le gare.

La ricorrente ritiene che la norma impugnata, incidendo sulle materie a riparto legislativo concorrente del «governo del territorio» e delle «grandi reti di trasporto», abbia limitato il coinvolgimento regionale conseguente alla chiamata in sussidiarietà, privandolo delle garanzie

attive nell'ambito del CIPE a composizione allargata. In tal modo, sarebbero stati violati gli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost.

La questione è fondata.

Lo Stato può ricorrere alla chiamata in sussidiarietà «al fine di allocare e disciplinare una funzione amministrativa (sentenza n. 303 del 2003) pur quando la materia, secondo un criterio di prevalenza, appartenga alla competenza regionale concorrente, ovvero residuale» (sentenza n. 278 del 2010).

Questa Corte ha affermato in proposito che «perché nelle materie di cui all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., una legge statale possa legittimamente attribuire funzioni amministrative a livello centrale ed al tempo stesso regolarne l'esercizio, è necessario che essa innanzi tutto rispetti i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza nella allocazione delle funzioni amministrative, rispondendo ad esigenze di esercizio unitario di tali funzioni.

È necessario, inoltre, che tale legge detti una disciplina logicamente pertinente, dunque idonea alla regolazione delle suddette funzioni, e che risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tale fine.

Da ultimo, essa deve risultare adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o, comunque, deve prevedere adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali.

Quindi, con riferimento a quest'ultimo profilo, nella perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi – anche solo nei limiti di quanto previsto dall'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) – la legislazione statale di questo tipo “può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà” (sentenza n. 303 del 2003)» (sentenza n. 6 del 2004).

Si è aggiunto che deve trattarsi di “intese forti” (sentenze n. 121 del 2010 e n. 6 del 2004), non superabili con una determinazione unilaterale dello Stato se non nella «ipotesi estrema, che si verifica allorché l'esperimento di ulteriori procedure bilaterali si sia rivelato inefficace» (sentenza n. 165 del 2011; in seguito, sentenza n. 179 del 2012).

Posti tali principi, va rilevato che la norma impugnata ha sottratto alla Regione interessata l'adeguato spazio partecipativo assicurato dalla competenza del CIPE, benché, quando la funzione amministrativa è chiamata in sussidiarietà, esso sia costituzionalmente necessario, non solo per l'inserimento dell'opera nel Programma Infrastrutture Strategiche, ma anche per l'approvazione del progetto (sentenza n. 303 del 2003).

Né questo spazio viene recuperato nell'ambito della conferenza di servizi, che il Commissario convoca entro 15 giorni dall'approvazione dei progetti, perché il motivato dissenso della Regione attiva le procedure concertative previste dall'art. 14-quater, comma 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi) solo per profili inerenti alla «tutela ambientale, paesaggistico-territoriale o del patrimonio storico-artistico, ovvero alla tutela della salute e della pubblica incolumità».

È invece evidente che, per conseguire la «codeterminazione» dell'atto (sentenza n. 378 del 2005), la Regione deve essere posta su un piano paritario con lo Stato, con riguardo all'intero fascio di interessi regionali su cui impatta la funzione amministrativa.

I commi 2 e 4 dell'art. 1 del d.l. n. 133 del 2014 vanno perciò dichiarati costituzionalmente illegittimi, nella parte in cui non prevedono che l'approvazione dei progetti avvenga d'intesa con la Regione interessata.

Nell'ambito della conferenza di servizi convocata ai sensi dell'art. 1, comma 4, impugnato, potrà eventualmente trovare applicazione l'art. 3, commi 3 e 4, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i

rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali), che, come questa Corte ha già affermato (sentenza n. 121 del 2010), «contiene una norma di chiusura, in quanto prevede che “3.

Quando un'intesa espressamente prevista dalla legge non è raggiunta entro trenta giorni dalla prima seduta della Conferenza Stato-regioni in cui l'oggetto è posto all'ordine del giorno, il Consiglio dei Ministri provvede con deliberazione motivata. 4.

In caso di motivata urgenza il Consiglio dei Ministri può provvedere senza l'osservanza delle disposizioni del presente articolo.

I provvedimenti adottati sono sottoposti all'esame della Conferenza Stato-regioni nei successivi quindici giorni.

Il Consiglio dei Ministri è tenuto ad esaminare le osservazioni della Conferenza Stato-regioni ai fini di eventuali deliberazioni successive».

3.– L'art. 1, comma 10-bis, impugnato, attribuisce al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti la redazione del Piano di ammodernamento dell'infrastruttura ferroviaria, per individuare le linee ferroviarie su cui intervenire con opere di interesse pubblico nazionale o europeo.

La ricorrente deduce anche in questo caso la violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., perché, nelle materie a riparto concorrente del «governo del territorio» e delle «grandi reti di trasporto», lo Stato avrebbe operato una chiamata in sussidiarietà senza prevedere un adeguato coinvolgimento regionale.

La questione è fondata, nella parte in cui la norma impugnata non prevede che il piano sia redatto d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

Non vi è dubbio che anche in tal caso la chiamata in sussidiarietà della funzione amministrativa, che non è in sé oggetto di censura, debba accompagnarsi a garanzie partecipative a favore del sistema regionale, in ragione delle competenze che ad esso spettano nelle materie indicate dalla ricorrente e alle quali inerisce la norma impugnata.

Ciò posto, va considerato che il Piano di ammodernamento della rete ferroviaria non ha ad oggetto specifiche opere, ma la sola individuazione dei tratti della rete bisognosi di intervento, e concerne perciò una prospettiva necessariamente unitaria, che non si presta ad essere parcellizzata con riferimento alla posizione di ciascuna Regione.

È per questa ragione che la sede naturale ove raggiungere l'intesa deve ravvisarsi nella Conferenza Stato-Regioni (sentenze n. 33 del 2011, n. 278 del 2010 e n. 62 del 2005).

4.– L'art. 1, comma 11, impugnato, assegna un termine acceleratorio ai fini dell'approvazione, da parte del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, dei contratti di programma tra l'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile (ENAC) e i gestori degli aeroporti di interesse nazionale.

La ricorrente deduce la violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., perché nelle materie a riparto legislativo concorrente dei «porti e aeroporti civili» e del «governo del territorio» la funzione amministrativa è assegnata allo Stato, senza alcun coinvolgimento regionale.

La questione è fondata.

Questa Corte ha già rilevato che «Nei giudizi in via di azione promossi dalle Regioni l'oggetto del contendere verte sulla individuazione del titolo di competenza cui ascrivere le disposizioni legislative statali censurate, nei limiti dei motivi di ricorso.

A tale scopo, è necessario avere riguardo al “nucleo essenziale” delle norme (da ultimo, sentenze n. 52 del 2010 e n. 339 del 2009) da cui si muove per identificare il fascio di interessi che viene inciso dall'intervento legislativo», e che «È, peraltro, noto che la complessità dei fenomeni sociali su cui i legislatori intervengono si esprime, di regola, in una fitta trama di relazioni, nella quale ben difficilmente sarà possibile isolare un singolo interesse: è, piuttosto, la regola opposta che si ha modo di rinvenire nella concreta dinamica normativa, ovvero la confluenza

nelle leggi o nelle loro singole disposizioni di interessi distinti, che ben possono ripartirsi diversamente lungo l'asse delle competenze normative di Stato e Regioni.

In tali casi, questa Corte non si può esimere dal valutare, anzitutto, se una materia si imponga alle altre con carattere di prevalenza (sentenze n. 50 del 2005 e n. 370 del 2003), ove si tenga presente che, per mezzo di una simile espressione, si riassume sinteticamente il proprium del giudizio, ovvero l'individuazione della competenza di cui la disposizione è manifestazione.

Quando non sia possibile concludere nel senso appena indicato, si verifica un'ipotesi di "concorrenza di competenze" (sentenza n. 50 del 2005), la quale esige di adottare il "canone della leale collaborazione, che impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a salvaguardia delle loro competenze" (sentenze n. 88 del 2009 e n. 219 del 2005)» (sentenza n. 278 del 2010).

Applicando tali principi al caso di specie, deve osservarsi che questa Corte (sentenza n. 51 del 2008), con riferimento alla determinazione dei diritti aeroportuali e alla redazione dei piani di intervento sulle infrastrutture, ha già ritenuto che si verifica un concorso tra competenze esclusive statali («tutela della concorrenza») e competenze regionali («porti e aeroporti», e «governo del territorio»), che non può essere disciplinato secondo il criterio della prevalenza ed esige quindi l'introduzione di moduli collaborativi.

Questa conclusione si impone anche per l'approvazione del contratto di programma, che ha analogo oggetto e che la stessa norma impugnata preordina all'avvio di investimenti relativi anche alle infrastrutture.

Nell'intreccio di tali materie, la sentenza n. 51 del 2008 ha già ritenuto che il parere della Regione interessata costituisce la forma più adeguata di coinvolgimento regionale.

L'art. 1, comma 11, impugnato, va perciò dichiarato costituzionalmente illegittimo, nella parte in cui non prevede che l'approvazione dei contratti di programma richieda il preventivo parere della Regione interessata.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso indicato in epigrafe;

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 2 e 4, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, nella parte in cui non prevede che l'approvazione dei relativi progetti avvenga d'intesa con la Regione interessata;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 10-bis, del d.l. n. 133 del 2014, nella parte in cui non prevede che l'approvazione del Piano di ammodernamento dell'infrastruttura ferroviaria avvenga d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 11, del d.l. n. 133 del 2014, nella parte in cui, ai fini dell'approvazione, non prevede il parere della Regione sui contratti di programma tra l'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile (ENAC) e i gestori degli scali aeroportuali di interesse nazionale.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 1° dicembre 2015.

Alessandro CRISCUOLO, Presidente
Giorgio LATTANZI, Redattore
Gabriella Paola MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 21 gennaio 2016.

Sentenza: 17 novembre 2015, n. 8/2016

Materia: Protezione civile

Parametri invocati: artt. 3, 24, 81, 97, 101, 102, 111, 113, 117, 118, 119 della Costituzione anche in relazione agli artt. 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regione Lazio, Regione Campania

Oggetto: art. 1, comma 422, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2014)

Esito: 1) Non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 422, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, promossa dalla Regione Lazio in riferimento agli artt. 3, 24, 101, 111, 113, 118, 119 e 117, della Costituzione, in relazione agli artt. 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata con la legge 4 agosto 1955, n. 848.

2) Non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 422, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, promossa dalla Regione Campania in riferimento agli artt. 3, 81, 97, 117, 118 e 119 Cost.

Estensore nota: Matteo Boldrini

Sintesi:

Con due diversi ricorsi, sia la Regione Lazio che la Regione Campania, hanno impugnato il comma 422 dell'art. 1 della legge 147 del 2013 il quale stabilisce che, in seguito alla gestione dei c.d. "grandi eventi" come stabilito dall' art. 5-bis, comma 5, del decreto legge 7 settembre 2001, n. 343, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 novembre 2001, n. 401 e in seguito alla scadenza di uno stato di emergenza di protezione civile, le amministrazioni e gli enti ordinariamente competenti, così come individuati dall'art. 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 22, subentrino allo Stato nei rapporti giurisdizionali pendenti e in tutti i rapporti giuridici attivi e passivi.

Nel merito della questione, le Regioni ritengono che la disposizione impugnata violi sotto più profili le loro attribuzioni costituzionali, in quanto imputa ad Amministrazioni diverse dallo Stato gli effetti di rapporti giuridici sorti in conseguenza della gestione statale di un'emergenza.

Le loro argomentazioni possono essere ricondotte essenzialmente a tre profili di illegittimità.

Un primo profilo consisterebbe nella violazione delle previsioni costituzionali in materia di collaborazione tra Stato e Regioni e di riparto delle competenze questi due soggetti.

A detta dei ricorrenti, infatti la disposizione impugnata si pone in contrasto con quanto previsto dal terzo comma dell'art. 117 della Costituzione in relazione alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni in materia di Protezione civile, poiché si andrebbe a comprimere in maniera eccessiva il margine di autonomia riservato alla Regione.

Inoltre la disposizione sarebbe in contrasto con gli artt. 118 e 119, anche in relazione all'art. 3, in quanto l'affidamento di rapporti giuridici sorti durante un'emergenza, ad Amministrazioni potenzialmente inadeguate ad affrontarle, costituirebbe una violazione dei principi di sussidiarietà e di uguaglianza.

Sotto un secondo profilo, la norma contestata costituirebbe una violazione di quanto previsto dalla Costituzione in materia di garanzia giurisdizionali e oltre a violare il principio di irretroattività delle legge.

Infatti, prevedendo la sostituzione delle Regioni allo Stato nei rapporti giuridici pendenti, non garantirebbe alle amministrazioni territoriali il diritto alla difesa e finirebbe per regolare rapporti giuridici sorti in precedenza all'entrata in vigore della legge, violando quindi i principi del giusto processo, del contraddittorio delle parti e della garanzia della tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi di cui agli artt. 24, 101, 102, 111 e 113 della Costituzione e 6 e 13 della CEDU.

Infine, sotto il terzo profilo su cui insiste in particolar modo la Regione Campania, la norma contrasterebbe con gli artt. 81 e 97 della Costituzione in quanto, prevedendo l'imposizione del subentro delle amministrazioni territoriali all'interno dei rapporti giuridici pendenti, impone agli stessi enti degli oneri aggiunti per i quali non sono previste alcun tipo di misure compensative.

La Corte data l'identità della disposizione denunciata e vista la sostanziale sovrapposibilità delle motivazioni addotte, decide di riunire i ricorsi, dichiarando non fondate entrambe le questioni di costituzionalità portate avanti dalla Regione Lazio e dalla Regione Campania.

Secondo la Corte i due ricorsi sono entrambi sorretti dall'errata argomentazione secondo la quale la successione a titolo universale nei rapporti giuridici ancora pendenti non avviene verso un soggetto che cessa di esistere, presupposto essenziale per detta successione, ma verso un soggetto ancora esistente, lo Stato appunto, pur avendo cessato di operare la struttura propria attraverso cui esso ha agito.

Per la Corte, pur venendo esercitata nel corso dell'emergenza una vera e propria funzione statale, essa risulta legata intrinsecamente con la situazione di eccezionalità collegata, originandosi ed esaurendosi in relazione ad essa.

Il venire meno dello stato di emergenza comporta, oltre al venire meno della struttura commissariale appositamente dedicata alla sua gestione, anche la cessazione della funzione statale con la naturale conseguenza che lo Stato non può più esercitare alcuna competenza.

Per quanto riguarda le argomentazione della prima specie, la Corte non ritiene vi sia stata alcuna compressione della competenza regionale in materia di protezione civile, né tantomeno una violazione del principio di sussidiarietà, in quanto, posto il ruolo svolto dalla Regione nella gestione stessa dell'emergenza, esso si riferisce ad una situazione eccezionale transitoria, derogatoria rispetto all'assetto ordinamentale.

Al cessare della situazione eccezionale le competenze e le attribuzioni della Regioni si espandono nuovamente determinando l'intestazione dei rapporti precedentemente sorti all'ente a cui spetta l'amministrazione ordinaria del territorio.

In relazione alle argomentazioni di seconda specie addotte dai ricorrenti, la Corte rileva che il subentro dell'ente territoriale nei rapporti giuridici e nei giudizi pendenti risalenti alla gestione commissariale, non ha il paventato effetto retroattivo, limitandosi a regolare il fenomeno successorio della Regione allo Stato, la quale, in quanto successore a titolo generale a norma dell'art. 110 cod. proc. civ., non è vulnerata nelle sue garanzie difensive.

Infine in relazione alle argomentazioni di terza specie, la Corte ritiene salvaguardata la posizione finanziaria dell'ente subentrante e non rileva alcuna violazione degli artt. 81 e 97 della Costituzione, in quanto il subentro degli enti amministrativi competenti avviene non solo nei rapporti giuridici attivi e passivi sorti nella fase dell'emergenza, ma anche dal subentro dei medesimi enti nella contabilità speciale, già intestata al commissario incaricato della gestione dell'emergenza, la quale è alimentata da risorse statali, ossia dal Fondo per le emergenze nazionali istituito presso la Presidenza del Consiglio.

Ai sensi della norma impugnata l'ente viene dunque a subentrare anche alla gestione dei fondi speciali appositamente destinati all'estinzione delle passività pregresse.

La Corte precisa inoltre che eventuali situazioni di incapienza che dovessero in concreto verificarsi, si risolverebbero in un eventuale inconveniente di fatto dato da una mal applicazione della normativa, piuttosto che da una astratta illegittimità costituzionale.

Per questi motivi la Corte costituzionale ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalle Regioni Lazio e Campania in relazione all'art. 1, comma 422, della legge 147 del 2013.

Protezione civile - Successione, a titolo universale, delle Amministrazioni o enti ordinariamente competenti in tutti i rapporti attivi e passivi risalenti alle cessate strutture commissariali delegate alla gestione dell'emergenza e dei grandi eventi. - Legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2014), art. 1, comma 422. - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.4 del 27-1-2016)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 422, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2014), promossi dalla Regione Lazio e dalla Regione Campania con ricorsi, il primo notificato il 25 febbraio-4 marzo 2014 ed il secondo spedito per la notifica il 25 febbraio 2014, depositati in cancelleria il 28 febbraio 2014 ed il 4 marzo 2014 ed iscritti ai nn. 8 e 12 del registro ricorsi 2014.

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

udito nell'udienza pubblica del 17 novembre 2015 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

uditi gli avvocati Massimo Luciani per la Regione Lazio, Beniamino Caravita di Toritto per la Regione Campania e l'avvocato dello Stato Wally Ferrante per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– La Regione Lazio – con riferimento agli «artt. 3, 24, 101, 102, 111, 113, 117, 118, 119 Cost., anche in relazione agli artt. 6 e 13 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, nonché dei principi di ragionevolezza, di leale collaborazione, di irretroattività della legge, di certezza del diritto, di legittimo affidamento e di “parità delle armi” nelle controversie giurisdizionali» – e la Regione Campania, «per violazione degli articoli 119, 117, comma 3, 118, 81, 3 e 97 della Costituzione, nonché del principio di ragionevolezza», impugnano entrambe l'art. 1, comma 422, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2014).

2.– I due ricorsi – ai quali resiste, con altrettanti atti di intervento, il Presidente del Consiglio dei ministri per il tramite dell'Avvocatura generale dello Stato – possono riunirsi, stante l'identità della disposizione denunciata e la parziale coincidenza o sovrapposizione delle censure avverso di questa formulate dalle Regioni ricorrenti.

3.– La norma, che viene così sottoposta a scrutinio di costituzionalità, testualmente dispone che «Alla scadenza dello stato di emergenza, le amministrazioni e gli enti ordinariamente competenti, individuati anche ai sensi dell'articolo 5, commi 4-ter e 4-quater, della legge 24 febbraio 1992, n.

225 [Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile], subentrano in tutti i rapporti attivi e passivi, nei procedimenti giurisdizionali pendenti, anche ai sensi dell'articolo 110 del codice di procedura civile, nonché in tutti quelli derivanti dalle dichiarazioni di cui all'articolo 5-bis, comma 5, del decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 novembre 2001, n. 401, già facenti capo ai soggetti nominati ai sensi dell'articolo 5 della citata legge n. 225 del 1992.

Le disposizioni di cui al presente comma trovano applicazione nelle sole ipotesi in cui i soggetti nominati ai sensi dell'articolo 5 della medesima legge n. 225 del 1992 siano rappresentanti delle amministrazioni e degli enti ordinariamente competenti ovvero soggetti dagli stessi designati».

4.– La riferita disposizione si innesta nel sistema, adottato dal legislatore del 1992, di «organizzazione diffusa a carattere policentrico» della protezione civile (sentenze n. 129 del 2006 e n. 327 del 2003) e, in tale contesto disciplinatorio, si raccorda, in particolare, alle «calamità naturali», di cui alla lettera c) del comma 1 dell'art. 2 della legge n. 225 del 1992; specificamente, cioè, si riferisce a quegli eventi (non fronteggiabili, singolarmente o in via coordinata, dagli enti od amministrazioni competenti in via ordinaria) «che in ragione della loro intensità ed estensione debbono, con immediatezza d'intervento, essere fronteggiate con mezzi e poteri straordinari da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo».

4.1.– Al verificarsi di detti eventi – per come disposto dal successivo art. 5 della stessa legge n. 225 del 1992 – «il Consiglio dei Ministri [...] anche su richiesta del Presidente della regione interessata e comunque acquisitane l'intesa, delibera lo stato d'emergenza, fissandone la durata e determinandone l'estensione territoriale con specifico riferimento alla natura e alla qualità degli eventi e disponendo in ordine all'esercizio del potere di ordinanza».

4.2.– «Almeno dieci giorni prima della scadenza del termine di cui al comma 1- bis, [180 giorni, prorogabili per non più di ulteriori 180 giorni] il Capo del Dipartimento della protezione civile emana [...] apposita ordinanza volta a favorire e regolare il subentro dell'amministrazione pubblica competente in via ordinaria a coordinare gli interventi, conseguenti all'evento, che si rendono necessari successivamente alla scadenza del termine di durata dello stato di emergenza» (comma 4-ter, aggiunto, all'art. 5 della legge n. 225 del 1992, dal numero 7 della lettera c del comma 1 del decreto-legge 15 maggio 2012, n. 59, recante «Disposizioni urgenti per il riordino della protezione civile», convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2012, n. 100).

5.– Ed è, appunto, alla fase successiva alla chiusura dello stato di emergenza che si riferisce la disposizione impugnata, con la quale (illegittimamente, secondo le ricorrenti ovvero, in termini meramente chiarificatori, secondo la difesa dello Stato), gli effetti degli atti risalenti alle cessate strutture commissariali sono imputati alle amministrazioni od enti ordinariamente competenti, a titolo di successione universale, anche ai sensi dell'art. 110 cod. proc. civ., con riguardo al subentro nelle controversie pendenti.

6.– L'ampio ed articolato ventaglio di censure complessivamente rivolte dalle Regioni Lazio e Campania (quali più dettagliatamente riassunte nel Ritenuto in fatto) fa, comunque, perno, per ogni profilo, su una premessa di fondo: quella, cioè, per cui i provvedimenti posti in essere dal Commissario delegato alla gestione dell'emergenza, come longa manus del Presidente del Consiglio, debbano essere considerati come atti dell'amministrazione centrale dello Stato, finalizzati a soddisfare interessi che trascendano quelli delle comunità locali colpite dalla calamità.

6.1.– Da tale premessa, in ordine logico, direttamente discende un primo complesso ordine di censure (su cui, in particolare, insiste la difesa della Regione Lazio), rivolte all'adottato meccanismo di successione a titolo universale – presupponente, per definizione, il “venir meno” del soggetto cui si succede – in una situazione nella quale l'amministrazione o l'ente territoriale

ordinariamente competente verrebbero, viceversa, chiamati a subentrare, a tal titolo, «in tutti i rapporti attivi e passivi» e «nei procedimenti giurisdizionali pendenti», derivanti da atti che – per quanto, appunto, assunto in premessa – sarebbero riconducibili allo Stato (che li avrebbe posti in essere, attraverso la struttura delegata, nell’esercizio di una funzione sua propria) e, quindi, ad un soggetto del quale non potrebbe dirsi che sia “venuto meno”.

Dal che la violazione de:

il «principio d’irretroattività della legge», nella misura in cui alla Regione e alle altre amministrazioni sarebbe fatto carico ex post di costi, oneri e posizioni di svantaggio nei giudizi pendenti, ancorché correlati a funzioni pubbliche già esercitate, per di più di competenza esclusiva dello Stato;

gli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, Cost. e il principio di ragionevolezza, per le motivazioni cui sopra;

il «principio della certezza del diritto e del legittimo affidamento», dovendo la Regione «far fronte in via successiva agli oneri determinati da una precedente gestione di un c.d. “grande evento”, che era stata affidata alla potestà dei competenti organi statali»;

l’art. 117, primo comma, Cost., in riferimento agli artt. 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, che tutelano anch’essi i principi di non retroattività della legge, dell’affidamento e di certezza del diritto;

i «principi del contraddittorio tra le parti e del giusto processo», di cui all’art. 111 Cost., quanto alla disposta successione anche nei rapporti ormai definiti con sentenza passata in giudicato, con la conseguenza che «l’accertamento svolto dal giudice sarebbe immediatamente travolto dall’individuazione, retroattiva ed in forza di legge, di una nuova e diversa parte del rapporto giuridico in esame»;

gli artt. 101 e 102 Cost., per illegittima interferenza nella funzione giurisdizionale;

gli artt. 24 e 113 Cost., per lesione del diritto alla tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dell’Amministrazione subentrante.

Parametri e principi, quelli sin qui elencati, di cui la Regione Lazio reitera la censura di violazione con specifico riferimento anche alla successione, come pure prevista dalla norma impugnata, nei rapporti attivi e passivi «derivanti dalle dichiarazioni di cui all’articolo 5-bis, comma 5, del decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343», ossia relativamente ai “grandi eventi” e, dunque, a fattispecie «già consumatesi e regolate da disposizioni non più in vigore».

6.2.– Anche la violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost., in tema di competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni nella materia «protezione civile» è motivata dalle ricorrenti muovendo dal rilievo che la norma denunciata – chiamando le Regioni a far fronte ad oneri derivanti dall’azione di un organo statale – avrebbe con ciò travalicato la linea dell’enunciazione di principi fondamentali, per dettare una disciplina di dettaglio, che andrebbe a comprimere la discrezionalità riservata, in tale ambito, al legislatore regionale.

Argomentazione, questa, che aggrega e sorregge anche gli ulteriori connessi profili di violazione degli artt. 117, commi terzo e sesto, e 118 Cost., sul rilievo che il subentro nei rapporti e giudizi pendenti attinenti alla gestione di una situazione di emergenza interferirebbe con lo svolgimento delle ordinarie funzioni amministrative regionali; dell’art. 118 Cost., anche in ragione di un prospettato vulnus al principio di sussidiarietà; e del principio di leale collaborazione, posto che lo Stato si sottrarrebbe, in tal modo, agli impegni contratti nell’esercizio di una funzione pubblica, affidatagli dalla legge, scaricandone i costi su altre amministrazioni, tra cui quelle ricorrenti.

6.3.– Un terzo gruppo di censure attiene al vulnus alla «autonomia finanziaria di entrata e di spesa», riconosciuta alle Regioni dall’art. 119, primo comma Cost., ancora una volta correlato al denunciato accollo ex post a detti enti territoriali di obbligazioni assunte ex ante dallo Stato nella fase dell’emergenza.

Su questa linea, la Regione Lazio prospetta anche la violazione dell'art. 3 Cost., per esserle irragionevolmente in via automatica addossate «tutte le conseguenze pregiudizievoli che, per avventura possono essere state determinate dall'organo statale gestore dell'emergenza», e quella ulteriore dell'art. 119, quarto comma, Cost. (che prevede l'integrale finanziamento in base alle risorse disponibili delle funzioni regionali), producendo – a suo avviso – la norma denunciata «un accollo di costi supplementari e non previsti», anche per la gestione delle liti.

Parallelamente, la Regione Campania lamenta la violazione del principio di corrispondenza fra risorse e funzioni, estraibile dai commi quarto e quinto dell'art. 119 Cost.; e quella, altresì, dagli artt. 81 e 97, in combinazione con gli artt. 118 e 119 Cost., in quanto, imponendosi alla Regione di destinare talune somme a copertura di spese scaturenti dalla successione nel contenzioso pendente, la perdita della gestione diretta di liquidità si rifletterebbe sulle sue capacità operative «riducendo infatti le disponibilità finanziarie degli enti territoriali e sottraendo agli stessi la possibilità di gestire in modo libero e responsabile le proprie risorse», con conseguente maggiore difficoltà nel fronteggiare i costi connessi all'esercizio delle funzioni amministrative di attribuzione regionale, in assenza per di più di adeguate misure compensative.

6.4.– L'art. 3 Cost., sarebbe, infine, violato, secondo le ricorrenti, anche in ragione della prevista applicazione del censurato meccanismo successorio alle sole ipotesi in cui la delega alla gestione dell'emergenza sia conferita a «rappresentanti delle amministrazioni e degli enti ordinariamente competenti».

Ciò sul rilievo che, essendo gli atti del commissario delegato sempre e comunque atti del Governo, la suddetta limitazione risulterebbe lesiva del principio di eguaglianza, priva di giustificazione e «immotivatamente iniqua nei confronti di quegli enti territoriali nel cui territorio agiva un commissario delegato che rivestiva anche un ruolo di rappresentanza nell'ente stesso».

7.– Come più ampiamente riportato nel Ritenuto in fatto, l'Avvocatura generale dello Stato ha contestato la fondatezza di ognuna delle censure rivolte all'art. 1, comma 422, della legge n. 147 del 2013, muovendo dal presupposto che nella fase dell'emergenza – diversamente da quanto sostenuto dalle ricorrenti – lo Stato non eserciterebbe funzioni proprie, in via definitiva, bensì funzioni provvisoriamente avocate a sé in via sostitutiva.

Dal che la conseguenza che le competenze degli enti territoriali colpiti dalla calamità, temporaneamente comprese da quelle esercitate dallo Stato nella suddetta e temporalmente circoscritta fase, si espanderebbero nuovamente al suo termine.

E detti enti – in coerenza a principi fondamentali della materia «protezione civile» e senza alcun vulnus alla propria autonomia finanziaria – naturalmente e ragionevolmente subentrerebbero nei rapporti, non solo passivi ma anche attivi, risalenti alla cessata gestione commissariale, potendo per di più avvalersi delle risorse finanziarie che residuano nelle contabilità speciali dei Commissari delegati.

Ciò anche sul rilievo che la «socializzazione» (id est l'accollo alla collettività) degli oneri finanziari per far fronte alla calamità «deve trovare un limite alla cessazione dell'emergenza [...] a maggior ragione per quanto concerne gli eventi di ambito locale, in quanto, diversamente opinando, si finirebbe per operare una deresponsabilizzazione dell'ente territoriale interessato».

8.– Nessuna delle questioni prospettate è fondata.

8.1.– La disposizione in esame, in primo luogo, non incorre nella violazione dei numerosi parametri costituzionali e convenzionali evocati sub 6.1.

Trattasi, infatti, per questo aspetto, di censure sorrette, come detto, dalla comune argomentazione di fondo per la quale illegittimamente e irragionevolmente gli enti ricorrenti sarebbero chiamati a succedere a titolo universale in rapporti giuridici, anche contenziosi, risalenti ad attività poste in essere da un soggetto (lo Stato) che non «viene meno» con la cessazione

dell'emergenza e che dovrebbe pertanto restarne titolare, e correlativamente responsabile, in via definitiva.

Argomentazione, questa, che è però duplicemente errata in quanto, nella specie, con la dichiarata cessazione della emergenza, per un verso, viene effettivamente meno la struttura commissariale che l'ha gestita e, per altro verso, nei rapporti da questa posti in essere, ragionevolmente è chiamato a subentrare l'ente territoriale ordinariamente competente, in virtù di un radicamento sia spaziale che funzionale (alle esigenze dell'ente stesso) dei rapporti in questione.

8.1.1.– Quanto al primo profilo, va rilevato che è pur vero (come deducono le ricorrenti) che gli atti dei commissari delegati a fronteggiare emergenze di protezione civile «possono qualificarsi come “atti dell'amministrazione centrale dello Stato [...] finalizzati a soddisfare interessi che trascendono quelli delle comunità locali”» (così da ultimo, sentenza n. 159 del 2014).

Vero è anche, però, che la funzione statale, che qui viene in rilievo, è una funzione temporanea, che si origina e si elide (nasce e muore) in ragione, rispettivamente, dell'insorgere e del cessare della situazione di emergenza.

Essa è cioè solo e soltanto correlata allo stato di emergenza, rispetto al quale la Regione ordinariamente competente non è comunque estranea, giacché, nell'ambito dell'organizzazione policentrica della protezione civile, occorre che essa stessa fornisca l'intesa per la deliberazione del Governo e, dunque, cooperi in collaborazione leale e solidaristica.

8.1.2.– Il “venir meno” della struttura commissariale, per il cui tramite lo Stato ha in concreto esercitato la funzione emergenziale, integra dunque il presupposto di una necessitata successione nei rapporti da questa posti in essere, che risultino ancora in atto, la cui riconduzione al fenomeno della successione universale è scelta legislativa non incongrua rispetto alle premesse che la sorreggono.

I rapporti implicati da tale successione, infatti, sono correlati all'esercizio di una competenza che si è dispiegata su un tessuto fattuale (sociale ed economico) e giuridico, quello afferente al territorio inciso dalla situazione emergenziale, sul quale – in assenza di detta situazione (e, dunque, non solo in via ordinaria, ma anche a fronte di eventi calamitosi di minor rilevanza: lettere a e b del comma 1 dell'art. 2 della legge n. 225 del 1992) – opera l'ente territorialmente competente secondo il normale assetto delle attribuzioni costituzionali (legislative, regolamentari e amministrative).

Ed è perciò ragionevole che le conseguenze (sia fattuali che) giuridiche, che residuano alla cessazione dello stato di emergenza e insistono ancora sull'anzidetto assetto territoriale, siano governate nuovamente in base all'ordinario sistema di competenze.

Tanto comporta che il subentro dell'ente ordinariamente competente (ex art. 5, comma 4-ter, della legge n. 225 del 1992) investa appunto in toto la situazione in essere su cui lo Stato non può più esercitare alcuna competenza giuridica.

Da qui, la coerenza della disposizione denunciata con il complessivo sistema di organizzazione della protezione civile e la sua adeguatezza – e non già il contrasto, come a torto denunciato – con i parametri evocati dalle ricorrenti.

Il subentro dell'ente territorialmente competente nei rapporti (anche ex iudicato) e nei giudizi pendenti risalenti alla gestione commissariale non ha, infatti, l'asserito carattere retroattivo, ma regola il fenomeno successorio in consonanza con i principi sostanziali e processuali di riferimento, non potendosi sostenere che il successore a titolo universale, in quanto tale (e, dunque, titolare dello stesso rapporto sostanziale oggetto di giudicato), sia vulnerato nelle sue garanzie difensive dalla norma dell'art. 110 cod. proc. civ., la quale, in ogni caso, si appalesa pertinente a regolare il fenomeno in luogo dell'art. 111 cod. proc. civ., che attiene alla successione a titolo particolare.

8.1.3.– Ad analoga conclusione deve pervenirsi con riguardo ai cosiddetti «grandi eventi», rispetto ai quali – ove non già inclusi tra gli eventi «per i quali si rende necessaria la delibera dello stato di emergenza» – trovano applicazione in toto le disposizioni di cui all'art. 5 della legge n. 225 del

1992, come previsto dal comma 5 dell'art. 5-bis del d.l. n. 343 del 2001, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 401 del 2001.

Vi è, dunque, una piena sovrapposizione di disciplina (e, quindi, di competenze) che induce, appunto, ad una coincidenza di soluzioni.

La circostanza, poi, che la citata norma del comma 5 dell'art. 5-bis del d.l. n. 343 del 2001 sia stata abrogata dall'art. 40-bis, comma 1, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività) convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27 non conforta le doglianze della Regione Lazio.

Non sussiste, infatti, il vulnus alle competenze regionali costituzionalmente garantite, denunciato in ragione dell'asserita lesione, dei principi di irretroattività della legge, della certezza del diritto e delle garanzie della difesa e del giusto processo, giacché il censurato comma 422 dell'art. 1 della legge n. 147 del 2013 non opera – come detto – in via retroattiva, ma regola, dalla sua entrata in vigore, un fenomeno successorio di rapporti sostanziali e processuali in coerenza con i presupposti che lo giustificano.

8.1.4.– Nel delineato contesto, perdono di consistenza anche le doglianze sub 6.4., giacché, lungi dal determinare una disparità di trattamento, il meccanismo selettivo previsto dalla norma impugnata (che trova, infatti, applicazione esclusivamente nel caso in cui i commissari delegati «siano rappresentanti delle amministrazioni e degli enti ordinariamente competenti ovvero soggetti dagli stessi designati») si radica su presupposti, fattuali e giuridici, che, come visto, rendono ragione del subentro in tutti i rapporti (sostanziali e processuali) pendenti proprio di quegli enti dotati della competenza ordinaria a provvedere in riferimento al territorio colpito dalla calamità emergenziale o già interessato dal c.d. grande evento.

8.2.– Insuscettibili di accoglimento sono anche le censure sub 6.2.

Non vi, è, infatti, lesione della competenza regionale concorrente nella materia della «protezione civile» (art. 117, terzo comma, Cost.), né interferenza con lo svolgimento delle funzioni ordinarie amministrative (art. 117, sesto comma, Cost.), né ancora un vulnus al principio di sussidiarietà verticale (art. 118 Cost.) o al principio di leale collaborazione, posto che le competenze e tutte le attribuzioni della Regione – quale soggetto già coinvolto nell'organizzazione complessiva dello stato di emergenza – si riespancono naturalmente al cessare di una situazione transeunte ed eccezionale, derogatoria dell'assetto ordinamentale.

La quale, pur sempre, attiva una competenza che la giurisprudenza di questa Corte ascrive ai principi fondamentali della materia (sentenze n. 277 del 2008, n. 284 e n. 82 del 2006, n. 327 del 2003).

E il cui venir meno non può che determinare, in capo all'ente cui spetta la gestione dell'«ordinario», l'intestazione dei rapporti precedentemente sorti e, con essi, degli eventuali correlativi procedimenti giudiziari ancora pendenti.

8.3.– A non diverso esito vanno incontro le censure sub 6.3.

Come si evince dal disposto di cui ai commi 4-ter e 4-quater dell'art. 5 della l. n. 225 del 1992, il subentro delle Regioni ordinariamente competenti nei rapporti giuridici sorti nella fase dell'emergenza, e nei processi pendenti ad essi relativi, è accompagnato, infatti, dal parallelo subentro degli stessi enti territoriali nella contabilità speciale, già intestata al Commissario delegato o al soggetto altrimenti individuato (rivestente un ruolo di rappresentante) dell'ente subentrante.

E tale contabilità è alimentata – ai sensi del successivo comma 5-quinquies dell'art. 5 – da risorse statali, ossia dal Fondo per le emergenze nazionali istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento della protezione civile, ex art. 18 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica) e, ove occorra, dal Fondo di riserva per le spese impreviste, di cui all'art. 28 della citata legge n. 196 del 2009, nonché dal Fondo centrale di garanzia per la copertura dei rischi derivanti dalle operazioni di credito a medio termine a favore delle medie e piccole imprese industriali, di cui al comma 5-sexies dell'art. 28 del decreto-legge 18

novembre 1966, n. 976 (Ulteriori interventi e provvidenze per la ricostruzione e per la ripresa economica nei territori colpiti dalle alluvioni e mareggiate dell'autunno 1966), convertito, con modificazioni, dalla legge 23 dicembre 1966, n. 1142.

È dato, inoltre, evincere, dai commi 1 e 5-bis dell'art. 5 della stessa legge n. 225, che le risorse inizialmente stanziare per fronteggiare l'emergenza possono essere integrate ove si rivelino insufficienti: integrazione che ben potrebbe essere sollecitata dalla rendicontazione cui sono tenuti i commissari delegati, non soltanto nell'imminenza della cessazione della gestione (o alla chiusura della stessa), ma anche alla chiusura di ciascun esercizio, dovendosi mettere in rilievo, attraverso il rendiconto, tutte le entrate e tutte le spese riguardanti l'intervento.

Per cui non conferente risulta il richiamo, operato dalla Regione Campania, al precedente di cui alla sentenza n. 22 del 2012, la quale ha bensì dichiarato l'illegittimità in parte qua (commi 5-quater e 5-quinquies, primo periodo) dell'art. 5 della legge n. 225 del 1992, ma in quanto si imponeva, ivi, alle Regioni di reperire (esse) le risorse per far fronte alla situazione post-emergenza.

Il comma 422 dell'art. 1 della legge n. 147 del 2013 – oggetto dell'odierna impugnazione – disegna invece un meccanismo successorio che presuppone una tendenziale capienza strutturale della contabilità speciale, in cui subentra l'ente territorialmente competente, rispetto agli impegni di spesa correlati alla situazione emergenziale.

E con ciò risulta rispettato il principio fondamentale della finanza pubblica per cui, in ambito di esercizio di funzioni volte al perseguimento di interessi collettivi, il subentro di un ente nella gestione di un altro ente soppresso (o sostituito) deve avvenire in modo tale che l'ente subentrante sia salvaguardato nella sua posizione finanziaria, necessitando al riguardo una disciplina (che nella specie, per l'appunto, sussiste) la quale regoli gli aspetti finanziari dei relativi rapporti attivi e passivi e, dunque, anche il finanziamento della spesa necessaria per l'estinzione delle passività pregresse (tra le altre, sentenza n. 364 del 2010).

Per cui l'incapienza che, in talune contingenze, dovesse (in concreto) verificarsi, si risolverebbe in un inconveniente di fatto, come tale non attinente al profilo (astratto) della legittimità costituzionale della norma, ma solo a quello (fattuale appunto) della correlativa applicazione, in relazione alla quale – ove l'incapienza stessa sia così grave da incidere in modo pregiudizievole sull'equilibrato rapporto tra complessivi bisogni regionali e insieme dei mezzi finanziari per farvi fronte (tra le tante, sentenze n. 82 del 2015 e n. 246 del 2012) – soccorrono, e potrebbero essere dunque attivati dalla Regione, i rimedi generali all'uopo previsti dall'ordinamento.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 422, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2014), in riferimento agli artt. 3, 24, 101, 111, 113, 118, 119 e 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, promosse dalla Regione Lazio, con il ricorso in epigrafe indicato;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dello stesso art. 1, comma 422, della legge n. 147 del 2013, in riferimento agli artt. 3, 81, 97, 117, terzo comma, 118 e 119 Cost., promosse dalla Regione Campania, con il ricorso in epigrafe indicato.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 novembre 2015.

Alessandro CRISCUOLO, Presidente
Mario Rosario MORELLI, Redattore
Gabriella Paola MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 21 gennaio 2016.

Sentenza: 2 dicembre 2015, n. 9/2016

Materia: Caccia

Parametri invocati: artt. 117, secondo comma, lett. g.), h) ed s)

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente Consiglio dei Ministri

Oggetto: dell'art. 1, comma 1, lettere c) e d), della legge della Regione Lombardia 4 dicembre 2014, n. 32, recante «Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 7 ottobre 2002, n. 20 (Contenimento della nutria – *Myocastor coypus*)»

Esito: non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera c), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera g), della Costituzione;
2) non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera d), in riferimento all'art. 117, commi primo e secondo, lettere h) e s), della Costituzione.

Estensore nota: Beatrice Pieraccioli

Sintesi:

Il ricorrente impugna, in primo luogo, l'art. 1, comma 1, lettera c), della citata legge regionale, nella parte in cui – sostituendo l'art. 2 della legge regionale 7 ottobre 2002, n. 20 – include anche le «prefetture» tra i partecipanti al «Tavolo provinciale di coordinamento» finalizzato al monitoraggio degli obiettivi annuali di eradicazione delle nutrie.

Ad avviso del ricorrente, la norma censurata violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera g), della Costituzione, che riserva in via esclusiva alla legislazione statale l'«organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali», addossando unilateralmente funzioni e obblighi ad organi statali.

La questione non è fondata.

La Corte ha, in effetti, ripetutamente affermato che «le Regioni non possono porre a carico di organi e amministrazioni dello Stato compiti e attribuzioni ulteriori rispetto a quelli individuati con legge statale» (sentenza n. 322 del 2006).

Tale preclusione opera – in forza del parametro costituzionale evocato – anche con riguardo alla previsione di «forme di collaborazione e di coordinamento», le quali, ove coinvolgano compiti e attribuzioni di organi dello Stato, «non possono essere disciplinate unilateralmente e autoritativamente dalle Regioni, nemmeno nell'esercizio della loro potestà legislativa», dovendo «trovare il loro fondamento o il loro presupposto in leggi statali che le prevedano o le consentano, o in accordi tra gli enti interessati» (sentenza n. 429 del 2004).

Nel caso in esame, tuttavia – conformemente a quanto sostenuto dalla Regione resistente – il tenore della norma censurata consente di escludere che quest'ultima imponga ad organi dello Stato il compimento di determinate attività.

Il carattere non obbligatorio della partecipazione degli interpellati è desumibile, peraltro, sia dal fatto che la lista dei soggetti da coinvolgere include organismi di natura privata (associazioni agricole, associazioni venatorie), sia dalla genericità della formula di chiusura «altri soggetti interessati».

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, altresì, l'art. 1, comma 1, lettera d), della legge regionale n. 32 del 2014, nella parte in cui – sostituendo l'art. 3 della legge regionale n. 20 del 2002 – include tra le metodologie di eradicazione delle nutrie l'utilizzo di armi comuni da sparo, di armi da lancio individuale e di trappole.

Secondo il ricorrente, detti metodi, sebbene qualificati dalla legge regionale come di «controllo selettivo», sarebbero idonei a determinare, con elevata probabilità, la cattura e l'abbattimento anche di animali appartenenti a specie di fauna selvatica protetta dalla normativa nazionale e dell'Unione europea.

Anche tale questione non è fondata.

Al riguardo, la Corte segnala come la legge regionale in esame intervenga all'indomani della modifica dell'art. 2, comma 2, della legge n. 157 del 1992 ad opera dell'art. 11, comma 12-bis, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91 (Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116: modifica a seguito della quale le nutrie – al pari delle talpe, dei ratti, dei topi propriamente detti e delle arvicole – risultano escluse dall'ambito applicativo delle disposizioni in materia di protezione della fauna selvatica omeoterma dettate dalla medesima legge n. 157 del 1992.

In sostanza, per effetto della novella, le nutrie – che in precedenza rientravano nell'ambito della fauna selvatica protetta, la cui popolazione era suscettibile di controllo nei limiti e nelle forme stabilite dall'art. 19 della legge n. 157 del 1992 – sono transitate tra le specie nocive, in quanto considerate animali infestanti e dannosi.

Ciò premesso, deve escludersi, ad avviso della Corte, che la norma censurata, nell'individuare le metodologie di eradicazione delle nutrie, invada la competenza legislativa statale esclusiva in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali» (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.), in ragione del suo asserito contrasto con i divieti stabiliti dall'art. 21, comma 1, lettere u) e z), della legge n. 157 del 1992: divieti che – come già rilevato da questa Corte (sentenze n. 106 del 2012 e n. 193 del 2010) – debbono ritenersi formulati nell'esercizio della suddetta competenza statale esclusiva, traducendosi nella determinazione di livelli minimi e uniformi di tutela della fauna, che la legge regionale può variare, in considerazione delle specifiche condizioni e necessità dei singoli territori, solo nella direzione di un incremento e mai di una attenuazione, comunque motivata.

Alla luce di quanto dianzi evidenziato, infatti, i divieti evocati dal ricorrente non sono riferibili, come tali, all'attività di controllo ed eradicazione delle nutrie, stante l'estraneità di queste ultime alla fauna selvatica omeoterma tutelata dalla legge n. 157 del 1992.

Neppure, d'altro canto, il vulnus costituzionale denunciato è riscontrabile sotto il profilo del difetto di reale “selettività” delle tre metodologie di eradicazione su cui si appuntano le censure del Governo (impiego di «armi comuni da sparo», di «armi da lancio individuale» e «trappolaggio con successivo abbattimento dell'animale con narcotici, armi ad aria compressa o armi comuni da sparo») e del conseguente rischio che esse coinvolgano esemplari appartenenti a specie protette.

Quanto alle armi comuni da sparo e alle trappole, le soluzioni accolte dal legislatore regionale si adeguano, nella sostanza, alle indicazioni fornite, anteriormente alla novella del 2014, dall'Istituto nazionale per la fauna selvatica (INFS) – oggi Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) – relativamente all'applicazione dell'art. 19 della legge n. 157 del 1992: norma in forza della quale il controllo delle popolazioni delle specie di fauna selvatica (e, dunque, a quel tempo, anche delle nutrie) doveva essere «esercitato selettivamente, [...] di norma mediante l'utilizzo di metodi ecologici», su parere del predetto Istituto.

Eguale insussistente, per analoghe ragioni, è la dedotta violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., conseguente all'asserito contrasto della norma censurata con la direttiva n. 2009/147/CE e, in modo particolare, con il divieto di impiego di trappole sancito dall'art. 8, in riferimento all'Allegato IV, lettera a), della stessa direttiva.

La direttiva n. 2009/147/CE non è, infatti, riferibile all'attività di controllo ed eradicazione delle nutrie, attenendo in via esclusiva alla conservazione degli uccelli selvatici.

Anche il divieto di fare impiego di trappole riguarda, in modo specifico, ai sensi del citato art. 8, «la caccia, la cattura o l'uccisione di uccelli nel quadro della [...] direttiva» medesima.

Quanto, poi, al preteso carattere non selettivo del metodo del «trappolaggio», valgono i rilievi formulati in precedenza.

Neppure, infine, è ravvisabile – con riguardo al previsto utilizzo di armi da fuoco – la denunciata violazione della potestà legislativa esclusiva in materia di «ordine pubblico e sicurezza» (art. 117, secondo comma, lettera h, Cost.).

A prescindere da ogni altro possibile rilievo, vale al riguardo osservare che l'art. 3, comma 2, della legge regionale 20 del 2002, nel testo sostituito dalla norma censurata, esige espressamente che l'abbattimento degli animali abbia luogo nel «rispetto delle leggi e delle norme di pubblica sicurezza», richiedendo, altresì, che i soggetti che partecipano alle operazioni siano «in possesso, ove previsto dalla normativa vigente, di porto d'armi ad uso venatorio o ad uso sportivo e con copertura assicurativa in corso».

Tali previsioni, in quanto volte a far salva la normativa statale in materia, rendono la disposizione regionale conforme, in parte qua, al riparto di competenze fissato dalla Costituzione.

Caccia - Contenimento delle nutrie - Tavolo provinciale di coordinamento - Metodologie di eradicazione. - Legge della Regione Lombardia 4 dicembre 2014, n. 32, recante «Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 7 ottobre 2002, n. 20 (Contenimento della nutria - Myocastor coypus)», art. 1, comma 1, lettere c) e d). - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.4 del 27-1-2016)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettere c) e d), della legge della Regione Lombardia 4 dicembre 2014, n. 32, recante «Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 7 ottobre 2002, n. 20 (Contenimento della nutria – Myocastor coypus)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 2-4 febbraio 2015, depositato in cancelleria il 3 febbraio 2015 ed iscritto al n. 20 del registro ricorsi 2015.

Visto l'atto di costituzione della Regione Lombardia;

udito nell'udienza pubblica del 1° dicembre 2015 il Giudice relatore Giuseppe Frigo;

uditi l'avvocato dello Stato Maria Gabriella Mangia per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Pio Dario Vivone per la Regione Lombardia.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale in via principale di due disposizioni della legge della Regione Lombardia 4 dicembre 2014, n. 32, recante «Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 7 ottobre 2002, n. 20 (Contenimento della nutria – Myocastor coypus)».

2.– Il ricorrente impugna, in primo luogo, l'art. 1, comma 1, lettera c), della citata legge regionale, nella parte in cui – sostituendo l'art. 2 della legge regionale 7 ottobre 2002, n. 20, recante «Contenimento ed eradicazione della nutria (Myocastor Coypus)» – include anche le «prefetture»

tra i partecipanti al «Tavolo provinciale di coordinamento» finalizzato al monitoraggio degli obiettivi annuali di eradicazione delle nutrie.

Ad avviso del ricorrente, la norma censurata violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera g), della Costituzione, che riserva in via esclusiva alla legislazione statale l'«organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali», addossando unilateralmente funzioni e obblighi ad organi statali.

2.1.– La questione non è fondata.

Questa Corte ha, in effetti, ripetutamente affermato che «le Regioni non possono porre a carico di organi e amministrazioni dello Stato compiti e attribuzioni ulteriori rispetto a quelli individuati con legge statale» (sentenza n. 322 del 2006).

Tale preclusione opera – in forza del parametro costituzionale evocato – anche con riguardo alla previsione di «forme di collaborazione e di coordinamento», le quali, ove coinvolgano compiti e attribuzioni di organi dello Stato, «non possono essere disciplinate unilateralmente e autoritativamente dalle Regioni, nemmeno nell'esercizio della loro potestà legislativa», dovendo «trovare il loro fondamento o il loro presupposto in leggi statali che le prevedano o le consentano, o in accordi tra gli enti interessati» (sentenza n. 429 del 2004).

2.2.– Nel caso in esame, tuttavia – conformemente a quanto sostenuto dalla Regione resistente – il tenore della norma censurata consente di escludere che quest'ultima imponga ad organi dello Stato il compimento di determinate attività.

L'art. 2, comma 2, lettera b), della legge reg. Lombardia n. 20 del 2002 – nel testo sostituito dalla disposizione impugnata – prevede che le Province «istituiscono il Tavolo provinciale di coordinamento con prefetture, comuni, associazioni agricole, associazioni venatorie, consorzi di bonifica e altri soggetti interessati, finalizzato al monitoraggio annuale degli obiettivi di eradicazione» delle nutrie.

La norma affida, dunque, in sostanza alle Province il compito di promuovere la partecipazione al processo di definizione degli obiettivi annuali di eradicazione di soggetti potenzialmente interessati agli interventi e in possesso di informazioni e dati utili allo scopo.

Il carattere non obbligatorio della partecipazione degli interpellati è desumibile, peraltro, sia dal fatto che la lista dei soggetti da coinvolgere include organismi di natura privata (associazioni agricole, associazioni venatorie), sia dalla genericità della formula di chiusura «altri soggetti interessati».

Anche per quanto attiene alle prefetture, il coinvolgimento nell'attività in questione non è dunque stabilito unilateralmente dalla Regione in modo imperativo, ma resta rimesso alla determinazione dello Stato.

3.– Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, altresì, l'art. 1, comma 1, lettera d), della legge regionale n. 32 del 2014, nella parte in cui – sostituendo l'art. 3 della legge regionale n. 20 del 2002 – include tra le metodologie di eradicazione delle nutrie l'utilizzo di armi comuni da sparo, di armi da lancio individuale e di trappole.

Secondo il ricorrente, detti metodi, sebbene qualificati dalla legge regionale come di «controllo selettivo», sarebbero idonei a determinare, con elevata probabilità, la cattura e l'abbattimento anche di animali appartenenti a specie di fauna selvatica protetta dalla normativa nazionale e dell'Unione europea.

Il ricorso ad essi si porrebbe specificamente in contrasto con l'art. 21, comma 1, lettere u) e z), della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio) – che vieta, tra l'altro, di fare impiego di trappole e balestre, nonché di produrre, vendere e detenere trappole per la fauna selvatica – e, di conseguenza, con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., che attribuisce allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali»: materia alla quale gli anzidetti divieti sarebbero pacificamente riconducibili.

Il divieto di impiego delle trappole è sancito, altresì, dall'art. 8, in riferimento all'Allegato IV, lettera a), della direttiva 30 novembre 2009, n. 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, concernente la conservazione degli uccelli selvatici: profilo per il quale la norma regionale censurata violerebbe anche l'art. 117, primo comma, Cost.

Con particolare riguardo all'impiego di armi comuni da sparo, risulterebbe lesa, infine, la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «ordine pubblico e sicurezza», sancita dall'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., posto che la normativa statale in materia di porto e trasporto di armi consente il rilascio della licenza di porto d'arma solo per scopi di difesa personale, per il tiro a volo (uso sportivo) e per le attività previste dalla legge n. 157 del 1992.

3.1.– Anche tale questione non è fondata.

Al riguardo, è opportuno ricordare come la legge regionale in esame intervenga all'indomani della modifica dell'art. 2, comma 2, della legge n. 157 del 1992 ad opera dell'art. 11, comma 12-bis, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91 (Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116: modifica a seguito della quale le nutrie – al pari delle talpe, dei ratti, dei topi propriamente detti e delle arvicole – risultano escluse dall'ambito applicativo delle disposizioni in materia di protezione della fauna selvatica omeoterma dettate dalla medesima legge n. 157 del 1992.

In sostanza, per effetto della novella, le nutrie – che in precedenza rientravano nell'ambito della fauna selvatica protetta, la cui popolazione era suscettibile di controllo nei limiti e nelle forme stabilite dall'art. 19 della legge n. 157 del 1992 – sono transitate tra le specie nocive, in quanto considerate animali infestanti e dannosi.

Secondo quanto si afferma anche nella circolare del Ministero della salute e del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali del 31 ottobre 2014, prot. DGSAF n. 22732 e DG DISR n. 21814, tale modifica legislativa ha comportato la possibilità di ricorrere, per la gestione delle problematiche relative al sovrappopolamento delle nutrie, a tutti gli strumenti impiegati per le specie nocive, non solo in un'ottica di contenimento, ma anche per l'eliminazione totale di detti animali, analogamente a quanto avviene per le derattizzazioni.

Proprio in questa prospettiva, la legge della Regione Lombardia oggetto di scrutinio, al fine di tutelare le produzioni zoo-agro-forestali, la rete irrigua, il suolo e la salute pubblica, si propone di conservare le «caratteristiche qualitative e quantitative delle comunità di vertebrati omeotermi, mediante l'eradicazione delle popolazioni di nutria (*Myocastor Coypus*) presenti sul territorio regionale, attraverso l'utilizzo di metodi selettivi» (art. 1 della legge regionale n. 20 del 2002, come sostituito dall'art. 1, comma 1, lettera b, della legge regionale n. 32 del 2014).

Essa prevede, in particolare, che l'azione di eradicazione della nutria sia regolata da un programma triennale regionale, attuato per il tramite di appositi piani predisposti dalle Province, e che sia eseguita con metodi di controllo selettivi posti in essere da soggetti qualificati e autorizzati, nel rispetto delle leggi di pubblica sicurezza e sanitarie (artt. 2 e 3 della legge regionale n. 20 del 2002, come sostituiti dall'art. 1, comma 1, lettere c e d, della legge regionale n. 32 del 2014).

3.2.– Ciò premesso, deve escludersi che la norma censurata, nell'individuare le metodologie di eradicazione delle nutrie, invada la competenza legislativa statale esclusiva in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali» (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.), in ragione del suo asserito contrasto con i divieti stabiliti dall'art. 21, comma 1, lettere u) e z), della legge n. 157 del 1992: divieti che – come già rilevato da questa Corte (sentenze n. 106 del 2012 e n. 193 del 2010) – debbono ritenersi formulati nell'esercizio della suddetta competenza statale esclusiva, traducendosi nella determinazione di livelli minimi e uniformi di tutela della fauna, che la legge regionale può variare, in considerazione delle specifiche condizioni e necessità dei singoli territori, solo nella direzione di un incremento e mai di una attenuazione, comunque motivata.

Alla luce di quanto dianzi evidenziato, infatti, i divieti evocati dal ricorrente non sono riferibili, come tali, all'attività di controllo ed eradicazione delle nutrie, stante l'estraneità di queste ultime alla fauna selvatica omeoterma tutelata dalla legge n. 157 del 1992.

Neppure, d'altro canto, il vulnus costituzionale denunciato è riscontrabile sotto il profilo del difetto di reale "selettività" delle tre metodologie di eradicazione su cui si appuntano le censure del Governo (impiego di «armi comuni da sparo», di «armi da lancio individuale» e «trappolaggio con successivo abbattimento dell'animale con narcotici, armi ad aria compressa o armi comuni da sparo») e del conseguente rischio che esse coinvolgano esemplari appartenenti a specie protette.

Quanto alle armi comuni da sparo e alle trappole, le soluzioni accolte dal legislatore regionale si adeguano, nella sostanza, alle indicazioni fornite, anteriormente alla novella del 2014, dall'Istituto nazionale per la fauna selvatica (INFS) – oggi Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) – relativamente all'applicazione dell'art. 19 della legge n. 157 del 1992: norma in forza della quale il controllo delle popolazioni delle specie di fauna selvatica (e, dunque, a quel tempo, anche delle nutrie) doveva essere «esercitato selettivamente, [...] di norma mediante l'utilizzo di metodi ecologici», su parere del predetto Istituto.

Nelle «Linee guida per il controllo della Nutria (*Myocastor coypus*)» redatte nel 2001, l'INFS individuava, infatti, proprio nella cattura «in vivo» mediante «gabbie-trappola», con successiva soppressione eutanasica degli esemplari catturati, il metodo più idoneo allo scopo, perché rispondente ai requisiti di massima selettività d'azione, efficacia e ridotto disturbo verso specie diverse da quella bersaglio.

Le trappole in rete metallica, infatti, non producono normalmente danni ai soggetti catturati (compatibilmente con i tempi di permanenza nella gabbia), consentendo, altresì, di verificare preventivamente la specie di appartenenza prima della soppressione.

Come misura suppletiva, l'Istituto suggeriva, altresì, il ricorso all'abbattimento con armi da fuoco, specialmente in caso di persistenti gelate.

3.3.– Egualmente insussistente, per analoghe ragioni, è la dedotta violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., conseguente all'asserito contrasto della norma censurata con la direttiva n. 2009/147/CE e, in modo particolare, con il divieto di impiego di trappole sancito dall'art. 8, in riferimento all'Allegato IV, lettera a), della stessa direttiva.

La direttiva n. 2009/147/CE non è, infatti, riferibile all'attività di controllo ed eradicazione delle nutrie, attenendo in via esclusiva alla conservazione degli uccelli selvatici.

Anche il divieto di fare impiego di trappole riguarda, in modo specifico, ai sensi del citato art. 8, «la caccia, la cattura o l'uccisione di uccelli nel quadro della [...] direttiva» medesima.

Quanto, poi, al preteso carattere non selettivo del metodo del «trappolaggio», valgono i rilievi formulati in precedenza.

3.4.– Neppure, infine, è ravvisabile – con riguardo al previsto utilizzo di armi da fuoco – la denunciata violazione della potestà legislativa esclusiva in materia di «ordine pubblico e sicurezza» (art. 117, secondo comma, lettera h, Cost.).

A prescindere da ogni altro possibile rilievo, vale al riguardo osservare che l'art. 3, comma 2, della legge regionale 20 del 2002, nel testo sostituito dalla norma censurata, esige espressamente che l'abbattimento degli animali abbia luogo nel «rispetto delle leggi e delle norme di pubblica sicurezza», richiedendo, altresì, che i soggetti che partecipano alle operazioni siano «in possesso, ove previsto dalla normativa vigente, di porto d'armi ad uso venatorio o ad uso sportivo e con copertura assicurativa in corso».

Tali previsioni, in quanto volte a far salva la normativa statale in materia, rendono la disposizione regionale conforme, in parte qua, al riparto di competenze fissato dalla Costituzione.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera c), della legge della Regione Lombardia 4 dicembre 2014, n. 32, recante «Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 7 ottobre 2002, n. 20 (Contenimento della nutria – *Myocastor coypus*)», promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera g), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera d), della medesima legge regionale n. 32 del 2014, promossa, in riferimento all'art. 117, commi primo e secondo, lettere h) e s), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 dicembre 2015.

Alessandro CRISCUOLO, Presidente
Giuseppe FRIGO, Redattore
Gabriella Paola MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 21 gennaio 2016.

Sentenza: 12 gennaio 2016, n. 10

Materia: finanza e bilanci pubblici

Parametri invocati: artt.3, 97,114, 117,118 e 119 della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Rimettente: Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte

Oggetto: art.1, comma 1, della legge della Regione Piemonte 5 febbraio 2014, n.1 (Legge finanziaria per l'anno 2014), in combinato disposto con l'Allegato A della stessa legge; artt.2, commi 1 e 2, e 3 della legge della Regione Piemonte 5 febbraio 2014, n.2 (Bilancio di previsione per l'anno finanziario 2014 e bilancio pluriennale per gli anni finanziari 2014-2016), in combinato disposto con l'Allegato A della stessa legge; art.1 della legge della Regione Piemonte 1 agosto 2014, n.6 (Variazione al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2014 e pluriennale per gli anni finanziari 2014-2016) e art.1 della legge della Regione Piemonte 1 dicembre 2014, n.19 (Assestamento al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2014 e disposizioni finanziarie), in combinato disposto con l'Allegato a della stessa legge.

Esito: illegittimità costituzionale degli art.1, comma 1, della legge della Regione Piemonte n.1/2014, in combinato disposto con l'Allegato A della stessa legge; artt.2, commi 1 e 2, e 3 della legge della Regione Piemonte n.2/2014, in combinato disposto con l'Allegato A della stessa legge; art.1 della legge della Regione Piemonte n.19/2014, in combinato disposto con l'Allegato a della stessa legge, inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art.1 della legge della Regione Piemonte 1 agosto 2014, n.6.

Estensore nota: Angela Li Serra

Sintesi:

Il Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art.1, comma 1, della legge della Regione Piemonte 5 febbraio 2014, n.1 (Legge finanziaria per l'anno 2014), in combinato disposto con l'Allegato A della medesima legge, laddove è stanziata la somma di euro 10.790.508,00 per l'anno 2014, degli artt.2, commi 1 e 2, nella parte relativa all'unità previsionale di base (UPB) DB05011, capitolo 149827 ("Fondo per l'esercizio delle funzioni conferite - L.R. 34/98") e 3, in combinato disposto con l'Allegato A della medesima legge della Regione Piemonte 5 febbraio 2014, n.2 (Bilancio di previsione per l'anno finanziario 2014 e bilancio pluriennale per gli anni finanziari 2014-2016), nella parte relativa all'UPB DB05011, capitolo 149827, dell'art.1 della legge della Regione Piemonte 1 agosto 2014, n.6 (Variazioni al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2014 e pluriennale per gli anni finanziari 2014-2016), nella parte in cui non apporta alcuna variazione in aumento alla cifra già stanziata di soli euro 10.790.508,00 in favore delle province di Novara ed Asti, nonché dell'art.1, in combinato disposto con l'Allegato A della legge della Regione Piemonte 1 dicembre 2014, n.19 (Assestamento al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2014 e disposizioni finanziarie), laddove, con riferimento, all'UPB DB05011, assegna ulteriori risorse per euro 14.040.000,00 in favore delle province ricorrenti, per violazione degli artt.3, 97, 114, 117, 118 e 119 della Costituzione.

Il giudice rimettente riferisce che le Province ricorrenti, di Novara ed Asti, lamentano, nei rispettivi ricorsi (avverso la deliberazione della Giunta della Regione Piemonte n.2-157 del 28 luglio 2014 e la determinazione del dirigente del Servizio rapporti con le autonomie locali n. 165 del 29 luglio 2014), che le somme stanziate in bilancio dalla Regione Piemonte nell'anno 2014 per l'esercizio di varie funzioni amministrative loro conferite con leggi regionali in attuazione del

sistema di decentramento amministrativo previsto dalla legge 15 marzo 1997, n.59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa) e dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n.112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del Capo I della legge 15 marzo 1997, n.59) non sono sufficienti neppure a coprire gli oneri relativi alle retribuzioni del personale a suo tempo trasferito dalla Regione alle Province ricorrenti per l'espletamento di tali funzioni; la riduzione risulta pari a circa due terzi delle risorse annualmente assegnate a far data dal conferimento delle funzioni ex legge n.59 del 1997.

In particolare, la contrazione denunciata violerebbe l'autonomia finanziaria delle Province, di cui agli artt.117 e 119 Cost., con ricadute negative anche sul buon andamento dell'amministrazione (art.97 Cost.), giacché le risorse assegnate servirebbero solo a sostenere parzialmente gli oneri del personale senza una correlata utilità in termini di servizi resi.

Si lamenta, altresì, la violazione dell'art.3 Cost., sia sotto il profilo della ragionevolezza, in quanto la riduzione degli stanziamenti disposta dalla Regione sarebbe assolutamente priva di proporzionalità, non tenendo in alcun conto che le funzioni sono state a suo tempo conferite contestualmente alle risorse umane e finanziarie necessarie per il loro svolgimento; sia sotto il profilo del principio di eguaglianza sostanziale, in quanto il mancato o cattivo esercizio delle funzioni della comunità territoriale si tradurrebbe in inaccettabili discriminazioni di fatto tra i cittadini e nella sostanziale negazione dei loro diritti di libertà.

In fine, il giudice remittente lamenta una violazione dell'art.118 Cost. e dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza; infatti, il taglio delle risorse destinate allo svolgimento delle funzioni, conferite per legge statale alle Province, equivale ad una sostanziale espropriazione delle stesse.

Rispetto alla violazione degli artt.117, 118 e 119 Cost., la Corte ritiene che l'entità della riduzione delle risorse necessarie per le funzioni conferite alle Province piemontesi si riverberi sull'autonomia di queste ultime, entrando in contrasto con detti parametri costituzionali, nella misura in cui non consente di finanziare adeguatamente le funzioni stesse.

La lesione dell'autonomia finanziaria si riflette, inevitabilmente, sul buon andamento dell'azione amministrativa, essendo tale principio strettamente correlato alla coerenza della legge finanziaria regionale e di bilancio con la programmazione delle attività e dei servizi che si intendono finanziare a legislazione vigente (Corte cost., sent. n.188 del 2015).

Rispetto all'art.3 Cost., la Corte ritiene che le norme impugnate non superano il test di proporzionalità, che richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti e se stabilisca oneri non proporzionati rispetto al pagamento di detti obiettivi (Corte cost., sentt. n.1 del 2014 e n.272 del 2015).

L'art.3 Cost. risulta, altresì, violato sotto il principio dell'eguaglianza sostanziale a causa dell'evidente pregiudizio al godimento dei diritti conseguente al mancato finanziamento dei relativi servizi.

La Corte ha, quindi, dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art.1, comma 1 della legge della Regione Piemonte 5 febbraio 2014, n.1, in combinato disposto con l'Allegato A della medesima legge, degli artt.2, comma 1 e 2, e 3 della legge della Regione Piemonte 5 febbraio 2014, n.2, in combinato disposto con l'Allegato A della medesima legge, dell'art.1 della legge della Regione Piemonte 1 dicembre 2014, n.19, in combinato disposto con l'Allegato A della medesima legge, relativamente all'unità previsionale di base UPB DB05011, capitolo 149827, nella parte in cui non consentono di attribuire adeguate risorse per l'esercizio delle funzioni conferite dalla legge della Regione Piemonte 20 novembre 1998, n.34 e dalle altre leggi regionali che ad essa si richiamano; ha, invece dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale sollevate rispetto all'art.1 della legge della Regione Piemonte 1 agosto 2016, n.6.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge regionale finanziaria, di bilancio e disposizioni di variazione ed assestamento - Stanziamenti a favore delle Province per l'esercizio delle funzioni trasferite e delegate. - Legge

della Regione Piemonte 5 febbraio 2014, n. 1 (Legge finanziaria per l'anno 2014), art. 1, comma 1, in combinato disposto con l'Allegato A della stessa legge; legge della Regione Piemonte 5 febbraio 2014, n. 2 (Bilancio di previsione per l'anno finanziario 2014 e bilancio pluriennale per gli anni finanziari 2014-2016), artt. 2, commi 1 e 2, e 3, in combinato disposto con l'Allegato A della stessa legge; legge della Regione Piemonte 1° agosto 2014, n. 6 (Variazione al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2014 e pluriennale per gli anni finanziari 2014-2016), art. 1; legge della Regione Piemonte 1° dicembre 2014, n. 19 (Assestamento al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2014 e disposizioni finanziarie), art. 1, in combinato disposto con l'Allegato A della stessa legge. - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.5 del 3-2-2016)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Piemonte 5 febbraio 2014, n. 1 (Legge finanziaria per l'anno 2014), in combinato disposto con l'Allegato A della stessa legge; degli artt. 2, commi 1 e 2, e 3 della legge della Regione Piemonte 5 febbraio 2014, n. 2 (Bilancio di previsione per l'anno finanziario 2014 e bilancio pluriennale per gli anni finanziari 2014-2016), in combinato disposto con l'Allegato A della stessa legge; dell'art. 1 della legge della Regione Piemonte 1° agosto 2014, n. 6 (Variazione al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2014 e pluriennale per gli anni finanziari 2014-2016) e dell'art. 1 della legge della Regione Piemonte 1° dicembre 2014, n. 19 (Assestamento al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2014 e disposizioni finanziarie), in combinato disposto con l'Allegato A della stessa legge, promossi dal Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte con un'ordinanza del 20 novembre 2014 e due ordinanze del 16 aprile 2015, rispettivamente iscritte ai nn. 6, 141 e 142 del registro ordinanze 2015 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica nn. 6 e 28, prima serie speciale, dell'anno 2015.

Visto l'atto di costituzione della Regione Piemonte;

udito nell'udienza pubblica del 12 gennaio 2016 il Giudice relatore Aldo Carosi.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte, con le ordinanze indicate in epigrafe, pronunciate in giudizi promossi rispettivamente dalla Provincia di Novara, dalla Provincia di Asti e nuovamente dalla Provincia di Novara, ed iscritti rispettivamente ai nn. 6, 141 e 142 del registro ordinanze dell'anno 2015, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Piemonte 5 febbraio 2014, n. 1 (Legge finanziaria per l'anno 2014), in combinato disposto con l'Allegato A della medesima legge, laddove è stanziata la somma di euro 10.790.508,00 per l'anno 2014, degli artt. 2, commi 1 e 2, nella parte relativa alla Unità previsionale di base (UPB) DB05011, capitolo 149827 (“Fondo per l'esercizio delle funzioni conferite – L.R. 34/98”) e 3, in combinato disposto con l'Allegato A della legge della Regione Piemonte 5 febbraio 2014, n. 2 (Bilancio di previsione per l'anno finanziario 2014 e pluriennale per gli anni finanziari 2014-2016), nella parte relativa all'UPB DB05011, capitolo 149827, dell'art. 1 della legge della Regione Piemonte 1° agosto 2014, n. 6 (Variazione al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2014 e bilancio pluriennale per gli anni finanziari 2014-2016), nella parte in cui non apporta alcuna variazione in aumento alla cifra già stanziata di soli euro 10.790.508,00 in favore degli enti locali,

nonchè dell'art. 1, in combinato disposto con l'Allegato A della legge della Regione Piemonte 1° dicembre 2014, n. 19 (Assestamento al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2014 e disposizioni finanziarie), laddove, con riferimento, all'UPB DB05011, assegna ulteriori risorse per euro 14.040.000,00 in favore degli enti locali, per violazione degli artt. 3, 97, 114, 117, 118 e 119 della Costituzione.

Esponde il giudice rimettente che le due Province hanno impugnato la deliberazione della Giunta della Regione Piemonte e la determinazione del dirigente del Servizio rapporti con le autonomie locali con le quali sono stati ripartiti ed impegnati i fondi contenuti nella richiamata posta di bilancio regionale.

Le medesime ricorrenti hanno altresì impugnato con ulteriore ricorso – la Provincia di Asti con motivi aggiunti – la deliberazione della Giunta regionale e la determinazione dirigenziale con le quali sono state incrementate ed impegnate le somme precedentemente ripartite sulla base della legge regionale di assestamento dell'esercizio 2014.

È stata altresì impugnata la nota della Regione Piemonte prot. n. 849/A13010 del 23 gennaio 2015 con la quale l'amministrazione regionale ha evidenziato che il nuovo stanziamento in favore della Provincia di Novara deve considerarsi disposto in ottemperanza alla decisione cautelare del TAR, di cui all'ordinanza n. 431 del 2014, resa nel parallelo giudizio tra le medesime parti (RG n. 1101/2014).

Riferisce il giudice a quo che le Province ricorrenti lamentano nei rispettivi ricorsi che le somme stanziare in bilancio dalla Regione Piemonte nell'anno 2014 per l'esercizio di varie funzioni amministrative ad esse conferite con leggi regionali in attuazione del sistema di decentramento amministrativo previsto dalla legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa) e dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59) non sono sufficienti neppure a coprire gli oneri relativi alle retribuzioni del personale a suo tempo trasferito dalla Regione alle Province ricorrenti per l'espletamento di tali funzioni.

Secondo il TAR piemontese, dagli atti prodotti risulterebbe che, in attuazione delle leggi della Regione Piemonte n. 1 del 2014 e n. 2 del 2014, la Giunta ha individuato nell'importo complessivo di euro 10.790.508,00 le risorse finanziarie da destinare per l'esercizio delle funzioni conferite agli enti locali; in particolare, alle Province è stata assegnata la somma complessiva di euro 9.390.428,71.

Di conseguenza, con determinazione dirigenziale n. 165 del 29 luglio 2014, è stata autorizzata la liquidazione di quest'ultima somma a favore delle Province piemontesi sul capitolo n. 149827/2014.

In base alla ripartizione proporzionale tra le varie Province, alla Provincia di Novara è stata così assegnata la somma di euro 881.525,86 ed alla Provincia di Asti la somma di euro 741.486,32.

In seguito, per effetto della legge regionale di assestamento del bilancio n. 19 del 2014, il capitolo n. 149827 è stato incrementato complessivamente dell'importo di euro 14.040.000,00 e la quota riservata alle Province è stata aumentata di euro 9.839.941,88 (somma individuata nell'allegato n. 1 alla d.G.R. n. 1-665, del 27 novembre 2014). Per la Provincia di Novara la somma assegnata si è elevata dunque ad euro 1.805.249,75 e per la Provincia di Asti ad euro 1.518.467,06.

Tali importi – anche nella misura temporaneamente incrementata dalla legge di assestamento in esecuzione della ordinanza cautelare – sarebbero manifestamente insufficienti a garantire la copertura di tutte le spese necessarie a far fronte all'esercizio delle funzioni conferite alle due ricorrenti, in quanto, come documentato nei giudizi, per il pagamento dei soli stipendi del personale la Provincia di Novara sosterebbe una spesa superiore ad euro 2.500.000 annui, mentre la Provincia di Asti, per il pagamento dei soli stipendi al personale impiegato nelle varie funzioni conferite e delegate dalla Regione Piemonte, necessiterebbe di una somma superiore ad euro 3.600.000 annui, con la conseguenza che le amministrazioni provinciali – oltre a non poter

materialmente esercitare le funzioni loro conferite – non sarebbero neanche in grado di adempiere le obbligazioni contratte con i terzi.

Le questioni sollevate sarebbero rilevanti per le decisioni da assumere in quanto le delibere impugnate, nell'attribuire lo stanziamento oggetto di contestazione alle Province ricorrenti, non avrebbero potuto riconoscere agli enti locali piemontesi maggiori risorse rispetto a quelle indicate negli allegati della legge finanziaria e delle leggi di approvazione e di assestamento del bilancio 2014.

Pertanto le doglianze avanzate dalle Province non potrebbero che coinvolgere, in via necessaria e pregiudiziale, proprio la legge finanziaria, la legge di bilancio e le successive modifiche, le quali fissano il limite finanziario al potere dispositivo della Giunta e del dirigente preposto al settore.

Nelle ordinanze di rimessione viene ricordato che, a norma dell'art. 19, comma 1, del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario), a decorrere dall'anno 2013, ciascuna Regione a statuto ordinario avrebbe dovuto assicurare la soppressione di tutti i trasferimenti regionali di parte corrente aventi carattere di continuità sostituendoli con una compartecipazione delle Province alla tassa automobilistica regionale e, in caso di insufficienza della tassa automobilistica rispetto all'ammontare delle risorse regionali soppresse, con una compartecipazione ad altro tributo regionale, nei limiti della compensazione dei trasferimenti soppressi (comma 2 dell'art. 19 citato).

Tali prescrizioni normative non risulterebbero attuate dalla Regione Piemonte per cui le riduzioni dei trasferimenti regionali sono rimaste prive di compensazione.

In base alla lettura dei bilanci approvati con legge regionale il valore assoluto dei trasferimenti sulla apposita UPB DB05011, capitolo 149827, mette in luce la seguente evoluzione negativa: esercizio 2010 – stanziamento euro 60.000.000,00; esercizio 2011 – stanziamento euro 59.000.000,00; esercizio 2012 – stanziamento euro 40.000.000,00; esercizio 2013 – stanziamento euro 20.000.000,00 (euro 21.065.336,47 a seguito di assestamento); esercizio 2014 – stanziamento euro 10.790.508,00 (incrementato con legge di assestamento di euro 9.839.941,88, da destinare concretamente alle Province).

Secondo il giudice a quo una siffatta contrazione violerebbe l'autonomia finanziaria delle Province, di cui agli artt. 117 e 119 Cost., con negative ricadute anche sul buon andamento dell'amministrazione (art. 97 Cost.) poiché le risorse assegnate servirebbero solo a sostenere parzialmente gli oneri del personale senza una correlata utilità in termini di servizi resi.

Viene altresì lamentata la violazione dell'art. 3 Cost., sia sotto il profilo della ragionevolezza, in quanto la riduzione degli stanziamenti disposta dalla Regione sarebbe assolutamente priva di proporzionalità, non tenendo in alcun conto che le funzioni sono state a suo tempo conferite contestualmente alle risorse umane e finanziarie necessarie per il loro svolgimento; sia sotto il profilo del principio di eguaglianza sostanziale, in quanto il mancato o cattivo esercizio delle funzioni delegate alle Province, «afferenti a settori nevralgici della vita economica e sociale della comunità territoriale: si pensi, solo per citarne alcuni, all'industria, alle miniere, all'inquinamento atmosferico, acustico ed elettromagnetico, alla gestione dei rifiuti, all'energia, alla tutela delle acque, alla difesa del suolo, alla protezione civile, al turismo, ai trasporti, all'istruzione, ai servizi sociali, ai beni culturali [...] si tradurrebbe in inaccettabili discriminazioni di fatto tra i cittadini e nella sostanziale negazione dei loro diritti di libertà».

Il giudice a quo lamenta infine la violazione dell'art. 118 Cost. e dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza: siffatti principi postulerebbero, secondo il rimettente, che determinate funzioni debbano essere conferite anche alle Province le quali, così, ne diverrebbero titolari ai sensi dell'art. 118, secondo comma, Cost.

In tale quadro costituzionale, il mantenimento delle funzioni già conferite con legge statale, accompagnato però dal taglio delle risorse destinate a quelle funzioni, equivarrebbe ad una sostanziale espropriazione delle funzioni di cui le Province sono divenute titolari, in violazione del dettato costituzionale e dei principi di sussidiarietà verticale e di adeguatezza.

2.– I tre giudizi, aventi ad oggetto le medesime disposizioni regionali, vanno riuniti per essere decisi con un'unica pronuncia.

Preliminarmente occorre esaminare il problema dell'ammissibilità delle questioni rivolte contro disposizioni di legge che, in sede di bilancio preventivo e di modifiche in corso d'anno, determinano le risorse da assegnare per il raggiungimento degli obiettivi di competenza dell'ente territoriale.

Si tratta invero, nel caso delle scelte di bilancio, di decisioni di natura politico-economica che, proprio in ragione di questo carattere, sono costituzionalmente affidate alla determinazione dei governi e delle assemblee parlamentari (nel caso in questione della Regione Piemonte).

Con riguardo alla fattispecie in esame è necessario tuttavia considerare l'ormai consolidato orientamento di questa Corte secondo cui nella materia finanziaria non esiste «un limite assoluto alla cognizione del giudice di costituzionalità delle leggi».

Al contrario, ritenere che [il sindacato sulla materia] sia riconosciuto in Costituzione non può avere altro significato che affermare che esso rientra nella tavola complessiva dei valori costituzionali, [cosicché] non si può ipotizzare che la legge di approvazione del bilancio [...] o qualsiasi altra legge incidente sulla stessa costituiscano una zona franca sfuggente a qualsiasi sindacato del giudice di costituzionalità, dal momento che non vi può essere alcun valore costituzionale la cui attuazione possa essere ritenuta esente dalla inviolabile garanzia rappresentata dal giudizio di legittimità costituzionale» (sentenza n. 260 del 1990; in senso sostanzialmente conforme sentenze n. 188 del 2015 e 70 del 2012).

In particolare, proprio con la citata sentenza n. 260 del 1990 è stata superata anche la risalente concezione dottrinarica, di cui è traccia anche nella sentenza n. 7 del 1959 di questa Corte, secondo cui quella di bilancio sarebbe una legge meramente formale priva di prescrizioni normative.

Da ciò conseguirebbe la inidoneità a modificare leggi finanziarie preesistenti e quindi ad essere sindacata in sede costituzionale.

In realtà, l'evoluzione legislativa in materia finanziaria ha presentato sovente fattispecie (ad esempio quella decisa con sentenza n. 188 del 2015) in cui anche attraverso i semplici dati numerici contenuti nelle leggi di bilancio e nei relativi allegati possono essere prodotti effetti novativi dell'ordinamento.

Questi ultimi costituiscono scelte allocative di risorse, suscettibili di sindacato in quanto rientranti «nella tavola complessiva dei valori costituzionali, la cui commisurazione reciproca e la cui ragionevole valutazione sono lasciate al prudente apprezzamento di questa Corte» (sentenza n. 260 del 1990).

3.– Sempre con riguardo ai profili di ammissibilità, dalla lettura delle ordinanze di rimessione si evince inequivocabilmente la rilevanza delle questioni sollevate, atteso che il giudice rimettente ritiene pregiudiziale all'esame del merito del giudizio a quibus risolvere il dubbio circa la legittimità di norme che – per effetto della cosiddetta “funzione autorizzatoria” della spesa, la quale astringe la gestione delle risorse disponibili entro i limiti determinati dalle singole poste del bilancio di previsione (in merito ai caratteri di tale funzione, ex plurimis, sentenza n. 188 del 2015) – non consentirebbero di attribuire adeguate risorse per l'esercizio delle funzioni conferite dalla legge reg. Piemonte 20 novembre 1998, n. 34 (Riordino delle funzioni e dei compiti amministrativi della Regione e degli Enti locali).

Viene precisato al riguardo che il provvedimento di riparto dei trasferimenti tra le Province ha utilizzato per intero lo stanziamento del bilancio 2014, sicché, nella vigenza delle disposizioni impugnate, risulterebbe impossibile accogliere le pretese delle ricorrenti.

Il sindacato costituzionale sulle norme, della cui legittimità si dubita, risulta quindi propedeutico all'esame nel merito delle rivendicazioni finanziarie delle Province.

Infatti, le impugnate delibere di Giunta regionale e le determinazioni dirigenziali conseguenti non avrebbero potuto attribuire agli enti locali piemontesi maggiori risorse rispetto a

quelle indicate nella legge finanziaria n. 1 del 2014 e negli allegati delle leggi di approvazione e di assestamento dell'esercizio 2014.

Per questo motivo, le doglianze delle Province ricorrenti vengono a coinvolgere, in via necessaria e pregiudiziale, proprio le citate disposizioni di legge.

Dalle ordinanze di rimessione si ricava anche che non vi è questione sui criteri di distribuzione dello stanziamento di bilancio tra le Province piemontesi e che, quindi, la lesione dedotta da entrambe le ricorrenti riguarda non i parametri di riparto, bensì l'ammontare dei relativi trasferimenti, la cui limitazione dipende dal monte finanziario complessivo di cui si lamenta la drastica riduzione nell'esercizio 2014.

In altre parole, non essendo contestata l'invarianza dei criteri di riparto, l'oggetto del giudizio rimane circoscritto all'evoluzione in senso fortemente riduttivo degli stanziamenti complessivi e non investe le reciproche proporzioni tra risorse assegnate alle singole Province piemontesi.

Le doglianze del giudice rimettente riguardano detta riduzione che – anche prendendo a riferimento lo stanziamento finale che la Regione precisa comunque essere adempimento della misura cautelare del TAR e non scelta definitiva e irreversibile di politica finanziaria – risulta pari a circa due terzi delle risorse annualmente assegnate a far data dal conferimento delle funzioni ex lege n. 59 del 1997.

È utile anche ricordare che per analoga fattispecie è stato già precisato che il sindacato costituzionale «non può essere esteso alle ragioni che hanno condotto la Regione Piemonte a non dare applicazione al meccanismo sostitutivo dei trasferimenti come delineato dall'art. 19, comma 1, del d.lgs. n. 68 del 2011 (soppressione, a decorrere dall'anno 2013, dei trasferimenti di parte corrente con contestuale assegnazione alle Province di un importo fiscale sostitutivo dei trasferimenti regionali così eliminati).

La mancata attuazione della norma statale, che prevedeva una sostanziale invarianza finale del nuovo regime delle entrate provinciali, risulta, ai fini del presente giudizio, un mero presupposto di fatto» (sentenza n. 188 del 2015).

4.– Alla luce delle esposte premesse, le questioni di legittimità sollevate in riferimento agli artt. 3, 97, 117 e 119 Cost. devono essere ritenute ammissibili ad eccezione di quelle rivolte alla legge della Regione Piemonte n. 6 del 2014 di variazione al bilancio di previsione 2014.

Con riguardo a quest'ultima il giudice rimettente non precisa i motivi per cui essa osterebbe alla determinazione del giusto contributo per l'esercizio delle funzioni provinciali conferite.

Nel contesto del ricorso egli sembra affermare implicitamente che il pregiudizio provocato dalla legge di variazione del bilancio consisterebbe nel non aver provveduto al congruo incremento della partita di spesa contestata.

Una simile impostazione del rapporto di causalità tra la legge di variazione ed il preteso insufficiente stanziamento non è condivisibile: le leggi di variazione di bilancio hanno quale finalità l'adeguamento delle previsioni iniziali alle nuove realtà economico-finanziarie venutesi a creare in corso di esercizio, in modo da garantire una flessibilità nell'attuazione delle politiche pubbliche sottese all'esercizio di bilancio ed una maggiore rapidità nell'adeguamento alle problematiche emergenti.

Il limite alla loro adozione sta appunto nella garanzia dell'equilibrio di bilancio, che deve essere ripristinato laddove le sopravvenienze lo abbiano turbato, oppure deve essere conservato, nel caso in cui lo scopo normativo sia semplicemente quello di aggiornare il quadro degli obiettivi di natura politico-finanziaria.

Se è vero che questa Corte ha più volte configurato il principio dell'equilibrio finanziario come doveroso adempimento in fieri del legislatore per porre rimedio alle risultanze negative del complesso dei fatti finanziariamente rilevanti sui risultati della gestione del bilancio, è di tutta evidenza come per la fattispecie in esame non esistessero, alla data di emanazione della legge, fatti normativamente vincolanti all'incremento dei trasferimenti.

5.– Ciò premesso, le questioni di legittimità sollevate nei confronti della legge finanziaria regionale, di quella di bilancio e di quella di assestamento con riguardo agli artt. 3, 97, 117 e 119 Cost. possono essere così sintetizzate:

a) violazione degli artt. 117 e 119 Cost. per lesione dell'autonomia finanziaria, ridondante sul principio di buon andamento di cui all'art. 97 Cost., in quanto lesiva del principio di programmazione e di proporzionalità tra risorse assegnate e funzioni esercitate;

b) violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. per l'entità della riduzione in assenza di misure riorganizzative o riallocative di funzioni;

c) violazione del principio di uguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, secondo comma, Cost. per il pregiudizio alla fruizione dei diritti sociali causato dal mancato finanziamento dei servizi.

6.– Tutte le censure così riassunte sono fondate.

È acclarato dalla lettura dei bilanci della Regione e già accertato nei giudizi a quibus che – malgrado la Regione Piemonte eccepisca, in modo generico e non documentato, che le poste contabili oggetto di impugnazione non siano esaustive delle risorse assegnate per funzioni conferite alle Province ricorrenti – l'entità degli stanziamenti contenuti nella specifica posta del bilancio della Regione, a fronte di una originaria continuità dalla data di conferimento delle funzioni all'esercizio 2011, viene notevolmente ridotta negli ultimi tre esercizi.

Come si evince dalla progressione storica degli stanziamenti precedentemente illustrata, rispetto all'importo "consolidato" di 60 milioni relativo all'esercizio 2010 (e rimasto sostanzialmente invariato nel 2011), si sono avute riduzioni del 33,33% nell'esercizio 2012, del 64,89% nell'esercizio 2013, dell'82% nell'esercizio 2014 (percentuale poi rideterminata al 65,62% a seguito del censurato assestamento di bilancio).

Il citato quadro finanziario, in quanto non accompagnato da adeguate misure di riorganizzazione o di riallocazione delle funzioni, risulta decisivo per ritenere fondati i richiamati profili di censura.

6.1. – Quanto alle questioni sollevate in riferimento agli artt. 117, 119 e 97 Cost., l'entità della riduzione delle risorse necessarie per le funzioni conferite alle Province piemontesi si riverbera sull'autonomia di queste ultime, entrando in contrasto con detti parametri costituzionali, nella misura in cui non consente di finanziare adeguatamente le funzioni stesse.

La lesione dell'autonomia finanziaria si riflette inevitabilmente sul buon andamento dell'azione amministrativa in quanto la diminuzione delle risorse in così elevata percentuale, «in assenza di correlate misure che ne possano giustificare il dimensionamento attraverso il recupero di efficienza o una riallocazione di parte delle funzioni a suo tempo conferite» (sentenza n. 188 del 2015), costituisce una menomazione della autonomia stessa, che comporta contestualmente un grave pregiudizio all'assolvimento delle funzioni attribuite in attuazione della legge n. 59 del 1997, e delle altre disposizioni statali e regionali in tema di decentramento amministrativo.

Per analoga fattispecie è stato ricordato che «ogni stanziamento di risorse deve essere accompagnato da scopi appropriati e proporzionati alla sua misura [e che] [i]l principio di buon andamento implica, da un lato, che le risorse stanziare siano idonee ad assicurare la copertura della spesa, a cominciare da quella relativa al personale dell'amministrazione, e, dall'altro, che dette risorse siano spese proficuamente in relazione agli obiettivi correttamente delineati già in sede di approvazione del bilancio di previsione» (sentenza n. 188 del 2015).

Il principio del buon andamento – ancor più alla luce della modifica intervenuta con l'introduzione del nuovo primo comma dell'art. 97 Cost. ad opera della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale) – è strettamente correlato alla coerenza della legge finanziaria regionale e di quella di bilancio con la programmazione delle attività e dei servizi che si intendono finanziare a legislazione vigente.

In assenza di adeguate fonti di finanziamento a cui attingere per soddisfare i bisogni della collettività di riferimento in un quadro organico e complessivo, è arduo rispondere alla primaria e

fondamentale esigenza di preordinare, organizzare e qualificare la gestione dei servizi a rilevanza sociale da rendere alle popolazioni interessate.

In detto contesto, la quantificazione delle risorse in modo funzionale e proporzionato alla realizzazione degli obiettivi previsti dalla legislazione vigente diventa fondamentale canone e presupposto del buon andamento dell'amministrazione, cui lo stesso legislatore si deve attenere puntualmente.

Nel caso di specie le stesse leggi della Regione Piemonte n. 34 del 1998 e 26 aprile 2000, n. 44 (Disposizioni normative per l'attuazione 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»), attuative della legge n. 59 del 1997 e del decreto legislativo n. 112 del 1998, attribuendo una serie di funzioni alle Province piemontesi, comportano l'obbligo di assicurare un adeguato finanziamento.

È stato in proposito più volte ribadito da questa Corte che «l'esistenza di oneri nascenti dal contenuto della legge determina la necessità dell'indicazione dei mezzi finanziari per farvi fronte.

Verrebbe altrimenti «disatteso un obbligo costituzionale di indicazione al quale il legislatore, anche regionale (ex plurimis, sentenza n. 68 del 2011), non può sottrarsi, ogni qual volta esso preveda attività che non possano realizzarsi se non per mezzo di una spesa» (sentenza n. 51 del 2013)» (sentenza n. 4 del 2014).

Una dotazione finanziaria così radicalmente ridotta, non accompagnata da proposte di riorganizzazione dei servizi o da eventuale riallocazione delle funzioni a suo tempo trasferite, comporta una lesione dei principi in considerazione.

Dunque, l'eccessiva riduzione delle risorse e l'incertezza sulla loro definitiva entità (la stessa Regione, malgrado l'adozione dell'insufficiente incremento di risorse in sede di assestamento del bilancio, precisa la provvisorietà di tale statuizione) non consentono una proficua utilizzazione delle stesse in quanto «[s]olo in presenza di un ragionevole progetto di impiego è possibile realizzare una corretta ripartizione delle risorse [...] e garantire il buon andamento dei servizi con esse finanziati» (sentenza n. 188 del 2015).

6.2. – Anche le questioni sollevate in riferimento al principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. sono fondate.

La riduzione sproporzionata delle risorse, non corredata da adeguate misure compensative, è infatti in grado di determinare un grave vulnus all'espletamento da parte delle Province delle funzioni espressamente conferite dalla legge regionale, determinando una situazione di «inadempimento» rispetto ai parametri legislativi fissati dalla legge n. 59 del 1997 e dalla stessa legge regionale di attuazione, la cui vigenza permane nella sua originaria configurazione.

Sotto tale profilo, le norme impugnate «non supera[no] il test di proporzionalità, il quale «richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio [...] sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti [e se] stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi» (sentenza n. 1 del 2014)» (sentenza n. 272 del 2015).

Dette norme operano, nel quadro ordinamentale dei servizi esercitati sul territorio regionale, in direzione opposta all'obiettivo di assicurare lo svolgimento delle funzioni conferite alle Province.

Dunque la forte riduzione delle risorse destinate a funzioni esercitate con carattere di continuità ed in settori di notevole rilevanza sociale risulta manifestamente irragionevole proprio per l'assenza di proporzionate misure che ne possano in qualche modo giustificare il dimensionamento (su analoga questione, sentenza n. 188 del 2015).

6.3.– L'art. 3 Cost. è stato ulteriormente violato sotto il principio dell'eguaglianza sostanziale a causa dell'evidente pregiudizio al godimento dei diritti conseguente al mancato finanziamento dei relativi servizi.

Tale profilo di garanzia presenta un carattere fondante nella tavola dei valori costituzionali e non può essere sospeso nel corso del lungo periodo di transizione che accompagna la riforma delle autonomie territoriali.

Questa Corte non ignora il processo riorganizzativo generale delle Province che potrebbe condurre alla soppressione di queste ultime per effetto della riforma costituzionale attualmente in itinere.

Tuttavia l'esercizio delle funzioni a suo tempo conferite – così come obiettivamente configurato dalla legislazione vigente – deve essere correttamente attuato, indipendentemente dal soggetto che ne è temporalmente titolare e comporta, soprattutto in un momento di transizione caratterizzato da plurime criticità, che il suo svolgimento non sia negativamente influenzato dalla complessità di tale processo di passaggio tra diversi modelli di gestione.

Per questo motivo lo stesso legislatore statale si è preoccupato di assicurare un coerente quadro di relazioni finanziarie alternative tra Regione e Province, come quello contenuto nell'art. 19, comma 1, del d.lgs. n. 68 del 2011 e rimasto inattuato nel Piemonte, al fine di non pregiudicare l'assetto economico-finanziario diretto al concreto esercizio delle funzioni nel periodo in cui le stesse rimangono attribuite alle Province.

Pertanto, il principio di continuità dei servizi di rilevanza sociale non viene salvaguardato, risultando inutile a tal fine lo stesso insufficiente finanziamento previsto dalle disposizioni impugnate.

A fronte della prescrizione normativa di astratti livelli di prestazione dei servizi nelle leggi regionali di settore, si verifica – per effetto delle disposizioni sproporzionatamente riduttive delle risorse – una rilevante compressione dei servizi resi alla collettività.

7.– Dunque le norme impugnate, nella parte in cui, in modo irragionevole e sproporzionato, riducono – senza alcun piano di riorganizzazione o di riallocazione – le dotazioni finanziarie per l'esercizio delle funzioni conferite dalla legge della Regione Piemonte n. 34 del 1998, pregiudicandone in tal modo lo svolgimento, risultano in contrasto con gli artt. 3, 97, 117 e 119 Cost. e debbono, pertanto, essere dichiarate costituzionalmente illegittime.

Restano assorbite le ulteriori censure formulate dal giudice rimettente.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Piemonte 5 febbraio 2014, n. 1 (Legge finanziaria per l'anno 2014), in combinato disposto con l'Allegato A della medesima legge regionale, relativamente all'unità previsionale di base UPB DB05011, capitolo 149827, nella parte in cui non consente di attribuire adeguate risorse per l'esercizio delle funzioni conferite dalla legge della Regione Piemonte 20 novembre 1998, n. 34 (Riordino delle funzioni e dei compiti amministrativi della Regione e degli Enti locali) e dalle altre leggi regionali che ad essa si richiamano;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 2, commi 1 e 2, e 3 della legge della Regione Piemonte 5 febbraio 2014, n. 2 (Bilancio di previsione per l'anno finanziario 2014 e bilancio pluriennale per gli anni finanziari 2014-2016), in combinato disposto con l'Allegato A della medesima legge regionale, relativamente all'unità previsionale di base UPB DB05011, capitolo 149827, nella parte in cui non consentono di attribuire adeguate risorse per l'esercizio delle funzioni conferite dalla legge reg. Piemonte n. 34 del 1998 e dalle altre leggi regionali che ad essa si richiamano;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Piemonte 1° dicembre 2014, n. 19 (Assestamento al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2014 e disposizioni finanziarie), in combinato disposto con l'Allegato A della medesima legge regionale, relativamente

all'unità previsionale di base UPB DB05011, capitolo 149827, nella parte in cui non consente di attribuire adeguate risorse per l'esercizio delle funzioni conferite dalla legge reg. Piemonte n. 34 del 1998 e dalle altre leggi regionali che ad essa si richiamano;

4) dichiara l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Piemonte 1° agosto 2014, n. 6 (Variazione al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2014 e pluriennale per gli anni finanziari 2014-2016), promosse dalle Province di Novara e di Asti con i ricorsi indicati in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 gennaio 2016.

Alessandro CRISCUOLO, Presidente
Aldo CAROSI, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 29 gennaio 2016.

Sentenza: 13 gennaio 2016, n. 11

Materia: Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali; governo del territorio, edilizia

Parametri invocati: artt. 3, 9 e 117, comma secondo, lettera s), della Costituzione e, come norme interposte, l'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)

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Rimettente: TAR Campania

Oggetto: art. 6 della legge della Regione Campania 28 novembre 2000, n. 15 (Norme per il recupero abitativo dei sottotetti)

Esito: illegittimità costituzionale dell' art. 6 della legge della Regione Campania 28 novembre 2000, n. 15 (Norme per il recupero abitativo dei sottotetti), nella parte in cui prevede che il recupero abitativo dei sottotetti esistenti alla data del 17 ottobre 2000 possa essere realizzato in deroga alle prescrizioni dei piani paesaggistici e alle prescrizioni a contenuto paesaggistico dei piani urbanistico - territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici.

Estensore nota: Matteo Boldrini

Sintesi

Il TAR della Regione Campania, chiamato a decidere nel merito di un ricorso effettuato contro la Soprintendenza per i beni architettonici e paesaggistici di Napoli, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge regionale della Campania 28 novembre 2000, n. 15, nella parte in cui consente, in materia di recupero dei sottotetti, una deroga alle disposizioni previste dal Piano Urbanistico Territoriale (di seguito PUT), approvato con legge della Regione Campania 27 giugno 1987, n. 35.

Secondo il giudice rimettente il PUT sarebbe assimilabile ad un piano paesaggistico e, a norma dell'art. 145, comma 3, del Codice dei beni culturali e del paesaggio, dovrebbe avere la prevalenza sugli altri strumenti ordinari di governo del territorio e quindi non suscettibile di essere derogato dalla disposizione impugnata.

La disposizione impugnata contrasterebbe quindi con la regola stabilita dall'art. 145, comma 3 del codice dei beni culturali e del paesaggio, che funge da norma interposta per gli artt. 9 e 117, comma secondo, lettera s).

Inoltre la disposizione violerebbe la clausola generale di ragionevolezza dell'art. 3 della Costituzione, considerando il carattere gerarchicamente sovraordinato del valore costituzionale della tutela del paesaggio rispetto ai diritti di proprietà privata e di iniziativa economica.

La giurisprudenza della Corte è costante nell'affermare che la tutela del paesaggio costituisce, secondo il dettato dell'art. 117, secondo comma, lettera s), un ambito riservato alla potestà legislativa esclusiva statale (sentenze n. 210 del 2014 e 235 del 2011) e che la tutela paesaggistica apprestata dallo Stato costituisce un limite inderogabile alla disciplina che le regioni possono dettare nelle materie di loro competenza (sentenze n. 101 del 2010, n. 437 e n. 180 del 2008, n. 378 e n. 379 del 2007).

La disposizione censurata, prevedendo un deroga alle prescrizioni paesaggistiche, degrada la tutela del paesaggio da valore unitario prevalente ad esigenza urbanistica, violando quindi quanto stabilito dal comma 3 dell'art. 145 del codice dei beni culturali e del paesaggio, il quale prevede un principio di prevalenza dei piani paesaggistici sugli atti di pianificazione ad incidenza territoriale.

Per questi motivi la Corte dichiara l'illegittimità della disposizione censurata per violazione dell'art. 117, comma secondo, lettera s), della Costituzione e dell'art. 145, comma 3 del codice dei beni culturali e del paesaggio, come norma interposta, ritenendo inoltre assorbite le altre questioni di costituzionalità sollevate relativamente agli artt. 3 e 9 della Costituzione.

Edilizia e urbanistica - Norme per il recupero abitativo di sottotetti esistenti - Prescrizioni dei piani paesaggistici e di quelle a contenuto paesaggistico dei piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici. - Legge della Regione Campania 28 novembre 2000, n. 15 (Norme per il recupero abitativo di sottotetti esistenti), art. 6. - (GU 1^a Serie Speciale - Corte Costituzionale n.5 del 3-2-2016)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge della Regione Campania 28 novembre 2000, n. 15 (Norme per il recupero abitativo di sottotetti esistenti), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Campania nel procedimento vertente tra F.C. e il Ministero per i beni e le attività culturali ed altri, con ordinanza del 9 gennaio 2015, iscritta al n. 84 del registro ordinanze 2015 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 20, prima serie speciale, dell'anno 2015.

Udito nella camera di consiglio del 13 gennaio 2016 il Giudice relatore Daria de Pretis.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Tribunale amministrativo regionale per la Campania dubita della legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge della Regione Campania 28 novembre 2000, n. 15 (Norme per il recupero abitativo di sottotetti esistenti), nella parte in cui prevede che il recupero abitativo dei sottotetti esistenti alla data del 17 ottobre 2000 possa essere realizzato anche in deroga alle prescrizioni dei piani paesaggistici e alle prescrizioni a contenuto paesaggistico dei piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici, e segnatamente, per quanto riguarda in particolare il caso oggetto del giudizio a quo, alle prescrizioni della legge della Regione Campania 27 giugno 1987, n. 35, che ha approvato il «Piano urbanistico territoriale dell'Area Sorrentino-Amalfitana» (in seguito: «PUT»).

La norma censurata contrasterebbe con gli artt. 9 e 117, comma secondo, lettera s), della Costituzione, in riferimento 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), il quale prescrive la prevalenza dei piani paesaggistici sugli altri strumenti di regolazione del territorio.

Ad avviso del rimettente risulterebbe violata, altresì, la clausola generale di ragionevolezza dell'art. 3 Cost., considerato il carattere gerarchicamente sovraordinato del valore costituzionale della tutela del paesaggio rispetto ai diritti di proprietà privata (art. 42 Cost.) e di iniziativa economica privata (art. 41 Cost.).

2.– La questione è rilevante, considerato che la norma costituzionalmente dubbia trova applicazione nel processo principale e che la pronuncia di questa Corte è certamente destinata a influenzare la decisione dell'unico motivo di ricorso ritenuto «astrattamente fondato» dal giudice remittente.

Il parere negativo del Soprintendente alla realizzazione dell'intervento di recupero del sottotetto, oggetto di impugnazione, è motivato infatti con esclusivo riferimento alla previsione ostativa dell'art. 26 della legge regionale n. 35 del 1987, ma quest'ultima può essere derogata sulla base di quanto previsto dall'art. 6 della legge regionale n. 15 del 2000, della cui legittimità costituzionale si dubita.

Il giudice a quo ha poi correttamente escluso la possibilità di una lettura conforme a Costituzione della disposizione censurata.

Il suo inequivocabile tenore letterale costituisce invero un impedimento non superabile alla possibilità di escludere in via ermeneutica l'intervento edilizio per cui è causa dall'ambito applicativo della previsione derogatoria sospettata di incostituzionalità.

3.– Nel merito la questione è fondata in relazione alla censurata violazione dell'art. 117, comma secondo, lettera s), Cost.

3.1.– La legge della Regione Campania n. 15 del 2000 promuove il recupero abitativo di sottotetti – ossia del volume sovrastante l'ultimo piano dell'edificio, o di sue parti, compreso nella sagoma di copertura – al fine dichiarato di limitare lo sfruttamento edilizio del territorio attraverso una razionale utilizzazione dei volumi esistenti.

La realizzazione di questo tipo di interventi, classificati dalla stessa legge (art. 5) come «ristrutturazione edilizia ai sensi della lettera d) del comma 1 dell'articolo 31, della legge 5 agosto 1978 n. 457», è ammessa qualora concorrano una serie di condizioni (destinazione dell'edificio in tutto o in parte a residenza; realizzazione legittima dell'edificio in cui è ubicato il sottotetto, oppure la già avvenuta sanatoria se realizzato abusivamente; altezza media interna, calcolata dividendo il volume interno lordo per la superficie interna lorda, non inferiore a metri 2,20), che devono sussistere alla data della richiesta di recupero abitativo.

Allo scopo di agevolare la realizzazione, la norma censurata consente il recupero abitativo dei sottotetti esistenti alla data del 17 ottobre 2000 «anche in deroga alle prescrizioni delle leggi regionali 20 marzo 1982 n. 14, 20 marzo 1982 n. 17 e 27 giugno 1987 n. 35, dei piani territoriali urbanistici e paesistici, dei provvedimenti regionali in materia di parchi, con esclusione della zona

A di cui all'articolo 22 della legge regionale 1 settembre 1993 n. 33, nonché degli strumenti urbanistici comunali vigenti o in itinere e dei Regolamenti Edilizi vigenti».

Si prevede dunque la derogabilità, a questi fini, delle prescrizioni dei piani paesaggistici e di quelle a contenuto paesaggistico dei piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici, ivi comprese in particolare le prescrizioni del «Piano urbanistico territoriale dell'Area Sorrentino-Amalfitana», approvato con la legge regionale n. 35 del 1987, espressamente menzionata nella previsione derogatoria.

In applicazione di una prescrizione ostativa contenuta in quest'ultimo piano era stato reso il parere negativo della Soprintendenza oggetto di impugnazione nel giudizio a quo.

3.2.– La giurisprudenza di questa Corte è costante nell'affermare che, in base all'art. 117, comma secondo, lettera s), Cost., la tutela del paesaggio costituisce un ambito riservato alla potestà legislativa esclusiva statale (sentenze n. 210 del 2014 e n. 235 del 2011) e che la tutela paesaggistica apprestata dallo Stato costituisce un limite inderogabile alla disciplina che le regioni e le province autonome possono dettare nelle materie di loro competenza (sentenze n. 101 del 2010, n. 437 e n. 180 del 2008, n. 378 e n. 367 del 2007).

3.3.– L'art. 145 del codice dei beni culturali e del paesaggio è dedicato al «Coordinamento della pianificazione paesaggistica con altri strumenti di pianificazione».

Esso, precisando, al comma 3, che «Per quanto attiene alla tutela del paesaggio, le disposizioni dei piani paesaggistici sono comunque prevalenti sulle disposizioni contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, ivi compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette», esprime un principio di “prevalenza dei piani paesaggistici” sugli altri strumenti urbanistici (sentenza n. 180 del 2008).

Tale principio è stato successivamente rafforzato con l’inserimento nella prima parte dello stesso comma 3 – ad opera dell’art. 2, comma 1, lettera r), numero 4), 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) – dell’inciso «non sono derogabili da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico», riferito alle previsioni dei piani paesaggistici disciplinati agli artt. 143 e 156 del codice.

Il codice dei beni culturali e del paesaggio definisce dunque, con efficacia vincolante anche per le regioni, i rapporti tra le prescrizioni del piano paesaggistico e le prescrizioni di carattere urbanistico ed edilizio – sia contenute in un atto di pianificazione, sia espresse in atti autorizzativi puntuali, come il permesso di costruire – secondo un modello di prevalenza delle prime, non alterabile ad opera della legislazione regionale.

È importante sottolineare che l’eventuale scelta della regione (compiuta nella specie dalla Campania) di perseguire gli obiettivi di tutela paesaggistica attraverso lo strumento dei piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici non modifica i termini del rapporto fra tutela paesaggistica e disciplina urbanistica, come descritti, e, più precisamente, non giustifica alcuna deroga al principio secondo il quale, nella disciplina delle trasformazioni del territorio, la tutela del paesaggio assurge a valore prevalente.

Il progressivo avvicinamento tra i due strumenti del piano paesaggistico “puro” e del piano urbanistico-territoriale con specifica considerazione dei valori paesaggistici – giunto alla sostanziale equiparazione dei due tipi operata dal codice dei beni culturali e del paesaggio (art. 135, comma 1) – fa sì che oggi lo strumento di pianificazione paesaggistica regionale, qualunque delle due forme esso assuma, presenti contenuti e procedure di adozione sostanzialmente uguali.

3.4.– Su queste basi, la previsione contenuta nella disposizione regionale sospettata di incostituzionalità, di derogabilità delle prescrizioni dei piani paesaggistici e in particolare di quelle contenute nel PUT della Campania (strumento senz’altro ricadente nella categoria normativa dei “piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici”) per la realizzazione di interventi di recupero dei sottotetti, si pone in evidente contrasto con l’art. 145, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004, norma interposta in riferimento all’art. 117, comma secondo, lettera s), Cost. (sentenza n. 180 del 2008).

Assegnando all’ordine inferiore della disciplina urbanistica la definizione del regime concreto degli interventi di recupero abitativo dei sottotetti, anche in deroga alle prescrizioni paesaggistiche, la norma regionale censurata degrada la tutela paesaggistica da valore unitario prevalente a mera «esigenza urbanistica» (sentenze n. 197 del 2014 e n. 437 del 2008), parcellizzata tra i vari comuni competenti al rilascio dei singoli titoli edilizi.

Con la conseguenza che ne risulta compromessa quell’«impronta unitaria della pianificazione paesaggistica», assunta dalla normativa statale a «valore imprescindibile, non derogabile dal legislatore regionale in quanto espressione di un intervento teso a stabilire una metodologia uniforme [...] sull’intero territorio nazionale», idonea a superare «la pluralità degli interventi delle amministrazioni locali» (sentenza n. 182 del 2006).

4.– L’art. 6 della legge della Regione Campania n. 15 del 2000 è pertanto costituzionalmente illegittimo nella parte in cui prevede che il recupero abitativo dei sottotetti esistenti alla data del 17 ottobre 2000 possa essere realizzato in deroga alle prescrizioni dei piani paesaggistici e alle prescrizioni a contenuto paesaggistico dei piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici, ivi comprese in particolare quelle della legge della Regione Campania n. 35 del 1987 di approvazione del «Piano urbanistico territoriale dell’Area Sorrentino-Amalfitana».

5.– Rimangono assorbite le altre questioni sollevate con riferimento agli artt. 3 e 9 Cost.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6 della legge della Regione Campania 28 novembre 2000, n. 15 (Norme per il recupero abitativo di sottotetti esistenti), nella parte in cui prevede che il recupero abitativo dei sottotetti esistenti alla data del 17 ottobre 2000 possa essere realizzato in deroga alle prescrizioni dei piani paesaggistici e alle prescrizioni a contenuto paesaggistico dei piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 gennaio 2016.

Alessandro CRISCUOLO, Presidente
Daria de PRETIS, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 29 gennaio 2016.

Sentenza: 12 gennaio 2016, n. 20

Materia: decadenza delle nomine degli organi degli enti dipendenti della regione e interruzione automatica dei relativi rapporti di lavoro

Parametri invocati: articolo 97 Costituzione

Giudizio: legittimità in via incidentale

Rimettente: Corte di Cassazione, sezione lavoro

Oggetto: legge Regione Abruzzo 12 agosto 2005, n.27 (Nuove norme sulle nomine di competenza degli organi di direzione politica della Regione Abruzzo) articoli 1 comma 2 e 2 comma 1

Esito: inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1 comma 2 - illegittimità costituzionale dell'articolo 2 comma 1 con riferimento all'articolo 97 della Costituzione

Estensore nota: Ilaria Cirelli

Sintesi

L'articolo 1, comma 2, della legge impugnata stabilisce che le nomine degli organi di vertice di amministrazione e di controllo degli enti dipendenti dalla Regione hanno una durata massima pari a quella della legislatura regionale e decadono all'atto di insediamento del nuovo Consiglio regionale, salvo conferma nei successivi quarantacinque giorni.

L'articolo 2, comma 1 stabilisce che, all'entrata in vigore della stessa legge, le nomine in essere decadono, salvo quelle esplicitamente confermate.

Ad avviso della Corte di Cassazione rimettente, adita dal direttore di "Abruzzo Lavoro" con l'impugnazione della sentenza della Corte d'Appello dell'Aquila confermativa della sentenza di primo grado con cui veniva rigettata la sua domanda volta a ottenere i compensi che avrebbe percepito se il contratto fosse giunto alla scadenza naturale, la norma di cui all'articolo 2 comma 1 avrebbe determinato un'interruzione automatica anticipata degli incarichi direttivi in questione, senza garanzie procedurali a favore dei titolari degli incarichi stessi e a prescindere da qualsiasi valutazione del loro operato, e avrebbe così violato i principi di continuità e buon andamento dell'azione amministrativa di cui all'articolo 97 Costituzione.

Preliminarmente la Corte dichiara l'inammissibilità, per difetto di rilevanza, della questione di legittimità costituzionale sollevata sull'articolo 1, comma 2, poiché la decadenza delle nomine di cui si discute nel giudizio a quo si è verificata esclusivamente per effetto dell'articolo 2 comma 1 della legge abruzzese che ha determinato, al momento della sua entrata in vigore, l'interruzione automatica dei rapporti di lavoro dei soggetti incaricati, né ha avuto alcun rilievo la successiva abrogazione della disposizione da parte della l.r. 25/2009, atteso che con l'entrata in vigore dell'articolo 2 comma 1 si è determinata l'applicazione istantanea e *una tantum* della norma.

Nel merito la Corte Costituzionale giudica fondata la questione di legittimità costituzionale relativa all'articolo 2 comma 1 della legge in oggetto.

Innanzitutto, secondo la Corte non rileva il fatto che l'ente "Abruzzo Lavoro", presso il quale il soggetto dichiarato decaduto svolgeva l'incarico di direttore, sia stato soppresso.

Dall'esame dei compiti e delle funzioni, delle responsabilità, dello stesso procedimento di conferimento dell'incarico, così come previsti dalla legge istitutiva dell'ente dipendente, la Corte arriva alla conclusione che il direttore di "Abruzzo-Lavoro" svolgesse compiti amministrativi e tecnici non riconducibili a quelli di diretta collaborazione con l'organo di governo, per i quali risulta decisiva la personale adesione agli orientamenti politici di chi effettua la nomina.

Compiti e funzioni questi rispetto ai quali la giurisprudenza costituzionale ha più volte affermato (tra le ultime: sentenze 228/2011; 34 e 224/2010) l'incompatibilità con l'art. 97 Cost. di

meccanismi di decadenza automatica, o del tutto discrezionale, dovuta a cause estranee alle vicende del rapporto d'ufficio e sganciata da qualsiasi valutazione concernente i risultati conseguiti dal soggetto incaricato.

La stessa giurisprudenza ha ripetutamente affermato, ad esempio, l'illegittimità costituzionale di norme regionali che prevedevano la decadenza automatica, all'avvicinarsi degli organi politici, di figure apicali quali i direttori generali delle aziende sanitarie locali (per tutte la sentenza 27/2014), o anche di altri enti regionali considerato che essi costituiscono figure tecnico-professionali, incaricate non di collaborare direttamente al processo di formazione dell'indirizzo politico, ma di perseguire gli obiettivi definiti dagli atti di pianificazione e indirizzo degli organi di governo della Regione.

Nel caso di specie risulta, infatti, che il direttore di «Abruzzo-Lavoro» costituiva una figura tecnico-professionale, titolare di funzioni prevalentemente organizzative e gestionali, responsabile del perseguimento di obiettivi definiti in appositi atti di pianificazione e indirizzo, deliberati dagli organi di governo della Regione ma non collegato a tali organi da relazioni istituzionali così immediate da rendere determinante la sua consonanza agli orientamenti politici degli stessi.

Pertanto, tale figura non rientrava tra quelle alle quali potessero, o possano, alla luce dei principi elaborati dalla giurisprudenza costituzionale, applicarsi meccanismi di decadenza automatica, senza violare i principi di cui all'articolo 97 Cost.

Impiego pubblico - Decadenza automatica degli organi di vertice di amministrazione e di controllo degli enti dipendenti dalla Regione all'avvicinarsi degli organi politici (c.d. spoil system) - Posizione del Direttore di "Abruzzo-Lavoro". - Legge della Regione Abruzzo 12 agosto 2005, n. 27 (Nuove norme sulle nomine di competenza degli organi di direzione politica della Regione Abruzzo), artt. 1, comma 2, e 2, comma 1. - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.7 del 17-2-2016)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 2, e 2, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 12 agosto 2005, n. 27 (Nuove norme sulle nomine di competenza degli organi di direzione politica della Regione Abruzzo), promosso dalla Corte di cassazione nel procedimento vertente tra G.F. e la Regione Abruzzo, con ordinanza del 10 giugno 2014, iscritta al n. 217 del registro ordinanze 2014 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 50, prima serie speciale, dell'anno 2014.

Visto l'atto di costituzione della Regione Abruzzo;

udito nell'udienza pubblica del 12 gennaio 2016 il Giudice relatore Marta Cartabia;

udito l'avvocato dello Stato Tito Varrone per la Regione Abruzzo.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.— La Corte di cassazione, sezione lavoro, con ordinanza del 10 giugno 2014 (reg. ord. n. 217 del 2014) ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 2, e 2, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 12 agosto 2005, n. 27 (Nuove norme sulle nomine di competenza degli organi di direzione politica della Regione Abruzzo), per violazione dell'art. 97 della Costituzione.

Nella versione originaria, oggetto del presente giudizio, l'art. 1, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 27 del 2005, stabiliva che le nomine degli organi di vertice di amministrazione e di controllo degli enti dipendenti dalla Regione «hanno una durata massima effettiva pari a quella della legislatura regionale e decadono all'atto di insediamento del nuovo Consiglio regionale, salvo conferma nei successivi quarantacinque giorni».

Inoltre, a norma del successivo art. 2, comma 1, all'entrata in vigore della stessa legge regionale le nomine di cui all'art. 1, comma 2, sono decadute, salvo quelle esplicitamente confermate.

Le disposizioni in questione, ad avviso della Corte rimettente, avrebbero determinato un'interruzione automatica anticipata degli incarichi direttivi ivi contemplati, in difetto di garanzie procedurali a favore dei titolari degli incarichi stessi e a prescindere da qualsiasi valutazione del loro operato, e, così facendo, avrebbero violato i principi di continuità e buon andamento dell'azione amministrativa di cui all'art. 97 Cost.

2.– Deve essere preliminarmente dichiarata l'inammissibilità, per difetto di rilevanza, della questione di legittimità costituzionale sollevata sul censurato art. 1, comma 2, nel testo originario (anteriore alle modifiche apportate dall'art. 1, commi 1 e 2, della legge della Regione Abruzzo 4 marzo 2009, n. 3, recante «Disposizioni urgenti di modifica della L.R. 12 agosto 2005 n. 27 “Nuove norme sulle nomine di competenza degli organi di direzione politica della Regione Abruzzo”», nonché alla novella di cui all'art. 1, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 9 novembre 2009, n. 25, recante «Modifica della legge regionale n. 27, del 12 agosto 2005, recante: Nuove norme sulle nomine di competenza degli organi di direzione politica della Regione Abruzzo – legge sullo spoil system»).

La decadenza di cui si discute nel giudizio a quo si è verificata esclusivamente per effetto dell'art. 2, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 27 del 2005, sicché è solo di tale disposizione che il giudice rimettente è chiamato fare applicazione (si veda, in fattispecie analoga, la sentenza n. 161 del 2008), benché l'art. 2, comma 1, contenga un richiamo all'art. 1, comma 2, al solo fine di individuare gli organi le cui figure apicali sono colpite da decadenza per effetto della entrata in vigore della legge.

3.– Non possono trovare accoglimento, per contro, le eccezioni processuali dell'Avvocatura generale dello Stato.

3.1.– La difesa erariale fa riferimento, anzitutto, all'abrogazione dell'art. 2, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 27 del 2005, disposta dall'art. 3, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 25 del 2009, e afferma che il giudice a quo avrebbe dovuto tenerne conto nella valutazione della rilevanza della questione sollevata.

L'eccezione non può essere accolta.

Nel complesso, l'ordinanza afferma, con sufficientemente chiarezza, che il censurato art. 2, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 27 del 2005 ha direttamente determinato, all'entrata in vigore della legge stessa, la decadenza delle nomine ivi considerate e, di conseguenza, l'interruzione automatica dei relativi rapporti di lavoro.

I fatti posti dal ricorrente a fondamento delle proprie domande, come descritti dall'atto introduttivo del presente giudizio, risultano essere mera conseguenza dell'applicazione delle norme stesse e sono perciò queste ultime, in conclusione, a impedire l'accoglimento delle domande avanzate nel giudizio principale.

Pertanto, i fatti di causa sono adeguatamente descritti, anche nella loro collocazione temporale, e le norme in questione sono considerate nel tenore letterale che avevano al momento dei fatti medesimi.

In proposito, l'ordinanza assume che nel caso di specie debbano trovare applicazione le norme censurate nella loro versione originaria, dato che l'«interruzione automatica del rapporto» si

è determinata in virtù della decadenza disposta dal censurato art. 2, comma 1, allorché quest'ultimo entrò in vigore.

Del resto, non è chiaro quale possa essere l'effetto dell'abrogazione disposta dall'art. 3, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 25 del 2009, considerato che la norma abrogata – l'art. 2, comma 1, impugnato – ha compiutamente prodotto i propri effetti con l'applicazione istantanea *tantum* al momento della sua entrata in vigore; d'altra parte, la stessa Regione – la cui difesa è stata esplicitamente interpellata, sul punto, in udienza – non sembra aver tratto dall'anzidetta abrogazione alcuna conseguenza in merito al rapporto con la controparte o ad altri analoghi rapporti pregressi.

Pertanto, non può considerarsi implausibile che, come ritenuto dalla Corte rimettente, la norma censurata, nella versione originaria, continui a regolare le fattispecie di decadenza verificatesi nel periodo della sua vigenza (si veda, *mutatis mutandis*, sentenza n. 391 del 2008) e che quindi su tale disposizione – benché ormai abrogata – debba vertere il giudizio di questa Corte.

3.2.– Neanche può condividersi l'assunto secondo cui la questione sarebbe irrilevante, perché il suo eventuale accoglimento, pur comportando retroattivamente l'illegittimità della condotta della Regione in senso oggettivo, non potrebbe determinare la colpevolezza della stessa Regione in senso soggettivo e, dunque, non influirebbe sull'esito della controversia in merito al risarcimento del danno, oggetto del giudizio a quo, il quale sarebbe comunque destinato a concludersi con il rigetto delle pretese risarcitorie del ricorrente.

In contrario, si deve ribadire, come più volte affermato nella giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 46 e n. 5 del 2014), che a rendere ammissibili le questioni incidentali è sufficiente che la norma impugnata sia applicabile nel giudizio a quo, senza che rilevino gli effetti che una eventuale pronuncia di illegittimità costituzionale possa produrre per le parti in causa (sentenza n. 294 del 2011).

Con riguardo all'odierno giudizio, anche qualora si condividesse la premessa dell'eccezione regionale, secondo cui la colpevolezza della condotta non può conseguire retroattivamente, ora per allora, a una pronuncia di accoglimento, dovrebbe comunque concludersi che tale pronuncia influirebbe sull'esercizio della funzione giurisdizionale, quantomeno sotto il profilo del percorso argomentativo che sostiene la decisione del processo principale (tra le molte, sentenza n. 28 del 2010).

Diversamente, si creerebbero nell'ordinamento giuridico aree poste al riparo del giudizio di questa Corte, a scapito del diritto di agire e difendersi in giudizio garantito dall'art. 24 Cost.

In conclusione, occorre confermare quanto questa Corte ha già osservato in una fattispecie analoga all'odierna: la questione è ammissibile, perché soltanto l'accertamento dell'illegittimità costituzionale della norma che ha previsto la cessazione automatica del rapporto può permettere al giudice a quo di valutare, come è suo compito, la sussistenza di tutti gli elementi costitutivi della pretesa risarcitoria azionata (sentenza n. 224 del 2010), anche di carattere soggettivo.

4.– Nel merito, la questione relativa all'art. 2, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 27 del 2005 è fondata.

4.1.– Occorre anzitutto ribadire che la sentenza n. 233 del 2006 – conformemente all'impostazione del ricorso allora in esame – ha potuto esaminare la legittimità costituzionale della disposizione oggetto del presente giudizio solo "in astratto", nell'ambito di un giudizio in via principale, attinente al complesso delle diverse figure apicali alle quali le disposizioni della legge reg. Abruzzo n. 27 del 2005 allora impuginate, nella loro ampia portata, risultavano applicabili (sentenze n. 228 del 2011 e n. 34 del 2010).

Diversamente, la valutazione oggi richiesta a questa Corte riguarda specificamente l'applicabilità della decadenza disposta dall'art. 2, comma 1, della legge impugnata alla figura del Direttore di «Abruzzo-Lavoro», ente istituito e disciplinato dagli articoli da 5 a 9 della legge della Regione Abruzzo 16 settembre 1998, n. 76 (Disciplina dell'organizzazione del sistema regionale integrato dei servizi all'impiego).

Già in casi analoghi (si veda, ad esempio, la sentenza n. 34 del 2010), la Corte costituzionale è stata chiamata a riesaminare in via incidentale, in riferimento a specifiche categorie di soggetti, norme che, considerate nel loro insieme, erano già state valutate proprio dalla medesima sentenza n. 233 del 2006 sopra richiamata, addivenendo talora a pronunce di accoglimento e talaltra di non fondatezza, secondo le specifiche caratteristiche di ciascuna figura esaminata.

È appena il caso di osservare che, ai fini del presente giudizio, non rileva il fatto che di tale ente è stata disposta la soppressione, con la legge della Regione Abruzzo 23 agosto 2011, n. 32 (Soppressione dell'Ente Strumentale Regionale Abruzzo Lavoro), il cui art. 6, comma 1, lettera b), ha altresì abrogato i citati articoli da 5 a 9 della legge reg. Abruzzo n. 76 del 1998.

Anche in riferimento al Direttore di «Abruzzo Lavoro», occorre dunque entrare nel merito e valutare le specificità che lo contraddistinguevano.

4.2.– A proposito di questa figura di vertice, l'ordinanza di rimessione sottolinea che al Direttore di «Abruzzo-Lavoro» la legge affida(va) compiti amministrativi o tecnici, non riconducibili a quelli di diretta collaborazione con organi politici.

Questa Corte ha più volte affermato (sentenze n. 228 del 2011; n. 224 del 2010; n. 390 e n. 352 del 2008; n. 104 e n. 103 del 2007) l'incompatibilità con l'art. 97 Cost. di meccanismi di decadenza automatica, o del tutto discrezionale, dovuta a cause estranee alle vicende del rapporto d'ufficio e sganciata da qualsiasi valutazione concernente i risultati conseguiti, qualora tali meccanismi siano riferiti – non già al personale addetto ad uffici di diretta collaborazione con l'organo di governo (sentenza n. 304 del 2010) o a figure apicali, per le quali risulti decisiva la personale adesione agli orientamenti politici di chi le abbia nominate (sentenza n. 34 del 2010) – bensì ai titolari di incarichi dirigenziali che comportino l'esercizio di funzioni amministrative di esecuzione dell'indirizzo politico (sentenza n. 124 del 2011), anche quando tali incarichi siano conferiti a soggetti esterni (sentenze n. 246 del 2011, n. 81 del 2010 e n. 161 del 2008).

In applicazione di tali principi, è stata ripetutamente affermata, ad esempio, l'illegittimità costituzionale di norme regionali che prevedevano la decadenza automatica di figure quali i direttori generali delle aziende sanitarie locali (sentenze n. 27 del 2014; n. 152 del 2013; n. 228 del 2011; n. 104 del 2007), o anche di altri enti regionali (sentenza n. 34 del 2010), considerato che essi costituiscono figure tecnico-professionali, incaricate non di collaborare direttamente al processo di formazione dell'indirizzo politico, ma di perseguire gli obiettivi definiti dagli atti di pianificazione e indirizzo degli organi di governo della Regione.

Nel giudicare illegittima la decadenza automatica di tali figure apicali all'avvicinarsi degli organi politici, la Corte ha dato rilievo al fatto che le relative nomine richiedano il rispetto di specifici requisiti di professionalità, che le loro funzioni abbiano in prevalenza carattere tecnico-gestionale, e che i loro rapporti istituzionali con gli organi politici della Regione non siano diretti, bensì mediati da una molteplicità di livelli intermedi.

4.3.– Considerazioni analoghe valgono per la posizione del Direttore di «Abruzzo-Lavoro», per come essa era disciplinata dagli abrogati articoli da 5 a 8 della legge reg. Abruzzo n. 76 del 1998.

L'ente in questione, dotato di autonomia amministrativa, patrimoniale, contabile e tecnica, era principalmente titolare del compito di erogare servizi di assistenza tecnica alla Regione e alle Province, nonché di funzioni di monitoraggio del mercato del lavoro (art. 5, comma 1).

Il Direttore, oltre a rappresentare l'ente, esercitava poteri di organizzazione e gestione (art. 8, comma 1).

La sua nomina (art. 8, comma 2) avveniva – con provvedimento del Presidente della Regione, su conforme deliberazione della Giunta, proposta dall'Assessore al lavoro – a seguito di avviso pubblico, previo esame di curricula, e poteva essere conferita solo a soggetti in possesso dei requisiti di accesso alla dirigenza regionale, che non avessero superato il sessantacinquesimo anno di età, dotati di elevata preparazione specifica nelle materie di competenza dell'ente, con esperienza significativa nella direzione di organizzazioni complesse.

Il Direttore era responsabile dei risultati di gestione (efficacia, efficienza, qualità e regolarità dell'attività dell'ente: art. 8, comma 1) e la sua revoca poteva avvenire (art. 8, comma 4), «previo contraddittorio, prima della scadenza naturale del rapporto [in casi] riconducibili alle fattispecie di cui all'art. 21 del D.Lgs. n. 29 del 1993, così come modificato dall'art. 14 del D.Lgs. n. 80 del 1998: inosservanza dell'obbligo del pareggio di bilancio; inosservanza del termine per la formulazione delle proposte di dotazione organica e/o del termine massimo [...] per il completamento delle procedure di reclutamento; mancato assolvimento di funzioni obbligatorie [...]; condanna per reati commessi nell'esercizio delle funzioni direzionali»; nonché «in caso di assenza od impedimento protratti oltre 6 mesi» (art. 8, comma 5).

Anche i rapporti tra la Regione e l'ente erano oggetto di disciplina puntuale, nella quale, tra l'altro, si prevedeva che:

a) il Consiglio regionale impartiva all'ente indirizzi triennali, specificati da direttive annuali della Giunta regionale (art. 5, comma 6);

b) il piano annuale di attività, proposto dal Direttore (art. 5, comma 6), era oggetto di parere da parte di organismi regionali, deputati al coordinamento con altre amministrazioni e parti sociali, ed era approvato dalla Giunta (art. 7, comma 3);

c) anche gli altri atti principali dell'ente (quali statuto, regolamenti, bilanci, dotazioni organiche, relazione di fine esercizio) erano sottoposti a controllo e approvazione da parte degli organi regionali (art. 7);

d) in linea generale, l'ente era sottoposto a vigilanza e controllo da parte della Giunta, che la esercitava attraverso i competenti settori (art. 5, comma 6).

4.4.– In conclusione, il Direttore di «Abruzzo-Lavoro» era figura tecnico-professionale, titolare di funzioni prevalentemente organizzative e gestionali, responsabile del perseguimento di obiettivi definiti in appositi atti di pianificazione e indirizzo, deliberati dagli organi di governo della Regione; non era collegato a tali organi da relazioni istituzionali così immediate da rendere determinante la sua consonanza agli orientamenti politici degli stessi.

Pertanto, tale figura non rientrava tra quelle alle quali potessero, o possano, alla luce dei principi elaborati dalla giurisprudenza costituzionale, applicarsi meccanismi di decadenza automatica, senza violare i principi di cui all'art. 97 Cost.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 12 agosto 2005, n. 27 (Nuove norme sulle nomine di competenza degli organi di direzione politica della Regione Abruzzo), nella parte in cui si applicava al Direttore dell'ente «Abruzzo-Lavoro»;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 27 del 2005, sollevata, in riferimento all'art. 97 della Costituzione, dalla Corte di cassazione, sezione lavoro, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 gennaio 2016.

Alessandro CRISCUOLO, Presidente
Marta CARTABIA, Redattore
Gabriella Paola MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'11 febbraio 2016.

Sentenza: 26 gennaio 2016, n. 21

Materia: turismo, sistema tributario, porti, tutela della sicurezza e dell'ambiente

Parametri invocati: artt. 117, quarto comma, e 118, primo e secondo comma, della Costituzione, nonché il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regione Campania

Oggetto: art. 32, comma 1, del d.l. 133/2014 (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, dall'art. 1, comma 1, della l. 164/2014 e successivamente modificato dall'art. 1, comma 237, della l. 190/2014 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015)

Esito: 1) dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'articolo in oggetto nella parte in cui non prevede che la configurazione delle strutture organizzate per la sosta e il pernottamento di turisti all'interno delle proprie unità da diporto ormeggiate nello specchio acqueo appositamente attrezzato come strutture ricettive all'aria aperta debba avvenire nel rispetto dei requisiti stabiliti dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, sentito il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, previa intesa nella Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano;

2) dichiarazione di illegittimità costituzionale del citato art. 32, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014, come modificato dell'art. 1, comma 365, della l. 208/2015 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2016), nella parte in cui non prevede che la configurazione delle strutture organizzate per la sosta e il pernottamento di turisti all'interno delle proprie unità da diporto ormeggiate nello specchio acqueo appositamente attrezzato come strutture ricettive all'aria aperta debba avvenire nel rispetto dei requisiti stabiliti dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, sentito il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, previa intesa nella Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi

La Regione Campania ritiene che il citato art. 32, comma 1, del d.l. n. 133/2014, nella parte in cui subordina la configurazione come strutture ricettive all'aria aperta dei cosiddetti Marina Resort e cioè delle «strutture organizzate per la sosta e il pernottamento di turisti all'interno delle proprie unità da diporto ormeggiate nello specchio acqueo appositamente attrezzato» ai «requisiti stabiliti dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, sentito il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo», senza prevedere adeguate procedure concertative e di coordinamento orizzontale tra Stato e Regioni, alteri il riparto di competenze in una materia, quale è quella del turismo, spettante in via ordinaria alla potestà legislativa regionale residuale e violi il principio di leale collaborazione.

Successivamente alla proposizione del ricorso, la disposizione impugnata è stata modificata ad opera dell'art. 1, comma 365, della l. 208/2015 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2016).

Per effetto di tale modifica, le parole «dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto e fino al 31 dicembre 2015» sono state sostituite dalle seguenti: «a decorrere dal 1° gennaio 2016». In tal modo si è stabilito che l'equiparazione delle strutture Marina Resort alle strutture ricettive all'aperto, ai sensi del comma 1 dell'art. 32, non è più delimitata, come nel testo impugnato, al periodo compreso fra la data di entrata in vigore della legge di conversione del d.l. n. 133/2014 ed il 31 dicembre 2015, ma opera, "a regime", «a decorrere dal 1° gennaio 2016».

La Corte ritiene evidente che tale modifica si sia limitata a prorogare *sine die* l'ambito temporale di efficacia della disposizione impugnata e non sia satisfattiva delle censure proposte dalla ricorrente (fra le tante, sentenza n. 219 del 2013).

Essa ha pertanto escluso la cessazione della materia del contendere in riferimento alla questione di legittimità costituzionale promossa nei confronti della disposizione impugnata ed ha disposto l'estensione della medesima questione anche al nuovo testo della disposizione impugnata.

Quest'ultima ha anche avuto medio tempore applicazione, come risulta dall'adozione del decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 3 ottobre 2014 (Individuazione dei requisiti minimi ai fini dell'equiparazione delle strutture organizzate per la sosta e il pernottamento di turisti all'interno delle proprie unità da diporto ormeggiate nello specchio acqueo appositamente attrezzato alle strutture ricettive all'aria aperta).

Nel merito, la Corte ha ritenuto fondata la questione di legittimità costituzionale promossa nei confronti del citato art. 32, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014 nei termini di seguito precisati.

Essa ha evidenziato che la disciplina contenuta nella norma censurata, in quanto volta ad identificare una peculiare tipologia di strutture turistico ricettive, in specie di quelle all'aria aperta, attiene alla materia del «turismo e industria alberghiera», che appartiene alla competenza legislativa regionale residuale (fra le tante, sentenze n. 171 e n. 80 del 2012).

E' chiara, al riguardo, l'enunciazione circa le finalità dell'intervento legislativo in esame, che intende «rilanciare le imprese della filiera nautica», in un'ottica di promozione unitaria del settore nautico-turistico in ambito nazionale ed internazionale.

Al contempo la Corte rileva che la disciplina di cui si discute presenta profili strettamente intrecciati con materie di competenza del legislatore statale.

E' innegabile, a suo giudizio, l'interferenza con il «sistema tributario» dello Stato, di cui alla lettera e) del secondo comma dell'art. 117 Cost., giacché una delle principali conseguenze della configurazione dei Marina Resort come strutture ricettive all'aperto, proprio in vista dell'obiettivo del rilancio delle imprese della filiera nautica, è quella di consentire l'applicazione dell'IVA agevolata al 10 per cento alle prestazioni rese ai clienti in essi alloggiati, in linea con quanto accade per tutte le strutture turistico ricettive all'aria aperta, anziché dell'IVA al 22 per cento, prevista per le attività inerenti ai porti turistici.

Un altro stretto intreccio viene ravvisato con il regime delle strutture dedicate alla nautica da diporto, delineato principalmente nel d.P.R. 2 dicembre 1997, n. 509 (Regolamento recante disciplina del procedimento di concessione di beni del demanio marittimo per la realizzazione di strutture dedicate alla nautica da diporto, a norma dell'articolo 20, comma 8, della legge 15 marzo 1997, n. 59), in specie all'art. 2.

Questo settore rientra nella competenza concorrente in materia di «porti», rispetto alla quale spetta allo Stato definire i principi fondamentali.

Non può, infine, tralasciarsi che, nell'identificazione dei requisiti necessari alla qualificazione delle strutture Marina Resort quali strutture ricettive all'aria aperta, rilevano anche esigenze di garanzia del rispetto di livelli omogenei di tutela della sicurezza e dell'ambiente, in tutto il territorio nazionale, connesse alla competenza esclusiva del legislatore statale, come, d'altro canto, risulta da quanto già stabilito nel d.m. 3 ottobre 2014, attuativo dell'impugnato art. 32, comma 1, del d.l. n. 133/2014.

A giudizio della Corte, pertanto, la disposizione impugnata si pone all'incrocio di varie materie, alcune di spettanza delle Regioni, altre dello Stato.

Tali molteplici competenze sono legate in un nodo inestricabile (in specie, sentenze n. 334 del 2010 e n. 50 del 2005) che non consente di identificare la prevalenza di una sulle altre, dal punto di vista sia qualitativo, sia quantitativo.

Deve, pertanto, trovare applicazione il principio generale, costantemente ribadito dalla giurisprudenza della Corte (da ultimo, sentenza n. 1 del 2016) per cui, in ambiti caratterizzati da una pluralità di competenze, qualora non risulti possibile comporre il concorso di competenze statali e regionali mediante un criterio di prevalenza, non è costituzionalmente illegittimo l'intervento del legislatore statale, «purché agisca nel rispetto del principio di leale collaborazione che deve in ogni caso permeare di sé i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie (ex plurimis, sentenze n. 44 del 2014, n. 237 del 2009, n. 168 e n. 50 del 2008) e che può ritenersi congruamente attuato mediante la previsione dell'intesa» (sentenza n. 1 del 2016).

La disposizione impugnata demanda esclusivamente al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, sentito il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, il compito di stabilire i requisiti necessari a qualificare i Marina Resort come strutture turistico-ricettive all'aria aperta, senza prevedere alcuna forma di coinvolgimento delle Regioni.

In tal modo, a giudizio della Corte, essa viola il principio di leale collaborazione che, nella specie, ha riguardo agli interessi implicati e alla peculiare rilevanza di quelli connessi alla potestà legislativa residuale delle Regioni.

Una tale collaborazione può dirsi adeguatamente attuata solo mediante la previa acquisizione dell'intesa nella Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, da considerare luogo di espressione e insieme di sintesi degli interessi regionali e statali coinvolti.

In ragione dell'estensione della questione di legittimità costituzionale in esame al testo dell'art. 32, comma 1, del d.l. n. 133/2014, come modificato dall'art. 1, comma 365, della legge n. 208 /2015, la Corte ritiene debba essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 32, comma 1, nella parte in cui non prevede che la configurazione come strutture ricettive all'aria aperta delle strutture organizzate per la sosta e il pernottamento di turisti all'interno delle proprie unità da diporto ormeggiate nello specchio acqueo appositamente attrezzato debba avvenire nel rispetto dei requisiti stabiliti dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, sentito il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, previa intesa nella Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.

La dichiarazione di illegittimità costituzionale è riferita al testo oggetto dell'impugnazione e a quello successivamente modificato, poiché la modifica legislativa, come in precedenza già evidenziato, non è tale da soddisfare la Regione ricorrente o da alterare i termini del quadro normativo.

Turismo - Strutture organizzate per la sosta e il pernottamento di turisti all'interno delle proprie unità da diporto ormeggiate nello specchio acqueo appositamente attrezzato (c.d. Marina Resort) - Configurazione quali strutture ricettive all'aria aperta - Procedure concertative. - Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164 - art. 32, comma 1. - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.7 del 17-2-2016)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 32, comma 1, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e

per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, promosso dalla Regione Campania con ricorso spedito per la notifica il 12 gennaio 2015, depositato in cancelleria il 21 gennaio 2015 ed iscritto al n. 13 del registro ricorsi 2015.

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

udito nell'udienza pubblica del 26 gennaio 2016 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi l'avvocato Almerina Bove per la Regione Campania e l'avvocato dello Stato Paolo Grasso per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– La Regione Campania dubita della legittimità costituzionale dell'art. 32, comma 1, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, in riferimento agli artt. 117, quarto comma, e 118, primo e secondo comma, della Costituzione, nonché in relazione al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

La Regione ritiene che il citato art. 32, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014, nella parte in cui subordina la configurazione come strutture ricettive all'aria aperta dei cosiddetti Marina Resort e cioè delle «strutture organizzate per la sosta e il pernottamento di turisti all'interno delle proprie unità da diporto ormeggiate nello specchio acqueo appositamente attrezzato» ai «requisiti stabiliti dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, sentito il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo», senza prevedere adeguate procedure concertative e di coordinamento orizzontale tra Stato e Regioni, alteri il riparto di competenze in una materia, quella del turismo, spettante in via ordinaria alla potestà legislativa regionale residuale e violi il principio di leale collaborazione.

2.– Riservata a separate pronunce la decisione sulle altre questioni promosse dalla ricorrente con il medesimo ricorso, occorre, in linea preliminare, rilevare che, successivamente alla proposizione del ricorso, la disposizione impugnata è stata modificata ad opera dell'art. 1, comma 365, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2016).

Per effetto di tale modifica, le parole «dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto e fino al 31 dicembre 2015» sono state sostituite dalle seguenti: «a decorrere dal 1° gennaio 2016».

In tal modo si è stabilito che l'equiparazione delle strutture Marina Resort alle strutture ricettive all'aperto, ai sensi del comma 1 dell'art. 32, non è più delimitata, come nel testo impugnato, al periodo compreso fra la data di entrata in vigore della legge di conversione del d.l. n. 133 del 2014 ed il 31 dicembre 2015, ma opera, “a regime”, «a decorrere dal 1° gennaio 2016».

Risulta evidente che tale modifica si è limitata a prorogare sine die l'ambito temporale di efficacia della disposizione impugnata e non è satisfattiva delle censure proposte dalla ricorrente (fra le tante, sentenza n. 219 del 2013).

Non solo non risulta in alcun modo alterata la portata precettiva della norma (fra le tante, sentenza n. 193 del 2012); essa rimane anche letteralmente quasi immutata.

Deve, pertanto, escludersi la cessazione della materia del contendere in riferimento alla questione di legittimità costituzionale promossa nei confronti della disposizione impugnata.

Quest'ultima ha anche avuto medio tempore applicazione, come risulta dall'adozione del decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 3 ottobre 2014 (Individuazione dei requisiti minimi ai fini dell'equiparazione delle strutture organizzate per la sosta e il pernottamento di turisti all'interno delle proprie unità da diporto ormeggiate nello specchio acqueo appositamente attrezzato alle strutture ricettive all'aria aperta).

In forza del principio di effettività della tutela costituzionale delle parti nei giudizi in via d'azione (ex plurimis, sentenza n. 8 del 2014), deve disporsi l'estensione della medesima questione anche al nuovo testo della disposizione impugnata, poiché la richiamata modifica legislativa non è tale da soddisfare la Regione ricorrente o da alterare i termini del quadro normativo, in modo tale da imporre un'autonoma impugnazione (sentenza n. 46 del 2015).

3.– Nel merito, la questione di legittimità costituzionale promossa nei confronti del citato art. 32, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014, è fondata nei termini di seguito precisati.

3.1.– L'art. 32 è contenuto nel d.l. n. 133 del 2014, recante «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».

Esso stabilisce che, «[a]l fine di rilanciare le imprese della filiera nautica», le strutture denominate Marina Resort rientrano nella più ampia tipologia delle strutture ricettive all'aria aperta, strutture alle quali si applica l'IVA agevolata al 10 per cento, invece dell'IVA al 22 per cento, applicabile alle attività inerenti ai porti turistici e ai servizi associati.

Dall'esame dei lavori parlamentari si evince che tale previsione è stata adottata a seguito dell'approvazione di un'apposita mozione parlamentare (Mozione Prodani 1-00397, approvata dalla Camera dei deputati, nella seduta del 15 aprile 2014), con cui si sollecitava il Governo ad assumere in via prioritaria una serie di iniziative, anche normative, per favorire la ripresa e il pieno sviluppo del comparto turistico nazionale.

Tra di esse, in particolare, erano invocate «misure urgenti per il rilancio della nautica da diporto nazionale e della relativa filiera, in modo da garantire la promozione unitaria del settore nautico-turistico in ambito nazionale ed internazionale», con l'introduzione di «una classificazione delle strutture che tenga conto della diffusione di best practices ed estendendo l'IVA agevolata delle strutture ricettive ai Marina Resort».

In linea con tale indicazione, la disposizione censurata ha definito i Marina Resort identificandoli nelle «strutture organizzate per la sosta e il pernottamento di turisti all'interno delle proprie unità da diporto ormeggiate nello specchio acqueo appositamente attrezzato», e ne ha subordinato la configurazione come strutture ricettive all'aria aperta al rispetto di «requisiti stabiliti dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, sentito il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo».

Ha anche provveduto ad individuare nel comma 2 le risorse necessarie a coprire il minor gettito derivante dall'applicazione dell'IVA agevolata ai Marina Resort, qualificati come strutture ricettive all'aperto, ravvisandole nelle «somme versate entro il 15 luglio 2014 all'entrata del bilancio dello Stato derivanti da sanzioni amministrative irrogate dall'Autorità garante della concorrenza e mercato».

In attuazione delle richiamate previsioni il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha, inoltre, adottato, in data 3 ottobre 2014, sentito il parere del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, un decreto che individua i «requisiti minimi ai fini dell'equiparazione delle strutture organizzate per la sosta e il pernottamento di turisti all'interno delle proprie unità da diporto ormeggiate nello specchio acqueo appositamente attrezzato alle strutture ricettive all'aria aperta».

In esso sono elencati, fra l'altro, gli impianti (elettrico, idrico, di comunicazione ed allarme in caso di emergenza, di illuminazione, di rete fognaria, di prevenzione incendi), i servizi (di

vigilanza, di pulizia, di raccolta e smaltimento dei rifiuti) e le attrezzature (igienico-sanitarie, di pronto soccorso, di ristoro) indispensabili, in vista della configurazione come strutture ricettive all'aperto, con le caratteristiche prima indicate, in modo da assicurare la tutela della sicurezza e dell'ambiente.

3.2.– Alla luce di quanto ricordato, non c'è dubbio che la disciplina contenuta nella norma censurata, in quanto volta ad identificare una peculiare tipologia di strutture turistico ricettive, in specie di quelle all'aria aperta, attiene alla materia del «turismo e industria alberghiera», che appartiene alla competenza legislativa regionale residuale (fra le tante, sentenze n. 171 e n. 80 del 2012).

E' chiara, al riguardo, l'enunciazione circa le finalità dell'intervento legislativo in esame, che intende «rilanciare le imprese della filiera nautica», in un'ottica di promozione unitaria del settore nautico-turistico in ambito nazionale ed internazionale.

E' pur vero che la disciplina di cui si discute presenta profili strettamente intrecciati con materie di competenza del legislatore statale.

E' innegabile l'interferenza con il «sistema tributario» dello Stato, di cui alla lettera e) del secondo comma dell'art. 117 Cost., giacché una delle principali conseguenze della configurazione dei Marina Resort come strutture ricettive all'aperto, proprio in vista dell'obiettivo del rilancio delle imprese della filiera nautica, è quella di consentire l'applicazione dell'IVA agevolata al 10 per cento alle prestazioni rese ai clienti in essi alloggiati, in linea con quanto accade per tutte le strutture turistico ricettive all'aria aperta, anziché dell'IVA al 22 per cento, prevista per le attività inerenti ai porti turistici.

Un altro stretto intreccio si ravvisa con il regime delle strutture dedicate alla nautica da diporto, delineato principalmente nel d.P.R. 2 dicembre 1997, n. 509 (Regolamento recante disciplina del procedimento di concessione di beni del demanio marittimo per la realizzazione di strutture dedicate alla nautica da diporto, a norma dell'articolo 20, comma 8, della legge 15 marzo 1997, n. 59), in specie all'art. 2.

Questo settore rientra nella competenza concorrente in materia di «porti», rispetto alla quale spetta allo Stato definire i principi fondamentali.

Non può, infine, tralasciarsi che, nell'identificazione dei requisiti necessari alla qualificazione delle strutture Marina Resort quali strutture ricettive all'aria aperta, rilevano anche esigenze di garanzia del rispetto di livelli omogenei di tutela della sicurezza e dell'ambiente, in tutto il territorio nazionale, connesse alla competenza esclusiva del legislatore statale, come, d'altro canto, risulta da quanto già stabilito nel d.m. 3 ottobre 2014, attuativo dell'impugnato art. 32, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014.

La disposizione impugnata si pone, dunque, all'incrocio di varie materie, alcune di spettanza delle Regioni, altre dello Stato.

Tali molteplici competenze sono legate in un nodo inestricabile (in specie, sentenze n. 334 del 2010 e n. 50 del 2005), che non consente di identificare la prevalenza di una sulle altre, dal punto di vista sia qualitativo, sia quantitativo.

Deve, pertanto, trovare applicazione il principio generale, costantemente ribadito dalla giurisprudenza di questa Corte (da ultimo, sentenza n. 1 del 2016), per cui, in ambiti caratterizzati da una pluralità di competenze, qualora non risulti possibile comporre il concorso di competenze statali e regionali mediante un criterio di prevalenza, non è costituzionalmente illegittimo l'intervento del legislatore statale, «purché agisca nel rispetto del principio di leale collaborazione che deve in ogni caso permeare di sé i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie (ex plurimis, sentenze n. 44 del 2014, n. 237 del 2009, n. 168 e n. 50 del 2008) e che può ritenersi congruamente attuato mediante la previsione dell'intesa» (sentenza n. 1 del 2016).

3.3.– La disposizione impugnata demanda esclusivamente al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, sentito il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, il compito di stabilire i

requisiti necessari a qualificare i Marina Resort come strutture turistico-ricettive all'aria aperta, senza prevedere alcuna forma di coinvolgimento delle Regioni.

In tal modo essa viola il principio di leale collaborazione che, nella specie, ha riguardo agli interessi implicati e alla peculiare rilevanza di quelli connessi alla potestà legislativa residuale delle Regioni.

Una tale collaborazione può dirsi adeguatamente attuata solo mediante la previa acquisizione dell'intesa nella Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, da considerare luogo di espressione e insieme di sintesi degli interessi regionali e statali coinvolti.

3.4.– In ragione dell'estensione (disposta al punto 2 del Considerato in diritto) della questione di legittimità costituzionale in esame al testo dell'art. 32, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014, come modificato dall'art. 1, comma 365, della legge n. 208 del 2015, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 32, comma 1, nella parte in cui non prevede che la configurazione come strutture ricettive all'aria aperta delle strutture organizzate per la sosta e il pernottamento di turisti all'interno delle proprie unità da diporto ormeggiate nello specchio acqueo appositamente attrezzato debba avvenire nel rispetto dei requisiti stabiliti dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, sentito il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, previa intesa nella Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.

La dichiarazione di illegittimità costituzionale è riferita al testo oggetto dell'impugnazione e a quello successivamente modificato, poiché la modifica legislativa, come in precedenza già illustrato, non è tale da soddisfare la Regione ricorrente o da alterare i termini del quadro normativo.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione sulle altre questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Regione Campania con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 13 del 2015),

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 32, comma 1, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, e successivamente modificato dall'art. 1, comma 237, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015), nella parte in cui non prevede che la configurazione delle strutture organizzate per la sosta e il pernottamento di turisti all'interno delle proprie unità da diporto ormeggiate nello specchio acqueo appositamente attrezzato come strutture ricettive all'aria aperta debba avvenire nel rispetto dei requisiti stabiliti dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, sentito il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, previa intesa nella Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale del citato art. 32, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014, come modificato dall'art. 1, comma 365, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2016), nella parte in cui non prevede che la configurazione delle strutture organizzate per la sosta e il pernottamento di turisti all'interno delle proprie unità da diporto ormeggiate nello specchio acqueo appositamente attrezzato come strutture ricettive all'aria aperta debba avvenire nel rispetto dei requisiti stabiliti dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, sentito il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, previa intesa nella Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 gennaio 2016.

Marta CARTABIA, Presidente
Silvana SCIARRA, Redattore
Gabriella Paola MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'11 febbraio 2016.

Sentenza: 13 gennaio 2016, n. 28

Materia: finanza pubblica, camere di commercio

Parametri invocati: art. 79 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale del Trentino-Alto Adige), artt. 103, 104, 107 delle norme di attuazione dello Statuto di cui al d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268 come norma interposta

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Provincia autonoma di Bolzano

Oggetto: art. 1, comma 55, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di Stabilità 2014)

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 55, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di Stabilità 2014), nella parte in cui si applica alle Province autonome di Bolzano e Trento.

Estensore nota: Matteo Boldrini

Sintesi

La Provincia autonoma di Bolzano ha impugnato l'art. 1, comma 55, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di Stabilità 2014) nella parte in cui prevede che una somma pari a 70 milioni di euro per ciascuno degli anni 2014, 2015 e 2016 venga messa a disposizione dal sistema delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura per il sostegno all'accesso al credito delle piccole e medie imprese attraverso il rafforzamento dei confidi.

A giudizio del ricorrente la disposizione impugnata viola quanto stabilito dall'art. 79 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), il quale attribuisce alle Province autonome la funzione di stabilire gli obblighi relativi al patto di stabilità interno e provvedere alla funzione di coordinamento anche con riferimento alle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, e dagli artt. 103, 104, 107 delle norme di attuazione dello Stato regionale.

La Provincia autonoma di Bolzano, così come anche quella di Trento, godono di un particolare autonomia in materia finanziaria, caratterizzata da un meccanismo che ammette modifiche delle relative disposizioni statutarie con legge ordinaria, solamente in presenza di una intesa preventiva con la Regione e con le Province autonome.

Tale previsione è ribadita dal comma 3 dell'art. 79 il quale stabilisce che la Regione e le Province autonome concordino con il Ministero dell'economia e delle finanze gli obblighi di finanza pubblica relativi al patto di stabilità interno in riferimento ai saldi di bilancio da conseguire in ciascun periodo, lasciando tuttavia alla Regione Trentino-Alto Adige e alle Province autonome il coordinamento degli obblighi di finanza pubblica relativi agli enti locali, alle aziende sanitarie, alle camere di commercio e a tutti gli altri enti od organismi a carattere regionale da esse finanziate.

In base al ragionamento della Corte, la disposizione impugnata dal ricorrente, prevedendo senza un preventivo accordo con la Regione e le Province autonome una disciplina estremamente dettagliata della destinazione delle risorse, peraltro non di provenienza statale ma appartenenti alle stesse camere di commercio, viola dunque quanto previsto dal comma 3 dell'art. 79 del d.P.R. n. 670 del 1972.

Tenuto conto dell'identità del contenuto della normativa statutaria, la Corte ritiene inoltre che la dichiarazione di illegittimità della norma impugnata si applichi anche alla Provincia autonoma di Trento.

Per i motivi sopra elencati la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 55, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 nella parte in cui si applica alle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Bilancio e contabilità pubblica - Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura - Obbligo di destinazione di risorse al sostegno dell'accesso al credito delle piccole e medie imprese. - Legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2014), art. 1, comma 55. - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.7 del 17-2-2016)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 55, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2014), promosso dalla Provincia autonoma di Bolzano con ricorso notificato il 24 febbraio-4 marzo 2014, depositato in cancelleria il 4 marzo 2014 ed iscritto al n. 11 del registro ricorsi 2014.

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

udito nell'udienza pubblica del 12 gennaio 2016 il Giudice relatore Paolo Grossi;

uditi gli avvocati Renate Von Guggenberg e Luca Graziani per la Provincia autonoma di Bolzano e l'avvocato dello Stato Wally Ferrante per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– La Provincia autonoma di Bolzano ha impugnato numerosi commi dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2014).

Riservata a separate pronunce la decisione sulle altre questioni proposte dalla medesima Provincia autonoma con il ricorso in epigrafe, oggetto del presente giudizio sono le censure mosse al comma 55 dell'art. 1, che prevede quanto segue: «Una somma pari a 70 milioni di euro per ciascuno degli anni 2014, 2015 e 2016 è destinata dal sistema delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura al sostegno dell'accesso al credito delle piccole e medie imprese attraverso il rafforzamento dei confidi, ivi compresi quelli non sottoposti alla vigilanza della Banca d'Italia, anche utilizzando una quota della dotazione annuale del fondo di perequazione di cui all'articolo 18, comma 9, della legge 29 dicembre 1993, n. 580.

I criteri e le modalità di attuazione e di monitoraggio degli effetti delle norme del presente comma sono definiti con il decreto di cui all'articolo 18, comma 4, della suddetta legge n. 580 del 1993.

La presente disposizione non comporta effetti di aumento sulla determinazione della misura annuale del diritto camerale di cui all'articolo 18, comma 4, della legge n. 580 del 1993».

La ricorrente denuncia, in primo luogo, la violazione dell'art. 79 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) – il quale attribuisce alle Province autonome la funzione di stabilire gli obblighi relativi al patto di stabilità interno e provvedere alle funzioni di coordinamento anche con riferimento alle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura – giacché (nonostante la norma impugnata introduca un vincolo finanziario imposto apparentemente al sistema delle camere di commercio), la destinazione di risorse, peraltro indeterminate, ad un fondo destinato al sostegno dell'accesso al credito delle piccole e medie imprese, sottrae tali risorse alle menzionate camere.

E, in secondo luogo, la lesione «degli articoli 103, 104 e 107 dello Statuto; delle norme di attuazione allo Statuto di cui al d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268; dei principi di ragionevolezza, di leale collaborazione e di delimitazione temporale».

2.– Va premesso che – contrariamente alla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, la quale (in attuazione dell'accordo concluso dalla Regione e dalle Province autonome con il Governo in data 15 ottobre 2014, ove, al punto 15, si prevede l'impegno di ritirare i ricorsi promossi contro lo Stato innanzi alle diverse giurisdizioni relativi alle impugnative di leggi o di atti consequenziali in materia di finanza pubblica) ha rinunciato integralmente ad altro ricorso, riguardante (tra le altre) anche la stessa norma, così determinandosi (con l'accettazione da parte del Consiglio dei ministri) anche l'estinzione di quel processo (ordinanza n. 257 del 2015) – la Provincia autonoma ricorrente ha, viceversa, rinunciato a tutte le altre proposte questioni di legittimità costituzionale, eccezion fatta per la disposizione in esame, sull'assunto (specificato nella memoria di udienza) della sua estraneità rispetto al tema del coordinamento della finanza pubblica oggetto del menzionato accordo.

Peraltro, come questa Corte ha già rilevato in altre occasioni, la conclusione di un accordo (che ha natura squisitamente politica), seppur contenente una clausola che obbliga la Regione a rinunciare ai ricorsi pendenti, non si riflette sull'ammissibilità ovvero sulla procedibilità di questi ultimi (sentenze n. 239, n. 176, n. 125, n. 77 e n. 19 del 2015).

E, pertanto, l'impugnativa proposta dalla Provincia autonoma deve essere affrontata e risolta nel merito, in quanto appunto processualmente non rinunciata in parte qua.

3.– Ciò premesso, va anche esclusa la praticabilità di una soluzione interpretativa (evocata anch'essa dalla ricorrente solo nella memoria di udienza) secondo cui la norma censurata – pur in assenza di una espressa clausola di salvaguardia – non sarebbe destinata ad applicarsi alle autonomie speciali aventi competenza primaria in materia di ordinamento delle camere di commercio, con conseguente inammissibilità della impugnazione.

La generale attribuzione al «sistema delle camere di commercio» (che comprende, ai sensi dell'art. 1, comma 2, della legge n. 580 del 1993, «Le camere di commercio italiane, le unioni regionali delle camere di commercio, l'Unione italiana delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura [...], nonché i loro organismi strumentali», oltre alle «camere di commercio italiane all'estero e estere in Italia legalmente riconosciute dallo Stato italiano») del compito di destinare la somma prevista ai fini indicati, costituisce un indice testuale e sistematico che porta ad affermare che la norma impugnata sia applicabile anche nei confronti della Provincia autonoma ricorrente (sentenza n. 131 del 2015).

4.– Nel merito, la questione è fondata.

4.1.– La Provincia autonoma di Bolzano (come quella di Trento) gode di una particolare autonomia in materia finanziaria, caratterizzata (e rafforzata) da un meccanismo peculiare di modificazione delle relative disposizioni statutarie, che ammette l'intervento del legislatore statale con legge ordinaria solo in presenza di una preventiva intesa con la Regione e le Province autonome.

Il cosiddetto “Accordo di Milano” (sottoscritto il 30 novembre del 2009 tra i Ministri dell'economia e delle finanze e per la semplificazione normativa e i Presidenti delle Province

autonome di Trento e di Bolzano) ha costituito il prelude per la concreta attuazione del principio dell'accordo per regolare la partecipazione delle due Province autonome al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica (ex Titolo VI dello statuto speciale: sentenza n. 99 del 2014), secondo la procedura rinforzata prevista dal citato art. 104.

La quale ha portato – ai sensi, dapprima, dell'art. 2, commi da 106 a 126, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2010), e, successivamente, dei commi da 406 a 413 dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015) – ad un nuovo sistema di relazioni finanziarie con lo Stato, predisposto in coerenza con il processo di “riforma in senso federalista” delineato nell'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione) (sentenze n. 263 e n. 155 del 2015, n. 71 del 2012).

4.2.– Tale quadro statutario in materia finanziaria si caratterizza, tra l'altro, per la previsione espressa dall'art. 79 dello statuto, che definisce i termini e le modalità del concorso delle Province autonome al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà, nonché all'assolvimento degli obblighi di carattere finanziario posti dall'ordinamento comunitario, dal patto di stabilità interno e dalle altre misure di coordinamento della finanza pubblica stabilite dalla normativa statale.

Il comma 3 di detto articolo (nel testo vigente al momento della proposizione del presente giudizio, introdotto dall'art. 2, comma 107, lettera h, della citata legge n. 191 del 2009) prevede(va) che «Al fine di assicurare il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, la regione e le province concordano con il Ministro dell'economia e delle finanze gli obblighi relativi al patto di stabilità interno con riferimento ai saldi di bilancio da conseguire in ciascun periodo.

Fermi restando gli obiettivi complessivi di finanza pubblica, spetta alle province stabilire gli obblighi relativi al patto di stabilità interno e provvedere alle funzioni di coordinamento con riferimento agli enti locali, ai propri enti e organismi strumentali, alle aziende sanitarie, alle università non statali di cui all'articolo 17, comma 120, della legge 15 maggio 1997, n. 127, alle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e agli altri enti od organismi a ordinamento regionale o provinciale finanziati dalle stesse in via ordinaria. [...].»

E la sostanziale conferma di siffatte attribuzioni spettanti alle Province autonome nelle materie de quibus si ha anche con la sopravvenuta modifica dello stesso comma 3 dell'art. 79 dello statuto (nel testo sostituito dall'art. 1, comma 407, lettera e, della legge n. 190 del 2014), secondo cui «[...] le province provvedono al coordinamento della finanza pubblica provinciale, nei confronti degli enti locali, dei propri enti e organismi strumentali pubblici e privati e di quelli degli enti locali, delle aziende sanitarie, delle università, incluse quelle non statali di cui all'articolo 17, comma 120, della legge 15 maggio 1997, n. 127, delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e degli altri enti od organismi a ordinamento regionale o provinciale finanziati dalle stesse in via ordinaria.

Al fine di conseguire gli obiettivi in termini di saldo netto da finanziare previsti in capo alla regione e alle province ai sensi del presente articolo, spetta alle province definire i concorsi e gli obblighi nei confronti degli enti del sistema territoriale integrato di rispettiva competenza. [...].»

4.3.– Orbene, nella sostanza, la norma censurata (in un contesto di competenze statutariamente attribuite alla ricorrente) si connota per il fatto di predisporre a carico del sistema integrato delle camere di commercio (e quindi anche di quelle site nei territori delle Province autonome di Bolzano e di Trento) un meccanismo di finanziamento, a «sostegno dell'accesso al credito delle piccole e medie imprese attraverso il rafforzamento dei confidi, ivi compresi quelli non sottoposti alla vigilanza della Banca d'Italia, anche utilizzando una quota della dotazione annuale del fondo di perequazione di cui all'articolo 18, comma 9, della legge 29 dicembre 1993, n. 580», per certi versi analogo a quello dei fondi a destinazione vincolata. Rispetto ai quali, come ripetutamente affermato da questa Corte (ex plurimis, sentenza n. 273 del 2013, che richiama le sentenze n. 451 del 2006; n. 107 del 2005; n. 423, n. 320, n. 49 e n. 16 del 2004), la “generalità” dei destinatari delle risorse,

nonché le finalità perseguite consistenti nel finanziamento di funzioni pubbliche regionali, determinano una deviazione, sia dal modello del Fondo perequativo da istituire senza vincoli di destinazione, sia dalla sfera degli «interventi speciali» e delle «risorse aggiuntive», che lo Stato destina esclusivamente a «determinate» Regioni per finalità enunciate dalla norma costituzionale o comunque per «scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni».

Inoltre, l'impugnato intervento, risulta altresì caratterizzato (ed aggravato) dal fatto che il vincolo non riguarda somme erogate dallo Stato, ma concerne risorse appartenenti alle stesse camere di commercio; rispetto alla cui concreta individuazione, quantificazione e destinazione, anche i poteri di normazione secondaria sono, dalla norma stessa, affidati all'amministrazione statale, in ragione della previsione per la quale «I criteri e le modalità di attuazione e di monitoraggio degli effetti delle norme del presente comma sono definiti con il decreto di cui all'articolo 18, comma 4, della suddetta legge n. 580 del 1993».

5.– La conseguente lesione dell'art. 79, comma 3, dello statuto speciale – derivante, altresì dal contenuto di estremo dettaglio della norma impugnata, unilateralmente imposta dal legislatore statale, in assenza delle previste forme di concertazione (sentenza n. 263 del 2013) – determina la illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 55, della legge n. 147 del 2013, nella parte in cui si applica alla Provincia autonoma di Bolzano.

5.1.– Restano assorbiti gli ulteriori motivi di impugnazione.

5.2.– La dichiarazione di illegittimità di cui sopra estende la propria efficacia anche nei confronti della Provincia autonoma di Trento, tenuto conto dell'identità di contenuto della normativa statutaria violata (sentenze n. 301 del 2013, n. 133 del 2010, n. 341 e n. 334 del 2009, n. 45 del 2005).

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 55, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2014), nella parte in cui si applica alle Province autonome di Bolzano e di Trento.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 gennaio 2016.

Alessandro CRISCUOLO, Presidente
Paolo GROSSI, Redattore
Gabriella Paola MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'11 febbraio 2016.

Sentenza: 13 gennaio 2016, n. 29

Materia: sistema tributario

Parametri invocati: artt.14, lettere d), o), p) e q) e 36 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n.455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n.2) e degli artt.3, 81, 97 e 119 della Costituzione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regione Sicilia

Oggetto: art.28 del decreto-legge 24 giugno 2014, n.90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, dall'art.1, comma 1, della legge 11 agosto 2014, n.114

Esito: inammissibilità della questione, in riferimento agli artt.3, 81 e 97 della Costituzione e non fondatezza della questione, in riferimento agli artt.14, lettere d), o), p) e q) e 36 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n.455 e all'art.119 Cost.

Estensore nota: Angela Li Serra

Sintesi:

Secondo la Regione Sicilia, l'art.28 del decreto-legge 24 giugno 2014, n.90 (nella parte in cui riduce l'importo del diritto annuale delle Camere di commercio del 35 per cento per l'anno 2015, del 40 per cento per l'anno 2016, del 50 per cento per l'anno 2017, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica) si porrebbe in contrasto con:

a)l'art.14, lettere d), o), p) e q) del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n.455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), poiché violerebbe la competenza legislativa esclusiva della Regione in materia di "industria e commercio", estesa all'organizzazione e funzionamento degli organismi di autogoverno degli imprenditori commerciali ed industriali (art.14, lett. d), in materia di "regime degli enti locali" (art.14, lett. o) e di "ordinamento degli uffici e degli enti regionali" (art.14, lett. p), nonché in materia di "stato giuridico ed economico" del relativo personale (art.14, lett. q);

b)l'art.119 Cost., in quanto le Camere di commercio sono soggette agli obblighi di equilibrio ed autonomia finanziaria dei propri bilanci;

c)l'art.3 Cost., perché la riduzione ope legis del contributo annuale è irragionevolmente adottata a prescindere dal fabbisogno correlato ai servizi da espletare ed in assenza sia di eventuale coeva riduzione delle competenze e delle funzioni di detti enti che di misure compensative a loro favore;

d)gli artt. 81 e 97 Cost., per la carenza della necessaria attestazione della copertura finanziaria e per la violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione;

e)gli artt.14, lettera q), e 36 dello statuto, 97 e 119 Cost., poiché graverebbe negativamente ed immediatamente sulla tenuta economico-finanziaria delle Camere di commercio siciliane, e sulla loro possibilità di far fronte alle retribuzioni ed emolumenti del personale, con incidenza sulla autonomia della finanza pubblica regionale e sulla garanzia delle autonomie funzionali locali.

La Corte ha dichiarato inammissibili le censure riguardanti gli artt.3, 81 e 97 Cost., in virtù del consolidato principio per cui, nell'ambito di un giudizio in via principale, le questioni di legittimità costituzionale prospettate da una Regione, in ordine a parametri diversi da quelli riguardanti il riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni, sono ammissibili soltanto

se vi sia ridondanza delle asserite violazioni e il soggetto ricorrente abbia indicato le specifiche competenze ritenute lese e le ragioni della lamentata lesione.

Rispetto all'inquadramento delle Camere di commercio, la Corte costituzionale sottolinea come l'art.1, comma 1, della legge 29 dicembre 1993, n.580 (Riordino delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura) non contempa l'attribuzione alle stesse della natura di enti locali, ma sancisca che sono enti pubblici dotati di autonomia funzionale che svolgono nell'ambito della circoscrizione territoriale di competenza, sulla base del principio di sussidiarietà di cui all'art.118 Cost., funzioni di interesse generale per il sistema delle imprese, curando lo sviluppo nell'ambito delle economie locali.

Rispetto agli artt.14, lett. d), o), p), q) e 36 dello statuto e 119 Cost. la Corte osserva che la norma impugnata non incide su alcuna delle materie statutarie sulle quali la Regione Sicilia ha competenza esclusiva; né lede i principi evocati dalla ricorrente, giacché essa non disciplina il funzionamento delle Camere di commercio, ma la misura del diritto camerale, ascrivibile alla materia del "sistema tributario" di cui all'art.117, comma 2, lett. e Cost., di competenza esclusiva dello Stato.

Il diritto camerale in questione ha natura di tributo, istituito e regolato per legge dello Stato, rispetto al quale la determinazione dell'aggiornamento, della riscossione e della ripartizione della misura è affidata al Ministero dello sviluppo economico, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, sentite l'Unioncamere e le organizzazioni di categoria maggiormente rappresentative a livello nazionale.

Tale diritto non è riconducibile all'autonomia impositiva delle Camere di commercio, cui compete solo la riscossione della prestazione patrimoniale; pertanto, non può considerarsi "tributo locale", non essendo frutto del potere impositivo di un ente locale.

Secondo consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, i tributi istituiti e regolati da una legge dello Stato conservano inalterata la loro natura di tributi erariali.

Il legislatore statale può sempre modificarli, diminuirli o sopprimerli, senza che ciò comporti una violazione dell'autonomia finanziaria regionale.

Sono, quindi, legittime le riduzioni delle risorse, purché non siano tali da comportare uno squilibrio incompatibile con le complessive esigenze di spesa e, in definitiva, non rendano insufficienti i mezzi finanziari dei quali la Regione dispone per l'adempimento dei propri compiti.

La Corte ha dichiarato l'infondatezza di tali ultime censure, non offrendo la Regione alcuna prova circa l'irreparabile pregiudizio paventato sulla funzionalità delle proprie funzioni.

Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura - Riduzione, per gli anni 2014-2017, della misura del "diritto annuale camerale" dovuto dalle imprese. - Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 agosto 2014, n. 114 - art. 28. - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.7 del 17-2-2016)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 28 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari) convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 agosto 2014, n. 114, promosso dalla Regione siciliana con ricorso notificato il 17 ottobre 2014, depositato in cancelleria il 23 ottobre 2014 ed iscritto al n. 80 del registro ricorsi 2014.

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

udito nell'udienza pubblica del 12 gennaio 2016 il Giudice relatore Paolo Grossi;
uditi l'avvocato Beatrice Fiandaca per la Regione siciliana e l'avvocato dello Stato Gianni De Bellis per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– La Regione siciliana impugna l'art. 28 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 agosto 2014, n. 114.

La norma censurata prevede quanto segue:

1. Nelle more del riordino del sistema delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, l'importo del diritto annuale di cui all'articolo 18 della legge 29 dicembre 1993, n. 580, e successive modificazioni, come determinato per l'anno 2014, è ridotto, per l'anno 2015, del 35 per cento, per l'anno 2016, del 40 per cento e, a decorrere dall'anno 2017, del 50 per cento.

2. Le tariffe e i diritti di cui all'articolo 18, comma 1, lettere b), d) ed e), della legge 29 dicembre 1993, n. 580, e successive modificazioni, sono fissati sulla base di costi standard definiti dal Ministero dello sviluppo economico, sentite la Società per gli studi di settore (SOSE) Spa e l'Unioncamere, secondo criteri di efficienza da conseguire anche attraverso l'accorpamento degli enti e degli organismi del sistema camerale e lo svolgimento delle funzioni in forma associata.

3. Dall'attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica».

Secondo la ricorrente, la norma (nella parte in cui riduce l'importo del diritto annuale delle Camere di commercio, del 35 per cento per l'anno 2015, del 40 per cento per l'anno 2016, e, a decorrere dall'anno 2017, del 50 per cento, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica) si porrebbe in contrasto:

a) con l'art. 14, lettere d), o), p) e q) del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), poiché – sulla premessa che le Camere di commercio abbiano natura di enti pubblici locali dotati di autonomia funzionale e rientranti nel sistema dei poteri locali – viola la competenza legislativa esclusiva di essa Regione in materia di «industria e commercio», estesa all'organizzazione e funzionamento degli organismi di autogoverno degli imprenditori commerciali ed industriali (art. 14, lettera d); in materia di «regime degli enti locali» (art. 14, lettera o) e di «ordinamento degli uffici e degli enti regionali» (art. 14, lettera p), nonché in materia di «stato giuridico ed economico» del relativo personale (art. 14, lettera q);

b) con l'art. 119 Cost., in quanto le Camere di commercio sono soggette agli obblighi di equilibrio ed autonomia finanziaria dei propri bilanci;

c) con l'art. 3 Cost., perché la riduzione ope legis del contributo annuale è irragionevolmente adottata a prescindere (oltre che dalle realtà economiche dei diversi territori e dalla peculiarità dell'assetto competenziale regionale) dal fabbisogno correlato ai servizi da espletare ed in assenza sia di eventuale coeva riduzione delle competenze e delle funzioni di detti enti che di misure compensative a loro favore;

d) con gli artt. 81 e 97 Cost., per la carenza della necessaria attestazione della copertura finanziaria e per la violazione del principio di corretto andamento della pubblica amministrazione;

e) con gli artt. 14, lettera q), e 36 dello statuto, 97 e 119 Cost., poiché grava negativamente ed immediatamente sulla tenuta economico-finanziaria delle Camere di commercio siciliane, e sulla loro possibilità di far fronte alle retribuzioni ed emolumenti del personale (artt. 14, lettera q, dello statuto, e 97 Cost.); con incidenza sulla autonomia della finanza pubblica regionale (art. 36 dello statuto) e sulla garanzia delle autonomie funzionali locali (art. 119 Cost.).

2.– Preliminarmente, va rilevato che la generale previsione, senza esplicite eccezioni, della riduzione del diritto annuale camerale (nelle more del riordino del sistema delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura), costituisce un insuperabile indice testuale e sistematico a riprova del fatto che la previsione oggetto di impugnazione trova applicazione nei confronti di tutte le Camere di commercio nell'intero territorio nazionale, e quindi anche nella Regione siciliana (sentenza n. 131 del 2015).

2.1.– Sempre in via preliminare – e per quanto possa rilevare – va ribadita la possibilità per la Regione di denunciare la legge statale per dedotta violazione di competenze degli enti locali.

Questa Corte ha in più occasioni affermato (anche specificatamente in tema di finanza regionale e locale: sentenza n. 311 del 2012) che «le Regioni sono legittimate a denunciare la legge statale anche per la lesione delle attribuzioni degli enti locali, [pure] indipendentemente dalla prospettazione della violazione della competenza legislativa regionale», perché «la stretta connessione, in particolare [...] in tema di finanza regionale e locale, tra le attribuzioni regionali e quelle delle autonomie locali consente di ritenere che la lesione delle competenze locali sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle competenze regionali» (ex plurimis, sentenze n. 220 del 2013, n. 298 del 2009, n. 169 e n. 95 del 2007, n. 417 del 2005 e n. 196 del 2004). Tale prospettazione è dunque sufficiente a rendere ammissibile la questione, restando ovviamente riservata all'esame del merito la valutazione della sua fondatezza.

2.2.– Infine, l'Avvocatura generale dello Stato ha, in limine, eccepito l'inammissibilità delle censure riferite agli artt. 3, 81 e 97 Cost. per mancata motivazione in ordine alla loro ridondanza sulla sfera delle competenze regionali. In effetti, la Regione – nell'evocare la lesione di parametri costituzionali estranei rispetto a quelli che regolano il riparto di competenze tra Stato e Regioni – non motiva in alcun modo in ordine alla configurabilità di tale requisito.

In particolare, relativamente agli artt. 81 e 97 Cost., la ricorrente (in ragione del, non altrimenti dimostrato, assunto di una loro generica lesione) si limita a richiamarne il contenuto precettivo e di principio; mentre, quanto all'art. 3 Cost., viene dedotta la irragionevolezza della riduzione ope legis del contributo annuale, in quanto operata a prescindere dalle realtà economiche dei diversi territori e dalla peculiarità dell'assetto competenziale regionale, nonché dal fabbisogno correlato ai (non meglio identificati) servizi da espletare, in assenza sia di eventuale coeva riduzione delle competenze e delle funzioni di detti enti che di misure compensative a loro favore.

Argomentando in tal modo, la ricorrente contravviene al consolidato principio affermato da questa Corte, secondo cui, nell'ambito di un giudizio in via principale, le questioni di legittimità costituzionale prospettate da una Regione, in ordine a parametri diversi da quelli riguardanti il riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni, sono ammissibili soltanto se vi sia ridondanza delle asserite violazioni su tale riparto e il soggetto ricorrente abbia indicato le specifiche competenze ritenute lese e le ragioni della lamentata lesione (ex plurimis, da ultimo, sentenze n. 251, n. 153, n. 89 e n. 13 del 2015, n. 79 e n. 44 del 2014). Le censure riguardanti gli artt. 3, 81 e 97 Cost. risultano, dunque, inammissibili.

3.– Nel merito, le rimanenti impugnazioni riferite agli altri parametri non sono fondate.

3.1.– La ricorrente muove dalla premessa secondo cui le Camere di commercio vanno qualificate come enti pubblici locali dotati di autonomia funzionale, rientranti dunque nel sistema dei poteri locali.

Essa inoltre denuncia la violazione della propria competenza legislativa esclusiva in materia di «industria e commercio» estesa all'organizzazione e funzionamento degli organismi di autogoverno degli imprenditori commerciali ed industriali (ai sensi dell'art. 14, lettera d, dello statuto); in materia di «regime degli enti locali» (art. 14, lettera o) e di «ordinamento degli uffici e degli enti regionali» (art. 14, lettera p) e di «stato giuridico ed economico» del relativo personale

(art. 14, lettera q); nonché in materia di incidenza sulla autonomia della finanza pubblica regionale (art. 36 dello statuto), e di garanzia delle autonomie funzionali locali (art. 119 Cost.).

A tale riguardo, va innanzitutto rilevato che l'art. 1, comma 1, della legge 29 dicembre 1993, n. 580 (Riordinamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura) non contempla affatto l'asserita attribuzione a dette Camere della natura di enti locali, ma sancisce che «Le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, di seguito denominate: “camere di commercio”, sono enti pubblici dotati di autonomia funzionale che svolgono, nell'ambito della circoscrizione territoriale di competenza, sulla base del principio di sussidiarietà di cui all'articolo 118 della Costituzione, funzioni di interesse generale per il sistema delle imprese, curandone lo sviluppo nell'ambito delle economie locali».

Inoltre, va sottolineato che la Regione siciliana (diversamente dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, alla quale sono attribuite la competenza legislativa esclusiva in materia di «ordinamento delle camere di commercio» e la titolarità delle relative funzioni amministrative, rispettivamente ai sensi degli artt. 4, numero 8, e 16 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, recante «Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige»: sentenze n. 273 del 2007 e n. 477 del 2000) non vanta statutariamente una analoga competenza esclusiva in materia di Camere di commercio.

3.2.– Soprattutto, come anche eccepito dalla difesa dello Stato, la disposizione de qua – specificamente censurata nella parte in cui prevede la riduzione percentuale, nel triennio 2015-2017, dell'importo del diritto annuale camerale (come determinato per il 2014) – non incide su alcuna delle suddette evocate materie statutarie, né lede i principi evocati dalla ricorrente, giacché essa non disciplina il funzionamento delle Camere di commercio, concernendo viceversa la misura del diritto camerale e quindi essendo ascrivibile alla diversa materia del «sistema tributario», indicata dalla lettera e) del secondo comma dell'art. 117 Cost., di competenza esclusiva dello Stato.

Il diritto camerale in questione – anche per consolidata affermazione giurisprudenziale (sentenze Corte di cassazione, sezioni unite civili, 25 ottobre 1999, n. 742; 24 giugno 2005, n. 13549; 23 aprile 2008, n. 10469; e sezione tributaria, sentenza 6 marzo 2015, n. 4576) – ha natura di tributo, istituito e regolato per legge dello Stato (ex art. 34 del decreto-legge 22 dicembre 1981, n. 786, recante «Disposizioni in materia di finanza locale»), rispetto al quale la determinazione dell'aggiornamento, della riscossione e della ripartizione della misura è affidata (ai sensi dell'art. 18, commi 4 e seguenti, della legge n. 580 del 1993) al Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentite l'Unioncamere e le organizzazioni di categoria maggiormente rappresentative a livello nazionale.

E poiché il diritto di cui trattasi non è riconducibile all'autonomia impositiva delle Camere di commercio, dal momento che a tali enti (estranei alla categoria degli enti locali) è attribuita soltanto la riscossione della prestazione patrimoniale, va, altresì, escluso che esso possa essere considerato “tributo locale”, non essendo frutto del potere impositivo di un ente locale (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza n. 742 del 1999, già citata).

3.3.– Orbene, questa Corte ha in varie occasioni precisato che i tributi istituiti e regolati da una legge dello Stato (anche quando il relativo gettito sia parzialmente destinato a un ente territoriale, come appunto per la Regione siciliana, ai sensi degli artt. 36 dello statuto e 2 del d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, recante «Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria») conservano inalterata la loro natura di tributi erariali (ex multis, sentenze n. 131 del 2015, n. 26 del 2014, n. 97 del 2013, n. 123 del 2010, n. 216 del 2009, n. 397 del 2005, n. 37 del 2004, n. 296 del 2003).

Conseguentemente, il legislatore statale può sempre modificarli, diminuirli o persino sopprimerli, senza che ciò comporti una violazione dell'autonomia finanziaria regionale, in quanto lo statuto di autonomia non assicura alla Regione siciliana una garanzia di “invarianza” quantitativa di entrate, con il solo limite che la riduzione delle entrate non sia, però, di entità tale da rendere

impossibile lo svolgimento delle funzioni regionali nell'ambito dei rapporti finanziari tra Stato e Regioni.

Sono quindi legittime le riduzioni delle risorse, purché non siano tali da comportare uno squilibrio incompatibile con le complessive esigenze di spesa e, in definitiva, non rendano insufficienti i mezzi finanziari dei quali la Regione dispone per l'adempimento dei propri compiti (sentenze n. 188, n. 131 e n. 89 del 2015, n. 26 e n. 23 del 2014, n. 121 e n. 97 del 2013, n. 246 e n. 241 del 2012, n. 298 del 2009, n. 145 del 2008, n. 256 del 2007 e n. 431 del 2004).

Sotto tale profilo, la Regione ricorrente (oltre ad una asserita quantificazione della riduzione di entrate per le Camere di commercio siciliane di circa 23 milioni di euro, nell'indicato triennio) non offre alcuna prova circa l'irreparabile pregiudizio paventato sulla funzionalità delle stesse (ed anche a prescindere dalla negata natura di esse quali enti locali); così eludendo la affermata necessità di una dimostrazione del denunciato squilibrio che, pur non configurando una probatio diabolica, sia almeno supportata da dati quantitativi concreti (sentenze n. 239 del 2015 e n. 26 del 2014).

E ciò tanto più in quanto, come detto, il diritto camerale è solo una delle molteplici concorrenti forme di finanziamento delle Camere di commercio (previste dall'art. 18, comma 1, lettere da a ad f, della legge n. 580 del 1993), e dette Camere sono comunque destinatarie di contributi a carico del bilancio dello Stato per l'espletamento delle funzioni delegate (ai sensi del successivo comma 2 del citato art. 18).

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 28 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 agosto 2014, n. 114, proposta – in riferimento agli artt. 3, 81 e 97 della Costituzione – dalla Regione siciliana, con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale del medesimo art. 28 del decreto-legge n. 90 del 2014, come convertito, proposta – in riferimento agli artt. 14, lettere d), o), p) e q), e 36 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana) ed all'art. 119 Cost. – dalla Regione siciliana con lo stesso ricorso.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 gennaio 2016.

Alessandro CRISCUOLO, Presidente
Paolo GROSSI, Redattore
Gabriella Paola MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'11 febbraio 2016.

Sentenza: 27 gennaio 2016, n. 30

Materia: Trasporti

Parametri invocati: artt.3, 41 e 117, primo e secondo comma, della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Rimettente: Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte, sezione seconda

Oggetto: art.12, comma 3, della legge della Regione Piemonte 26 giugno 2006, n.22 (Norme in materia di trasporto di viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus con conducente)

Esito: illegittimità costituzionale

Estensore nota: Angela Li Serra

Sintesi:

Il Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte, sezione seconda, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art.12, comma 3, della legge della Regione Piemonte 26 giugno 2006, n.22 (Norme in materia di trasporto di viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus con conducente), in riferimento agli artt. 3, 41 e 117, comma primo e secondo, della Costituzione.

La disposizione, rispetto alla quale il giudice rimettente solleva tre questioni di costituzionalità, prevede che “Gli incrementi del parco autobus successivi al rilascio dell'autorizzazione sono effettuati con autobus nuovi”.

Secondo il rimettente la norma regionale:

a)avrebbe introdotto un requisito di esercizio non previsto dal diritto europeo, con effetto discriminatorio nei confronti delle imprese stabilite nella Regione Piemonte, in violazione dell'art.3 nonché 117, primo comma, Cost.;

b)sarebbe in diretto contrasto con la natura “trasversale” e prevalente della tutela della libera concorrenza e introdurrebbe una gravosa restrizione all'utilizzo di autobus usati nei confronti dei soli operatori economici iscritti nel registro della Regione Piemonte, al di fuori dei principi stabiliti dalla legge statale (legge 11 agosto 2003, n.218, recante “Disciplina dell'attività di trasporto di viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus con conducente”) e delle competenze riservate alla legislazione regionale, violando gli artt. 3, 41 e 117 Cost.;

c)ove diretta a salvaguardare la sicurezza e tutelare l'ambiente, sarebbe in contrasto con l'art.117, secondo comma, Cost., che riserva alla potestà esclusiva statale le materie della sicurezza (lett.h) e della tutela dell'ambiente (lett.s).

La Corte costituzionale ritiene fondata la seconda questione ed assorbe la prima e la terza.

In particolare, la Corte considera la seconda questione di carattere misto, da intendere come lesione della competenza statale esclusiva in materia di “tutela della concorrenza” e violazione dei principi fondamentali della disciplina sostanziale della stessa materia.

Secondo la Corte, con la legge n.218 del 2003, il legislatore statale ha inteso definire il punto di equilibrio fra il libero esercizio dell'attività di trasporto e gli interessi pubblici interferenti con tale libertà.

Il bilanciamento così operato, costituendo espressione della potestà legislativa statale nella materia della “tutela della concorrenza”, definisce un assetto degli interessi che il legislatore regionale non è legittimato ad alterare.

Nello specifico, gli artt.1 e 4 della legge n.218 del 2003 devono essere intesi nel senso che, essendosi assunto il legislatore statale il compito di conciliare la libertà di iniziativa economica con

l'esigenza di sicurezza dei viaggiatori, le regioni sono abilitate a regolare gli oggetti indicati dalla stessa legge statale e, in generale, la gestione del servizio, ma non possono introdurre, a carico delle imprese di trasporto aventi sede nel territorio regionale, limiti che, lungi dal rispettare i criteri di tutela della libertà di concorrenza fissati nella legge statale, penalizzano gli operatori interni, data l'assenza di delimitazioni territoriali delle autorizzazioni rilasciate nelle altre regioni.

Restringendo la libertà di esercizio dell'attività di noleggio bus con conducente, con l'imposizione del divieto di incremento del parco mezzi con autobus usati, la norma regionale contestata non solo comporta maggiori oneri in capo alle imprese di trasporto aventi sede in Piemonte, ma impedisce irragionevolmente l'espansione dell'attività delle imprese e, per conseguenza, limita la concorrenza.

Trasporto - Trasporto di viaggiatori - Divieto, per le imprese che svolgono attività di noleggio bus con conducente, di incrementare il parco automezzi con autobus usati. - Legge della Regione Piemonte 26 giugno 2006, n. 22 (Norme in materia di trasporto di viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus con conducente), art. 12, comma 3. - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.8 del 24-2-2016)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 3, della legge della Regione Piemonte 26 giugno 2006, n. 22 (Norme in materia di trasporto di viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus con conducente), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte nel procedimento vertente tra la Ditta Vottero Autoservizi di Vottero Prina Fiorenza e la Provincia di Torino con ordinanza del 27 marzo 2015, iscritta al n. 155 del registro ordinanze 2015 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 34, prima serie speciale, dell'anno 2015.

Udito nella camera di consiglio del 27 gennaio 2016 il Giudice relatore Daria de Pretis.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte – sezione seconda – dubita della legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 3, della legge della Regione Piemonte 26 giugno 2006, n. 22 (Norme in materia di trasporto di viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus con conducente), in riferimento agli artt. 3, 41 e 117, primo e secondo comma, della Costituzione.

La questione è sorta nel corso di un giudizio promosso dalla Ditta Vottero Autoservizi contro la Provincia di Torino per l'annullamento dell'atto con cui il dirigente del Servizio trasporti della Provincia ha respinto l'istanza di nulla-osta all'immatricolazione di un autobus (usato) «ad incremento del parco automezzi dell'impresa ricorrente».

La Provincia ha respinto l'istanza in applicazione dell'art. 12, comma 3, della citata legge regionale n. 22 del 2006. In base a tale disposizione (nella formulazione vigente al momento dell'adozione dell'atto e del ricorso al TAR), «Gli incrementi del parco autobus successivi al rilascio dell'autorizzazione sono effettuati con autobus nuovi».

Con riferimento a tale disposizione, il giudice rimettente solleva tre questioni di costituzionalità:

a) la norma regionale «avrebbe introdotto un requisito di esercizio non previsto dal diritto europeo, con effetto discriminatorio nei confronti delle imprese stabilite nella Regione Piemonte, in violazione dell'art. 3 nonché dell'art. 117, primo comma, Cost.»;

b) la norma si porrebbe «in diretto contrasto con la natura "trasversale" e prevalente della tutela della libera concorrenza» e introdurrebbe «una gravosa restrizione all'utilizzo di autobus usati nei confronti dei soli operatori economici iscritti nel registro della Regione Piemonte, al di fuori dei principi stabiliti dalla legge statale [legge 11 agosto 2003, n. 218, recante «Disciplina dell'attività di trasporto di viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus con conducente»] e delle competenze riservate alla legislazione regionale», violando così gli artt. 3, 41 e 117 Cost.;

c) «[o]ve, invece, il divieto di acquisire autobus usati trovasse la propria giustificazione nell'obiettivo di salvaguardare la sicurezza [...] e di tutelare l'ambiente [...], la norma regionale si porrebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, Cost., che riserva alla potestà esclusiva statale le materie della sicurezza (lett. h) e della tutela dell'ambiente (lett. s)».

2.– Dopo l'adozione dell'ordinanza di rimessione, la disposizione sottoposta all'esame di questa Corte è stata sostituita dalla legge della Regione Piemonte 3 agosto 2015, n. 20, recante «Modifica alla legge regionale 26 giugno 2006, n. 22 (Norme in materia di trasporto di viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus con conducente)».

Attualmente, l'art. 12, comma 3, della legge regionale n. 22 del 2006 stabilisce quanto segue: «Le imprese in possesso dell'autorizzazione rilasciata in un'altra Regione o da altro Stato membro dell'Unione europea, che esercitano l'attività di noleggio in Piemonte, devono utilizzare veicoli in possesso dei requisiti di cui al presente articolo».

Il 6 agosto 2015, giorno della pubblicazione della legge regionale n. 20 del 2015 nel Bollettino Ufficiale della Regione, la disposizione oggetto del giudizio di costituzionalità ha dunque cessato di produrre i suoi effetti.

Tale *ius superveniens* non impone la restituzione degli atti al giudice rimettente, essendo palese la sua ininfluenza nel giudizio a quo. Infatti, in base al principio *tempus regit actum*, alla stregua del quale si definiscono le condizioni di validità di un provvedimento amministrativo, la legittimità del diniego di nulla-osta va valutata in base alla norma vigente al momento della sua adozione.

Dunque, non è dubitabile la permanenza – nel giudizio a quo – della rilevanza della questione pendente davanti a questa Corte (sentenze n. 151 del 2014 e n. 90 del 2013).

3.– Nel merito, la seconda questione sollevata dal giudice rimettente è fondata.

Tale questione ha carattere misto, di competenza e di sostanza, in quanto il giudice a quo invoca congiuntamente gli artt. 3 e 41 Cost. e l'art. 117 Cost., essendo da intendere il riferimento a quest'ultima disposizione, alla luce degli argomenti spesi dal rimettente, come denuncia della lesione della competenza statale esclusiva in materia di «tutela della concorrenza».

Il nucleo della questione può essere sintetizzato nei seguenti termini: se la Regione, che è titolare di competenza legislativa residuale in materia di trasporto pubblico locale (di linea e non di linea: sentenza n. 452 del 2007), possa prevedere o meno – nell'esercizio di tale competenza – un limite all'iniziativa economica privata, in presenza della legge n. 218 del 2003.

L'art. 1 della legge n. 218 del 2003 stabilisce che «[l]'esercizio dell'attività di trasporto di viaggiatori su strada rientra nella sfera della libertà di iniziativa economica ai sensi dell'articolo 41 della Costituzione, cui possono essere imposti esclusivamente vincoli per esigenze di carattere sociale o prescrizioni finalizzate alla tutela della concorrenza secondo quanto previsto dalla legge 10 ottobre 1990, n. 287» (comma 1).

La stessa legge n. 218 del 2003 si propone di stabilire «i principi e le norme generali a tutela della concorrenza nell'ambito dell'attività di trasporto effettuata mediante servizi di noleggio di autobus con conducente, nel rispetto dei principi e dei contenuti normativi fissati dall'ordinamento comunitario» (comma 2), e, in particolare, di «garantire [...]:

a) la trasparenza del mercato, la concorrenza, la libertà di accesso delle imprese al mercato, nonché il libero esercizio dell'attività in riferimento alla libera circolazione delle persone;

b) la sicurezza dei viaggiatori trasportati, l'omogeneità dei requisiti professionali, la tutela delle condizioni di lavoro» (comma 4).

L'art. 4 della legge statuisce che, «[a]l fine di definire i contenuti e le modalità delle prestazioni che le imprese professionali esercenti l'attività di noleggio di autobus con conducente sono tenute a fornire ai committenti o ai sottoscrittori delle relative offerte, di subordinare l'effettivo esercizio al rispetto della regolamentazione comunitaria e nazionale in materia di rapporti di lavoro e di prestazioni di guida, di assicurare condizioni omogenee per l'inserimento sul mercato delle imprese nazionali e di quelle comunitarie, spetta alle regioni adottare propri atti legislativi o regolamentari che siano rispondenti ai criteri di tutela della libertà di concorrenza di cui alla presente legge» (comma 1). In particolare, «spetta alle regioni l'adozione di atti legislativi o regolamentari volti:

a) a stabilire le modalità per il rilascio delle autorizzazioni di cui all'articolo 5;

b) a fissare le modalità e le procedure per l'accertamento periodico della permanenza dei requisiti previsti dalle norme comunitarie e nazionali per lo svolgimento dell'attività di trasporto di viaggiatori su strada» (comma 2).

Il comma 3, poi, dispone che, «[p]er un quadro di riferimento complessivo sul numero e sulla distribuzione territoriale delle imprese professionali esercenti l'attività di noleggio di autobus con conducente, ai fini degli adempimenti e degli interventi da compiere a livello comunitario, le regioni istituiscono il registro regionale delle imprese esercenti l'attività di trasporto di viaggiatori mediante noleggio di autobus con conducente [...]».

Con la legge n. 218 del 2003, il legislatore statale ha dunque inteso definire il punto di equilibrio fra il libero esercizio dell'attività di trasporto e gli interessi pubblici interferenti con tale libertà (art. 1, comma 4, della legge n. 218 del 2003).

Il bilanciamento così operato – fra la libertà di iniziativa economica e gli altri interessi costituzionali –, costituendo espressione della potestà legislativa statale nella materia della «tutela della concorrenza», definisce un assetto degli interessi che il legislatore regionale non è legittimato ad alterare (sentenza n. 80 del 2006).

Questa Corte ha chiarito che «[l]'eventuale esigenza di contemperare la liberalizzazione del commercio con quelle di una maggiore tutela della salute, del lavoro, dell'ambiente e dei beni culturali deve essere intesa sempre in senso sistemico, complessivo e non frazionato (sentenze n. 85 del 2013 e n. 264 del 2012), all'esito di un bilanciamento che deve compiere il soggetto competente nelle materie implicate, le quali nella specie afferiscono ad ambiti di competenza statale, tenendo conto che la tutela della concorrenza, attesa la sua natura trasversale, assume carattere prevalente e funge, quindi, da limite alla disciplina che le Regioni possono dettare in forza della competenza in materia di commercio (sentenze n. 38 del 2013 e n. 299 del 2012) o in altre materie» (sentenza n. 165 del 2014).

In altre parole, la «tutela della concorrenza» «si attua anche attraverso la previsione e la correlata disciplina delle ipotesi in cui viene eccezionalmente consentito di apporre dei limiti all'esigenza di tendenziale massima liberalizzazione delle attività economiche» (sentenza n. 49 del 2014).

In questo contesto, i citati artt. 1 e 4 della legge n. 218 del 2003 devono essere intesi nel senso che, essendosi assunto il legislatore statale il compito di conciliare la libertà di iniziativa economica con l'esigenza di sicurezza dei viaggiatori (art. 1), le regioni sono abilitate a regolare gli oggetti indicati dalla stessa legge statale (art. 4) e, in generale, la gestione del servizio (sentenze n. 30 del 1998 e n. 135 del 1997), ma non possono introdurre, a carico delle imprese di trasporto aventi sede nel territorio regionale, limiti che, lungi dal rispettare i «criteri di tutela della libertà di concorrenza» fissati nella legge statale (art. 4, comma 1), penalizzerebbero gli operatori «interni», data l'assenza di delimitazioni territoriali delle autorizzazioni rilasciate nelle altre regioni (art. 5, comma 3).

Restringendo la libertà di esercizio dell'attività di noleggio bus con conducente – con l'imposizione del divieto di incremento del parco mezzi con autobus usati –, la norma regionale contestata non solo comporta maggiori oneri in capo alle imprese di trasporto aventi sede in Piemonte rispetto a quelle situate in altre regioni, ma è altresì idonea a produrre l'effetto (nel caso in cui l'impresa non abbia le maggiori risorse necessarie per comprare un autobus nuovo) di impedire irragionevolmente l'espansione dell'attività delle imprese stesse e, dunque, di limitare la concorrenza e con essa le possibilità di scelta da parte dei committenti (sentenze n. 47 del 2015 e n. 97 del 2014).

La previsione censurata eccede, dunque, i limiti entro i quali il legislatore regionale può disciplinare la materia, di sua competenza residuale, del trasporto pubblico locale, dato che fra tali limiti vi è quello del rispetto del bilanciamento operato dal legislatore statale nella materia trasversale e prevalente, ad esso affidata in via esclusiva, della «tutela della concorrenza».

Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 3, della legge della Regione Piemonte n. 22 del 2006, per violazione degli artt. 3, 41 e 117, secondo comma, lettera e), Cost.

4.– Restano assorbite la prima e la terza questione sollevate dal rimettente.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 3, della legge della Regione Piemonte 26 giugno 2006, n. 22 (Norme in materia di trasporto di viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus con conducente).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 gennaio 2016.

Marta CARTABIA, Presidente
Daria de PRETIS, Redattore
Gabriella Paola MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 17 febbraio 2016.

Sentenza: 27 gennaio 2016, n. 31

Materia: bilancio, finanze, contabilità pubblica

Parametri invocati: artt. 81, 117, 118, 119, 120 della Costituzione, anche in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), artt. 8, numero 1), 16, 75, 75-bis, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 103, 104, 107 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale del Trentino-Alto Adige);

art. 2, commi 106 e 108 della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizione per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2010), artt. 9, 10, 10-bis del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale) e degli artt. 2 e 4 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra gli atti legislativi statali e le leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento) come norme interposte.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regione Sicilia, Province autonome di Trento e di Bolzano

Oggetto: art. 7, comma 1 e comma 1-bis, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge 23 giugno 2014, n. 89.

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 7, commi 1 e 1-bis, del decreto legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge 23 giugno 2014, n. 89, nella parte in cui si applica alla Regione Sicilia. Estinzione del processo relativamente alla questione di legittimità costituzionale promosse dalle Province autonome di Trento e Bolzano.

Estensore nota: Matteo Boldrini

Sintesi

Con ricorsi distinti e differenti la Regione Sicilia e la Provincia autonoma di Bolzano hanno impugnato l'art. 7, commi 1 e 1-bis, del d.l. 66 del 2014, poi convertito con modificazioni dall'art. 1 della l. 89 del 23 giugno 2014, la Provincia di Trento il comma 1 dell'art. 7 del d.l. 66 del 2014 come convertito dalla l. 89 del 2014.

Le disposizioni impuginate prolungano l'applicabilità di quanto stabilito in materia di stabilizzazione finanziaria dalla legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2014) e dal decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148 oltre a stabilire che le maggiori entrate derivanti dal contrasto all'evasione siano riservate allo Stato e da esso utilizzate per la riduzione della pressione fiscale mediante la loro destinazione all'apposito fondo.

A giudizio dei ricorrenti le disposizioni impuginate introducono una riserva all'erario statale di maggior gettito di tributi che sarebbe in contrasto con l'assetto generale dei rapporti finanziari con lo Stato, in quanto viene disposta dal legislatore una forma di contribuzione finanziaria da parte della Regione e delle Province autonome ulteriore rispetto a quanto definito nello statuto e nelle relative norme di attuazione senza un preventivo accordo con esse.

Un maggior gettito che, inoltre, non deriva dall'applicazione di nuove imposte, ma solamente da un più efficiente recupero di imposte preesistenti.

Le Province autonome di Trento e di Bolzano, durante il giudizio, hanno raggiunto un accordo con lo Stato in materia di finanza pubblica e hanno pertanto, con accettazione da parte dello Stato, rinunciato ai propri ricorsi, diversamente da quanto fatto dalla Regione Sicilia che, nonostante abbia raggiunto un analogo accordo non ha invece rinunciato al ricorso.

A giudizio della Corte non vi sono dubbi che un maggior gettito derivante dalla lotta all'evasione fiscale non rappresenti una nuova imposta ma debba essere considerato come recupero di imposte preesistenti dovuto ad una più efficace tecnica di riscossione.

Inoltre la disposizione censurata, riferendosi ad un generico recupero di risorse finanziarie, senza stabilire su cosa si concentrerà la lotta all'evasione fiscale, sembra riferirsi anche al recupero di risorse derivanti da tributi riservati alla Regione, violando così la disposizioni costituzionali in materia di autonomia finanziaria della Regione Sicilia.

Per i motivi sopra elencati la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, commi 1 e 1-bis, del decreto legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge 23 giugno 2014, n. 89, nella parte in cui si applica alla Regione Sicilia e l'estinzione del processo relativamente alla questioni di legittimità costituzionale promosse dalle Province autonome di Trento e Bolzano.

Bilancio e contabilità pubblica - Riserva all'erario delle maggiori entrate derivanti dalle attività di contrasto all'evasione fiscale, ai fini della confluenza nei fondi per la riduzione della pressione fiscale e della copertura degli oneri conseguenti all'applicazione del d.l. n. 66 del 2014. - Decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 giugno 2014, n. 89 - art. 7, commi 1 e 1-bis. - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.8 del 24-2-2016)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 7, commi 1 e 1-bis, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 giugno 2014, n. 89, promossi dalle Province autonome di Bolzano e di Trento e dalla Regione siciliana con ricorsi notificati il 29-31 luglio, il 20 agosto e il 22 agosto 2014, depositati in cancelleria il 31 luglio, il 26 agosto e il 28 agosto 2014 e rispettivamente iscritti ai nn. 57, 65 e 66 del registro ricorsi 2014.

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

udito nell'udienza pubblica del 26 gennaio 2016 e nella camera di consiglio del 27 gennaio 2016 il Giudice relatore Giuliano Amato;

uditi l'avvocato Beatrice Fiandaca per la Regione siciliana e l'avvocato dello Stato Giovanni Palatiello per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– La Provincia autonoma di Bolzano (ricorso n. 57 del 2014), la Provincia autonoma di Trento (ricorso n. 65 del 2014) e la Regione siciliana (ricorso n. 66 del 2014) hanno promosso questioni di legittimità costituzionale di numerose disposizioni del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 giugno 2014, n. 89.

L'esame di questa Corte è qui limitato alle questioni relative ai commi 1 e 1-bis dell'art. 7 del richiamato decreto-legge, restando riservata a separate pronunce la decisione sulle altre questioni promosse dalle ricorrenti.

In particolare, l'art. 7 è impugnato, con riguardo al comma 1, da tutte le ricorrenti; con riguardo al comma 1-bis, dalla Provincia autonoma di Bolzano e dalla Regione siciliana.

1.1.– La disposizione di cui al comma 1, al primo periodo, fissa al 2013 il termine per l'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 2, comma 36, terzo e quarto periodo, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, con riferimento alla valutazione delle maggiori entrate della medesima annualità 2013 rispetto a quelle dell'anno precedente.

A loro volta, le disposizioni del richiamato art. 2 riservano allo Stato le maggiori entrate derivanti dall'attività di contrasto all'evasione fiscale.

Il secondo periodo del comma 1 dell'art. 7, invece, prevede che le maggiori entrate strutturali ed effettivamente incassate nel 2013, derivanti dal contrasto all'evasione fiscale e valutate, ai sensi del menzionato art. 2, comma 36, in 300 milioni di euro annui dal 2014, concorrano alla copertura degli oneri derivanti dallo stesso d.l. n. 66 del 2014, come convertito dalla l. n. 89 del 2014.

1.2.– Quanto al comma 1-bis dell'art. 7, esso riscrive in parte i commi 431 e 435 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2014), prolungandone l'applicabilità.

Anche tali commi introducono riserve all'erario di maggiori entrate derivanti dal contrasto all'evasione fiscale, destinandole al «Fondo per la riduzione della pressione fiscale».

In particolare, ai sensi della lettera a) del comma 1-bis si prevede che tale Fondo venga alimentato, tra l'altro, dall'ammontare di risorse espressamente qualificate come «permanenti» che, in sede di Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza, si stima di incassare non solo quali maggiori entrate rispetto alle previsioni iscritte nel bilancio dell'esercizio in corso, ma anche rispetto «a quelle effettivamente incassate nell'esercizio precedente» derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale, al netto di quelle derivanti dall'attività svolta da Regioni, Province e Comuni.

La lettera b) del comma 1-bis, invece, estende al 2015 la destinazione alla riduzione della pressione fiscale delle entrate incassate in un apposito capitolo, derivanti da misure straordinarie di contrasto dell'evasione fiscale e non computate nei saldi di finanza pubblica, mediante riassegnazione al predetto Fondo.

1.3.– Tutte le censure delle ricorrenti si incentrano, in sostanza, sul fatto che le disposizioni impuginate riserverebbero allo Stato le maggiori entrate da esse previste, in spregio ai requisiti statutariamente richiesti ai fini della legittimità di una simile riserva.

2.– In considerazione della parziale identità delle norme denunciate e delle censure proposte, i tre giudizi, come sopra delimitati, devono essere riuniti per essere trattati congiuntamente e decisi con un'unica pronuncia.

3.– Nelle more del giudizio, le Province autonome di Bolzano e di Trento hanno raggiunto con lo Stato un accordo in materia di finanza pubblica. Ne è seguita, da parte di tali ricorrenti, la rinuncia ai ricorsi.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, tramite l'Avvocatura generale dello Stato, ha dichiarato di accettare tali rinunce.

Pertanto, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'accettazione della rinuncia determina l'estinzione del processo in riferimento alle questioni di legittimità promosse dalla Provincia autonoma di Bolzano, con il ricorso n. 57 del 2014, limitatamente ai commi 1 e 1-bis dell'art. 7 del d.l. n. 66 del 2014; nonché in riferimento alle questioni promosse dalla Provincia autonoma di Trento, con il ricorso n. 65 del 2014, limitatamente al solo comma 1.

Nonostante abbia raggiunto un analogo accordo, la Regione siciliana non ha rinunciato al ricorso. Restano, dunque, da esaminare le questioni promosse dalla stessa Regione, con il ricorso n. 66 del 2014, limitatamente ai commi 1 e 1-bis dell'art. 7 del d.l. n. 66 del 2014.

4.– Ad avviso della ricorrente, i proventi previsti dai commi impugnati non costituirebbero una «nuova» entrata, ma un «recupero» di imposte spettanti alla Regione.

5.– Preliminarmente, devono essere esaminate le eccezioni di inammissibilità sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri.

5.1.– Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, il ricorso sarebbe in primo luogo inammissibile alla luce della clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 50-bis del d.l. n. 66 del 2014, ai sensi del quale «Le disposizioni del presente decreto si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano secondo le procedure previste dai rispettivi statuti e dalle relative norme di attuazione».

L'eccezione non è fondata.

In base alla giurisprudenza di questa Corte, infatti, la clausola di salvaguardia svolge una «funzione di generale limite» per l'applicazione delle norme statali ove queste siano in contrasto con gli statuti e le relative norme di attuazione e «Detta inapplicabilità esclude la fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale basate sulla violazione di tali parametri statutari» (ex plurimis, sentenza n. 241 del 2012); di conseguenza, l'eccezione non può essere accolta poiché essa «attiene, in realtà, non al preliminare profilo dell'ammissibilità della questione promossa, ma a quello, successivo, del merito della stessa» (sentenza n. 199 del 2014).

5.2.– Secondo la difesa statale, il ricorso sarebbe, altresì, inammissibile in quanto le disposizioni impugnate sarebbero espressione di un principio di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Neppure questa eccezione può essere accolta.

È bensì vero che, «di regola, i principi di coordinamento della finanza pubblica recati dalla legislazione statale si applicano anche ai soggetti ad autonomia speciale» (sentenza n. 77 del 2015), ma quand'anche, in ipotesi, alle disposizioni impugnate fosse riconosciuta una simile natura, «da tale qualificazione discenderebbe, semmai, l'infondatezza e non già l'inammissibilità del ricorso» (sentenza n. 176 del 2015).

5.3.– Ugualmente priva di fondamento è l'ulteriore eccezione di inammissibilità del ricorso per genericità delle censure.

La ricorrente, infatti, richiama correttamente il parametro costituzionale – l'art. 36 dello statuto regionale, in relazione all'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965 – e ne lamenta la violazione in ragione del fatto che le maggiori risorse derivanti dall'attività di contrasto all'evasione fiscale non costituirebbero entrate «nuove», ma mero «recupero» di imposte già spettanti alla Regione.

A ben vedere, dunque, «Il ricorso – ancorché conciso – rende [...] ben identificabili i termini delle questioni proposte, individuando le disposizioni impugnate, i parametri evocati e le ragioni dei dubbi di legittimità costituzionale» (sentenza n. 241 del 2012).

Di qui l'infondatezza di questa ulteriore eccezione.

6.– Il Presidente del Consiglio dei ministri invoca, altresì, la cessazione della materia del contendere, alla luce dell'Accordo in materia di finanza pubblica sottoscritto tra il Ministero dell'economia e delle finanze e il Presidente della Regione siciliana in data 9 giugno 2014, con il quale è stato definito il concorso della Regione al rispetto del patto di stabilità interno per il periodo 2014-2017.

Nonostante abbia raggiunto tale accordo, tuttavia, la Regione siciliana non ha rinunciato al ricorso; pertanto, non può essere dichiarata cessata la materia del contendere.

7.– Nel merito, la questione è fondata nei termini di seguito precisati.

Questa Corte ha escluso l'operatività di clausole di salvaguardia analoghe a quella di cui all'art. 50-bis del d.l. n. 66 del 2014, come convertito dalla l. n. 89 del 2014, ogniquale «il tenore letterale dei commi impugnati eccezionalmente dispone che essi siano immediatamente applicabili alla Regione siciliana» (sentenza n. 241 del 2012).

È bensì vero che gli impugnati commi 1 e 1-bis dell'art. 7 del d.l. n. 66 del 2014, non recano un esplicito riferimento all'attività di contrasto all'evasione fiscale posta in essere dall'agente della riscossione competente per la Sicilia; nondimeno, nessun dubbio può sussistere sul fatto che le somme recuperate dalla lotta all'evasione fiscale non costituiscono nuove entrate (sentenza n. 246 del 2015) e che tra esse rientrano anche quelle derivanti dall'attività svolta sul territorio siciliano dagli organismi competenti.

D'altra parte, questa Corte, nell'escludere che possa essere motivo di inammissibilità della questione la mancata indicazione, da parte della Regione siciliana, delle specifiche «maggiori entrate» che costituiscono proventi di tributi ad essa devoluti, ha sottolineato che «Nessuna incertezza, infatti, può sussistere in ordine all'oggetto del giudizio, sia perché le censure della Regione non possono che riferirsi alle entrate su cui essa abbia titolo; sia perché, a sua volta, è lo stesso comma 431 a far riferimento ad un generico “ammontare di risorse permanenti che [...] si stima di incassare quali maggiori entrate [...] derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale”, senza dunque indicare con precisione su quali ambiti si concentrerà la lotta all'evasione e se, di conseguenza, potrà incidere anche su entrate di spettanza regionale» (sentenza n. 246 del 2015).

Se dunque le censure della Regione siciliana non possono che riferirsi ad entrate ad essa spettanti, ne deriva che anche nel presente giudizio la clausola di cui all'art. 50-bis deve ritenersi inoperante; di conseguenza, «I commi impugnati [...] nella parte in cui riguardano tutti i tributi riscossi nel territorio siciliano non nominativamente attribuiti all'Erario dallo statuto, violano direttamente i parametri evocati con conseguente loro illegittimità costituzionale» (sentenza n. 241 del 2012).

8.– Restano assorbiti gli ulteriori motivi di censura.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse con i ricorsi indicati in epigrafe;

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, commi 1 e 1-bis, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 giugno 2014, n. 89, nella parte in cui si applica alla Regione siciliana;

2) dichiara estinto il processo relativamente alle questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Provincia autonoma di Bolzano, limitatamente all'art. 7, commi 1 e 1-bis, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara estinto il processo relativamente alle questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Provincia autonoma di Trento, limitatamente all'art. 7, comma 1, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 gennaio 2016.

Marta CARTABIA, Presidente
Giuliano AMATO, Redattore
Gabriella Paola MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 17 febbraio 2016.

Sentenza: 26 gennaio 2016, n. 37

Materia: pubblico impiego

Parametri invocati: articoli 3, 97 e 117, terzo comma, della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: articoli 2 e 4 della legge della Regione Puglia 14 novembre 2014, n. 47 (Norme in materia di organizzazione, riduzione della dotazione organica e della spesa del personale e attuazione del comma 529 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147)

Esito: - illegittimità costituzionale dell'articolo 4 della legge della Regione Puglia 14 novembre 2014, n. 47 (Norme in materia di organizzazione, riduzione della dotazione organica e della spesa del personale e attuazione del comma 529 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147); manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2 della medesima legge della Regione Puglia n. 47 del 2014

Estensore nota: Carla Paradiso

Sintesi:

il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto ricorso in via principale contro gli articoli 2 e 4 della legge della Regione Puglia 14 novembre 2014, n. 47 (Norme in materia di organizzazione, riduzione della dotazione organica e della spesa del personale e attuazione del comma 529 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147), lamentando la violazione degli articoli 3, 97 e 117, terzo comma, della Costituzione.

Secondo il ricorrente, l'articolo 2 della legge regionale impugnata – nel prevedere l'avvio di procedure di stabilizzazione per l'assunzione a tempo indeterminato di personale non dirigenziale che abbia maturato, entro la data del 31 dicembre 2015, i requisiti di cui al comma 529 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2014) e che risulti in servizio alla data di entrata in vigore della legge – si porrebbe in contrasto con la disposizione statale di cui è attuazione, poiché amplia la sfera dei destinatari.

Per gli stessi motivi viene impugnato l'articolo 4 della stessa legge regionale, secondo cui le discipline previste per la stabilizzazione del personale regionale debbono intendersi «*quali principi applicabili alle agenzie regionali, agli enti, all'Autorità di bacino e alle società in house della Regione Puglia*», poiché estendendo agli organismi appena indicati i principi dettati dalla norma statale esclusivamente per il personale regionale, si porrebbe in contrasto con il richiamato comma 529 dell'articolo 1 della legge n. 147 del 2013 e, perciò, violando l'articolo. 117, terzo comma, oltre che gli articoli 3 e 97 della Costituzione.

La questione di legittimità costituzionale relativa all'articolo 2 della legge regionale impugnata deve essere dichiarata manifestamente inammissibile per carenza di motivazione.

Secondo la Corte, dal ricorso, prospettato in termini sostanzialmente “auto-dimostrativi”, non emerge alcuna specifica e congrua indicazione circa le ragioni per le quali la disposizione impugnata eccederebbe, in contrasto con i parametri costituzionali evocati, dai limiti tracciati dal comma 529 dell'articolo 1 della legge n. 147 del 2013.

È, invece, fondata la questione relativa all'articolo 4, poiché la possibilità di applicare le procedure di stabilizzazione, oltre che al personale regionale, anche a quello delle agenzie regionali, degli enti, dell'Autorità di bacino e delle società in house della Regione Puglia, amplia la platea dei

fruttori che la disciplina statale di principio ha, invece, esclusivamente riferito all'apparato amministrativo delle Regioni ed al relativo personale.

Di conseguenza l'articolo 4 viene dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, restando assorbiti i motivi di ricorso riferiti ad ulteriori parametri.

Impiego pubblico - Procedure di stabilizzazione del personale non dirigenziale in servizio presso la Regione - Estensione ai dipendenti di agenzie regionali, enti, Autorita' di bacino e societa' in house. - Legge della Regione Puglia 14 novembre 2014, n. 47 (Norme in materia di organizzazione, riduzione della dotazione organica e della spesa del personale e attuazione del comma 529 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147), artt. 2 e 4. - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.9 del 2-3-2016)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 2 e 4 della legge della Regione Puglia 14 novembre 2014, n. 47 (Norme in materia di organizzazione, riduzione della dotazione organica e della spesa del personale e attuazione del comma 529 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 20-28 gennaio 2015, depositato in cancelleria il 27 gennaio 2015 ed iscritto al n. 17 del registro ricorsi 2015.

Visto l'atto di costituzione della Regione Puglia;

udito nell'udienza pubblica del 26 gennaio 2016 il Giudice relatore Paolo Grossi;

uditi l'avvocato dello Stato Paola Maria Zerman per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Ida Maria Dentamaro per la Regione Puglia.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto ricorso contro gli artt. 2 e 4 della legge della Regione Puglia 14 novembre 2014, n. 47 (Norme in materia di organizzazione, riduzione della dotazione organica e della spesa del personale e attuazione del comma 529 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147), per violazione degli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, della Costituzione.

Ad avviso del ricorrente, l'art. 2 della legge regionale – volta ad introdurre disposizioni in materia di stabilizzazione di personale regionale precario – risulterebbe in contrasto con la disposizione statale di cui è attuazione, vale a dire il comma 529 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2014), in quanto, rispetto a quest'ultima disposizione, ampliherebbe la «sfera dei destinatari».

Per i medesimi motivi (ampliamento della «sfera dei destinatari» della relativa disciplina) e con riferimento ai medesimi parametri, viene anche impugnato l'art. 4 della predetta legge regionale, secondo cui le norme di cui agli artt. 1, 2 e 3 della medesima legge debbono intendersi «quali principi applicabili alle agenzie regionali, agli enti, all'Autorità di bacino e alle società in house della Regione Puglia di cui alla deliberazione di Giunta regionale 5 maggio 2014, n. 810 e

alla legge regionale 20 maggio 2014, n. 22 (Riordino delle funzioni amministrative in materia di edilizia residenziale pubblica e sociale e riforma degli enti regionali operanti nel settore), costitutiva dell'«Agenzia ARCA».

Ciò in quanto il comma 529 dell'art. 1 della legge n. 147 del 2013 farebbe riferimento esclusivamente al personale regionale assunto con contratti a tempo determinato e con procedure ad evidenza pubblica.

2.– Va preliminarmente rilevato che, in data 18 dicembre 2015, è stata depositata nella cancelleria di questa Corte, a cura del difensore della resistente Regione Puglia, la deliberazione (n. 429 del 13 marzo 2015) con la quale la Giunta regionale ha determinato di costituirsi nel presente giudizio e di conferire il mandato al predetto difensore.

L'atto di costituzione in giudizio, debitamente corredato dalla procura speciale (sottoscritta dal Vice Presidente della Giunta), era stato, invece, depositato il 3 marzo 2015, entro il previsto termine.

Ne risulta che la delibera di costituzione in giudizio sia stata adottata successivamente al deposito dell'atto di costituzione nonché alla scadenza del termine utile per costituirsi.

Al riguardo, va rammentato che nella giurisprudenza di questa Corte si è, in passato, avuto modo di affermare che la costituzione in giudizio delle Regioni nei giudizi promossi dal Governo, presuppone – a pena di inammissibilità della costituzione stessa – la preventiva deliberazione della Giunta regionale, «secondo quanto previsto dall'art. 32, comma 2, della legge 11 marzo 1953, n. 87», al quale diversi statuti regionali si sono adeguati: nella competenza «ad autorizzare la promozione dei giudizi di costituzionalità» – si è affermato – «deve ritenersi compresa anche la deliberazione di costituirsi in tali giudizi, data la natura politica della valutazione che i due atti richiedono» (ex multis, ordinanza letta all'udienza del 25 maggio 2010 e relativa al giudizio deciso con la sentenza n. 225 del 2010).

Tale orientamento merita di essere riesaminato. L'art. 32, comma 2, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) evoca, infatti, espressamente il requisito della «previa deliberazione» della Giunta regionale solo come presupposto dell'iniziativa della Regione contro una legge statale – al pari, del resto, di quanto dispone l'art. 31, comma 3, della stessa legge, a proposito della «previa deliberazione» del Consiglio dei ministri per l'impugnativa di una legge regionale da parte del Governo (e come, del resto, conferma l'art. 2, comma 3, lettera d della legge 23 agosto 1988, n. 400, recante «Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri», diversamente da quanto, invece, prevede la successiva lettera g, a proposito delle «proposte di sollevare conflitti di attribuzione o di resistere nei confronti degli altri poteri dello Stato, delle regioni e delle provincie autonome», con indicazione da considerare, secondo il comma 4 dello stesso art. 2, «tassativa») – senza nulla precisare, così come neppure le norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, in ordine a «condizioni di ammissibilità» della costituzione in giudizio della stessa Regione quale parte resistente.

Del resto, l'art. 19 delle richiamate norme integrative richiede, al comma 1, per la costituzione in giudizio delle Regioni ricorrenti, il deposito della procura speciale con l'elezione del domicilio; e, al comma 3, per la costituzione in giudizio, senza specificazioni, della «parte convenuta», il deposito di una «memoria contenente le conclusioni e l'illustrazione delle stesse».

Considerato che, per principio generale, le disposizioni che prevedono nullità, preclusioni, inammissibilità e decadenze processuali si intendono assoggettate ad un regime di stretta legalità (anche, com'è ovvio, ai fini della più ampia tutela del contraddittorio, paradigmaticamente evocata, quale requisito necessario per «ogni processo», dall'art. 111, secondo comma, Cost.), non si può non rilevare che gli unici profili di legittimazione processuale che le richiamate norme espressamente richiedono per la «parte convenuta» riguardano i poteri di conferimento della procura speciale, senza necessità di evocare requisiti formali di diversa natura.

3.– La questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 2 della legge regionale impugnata deve essere dichiarata manifestamente inammissibile per carenza di motivazione.

Dal tenore del ricorso, prospettato in termini sostanzialmente “auto-dimostrativi”, non emerge, infatti, alcuna specifica e congrua indicazione circa le ragioni per le quali la disposizione impugnata eccederebbe, in contrasto con i parametri costituzionali evocati, dai limiti tracciati dal comma 529 dell'art. 1 della legge n. 147 del 2013.

Quest'ultimo, infatti, prevede soltanto che le Regioni che, «alla data dell'ultima ricognizione effettuata al 31 dicembre 2012», non si trovino in situazioni di eccedenza di personale rispetto alla dotazione organica – e che, come previsto, stiano assolvendo alle carenze di organico attraverso personale assunto con procedure ad evidenza pubblica, con contratti di lavoro a tempo determinato via via rinnovati o prorogati – possano procedere, con risorse proprie, alla stabilizzazione, a domanda, del «personale interessato» in possesso dei requisiti previsti dalla disposizione medesima.

In conformità a tale previsione – che il ricorrente assume rivestire i caratteri di disposizione di principio, dettata nell'esercizio della funzione statale di coordinamento della finanza pubblica –, la Regione Puglia, nell'esercitare, attraverso la norma impugnata, le proprie attribuzioni concorrenti, non ha fatto altro che “scandire”, sul piano squisitamente procedurale, modalità e termini di stabilizzazione del personale regionale in servizio alla data di entrata in vigore della legge, facendo espressamente salvi «i requisiti di cui al comma 529 dell'articolo 1 della L. 147/2013».

Il che rende del tutto oscura la ragione della censura e, dunque, inammissibile la questione proposta.

4.– È, invece, fondata la questione relativa all'art. 4, sollevata, tra l'altro, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

La possibilità di applicare le procedure di stabilizzazione, oltre che al personale regionale, anche a quello delle agenzie regionali, degli enti, dell'Autorità di bacino e delle società in house della Regione Puglia, per come individuati nella disposizione medesima, indiscutibilmente amplia la platea dei fruitori che la disciplina statale di principio ha, invece, esclusivamente riferito all'apparato amministrativo delle Regioni ed al relativo personale.

Né possono valere a giustificare la scelta normativa regionale i rilievi svolti dalla resistente nella memoria difensiva, secondo cui la lamentata “estensione” non sarebbe illegittima in quanto, per un verso, diretta al personale di organismi strumentali dell'«ente Regione» (con il quale questi avrebbero una «sostanziale immedesimazione») e, sotto altro profilo, in quanto adottata in una situazione rispetto alla quale non sussisterebbe contrasto con le funzioni di coordinamento della finanza pubblica, trovando, in ogni caso, applicazione i previsti «vincoli assunzionali» ed il rispetto dei «tetti di spesa per il personale previsti dalla vigente legislazione statale e regionale».

È, infatti, dirimente osservare, quanto al primo rilievo, che la semplice differenziazione soggettiva degli enti ai quali si riferisce il personale da stabilizzare è, di per sé, sufficiente a configurare la discrepanza della disposizione impugnata con la previsione statale di principio, evidentemente circoscritta al solo personale dell'ente territoriale; senza che le vicende del rapporto (“organico” o “funzionale” o quale che sia) tra le diverse figure soggettive coinvolte possano significativamente (o automaticamente) influenzare quelle dei rapporti di servizio che ciascun organismo stabilisce con il rispettivo personale.

Quanto al secondo rilievo, basterà osservare che l'illegittimità della scelta normativa regionale deriva direttamente e immediatamente dallo “sconfinamento” delle potestà legislative regionali rispetto a quanto previsto dalla norma statale di principio, senza che, nella valutazione, vengano implicati profili di intrinseca compatibilità, o incompatibilità, di quella scelta con la correlativa disciplina di programmazione finanziaria.

L'art. 4 impugnato deve, pertanto, essere dichiarato costituzionalmente illegittimo, restando assorbiti i motivi di ricorso riferiti ad ulteriori parametri.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Puglia 14 novembre 2014, n. 47 (Norme in materia di organizzazione, riduzione della dotazione organica e della spesa del personale e attuazione del comma 529 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147);

2) dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della medesima legge della Regione Puglia n. 47 del 2014, promossa, in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 gennaio 2016.

Marta CARTABIA, Presidente

Paolo GROSSI, Redattore

Gabriella Paola MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 25 febbraio 2016.

Sentenza :10 febbraio 2016, n. 38

Materia: governo del territorio e il coordinamento della finanza pubblica

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: artt. 47 e 117, secondo comma, lettera m), e terzo comma, della Costituzione.

Ricorrente: Presidente Consiglio Ministri

Oggetto: art. 1, comma 1, lettera c), della legge della Regione Puglia 5 dicembre 2014, n. 48, recante «Modifiche all'articolo 24 della legge regionale 7 marzo 2003, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2003 e bilancio pluriennale 2003-2005)»

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera c), della legge della Regione Puglia 5 dicembre 2014, n. 48, recante «Modifiche all'articolo 24 della legge regionale 7 marzo 2003, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2003 e bilancio pluriennale 2003-2005)»

Estensore: Francesca Casalotti

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 1, comma 1, lettera c), della l.r. Puglia 48/2014 in materia di utilizzo dei proventi delle alienazioni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, in riferimento agli artt. 47 e 117, secondo comma, lettera m), e terzo comma, della Costituzione.

Tale articolo aggiunge all'art. 24 della l.r. Puglia 7 marzo 2003, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2003 e bilancio pluriennale 2003-2005) il comma 1-bis, che prevede che “gli enti gestori che non versano in stato di dissesto finanziario possono, in deroga alla legge 24 dicembre 1993, n. 560 (Norme in materia di alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica), destinare una quota dei proventi delle alienazioni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica al pagamento di imposte gravanti sugli immobili di loro proprietà, al fine di rispettare il vincolo del pareggio di bilancio”.

Ad avviso del ricorrente, nel caso di specie, viene in rilievo l'art. 3, comma 1, lettera a), del d.l. 28 marzo 2014, n. 47 (Misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015), che stabilisce, tra l'altro, che “le risorse derivanti dalle alienazioni devono essere destinate esclusivamente a un programma straordinario di realizzazione o di acquisto di nuovi alloggi di edilizia residenziale pubblica e di manutenzione straordinaria del patrimonio esistente”.

In particolare, tale articolo nell'imporre la destinazione esclusiva dei proventi delle alienazioni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica al potenziamento o alla manutenzione straordinaria del patrimonio esistente, inciderebbe sulla determinazione dell'offerta minima di alloggi destinati ai ceti meno abbienti e costituirebbe, pertanto, espressione della potestà legislativa esclusiva dello Stato di determinare i livelli essenziali delle prestazioni in materia di edilizia residenziale pubblica, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.

La norme regionale impugnata, consentendo agli enti gestori che non versano in stato di dissesto finanziario, di destinare una quota dei proventi delle alienazioni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica al pagamento di imposte gravanti sugli immobili di loro proprietà, contrasterebbe con la norma statale assunta a parametro di riferimento e invaderebbe in tal modo la competenza esclusiva dello Stato, violando altresì l'art. 47 Cost.

Inoltre sarebbero violati l'art. 117, terzo comma, Cost., e segnatamente la competenza legislativa statale nelle materie del «governo del territorio» e il «coordinamento della finanza

pubblica», entrambe espressamente menzionate dal legislatore statale quali presupposti della disciplina dell'art. 3, comma 1, lettera a), del d.l. n. 47 del 2014.

La Regione Puglia si è costituita in giudizio eccependo in via preliminare, sotto diversi profili, l'inammissibilità delle questioni. Sotto questo profilo, ad avviso della Corte l'eccezione è solo parzialmente fondata.

Quanto alla prima censura, relativa alla violazione da parte dell'art. 3, comma 1, lettera a), del d.l. n. 47 del 2014, della potestà legislativa esclusiva dello Stato di determinare i livelli essenziali delle prestazioni in materia di edilizia residenziale pubblica, la Corte fa presente che il ricorso in via principale deve identificare esattamente la questione nei suoi termini normativi, indicando le norme costituzionali e ordinarie, nonché la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità, che costituisce oggetto della questione di costituzionalità (ex plurimis, sentenze n. 40 del 2007, n. 139 del 2006, n. 450 e n. 360 del 2005, n. 213 del 2003, n. 384 del 1999), ma deve, altresì, contenere una argomentazione di merito a sostegno della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale della legge (si vedano, oltre alle pronunce già citate, anche le sentenze n. 261 del 1995 e n. 85 del 1990).

La genericità e l'assertività delle censure implicano, di conseguenza, l'inammissibilità della questione (ex plurimis, sentenze n. 184 del 2012, n. 185, n. 129, n. 114 e n. 68 del 2011, n. 278 e n. 45 del 2010).

Nel caso di specie, in particolare, l'affermata lesione dell'art. 47 Cost. non è in alcun modo spiegata nel ricorso, nel quale non solo il parametro costituzionale è evocato in maniera generica ma non sono offerti argomenti di sorta idonei a far comprendere le ragioni per le quali la previsione costituzionale sarebbe violata.

Peraltro, sempre ad avviso della Corte, il ricorso non è sorretto da una motivazione idonea a fare comprendere il significato della censura proposta neppure nella parte in cui lamenta la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.

Anche in questo caso il ricorrente si limita ad affermare che la norma statale interposta, incidendo sull'offerta minima degli alloggi destinati ai ceti meno abbienti, interviene sui livelli essenziali delle prestazioni nella materia dell'edilizia residenziale pubblica, ma non offre alcun argomento, né generale né specifico, a supporto della sua affermazione e, di conseguenza, delle ragioni per le quali la norma regionale, nel prevedere la possibilità di una diversa destinazione dei proventi derivanti dalla vendita degli alloggi, interferirebbe con una competenza statale esclusiva.

Quanto appena esposto rende evidente la mancanza di una motivazione sufficiente anche a sostegno della censura con la quale il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta l'invasione della competenza concorrente dello Stato nella materia «governo del territorio», con violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. per mancanza degli argomenti utili a ritenere il «governo del territorio» la materia pertinente. Tale mancanza porta anche in questo caso a concludere per l'inammissibilità della censura.

L'ulteriore censura, con la quale il ricorrente lamenta che la norma impugnata interferisce con la potestà legislativa concorrente dello Stato in materia di «coordinamento della finanza pubblica» supera invece il vaglio di ammissibilità.

A tal proposito la Corte osserva che il ricorso, oltre a indicare, come visto, la norma interposta in grado di illustrare la pretesa illegittimità della disposizione impugnata mette in evidenza la natura esclusiva del vincolo di destinazione delle risorse derivanti dalle alienazioni degli alloggi impresso dal legislatore statale e la sua precipua funzionalizzazione alla realizzazione di un programma straordinario di edilizia residenziale pubblica.

Questi riferimenti, benché succinti, all'oggetto e alla ratio della norma interposta, considerata nella sua oggettiva sostanza, al di là della autoqualificazione legislativa, risultano di per se stessi evocativi della natura di scelta finanziaria di fondo della previsione statale, senza che a tali fini siano necessarie altre spiegazioni, e sono in grado, in questi stessi termini, di esprimere con sufficiente chiarezza il significato della censura formulata dal ricorrente, che si fonda sulla qualificazione della norma come afferente alla materia «coordinamento della finanza pubblica» e sulla sua violazione da parte della previsione regionale

Sotto questo profilo dunque si possono identificare nel ricorso gli elementi sufficienti per ritenere ammissibile la censura, ossia: i termini della questione proposta, la disposizione impugnata, i parametri evocati e le ragioni del dubbio di legittimità (sentenze n. 31 del 2016 e n. 176 del 2015).

Limitatamente a questo profilo, di conseguenza, l'impugnazione è ammissibile.

La Corte passa poi ad esaminare la fondatezza nel merito della questione proposta.

L'art. 3, comma 1, lettera a), del d.l. n. 47 del 2014, nell'imporre la destinazione esclusiva dei proventi delle alienazioni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica a un programma straordinario di realizzazione o di acquisto di nuovi alloggi e di manutenzione straordinaria del patrimonio esistente, esprime una scelta di politica nazionale di potenziamento del patrimonio di edilizia residenziale pubblica, diretta a fronteggiare l'emergenza abitativa e, al tempo stesso, la crisi del mercato delle costruzioni.

La circostanza che la norma si traduca, per gli enti pubblici ai quali il vincolo è imposto, in una prescrizione puntuale sull'uso delle risorse in oggetto non esclude, di per sé, il carattere di principio della norma stessa (da ultimo, nella sentenza n. 153 del 2015).

Riguardata dal punto di vista generale delle regole di finanza e contabilità pubblica, del resto, la previsione statale non è altro che espressione del generale principio secondo cui le dismissioni patrimoniali non possono essere impiegate per spese di natura corrente, fra le quali ricade anche il pagamento di oneri tributari, in considerazione del fatto che l'impiego dei proventi di alienazioni per spese correnti provoca un pregiudizio all'equilibrio finanziario e patrimoniale dell'ente che lo pratica, pari al valore della dismissione stessa. Sotto questo profilo la norma regionale impugnata, che consente agli enti di gestione di destinare parte dei proventi delle alienazioni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica al diverso fine del pagamento di imposte gravanti sugli immobili di loro proprietà, contrasta con il principio dettato dalla norma di riferimento e invade, in questo modo, la competenza concorrente dello Stato nella materia «coordinamento della finanza pubblica», violando l'art. 117, terzo comma, Cost. Con conseguente dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera c), della legge della Regione Puglia 5 dicembre 2014, n. 48, recante «Modifiche all'articolo 24 della legge regionale 7 marzo 2003, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2003 e bilancio pluriennale 2003-2005), in materia di utilizzo dei proventi delle alienazioni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica».

Edilizia residenziale pubblica - Possibilità, per gli enti gestori che non versano in stato di dissesto finanziario, di destinare una quota dei proventi delle alienazioni degli alloggi al pagamento di imposte gravanti sugli immobili di loro proprietà. - Legge della Regione Puglia 5 dicembre 2014, n. 48, recante «Modifiche all'articolo 24 della legge regionale 7 marzo 2003, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2003 e bilancio pluriennale 2003-2005), in materia di utilizzo dei proventi delle alienazioni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica», art. 1, comma 1, lettera c). - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.9 del 2-3-2016)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera c), della legge della Regione Puglia 5 dicembre 2014, n. 48, recante «Modifiche all'articolo 24 della legge regionale 7 marzo 2003, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2003 e bilancio pluriennale 2003-2005), in materia di utilizzo dei proventi delle alienazioni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 6-10 febbraio 2015, depositato in cancelleria il 10 febbraio 2015 ed iscritto al n. 22 del registro ricorsi 2015.

Visto l'atto di costituzione della Regione Puglia;

udito nell'udienza pubblica del 9 febbraio 2016 il Giudice relatore Daria de Pretis;

uditi l'avvocato dello Stato Stefano Varone per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Marcello Cecchetti per la Regione Puglia.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 1, comma 1, lettera c), della legge della Regione Puglia 5 dicembre 2014, n. 48, recante «Modifiche all'articolo 24 della legge regionale 7 marzo 2003, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2003 e bilancio pluriennale 2003-2005), in materia di utilizzo dei proventi delle alienazioni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica», in riferimento agli artt. 47 e 117, secondo comma, lettera m), e terzo comma, della Costituzione.

La norma impugnata aggiunge all'art. 24 della legge della Regione Puglia 7 marzo 2003, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2003 e bilancio pluriennale 2003-2005) il comma 1-bis, del seguente tenore: «Gli enti gestori che non versano in stato di dissesto finanziario possono, in deroga alla legge 24 dicembre 1993, n. 560 (Norme in materia di alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica), destinare una quota dei proventi delle alienazioni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica al pagamento di imposte gravanti sugli immobili di loro proprietà, al fine di rispettare il vincolo del pareggio di bilancio».

Il ricorrente assume quale norma di riferimento l'art. 3, comma 1, lettera a), del decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47 (Misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 maggio 2014, n. 80, che ha sostituito il comma 1 dell'art. 13 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133, con il seguente: «1.

In attuazione degli articoli 47 e 117, commi secondo, lettera m), e terzo della Costituzione, al fine di assicurare il coordinamento della finanza pubblica, i livelli essenziali delle prestazioni e favorire l'accesso alla proprietà dell'abitazione, entro il 30 giugno 2014, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, previa intesa della Conferenza unificata, di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, approvano con decreto le procedure di alienazione degli immobili di proprietà dei comuni, degli enti pubblici anche territoriali, nonché degli Istituti autonomi per le case popolari, comunque denominati, anche in deroga alle disposizioni procedurali previste dalla legge 24 dicembre 1993, n. 560.

Il suddetto decreto dovrà tenere conto anche della possibilità di favorire la dismissione degli alloggi nei condomini misti nei quali la proprietà pubblica è inferiore al 50 per cento oltre che in quelli inseriti in situazioni abitative estranee all'edilizia residenziale pubblica, al fine di conseguire una razionalizzazione del patrimonio e una riduzione degli oneri a carico della finanza locale.

Le risorse derivanti dalle alienazioni devono essere destinate esclusivamente a un programma straordinario di realizzazione o di acquisto di nuovi alloggi di edilizia residenziale pubblica e di manutenzione straordinaria del patrimonio esistente.».

Ad avviso del ricorrente, il citato art. 3, comma 1, lettera a), del d.l. n. 47 del 2014, nell'imporre la destinazione esclusiva dei proventi delle alienazioni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica al potenziamento o alla manutenzione straordinaria del patrimonio esistente, inciderebbe sulla determinazione dell'offerta minima di alloggi destinati ai ceti meno abbienti e costituirebbe pertanto espressione dell'esclusiva potestà legislativa dello Stato nella determinazione

dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di edilizia residenziale pubblica, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.

La norma regionale impugnata, consentendo agli enti gestori che non versano in stato di dissesto finanziario di destinare una quota dei proventi delle alienazioni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica al pagamento di imposte gravanti sugli immobili di loro proprietà, contrasterebbe con la norma statale assunta a parametro di riferimento e invaderebbe in tal modo la competenza esclusiva dello Stato, violando altresì l'art. 47 Cost.

Richiamando la stessa norma statale interposta, il ricorrente lamenta inoltre la violazione, da parte della norma regionale impugnata, dell'art. 117, terzo comma, Cost., e segnatamente della competenza legislativa statale nelle materie del «governo del territorio» e del «coordinamento della finanza pubblica», entrambe espressamente menzionate dal legislatore statale quali presupposti della disciplina dell'art. 3, comma 1, lettera a), del d.l. n. 47 del 2014.

2.– La Regione Puglia si è costituita in giudizio eccependo in via preliminare, sotto diversi profili, l'inammissibilità delle questioni.

L'eccezione è solo parzialmente fondata.

2.1. – Con la prima censura, il ricorrente espone che l'art. 3, comma 1, lettera a), del d.l. n. 47 del 2014, nella parte in cui stabilisce che «[l]e risorse derivanti dalle alienazioni devono essere destinate esclusivamente a un programma straordinario di realizzazione o di acquisto di nuovi alloggi di edilizia residenziale pubblica e di manutenzione straordinaria del patrimonio esistente», inciderebbe sulla determinazione dell'offerta minima di alloggi destinati ai ceti meno abbienti e rientrerebbe quindi nell'esclusiva potestà legislativa dello Stato di determinare i livelli essenziali delle prestazioni in materia di edilizia residenziale pubblica.

Sicché la norma regionale impugnata, consentendo invece agli enti gestori che non versano in stato di dissesto finanziario di destinare una quota di quei proventi al pagamento di imposte gravanti sugli immobili di loro proprietà, violerebbe gli artt. 47 e 117, secondo comma, lettera m), Cost., espressamente enunciati dal legislatore statale quale presupposto della disciplina contenuta nella norma assunta a parametro di riferimento.

Questa Corte ha più volte affermato che «il ricorso in via principale non solo deve identificare esattamente la questione nei suoi termini normativi, indicando le norme costituzionali e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione di costituzionalità (ex plurimis, sentenze n. 40 del 2007, n. 139 del 2006, n. 450 e n. 360 del 2005, n. 213 del 2003, n. 384 del 1999), ma deve, altresì, contenere una argomentazione di merito a sostegno della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale della legge (si vedano, oltre alle pronunce già citate, anche le sentenze n. 261 del 1995 e n. 85 del 1990), tenendo conto che l'esigenza di una adeguata motivazione a supporto della impugnativa si pone in termini perfino più pregnanti nei giudizi diretti rispetto a quelli incidentali (sentenze n. 139 del 2006 e n. 450 del 2005)» (sentenza n. 259 del 2014; nello stesso senso, anche sentenze n. 233, n. 218, n. 153, n. 142 e 82 del 2015, n. 36 del 2014 e n. 41 del 2013). La genericità e l'assertività delle censure implicano, di conseguenza, l'inammissibilità della questione (ex plurimis, sentenze n. 184 del 2012, n. 185, n. 129, n. 114 e n. 68 del 2011, n. 278 e n. 45 del 2010).

L'affermata lesione dell'art. 47 Cost. non è in alcun modo spiegata nel ricorso, nel quale non solo il parametro costituzionale è evocato in maniera generica ma non sono offerti argomenti di sorta idonei a far comprendere le ragioni per le quali la previsione costituzionale sarebbe violata.

Anche volendo ritenere la censura riferita al secondo comma dell'art. 47 Cost., nella parte in cui prevede che la Repubblica «[f]avorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione», la mancanza assoluta di motivazione sul punto impedisce comunque di comprendere il percorso logico attraverso il quale si potrebbe sostenere che la norma impugnata – che consente agli enti gestori di utilizzare una parte dei proventi derivanti dalla vendita degli alloggi di edilizia residenziale pubblica per pagare i tributi gravanti sugli immobili di loro proprietà – lede il fondamentale diritto sociale all'abitazione che la disposizione costituzionale mira a realizzare.

2.2.– Il ricorso non è sorretto da una motivazione idonea a fare comprendere il significato della censura proposta neppure nella parte in cui lamenta la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.

Anche in questo caso il ricorrente si limita ad affermare che la norma statale interposta, incidendo sull'offerta minima degli alloggi destinati ai ceti meno abbienti, interviene sui livelli essenziali delle prestazioni nella materia dell'edilizia residenziale pubblica, ma non offre alcun argomento, né generale né specifico, a supporto della sua affermazione e, di conseguenza, delle ragioni per le quali la norma regionale, nel prevedere la possibilità di una diversa destinazione dei proventi derivanti dalla vendita degli alloggi, interferirebbe con una competenza statale esclusiva.

Non contribuisce a offrire una motivazione minimamente adeguata a sorreggere la censura nemmeno il richiamo all'incipit del citato art. 3, comma 1, lettera a), del d.l. n. 47 del 2014, ove è precisato che la norma costituisce «attuazione degli articoli 47 e 117, commi secondo, lettera m), e terzo della Costituzione, al fine di assicurare il coordinamento della finanza pubblica, i livelli essenziali delle prestazioni e favorire l'accesso alla proprietà dell'abitazione».

La qualificazione legislativa della materia di afferenza di una determinata previsione, così come non assume rilievo, secondo costante giurisprudenza di questa Corte, per individuare l'effettivo ambito materiale al quale vanno ascritte le disposizioni oggetto di censura – la cui natura va desunta dalla loro oggettiva sostanza e non dalla qualificazione che ne dà il testo nel quale sono inserite (ex plurimis, sentenze n. 203 del 2012, n. 207 del 2010, n. 1 del 2008, n. 169 del 2007, n. 447 del 2006, n. 406 e n. 29 del 1995) –, alla stessa maniera non può offrire, in quanto priva di carattere precettivo e vincolante, e in assenza di altri profili di contesto concorrenti, elementi argomentativi rilevanti, idonei a compensare l'assenza di una pur minima motivazione del vizio contestato.

2.3.– Quanto appena esposto rende evidente la mancanza di una motivazione sufficiente anche a sostegno della censura con la quale il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta l'invasione della competenza concorrente dello Stato nella materia «governo del territorio», con violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.: in assenza di argomenti utili a individuare nel «governo del territorio» la materia pertinente, l'impugnazione risulta fondata, ancora una volta, esclusivamente sulla qualificazione conferita dal legislatore alla norma interposta.

L'assenza nel ricorso di indicazioni di sorta sulle ragioni per le quali di questa materia effettivamente si tratterebbe e sul perché la legge impugnata eccederebbe i limiti della potestà concorrente regionale, unitamente all'impossibilità di desumere tali ragioni altrimenti, nel contesto dell'impugnazione, porta anche in questo caso a concludere per l'inammissibilità della censura.

2.4.– L'ulteriore censura, con la quale il ricorrente lamenta che la norma impugnata interferisce con la potestà legislativa concorrente dello Stato in materia di «coordinamento della finanza pubblica» supera invece il vaglio di ammissibilità.

Si deve escludere innanzitutto che la circostanza di avere, il ricorrente, lamentato contestualmente la violazione delle competenze statali in materia di «governo del territorio» e di «coordinamento della finanza pubblica» determini un'inscindibilità delle censure idonea a produrne a sua volta l'inammissibilità. Come la stessa Regione riconosce, le norme costituzionali invocate dallo Stato fanno riferimento ad ambiti materiali nettamente distinti.

A questi ambiti possono e devono quindi essere distintamente ricondotte le violazioni lamentate, senza che, ai fini dell'ammissibilità dell'impugnazione, sia necessario dare conto del rapporto tra le due violazioni, le quali, proprio in quanto distinte, vanno considerate come tali, sia ai fini dell'ammissibilità, che ai fini della fondatezza.

Per quanto riguarda dunque questa residua censura, di violazione delle competenze statali in materia di «coordinamento della finanza pubblica», si deve osservare che il ricorso, oltre a indicare, come visto, la norma interposta in grado di illustrare la pretesa illegittimità della disposizione impugnata (sulla necessità di questa specificazione ai fini dell'ammissibilità della questione, ex plurimis, sentenze n. 312, n. 266 e n. 250 del 2013, n. 365 del 2006), mette in evidenza la natura

esclusiva del vincolo di destinazione delle risorse derivanti dalle alienazioni degli alloggi impresso dal legislatore statale e la sua precipua funzionalizzazione alla realizzazione di un programma straordinario di edilizia residenziale pubblica.

Questi riferimenti, benché succinti, all'oggetto e alla ratio della norma interposta, considerata nella sua oggettiva sostanza, al di là della autoqualificazione legislativa, risultano di per se stessi evocativi della natura di scelta finanziaria di fondo della previsione statale, senza che a tali fini siano necessarie altre spiegazioni, e sono in grado, in questi stessi termini, di esprimere con sufficiente chiarezza il significato della censura formulata dal ricorrente, che si fonda sulla qualificazione della norma come afferente alla materia «coordinamento della finanza pubblica» e sulla sua violazione da parte della previsione regionale.

Sotto questo profilo dunque si possono identificare nel ricorso, per quanto molto conciso, gli elementi sufficienti per ritenere ammissibile la censura, ossia: i termini della questione proposta, la disposizione impugnata, i parametri evocati e le ragioni del dubbio di legittimità (sentenze n. 31 del 2016 e n. 176 del 2015), che sta appunto nel preteso contrasto fra il vincolo di esclusività di destinazione dei proventi fissato nella legge statale e la possibilità di un'eccezione a tale vincolo introdotta dalla legge regionale.

Limitatamente al profilo indicato, di conseguenza, l'impugnazione è ammissibile.

3.– Per la parte in cui è ammissibile, la questione è fondata nel merito.

L'art. 3, comma 1, lettera a), del d.l. n. 47 del 2014, nell'imporre la destinazione esclusiva dei proventi delle alienazioni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica a un programma straordinario di realizzazione o di acquisto di nuovi alloggi e di manutenzione straordinaria del patrimonio esistente, esprime una scelta di politica nazionale di potenziamento del patrimonio di edilizia residenziale pubblica, diretta a fronteggiare l'emergenza abitativa e, al tempo stesso, la crisi del mercato delle costruzioni.

Si tratta di una scelta che, nell'ambito di un più ampio disegno di politica economica nazionale delineato dal legislatore, mira a finanziare il programma straordinario di edilizia residenziale attraverso piani di alienazioni che privilegiano, come dispone lo stesso art. 3, comma 1, lettera a), la «possibilità di favorire la dismissione degli alloggi nei condomini misti nei quali la proprietà pubblica è inferiore al 50 per cento oltre che in quelli inseriti in situazioni abitative estranee all'edilizia residenziale pubblica, al fine di conseguire una razionalizzazione del patrimonio e una riduzione degli oneri a carico della finanza locale», quindi al fine di conseguire un altro obiettivo generale di finanza pubblica.

Il vincolo di destinazione esclusiva stabilito dalla norma va considerato pertanto come l'espressione di un principio fondamentale nella materia del «coordinamento della finanza pubblica», con il quale il legislatore statale ha inteso stabilire una regola generale di uso uniforme delle risorse disponibili provenienti dalle alienazioni immobiliari.

La circostanza che la norma si traduca, per gli enti pubblici ai quali il vincolo è imposto, in una prescrizione puntuale sull'uso delle risorse in oggetto non esclude, di per sé, il carattere di principio della norma stessa.

Come questa Corte ha ripetutamente affermato (da ultimo, nella sentenza n. 153 del 2015), possono essere ricondotte nell'ambito dei principi di coordinamento della finanza pubblica anche «norme puntuali adottate dal legislatore per realizzare in concreto la finalità del coordinamento finanziario, che per sua natura eccede le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali» (sentenza n. 237 del 2009; in precedenza, nello stesso senso, sentenza n. 417 del 2005), giacché «il finalismo» insito in tale genere di disposizioni esclude che possa invocarsi «la logica della norma di dettaglio» (sentenza n. 205 del 2013).

Coerentemente con questa ricostruzione finalistica del coordinamento, che può essere perseguito anche tramite norme finanziarie che non si limitino a porre un obiettivo di riequilibrio della finanza pubblica, ma prescrivano le specifiche modalità per il suo perseguimento, questa Corte ha affermato che «la specificità delle prescrizioni, di per sé, neppure può escludere il carattere di principio di una norma, qualora essa risulti legata al principio stesso da un evidente rapporto di

coesistenzialità e di necessaria integrazione (sentenze n. 237 del 2009 e n. 430 del 2007)» (sentenza n. 16 del 2010).

Anche nella norma statale in esame è individuabile un rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione tra prescrizione puntuale e principio, giacché, una volta assunto dal legislatore l'obiettivo generale di potenziare il patrimonio di edilizia residenziale pubblica attraverso la vendita di determinati beni, l'imposizione del vincolo di destinazione specifica dei proventi della vendita all'acquisizione di nuovi alloggi o alla manutenzione di quelli esistenti appare mezzo necessario al suo raggiungimento (ex plurimis, sentenze n. 205 e n. 63 del 2013, in fattispecie nelle quali è stato riconosciuto carattere di principio a norme che imprimono vincoli di destinazione alla riduzione del debito pubblico di risorse derivanti da dismissioni patrimoniali).

Riguardata dal punto di vista generale delle regole di finanza e contabilità pubblica, del resto, la previsione statale non è altro che espressione del generale principio secondo cui le dismissioni patrimoniali non possono essere impiegate per spese di natura corrente, fra le quali ricade anche il pagamento di oneri tributari.

Infatti, l'impiego dei proventi di alienazioni per spese correnti provoca un pregiudizio all'equilibrio finanziario e patrimoniale dell'ente che lo pratica, pari al valore della dismissione stessa.

Per tutte le ragioni esposte, dunque, la norma regionale impugnata, che consente agli enti di gestione di destinare parte dei proventi delle alienazioni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica al diverso fine del pagamento di imposte gravanti sugli immobili di loro proprietà, contrasta con il principio dettato dalla norma di riferimento e invade, in questo modo, la competenza concorrente dello Stato nella materia «coordinamento della finanza pubblica», violando l'art. 117, terzo comma, Cost.

4.– Va conseguentemente dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera c), della legge della Regione Puglia 5 dicembre 2014, n. 48, recante «Modifiche all'articolo 24 della legge regionale 7 marzo 2003, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2003 e bilancio pluriennale 2003-2005), in materia di utilizzo dei proventi delle alienazioni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica».

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera c), della legge della Regione Puglia 5 dicembre 2014, n. 48, recante «Modifiche all'articolo 24 della legge regionale 7 marzo 2003, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2003 e bilancio pluriennale 2003-2005), in materia di utilizzo dei proventi delle alienazioni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 febbraio 2016.

Alessandro CRISCUOLO, Presidente
Daria de PRETIS, Redattore
Gabriella Paola MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 25 febbraio 2016.

Sentenza: 26 gennaio 2016, n. 39

Materia: commercio

Parametri invocati: art. 117, primo e secondo comma, lettera e), Cost.; direttiva 12 dicembre 2006, n. 2006/123/CE (Direttiva del Parlamento e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno). Decreto-legge 6 dicembre 2001, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2001, n. 214 come norma interposta.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 7, comma 1, 8, comma 4, 11, 13 e 17, comma 1, della legge della Regione Marche 17 novembre 2014, n. 29. (Modifiche alla legge regionale 10 novembre 2009, n. 27 "Testo unico in materia di commercio", alla legge regionale 11 luglio 2006, n. 9 "Testo unico delle norme regionali in materia di turismo" e alla legge regionale 29 aprile 2008, n. 8 "Interventi di sostegno e promozione del commercio equo e solidale").

Esito: 1) non fondatezza della questione di legittimità costituzionale promossa, in riferimento all'art. 117, primo comma della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei Ministri, degli artt. 11 e 17, comma uno, della legge della Regione Marche 17 novembre 2014, n. 29. (Modifiche alla legge regionale 10 novembre 2009, n. 27 "Testo unico in materia di commercio", alla legge regionale 11 luglio 2006, n. 9 "Testo unico delle norme regionali in materia di turismo" e alla legge regionale 29 aprile 2008, n. 8 "Interventi di sostegno e promozione del commercio equo e solidale"), e dell'art. 7 comma due e tre, della legge della Regione Marche 13 aprile 2015, n. 16 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2015 e pluriennale 2015-2017 della Regione. Legge finanziaria 2015" e alla legge regionale 30 dicembre 2014, n. 37 "Bilancio di previsione per l'anno 2015 ed adozione del bilancio pluriennale per il triennio 2015/2017").

2) cessazione della materia del contendere della questione di legittimità degli artt. 7, comma 1, 8, comma 4, e 13 della legge n. 29 del 2014 della Regione Marche.

Estensore nota: Matteo Boldrini

Sintesi

Il Presidente del Consiglio dei Ministri ha sollevato questioni di legittimità costituzionale in riferimento all'art. 117, primo e secondo comma, lettera e), degli artt. 7, comma 1, 8, comma 4, 11, 13 e 17, comma 1, della legge della Regione Marche 17 novembre 2014, n. 29. (Modifiche alla legge regionale 10 novembre 2009, n. 27 "Testo unico in materia di commercio", alla legge regionale 11 luglio 2006, n. 9 "Testo unico delle norme regionali in materia di turismo" e alla legge regionale 29 aprile 2008, n. 8 "Interventi di sostegno e promozione del commercio equo e solidale").

Gli artt. 7, comma 1, 8, comma 4, e 13 introducono all'interno della normativa regionale la tipologia di struttura commerciale definita "parco commerciale" non prevista dal livello statale dettandone completamente la disciplina, mentre gli artt. 11 e 17, comma 1, stabiliscono che in relazione alle previsioni per il rilascio di autorizzazioni commerciali e per le definizioni dei criteri e delle modalità per l'apertura, il trasferimento e l'ampliamento di un esercizio di vendita della stampa quotidiana e periodica, siano sentite le organizzazioni delle imprese del commercio, del turismo e dei servizi maggiormente rappresentative a livello regionale, le organizzazioni dei

consumatori iscritte al registro regionale, nonché le organizzazioni dei lavoratori maggiormente rappresentative.

A giudizio del ricorrente le disposizioni impugnate, disciplinando agli artt. 7, 8 e 13 la nuova figura del “parco commerciale”, introdurrebbero limitazioni non consentite alla concorrenza, violando in questo modo quanto stabilito dalla direttiva 12 dicembre 2006, n. 2006/123/CE e quanto stabilito dall’art. 117, secondo comma, lettera e), riguardante la competenza esclusiva dello Stato per quanto riguarda la tutela della concorrenza.

Una ulteriore violazione della direttiva 2006/123/CE e dell’art. 117 della Costituzione vi sarebbe poi agli artt. 11 e 17, i quali, prevedendo il concorso delle organizzazioni delle imprese del commercio, del turismo e dei servizi maggiormente rappresentativi a livello regionale nella procedura per il rilascio delle autorizzazioni e nella definizione dei criteri e delle modalità per l’apertura, il trasferimento e l’ampliamento di vendita della stampa quotidiana e periodica, contrasterebbero con l’art. 14 della citata direttiva che esplicitamente vieta il coinvolgimento, diretto o indiretto, di operatori concorrenti nel rilascio delle autorizzazioni o nell’adozione di altre decisioni delle autorità competenti.

Successivamente alla proposizione del ricorso tuttavia la Regione Marche è intervenuta nuovamente attraverso la legge 13 aprile 2015, n. 16 (Disposizioni di aggiornamento della legislazione regionale.

Modifiche alla legge regionale 30 dicembre 2014, n. 36 “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2015 e pluriennale 2015/2017 della Regione.

Legge finanziaria 2015” e alla legge regionale 30 dicembre 2014, n. 37 “Bilancio di previsione per l’anno 2015 ed adozione del bilancio pluriennale per il triennio 2015/2017”) proprio al fine, esplicitato nella relazione alla proposta di legge, di provocare la cessazione della materia del contendere.

Il nuovo intervento normativo ha eliminato, mediante abrogazione degli artt. 7, 8 e 13, la figura dei parchi commerciali e ha modificato agli artt. 11 e 17, il concorso delle associazioni di categoria nel rilascio delle autorizzazioni.

La Corte ritiene che, avendo la novella legislativa eliminato la disciplina della tipologia di esercizio commerciale definita “parco commerciale” e mancando qualsiasi applicazione concreta della disciplina previgente, deve essere dichiarata la cessazione della materia del contendere in relazione alla questione di legittimità costituzionale degli artt. 7, comma 1, 8, comma 4 e 13. Ad una conclusione diversa giunge invece in relazione agli articoli 11 e 17, comma una.

La soluzione introdotta dal legislatore regionale non è, a giudizio della Corte, idonea a ritenere soddisfatte le pretese del ricorrente e quindi non può essere dichiarata la cessazione della materia del contendere.

Nel merito la questione di costituzionalità sollevata dal Presidente del Consiglio non è fondata.

A giudizio della Corte l’avvicinarsi nella legislazione regionale di formule diverse si innesta su una costante volontà del legislatore regionale di circoscrivere la partecipazione delle organizzazioni collettive alla sola fase istruttoria dei procedimenti generali volti alla determinazione dei criteri per la pianificazione della rete degli esercizi commerciali, al fine di consentire che siano raccolte tutte le informazioni che potranno poi essere utili nella fase di deliberazione delle singole autorizzazioni.

La previsione del coinvolgimento delle parti sociali riguarda quindi solamente i procedimenti a carattere generale, non prefigurando in nessun modo la possibilità che i soggetti indicati possano interferire con le determinazioni spettanti alle autorità competenti in ordine delle singole domande di autorizzazione.

Per i motivi sopra indicati la Corte dichiara la cessazione della materia del contendere della questione di legittimità costituzionale degli artt. 7, 8 e 13 e non fondata la questione di costituzionalità degli artt. 11 e 17 della legge della Regione Marche 29 del 2014.

Commercio - Definizione e disciplina di una nuova tipologia di esercizio commerciale denominata "parco commerciale" - Condizioni, criteri e procedure per il rilascio delle relative autorizzazioni. - Legge della Regione Marche 17 novembre 2014, n. 29 (Modifiche alla legge regionale 10 novembre 2009, n. 27 "Testo unico in materia di commercio", alla legge regionale 11 luglio 2006, n. 9 "Testo unico delle norme regionali in materia di turismo", e alla legge regionale 29 aprile 2008, n. 8 "Interventi di sostegno e promozione del commercio equo e solidale"), artt. 7, comma 1, 8, comma 4, 11, 13 e 17, comma 1; legge della Regione Marche 13 aprile 2015, n. 16 (Disposizioni di aggiornamento della legislazione regionale. Modifiche alla legge regionale 30 dicembre 2014, n. 36 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2015 e pluriennale 2015/2017 della Regione. Legge finanziaria 2015" e alla legge regionale 30 dicembre 2014, n. 37 "Bilancio di previsione per l'anno 2015 ed adozione del bilancio pluriennale per il triennio 2015/2017"), art. 7, commi 2 e 3. - (GU 1^a Serie Speciale - Corte Costituzionale n.9 del 2-3-2016)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 7, comma 1, 8, comma 4, 11, 13 e 17, comma 1, della legge della Regione Marche 17 novembre 2014, n. 29 (Modifiche alla legge regionale 10 novembre 2009, n. 27 "Testo unico in materia di commercio", alla legge regionale 11 luglio 2006, n. 9 "Testo unico delle norme regionali in materia di turismo", e alla legge regionale 29 aprile 2008, n. 8 "Interventi di sostegno e promozione del commercio equo e solidale"), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 23-27 gennaio 2015, depositato in cancelleria il 2 febbraio 2015 ed iscritto al n. 19 del registro ricorsi 2015.

Visto l'atto di costituzione della Regione Marche;

udito nell'udienza pubblica del 26 gennaio 2016 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi l'avvocato dello Stato Giovanni Palatiello per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Stefano Grassi per la Regione Marche.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con ricorso iscritto al n. 19 del registro ricorsi 2015, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, ai sensi dell'art. 127 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 7, comma 1, 8, comma 4, e 13 della legge della Regione Marche 17 novembre 2014, n. 29 (Modifiche alla legge regionale 10 novembre 2009, n. 27 "Testo unico in materia di commercio", alla legge regionale 11 luglio 2006, n. 9 "Testo unico delle norme regionali in materia di turismo" e alla legge regionale 29 aprile 2008, n. 8 "Interventi di sostegno e promozione del commercio equo e solidale"), per violazione dell'art. 117, primo comma e secondo comma, lettera e) Cost., e degli artt. 11 e 17, comma 1, della medesima legge regionale, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.

1.1.– Con il primo motivo di ricorso, l'Avvocatura generale dello Stato lamenta che le disposizioni regionali censurate, introducendo la definizione di una nuova tipologia di struttura commerciale denominata "parco commerciale" (artt. 7, comma 1, e 8, comma 4) e dettandone la disciplina (art. 13), contrasterebbero con l'art. 4, lettera g), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15

marzo 1997, n. 59), il quale contiene una definizione di “centro commerciale” che non include i parchi commerciali, e con l’art. 31, comma 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l’equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, attuativo della direttiva 12 dicembre 2006, n. 2006/123/CE (Direttiva del Parlamento e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno), nella parte in cui introducono limitazioni non consentite all’esercizio dell’attività commerciale.

Ciò inciderebbe, secondo il ricorrente, sulla materia della «tutela della concorrenza», riservata, al fine di assicurare una disciplina uniforme su tutto il territorio nazionale, alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, e determinerebbe la violazione dell’art. 117, primo comma e secondo comma, lettera e), Cost.

1.2.– Con il secondo motivo di ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri censura gli artt. 11 e 17, comma 1, della legge reg. Marche n. 29 del 2014, i quali condizionano al parere delle organizzazioni delle imprese del commercio, del turismo e dei servizi maggiormente rappresentative a livello regionale, delle associazioni dei consumatori iscritte al registro regionale, nonché delle organizzazioni dei lavoratori del settore maggiormente rappresentative a livello regionale, la previsione, da parte del Comune, di condizioni, procedure e criteri per il rilascio delle autorizzazioni (art. 11) e la definizione dei criteri e delle modalità per l’apertura, il trasferimento e l’ampliamento di vendita della stampa quotidiana e periodica, anche a carattere stagionale (art. 17, comma 1).

L’inclusione dell’inciso, rispettivamente, nel primo articolo, «sentite» e, nel secondo articolo, «previo parere» delle indicate organizzazioni rappresentative contrasterebbe, secondo il ricorrente, con l’art. 14, numero 6), della citata direttiva n. 2006/123/CE, la quale vieta «il coinvolgimento diretto o indiretto di operatori concorrenti, anche in seno agli organi consultivi, ai fini del rilascio di autorizzazioni o ai fini dell’adozione di altre decisioni delle autorità competenti, ad eccezione degli organismi o ordini e delle associazioni professionali o di altre organizzazioni che agiscono in qualità di autorità competente».

Di qui discenderebbe, secondo il ricorrente, la prospettata violazione dell’art. 117, primo comma, Cost.

2.– In via preliminare deve osservarsi che, successivamente alla proposizione del ricorso, la Regione Marche ha approvato la legge 13 aprile 2015, n. 16 (Disposizioni di aggiornamento della legislazione regionale).

Modifiche alla legge regionale 30 dicembre 2014, n. 36 “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2015 e pluriennale 2015/2017 della Regione.

Legge finanziaria 2015” e alla legge regionale 30 dicembre 2014, n. 37 “Bilancio di previsione per l’anno 2015 ed adozione del bilancio pluriennale per il triennio 2015/2017”), modificando le disposizioni censurate al fine, come esplicitato nella relazione alla proposta di legge, di provocare la cessazione della materia del contendere.

In particolare, l’art. 7 della legge regionale sopravvenuta ha abrogato esplicitamente, al suo comma 5, lettere c), d) ed e), gli artt. 7, comma 1, 8, comma 4, e 13, della legge regionale n. 29 del 2014; ed ha abrogato tacitamente, ai suoi commi 2 e 3, gli artt. 11 e 17, comma 1, della medesima legge, sostituendo rispettivamente gli incisi «sentite» e «previo parere» con la formula «a seguito di confronto con» le organizzazioni rappresentative già individuate dalla disciplina regionale previgente.

Occorre, dunque, stabilire se la sopravvenienza legislativa in esame, abrogando e modificando le disposizioni regionali censurate, determini la cessazione della materia del contendere.

Secondo il costante orientamento di questa Corte, per addivenire a tale esito, devono congiuntamente verificarsi due condizioni: che la sopravvenuta abrogazione o modificazione delle norme censurate possa ritenersi soddisfattiva della pretesa avanzata con il ricorso, e che le norme

abrogate o modificate non abbiano ricevuto, medio tempore, applicazione (ex plurimis, sentenze n. 149 e n. 32 del 2015, n. 165 del 2014).

2.1.– Con riferimento al primo motivo del ricorso, lo *ius superveniens*, incidendo specificamente sulle disposizioni oggetto della questione di legittimità costituzionale, deve ritenersi satisfattivo delle ragioni del ricorrente.

La novella legislativa, infatti, ha abrogato le disposizioni che implicavano l'introduzione della tipologia di esercizio commerciale definita "parco commerciale", ogni riferimento a tale tipologia, nonché la sua disciplina.

Anche la seconda condizione può ritenersi soddisfatta.

A sostegno della mancata attuazione delle norme sospettate di illegittimità costituzionale milita il breve lasso temporale intercorso tra le due discipline, essendo le disposizioni introdotte con la legge regionale n. 29 del 2014 entrate in vigore il 28 novembre 2014, e l'art. 7, comma 5, della legge regionale n. 16 del 2015, che ne ha dichiarato esplicitamente l'abrogazione, il 14 aprile 2015.

Inoltre, il contenuto delle disposizioni censurate e ora abrogate non era di automatica e immediata applicazione, essendo le prime due (artt. 7, comma 1, e 8, comma 4) di carattere definitorio, e necessitando la terza (art. 13) di ulteriori sviluppi normativi per poter essere implementata.

Il regolamento di attuazione è stato poi approvato il 2 marzo 2015 – Regolamento regionale 2 marzo 2015, n. 1 (Disciplina delle attività di commercio in sede fissa, in attuazione del Titolo II, Capo I, della legge regionale 10 novembre 2009, n. 27, recante Testo unico in materia di commercio) –, pubblicato nel Bollettino Ufficiale regionale il successivo 12 marzo ed entrato in vigore al termine del consueto periodo di *vacatio legis*.

Pertanto, il tempo in cui le disposizioni censurate avrebbero potuto avere medio tempore applicazione è fortemente limitato, essendo ricompreso tra il 27 marzo 2015 (data di entrata in vigore del regolamento) e il 14 aprile 2015 (data di entrata in vigore della novella legislativa).

Deve essere, di conseguenza, dichiarata la cessazione della materia del contendere in relazione alla questione di legittimità costituzionale degli artt. 7, comma 1, 8, comma 4, e 13 della legge regionale impugnata.

2.2.– A una conclusione diversa deve, invece, giungersi con riferimento al secondo motivo di ricorso.

Gli artt. 11 e 17, comma 1, della legge regionale n. 29 del 2014 sono stati abrogati tacitamente dalla legge regionale n. 16 del 2015, attraverso una modifica del testo.

In sostituzione degli incisi, rispettivamente, nel primo articolo, «sentite» e, nel secondo articolo, «previo parere», predicati nei confronti delle elencate organizzazioni rappresentative, la legge regionale n. 16 del 2015 ha introdotto l'inciso «a seguito di confronto con» le medesime.

Tale modifica, per quanto innovativa, non è tuttavia idonea a ritenere soddisfatte le pretese del ricorrente.

La censura dell'Avvocatura generale dello Stato muove dalla considerazione che condizionare al parere delle organizzazioni delle imprese del commercio, del turismo e dei servizi maggiormente rappresentative a livello regionale, delle associazioni dei consumatori iscritte al registro regionale, nonché delle organizzazioni dei lavoratori del settore maggiormente rappresentative a livello regionale, le previsioni per il rilascio delle autorizzazioni (art. 11) e la definizione dei criteri e delle modalità per l'apertura, il trasferimento e l'ampliamento di un esercizio di vendita della stampa quotidiana e periodica, anche a carattere stagionale (art. 17, comma 1), contrasti con l'art. 14, numero 6), della già citata direttiva n. 2006/123/CE, il quale vieta «il coinvolgimento diretto o indiretto di operatori concorrenti, anche in seno agli organi consultivi, ai fini del rilascio di autorizzazioni o ai fini dell'adozione di altre decisioni delle autorità competenti, ad eccezione degli organismi o ordini e delle associazioni professionali o di altre organizzazioni che agiscono in qualità di autorità competente».

A prescindere, al momento, da ogni valutazione sulla fondatezza della censura, essa è volta a escludere ogni forma di coinvolgimento delle organizzazioni indicate.

Il legislatore regionale non ha, dunque, soddisfatto le pretese avanzate dal ricorrente, considerato che, sia pure in forma di mero «confronto», permane il coinvolgimento delle organizzazioni elencate nei procedimenti disciplinati dalla legge.

Non può, pertanto, essere dichiarata la cessazione della materia del contendere con riferimento alla questione sollevata nei confronti degli artt. 11 e 17, comma 1, della legge regionale n. 29 del 2014 (ex plurimis, sentenze n. 219 e n. 178 del 2013).

3.– Occorre, invece, procedere alla estensione della questione prospettata dal ricorso in riferimento agli artt. 11 e 17, comma 1, della legge regionale n. 29 del 2014 anche nei confronti del sopravvenuto art. 7, commi 2 e 3, della legge regionale n. 16 del 2015.

La disposizione sopravvenuta, per quanto non del tutto sovrapponibile a quella modificata – dato che il «confronto» con le organizzazioni rappresentative costituisce un'ipotesi di coinvolgimento mitigata rispetto al «previo parere» –, presenta una portata precettiva paragonabile alla prima sotto il profilo della potenziale lesività dei principi costituzionali invocati dal ricorrente.

Il vizio lamentato nei confronti della prima colpisce, dunque, anche la seconda nonostante la variazione normativa intervenuta.

D'altra parte, considerato il diverso ambito temporale di efficacia delle due leggi – essendo la prima rimasta in vigore dal 18 novembre 2014 al 14 aprile 2015, e la seconda a partire dal 14 aprile 2015 –, occorre che lo scrutinio di legittimità costituzionale investa tanto la disposizione originaria, quanto quella sopravvenuta, nel testo sostitutivo (sentenza n. 21 del 2016).

4.– Ancora in via preliminare, devono essere esaminate le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla resistente in riferimento al secondo motivo di ricorso.

Secondo la Regione resistente, le disposizioni censurate sostituiscono formulazioni del tutto analoghe già contenute nella legge regionale precedente.

Inoltre, la partecipazione, prevista nelle disposizioni censurate, dei soggetti collettivi mira a un loro allineamento, da questo punto di vista, all'art. 2, comma 1, della medesima legge regionale, articolo non sottoposto all'odierno giudizio di costituzionalità.

Entrambe le eccezioni non sono fondate.

In primo luogo, la mancata impugnazione di una disposizione poi riprodotta, in forma analoga o addirittura identica, da una legge successiva non può di per sé essere motivo di inammissibilità della questione, non trovando applicazione nel processo costituzionale l'istituto dell'acquiescenza (ex plurimis, sentenze n. 215 e n. 124 del 2015, n. 139 del 2013, n. 71 del 2012 e n. 187 del 2011).

In secondo luogo, sebbene l'integrazione dei soggetti coinvolti sia volto a un allineamento all'art. 2, comma 1, della legge regionale n. 27 del 2009, come modificato dalla legge regionale n. 29 del 2014, che introduce il riferimento alle organizzazioni indicate, tuttavia non può non considerarsi la diversità dei contenuti normativi delle due disposizioni.

L'art. 2, comma 1, prevede che siano sentite le indicate organizzazioni, dalla Giunta regionale, al fine di adottare, previo parere della competente Commissione assembleare, uno o più regolamenti per l'attuazione della legge sul commercio.

I censurati artt. 11 e 17, comma 1, prevedono, invece, che il Comune definisca le procedure per il rilascio delle autorizzazioni e determini i criteri e le modalità per l'apertura, il trasferimento e l'ampliamento dell'esercizio, «sentite» le indicate organizzazioni (nella formulazione censurata direttamente) e «a seguito di confronto con» le indicate organizzazioni (nella formulazione successiva).

Il primo articolo riguarda dunque un procedimento normativo, mentre gli altri disciplinano procedimenti amministrativi, che ben possono richiedere diverse forme e limiti alla partecipazione dei soggetti interessati.

4.1.– La Regione Marche eccepisce, inoltre, l’inammissibilità della questione per carenza argomentativa in punto di motivazione, essendosi il ricorrente limitato, nella prospettazione della questione, a riportare, mettendoli a raffronto, i testi delle due norme regionali e l’art. 14, numero 6) della direttiva comunitaria, invocato quale parametro interposto, senza spiegare la presunta riconducibilità delle suddette organizzazioni alla categoria degli «operatori concorrenti» di cui alla direttiva comunitaria, affermandone, dunque, apoditticamente il contrasto.

L’eccezione non è fondata.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, nel ricorso e successivamente nella memoria depositata il 5 gennaio 2016, ha chiarito i motivi del gravame e ha illustrato le ragioni per le quali le disposizioni impugnate violerebbero i parametri invocati.

In particolare, il ricorrente precisa che il divieto di coinvolgimento, diretto o indiretto, di operatori concorrenti, previsto dalla direttiva comunitaria, include le organizzazioni delle imprese del commercio, del turismo e dei servizi maggiormente rappresentative a livello regionale, le quali, «inserendosi in un processo decisionale volto all’emanazione di atti ad efficacia generale ed astratta [...], potrebbero sfruttare la funzione consultiva loro assegnata per incrementare il proprio livello di rappresentatività sul territorio regionale, plasmando a proprio favore i criteri e le altre condizioni necessarie al rilascio dell’autorizzazione», e così escludere, «in capo agli altri operatori concorrenti, che non abbiano esercitato la funzione consultiva de qua in quanto non altrettanto rappresentativi, la possibilità stessa di accedere al servizio».

Ad analoga conclusione giunge poi il ricorrente in riferimento alle associazioni dei consumatori iscritte al registro regionale e alle organizzazioni dei lavoratori del settore maggiormente rappresentative a livello regionale, il cui coinvolgimento nell’esercizio della funzione consultiva dovrebbe essere escluso, attraverso una lettura a contrario del secondo periodo dell’art. 14, numero 6), secondo la quale «tale divieto non riguarda la consultazione di organismi quali le camere di commercio o le parti sociali su questioni diverse dalle singole domande di autorizzazione né la consultazione del grande pubblico».

Le censure prospettate, dunque, risultano sufficientemente motivate e i parametri invocati adeguatamente specificati e illustrati.

5.– Nel merito, la questione non è fondata nei termini di seguito specificati.

Le disposizioni censurate prevedono che, «sentite» (secondo la formulazione introdotta con legge regionale n. 29 del 2014) e «a seguito di confronto con» (secondo la formulazione introdotta con legge regionale n. 16 del 2015) le organizzazioni delle imprese del commercio, del turismo e dei servizi maggiormente rappresentative a livello regionale, le associazioni dei consumatori iscritte al registro regionale, nonché le organizzazioni dei lavoratori del settore maggiormente rappresentative a livello regionale, il Comune, sulla base di quanto stabilito nel regolamento attuativo, definisce le condizioni, le procedure e i criteri per il rilascio delle autorizzazioni (con riferimento alle medie strutture di vendita), e i criteri e le modalità per l’apertura, il trasferimento e l’ampliamento dell’esercizio di vendita della stampa quotidiana e periodica.

La violazione dell’art. 117, primo comma, Cost., deriverebbe, secondo il ricorrente, dal contrasto con l’art. 14, numero 6), della direttiva n. 2006/123/CE, il quale vieta «il coinvolgimento diretto o indiretto di operatori concorrenti, anche in seno agli organi consultivi, ai fini del rilascio di autorizzazioni o ai fini dell’adozione di altre decisioni delle autorità competenti, ad eccezione degli organismi o ordini e delle associazioni professionali o di altre organizzazioni che agiscono in qualità di autorità competente; tale divieto non riguarda la consultazione di organismi quali le camere di commercio o le parti sociali su questioni diverse dalle singole domande di autorizzazione né la consultazione del grande pubblico».

5.1.– Come questa Corte ha avuto modo di affermare (sentenze n. 98 del 2013 e n. 291 del 2012), la direttiva n. 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno, persegue, in via prioritaria, finalità di massima liberalizzazione delle attività economiche.

In conformità a tale obiettivo si pone il suo art. 14, che, attraverso espliciti divieti, circoscrive l'ambito dei regimi di autorizzazione, per evitare che gli stati membri introducano requisiti che rendano più gravosa la procedura di avvio degli esercizi commerciali.

La liberalizzazione nell'esercizio delle attività commerciali è recepita come principio dell'ordinamento nazionale (sentenza n. 165 del 2014) e, come questa Corte ha chiarito (sentenze n. 200 del 2012, n. 247 e n. 152 del 2010, n. 167 del 2009 e n. 388 del 1992), «prelude a una razionalizzazione della regolazione, che elimini, da un lato, gli ostacoli al libero esercizio dell'attività economica che si rivelino inutili o sproporzionati e, dall'altro, mantenga le normative necessarie a garantire che le dinamiche economiche non si svolgano in contrasto con l'utilità sociale».

La libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio, infatti, deve avvenire senza limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura, esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso, l'ambiente urbano, e dei beni culturali (art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011).

Alla luce del quadro normativo comunitario e nazionale, quindi, è precluso al legislatore regionale prevedere requisiti ulteriori rispetto a quelli ammessi dalle discipline comunitaria e statale, trattandosi di regolamentazione normativa riconducibile alla materia «tutela della concorrenza» (ex plurimis, sentenze n. 165 e n. 104 del 2014, n. 98 del 2013), di competenza legislativa esclusiva dello Stato.

5.2.– Nel caso di specie, tuttavia, la legge della Regione Marche non ha inteso introdurre requisiti ulteriori al rilascio dell'autorizzazione, ma piuttosto stabilire la necessità, per la determinazione della procedura di autorizzazione, di un preventivo confronto con le organizzazioni rappresentative.

L'avvicinarsi, nella legislazione regionale, di formule diverse (da «previa concertazione» nella legge regionale del 2009, a «previo parere» nella legge regionale del 2014, fino a «a seguito di confronto con» nella legge regionale del 2015) si innesta su una costante volontà del legislatore regionale di circoscrivere la partecipazione delle organizzazioni collettive alla sola fase istruttoria dei procedimenti generali volti alla determinazione dei criteri per la pianificazione della rete degli esercizi commerciali.

Ciò al fine di consentire che siano raccolte tutte le informazioni che potranno poi essere utili nella successiva fase di deliberazione delle singole autorizzazioni, così contribuendo in termini di qualità del risultato, in ossequio ai principi-cardine del processo amministrativo, quali la trasparenza e la partecipazione dei soggetti interessati.

Non v'è dubbio che la previsione del coinvolgimento delle parti sociali riguardi i soli procedimenti generali, dato che le disposizioni impugnate si riferiscono all'attività dei Comuni volte a definire «le condizioni, le procedure e i criteri per il rilascio delle autorizzazioni» (art. 11) ovvero «i criteri e le modalità per l'apertura, il trasferimento e l'ampliamento dell'esercizio di vendita della stampa quotidiana e periodica» (art. 17, comma 1).

In nessun modo la legge regionale prefigura la possibilità che i soggetti indicati possano interferire, invece, con le determinazioni spettanti alle autorità competenti in ordine alle singole domande di autorizzazione; ciò che sarebbe vietato dall'art. 14, numero 6), della direttiva comunitaria n. 2006/123/CE.

Così interpretata, la previsione regionale non introduce, dunque, alcuna ulteriore limitazione all'accesso all'esercizio dell'attività commerciale, né si pone in contrasto con il divieto disposto dalla citata direttiva comunitaria.

Non si ravvisa, dunque, alcuna violazione dei vincoli comunitari che, ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost., il legislatore regionale, al pari di quello statale, è tenuto ad osservare.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale promossa, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe, degli artt. 11 e 17, comma 1, della legge della Regione Marche 17 novembre 2014, n. 29 (Modifiche alla legge regionale 10 novembre 2009, n. 27 "Testo unico in materia di commercio", alla legge regionale 11 luglio 2006, n. 9 "Testo unico delle norme regionali in materia di turismo" e alla legge regionale 29 aprile 2008, n. 8 "Interventi di sostegno e promozione del commercio equo e solidale"), e dell'art. 7, commi 2 e 3, della legge della Regione Marche 13 aprile 2015, n. 16 (Disposizioni di aggiornamento della legislazione regionale.

Modifiche alla legge regionale 30 dicembre 2014, n. 36 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2015 e pluriennale 2015/2017 della Regione.

Legge finanziaria 2015" e alla legge regionale 30 dicembre 2014, n. 37 "Bilancio di previsione per l'anno 2015 ed adozione del bilancio pluriennale per il triennio 2015/2017");

2) dichiara la cessazione della materia del contendere della questione di legittimità costituzionale degli artt. 7, comma 1, 8, comma 4, e 13, della legge della Regione Marche n. 29 del 2014, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 gennaio 2016.

Marta CARTABIA, Presidente e Redattore
Gabriella Paola MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 25 febbraio 2016.

Sentenza: 10 febbraio 2016, n. 40

Materia: finanza pubblica

Parametri invocati: artt. 81, ultimo comma, e 119 della Costituzione; artt.36 e 43 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n.455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n.2; art.2, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n.1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria)

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regione Sicilia

Oggetto: artt.46, commi 1, 2 e 3, e 47, commi da 1 a 7, del decreto-legge 24 aprile 2014, n.66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, dall'art.1, comma 1, della legge 23 giugno 2014, n.89

Esito: inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale degli artt.46, commi 1 e 2, e 47, commi da 1 a 3 e da 5 a 7 del d.l. n.66 del 2004; non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale degli artt.46, commi 1, 2 e 3, e 47, comma 4 del d.l. n.66 del 2004.

Estensore nota: Angela Li Serra

Sintesi:

Secondo la Regione Sicilia i commi 1, 2 e 3 dell'art.46 del decreto-legge 24 aprile 2014, n.66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale) metterebbero in crisi il raggiungimento dell'equilibrio finanziario del bilancio regionale, oltre ad essere stati adottati senza alcuna preventiva intesa, in violazione del principio di leale collaborazione fra Stato e Regioni.

In particolare, il comma 2 ha ridefinito, per le Regioni speciali e le Province autonome, l'obiettivo del patto di stabilità, e ha aggiunto ulteriori oneri a carico della Regione Sicilia, elevando il contributo a 222 milioni di euro per l'anno 2014 e a 311 milioni di euro per il triennio 2015-2017.

Il comma 3, invece, dispone un altro concorso delle autonomie speciali alla finanza pubblica, onerando ulteriormente la Regione Sicilia di circa 194 milioni di euro per il 2014 e di circa 32 milioni di euro per il triennio 2015-2017.

La ricorrente, poi, adduce che i commi da 1 a 7, dell'art.47 del d.l. n.66 del 2014, nel prevedere che il mancato versamento del contributo alla finanza pubblica ordinariamente a carico delle province e città metropolitane venga recuperato dall'Agenzia delle entrate a valere sui versamenti per imposte sull'assicurazione contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore, violerebbero l'art.36 dello Statuto siciliano e l'art.2, comma 1, delle relative norme di attuazione, in quanto i proventi di tale imposta, in Sicilia, spettano alla Regione.

La Corte ha dichiarato l'inammissibilità del ricorso rispetto all'art.46, commi 1 e 2, del d.l. n.66 del 2014, per incertezza ed oscurità della censura, per la parte in cui si asserisce la violazione degli artt.81, ultimo comma, e 119 Cost., nonché dell'art.36 dello statuto siciliano e dell'art.2, primo comma, del d.P.R. n.1074 del 1965.

La Corte ritiene, altresì, inammissibili le censure rivolte ai commi da 1 a 3 e da 5 a 7 all'art.47 del d.l. n.66 del 2014 per genericità; infatti, non è rinvenibile alcuna, benché minima, illustrazione dei profili di contrasto di tali disposizioni con i parametri costituzionali e statutari evocati.

La Corte costituzionale, richiamando la sua giurisprudenza (sent. n.238 del 2015) ritiene non fondata la questione di legittimità costituzionale sull'art.46, commi 1 e 2, del d.l. n.66 del 2014, per

il profilo di violazione dello statuto di autonomia siciliano, in quanto prevederebbe una misura di finanza pubblica senza previa intesa con la Regione.

Ciò, sul presupposto per cui, di regola i principi di coordinamento della finanza pubblica recati dalla legislazione statale si applicano anche ai soggetti ad autonomia speciale.

Non fondate sono, anche, le questioni proposte avverso l'art.46, comma 3, del d.l. n.66 del 2014; giacché, in un contesto di grave crisi economica, il legislatore, nella determinazione delle modalità del concorso delle autonomie speciali alle manovre di finanza pubblica, può discostarsi dal modello consensualistico prefigurato dall'art.27 della legge n.42 del 2009, fermo restando il necessario rispetto della sovraordinata fonte statutaria.

Non fondate, infine, sono le questioni proposte avverso l'art.47, comma 4, del d.l. n.66 del 2014; la Corte, richiamando la sent. n.67 del 2015, ritiene che l'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore spetta alla Regione, nella misura in cui la stessa provveda con propria normativa a dare attuazione alla legislazione statale, nel rispetto della sua autonomia speciale.

La regione Sicilia ha adottato la legge regionale 5 dicembre 2013 n.21 (Disposizioni finanziarie urgenti per l'anno 2013. Disposizioni varie) con la quale ha attribuito alle proprie Province l'imposta.

E poiché la legge regionale ha attribuito all'imposta in questione il carattere di tributo proprio derivato delle Province, è realizzato il presupposto che legittima il meccanismo di recupero previsto dalla norma impugnata, della cui applicazione nei suoi confronti la Regione non può dolersi.

Bilancio e contabilità pubblica - Concorso delle autonomie speciali alla riduzione della spesa pubblica, con oneri specifici a carico della Regione siciliana - Recupero, ad opera dell'Agenzia delle entrate, del mancato versamento, da parte di Province e Città metropolitane, del contributo posto a loro carico. - Decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 giugno 2014, n. 89 - artt. 46, commi 1, 2 e 3, e 47, commi da 1 a 7. - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.9 del 2-3-2016)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 46, commi 1, 2 e 3, e 47, commi da 1 a 7, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 giugno 2014, n. 89, promosso dalla Regione siciliana con ricorso notificato il 22 agosto 2014, depositato in cancelleria il 28 agosto 2014 ed iscritto al n. 66 del registro ricorsi 2014.

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

udito nell'udienza pubblica del 9 febbraio 2016 il Giudice relatore Nicolò Zanon;

uditi l'avvocato Beatrice Fiandaca per la Regione siciliana e l'avvocato dello Stato Stefano Varone per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– La Regione siciliana ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 46, commi 1, 2 e 3, e 47, commi da 1 a 7, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 23 giugno 2014, n. 89.

La ricorrente sottolinea che l’art. 46, comma 2, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, ha ridefinito, per le Regioni speciali e le Province autonome, l’obiettivo del patto di stabilità, e ha aggiunto – a modifica della disciplina dettata dall’art. 1, comma 454, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2013) – ulteriori oneri a carico della Regione, elevandone il contributo a 222 milioni di euro per l’anno 2014 e a 311 milioni di euro per il triennio 2015-2017.

Così facendo, la disposizione impugnata e il comma 1 dell’art. 46 avrebbero violato gli artt. 8 (rectius: 81), ultimo comma, e 119 della Costituzione, nonché gli artt. 36 e 43 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, e 2, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria).

Tali ulteriori oneri, infatti, metterebbero in crisi il raggiungimento dell’equilibrio finanziario del bilancio regionale, oltre ad essere stati adottati senza alcuna preventiva intesa, in violazione del principio di leale collaborazione fra Stato e Regione.

Gli stessi vizi inficerebbero il comma 3 del citato art. 46, il quale – nel modificare l’art. 1, comma 526, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2014) – dispone un altro concorso delle autonomie speciali alla finanza pubblica, onerando ulteriormente la Regione siciliana di circa 194 milioni di euro per il 2014 e di circa 132 milioni di euro per il triennio 2015-2017.

I commi da 1 a 7 dell’art. 47, infine, nel prevedere che il mancato versamento, da parte di Province e Città metropolitane, del contributo alla finanza pubblica posto a loro carico venga recuperato dall’Agenzia delle entrate a valere sui versamenti per imposte sull’assicurazione contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore, violerebbero l’art. 36 dello statuto siciliano e l’art. 2, primo comma, delle relative norme di attuazione, in quanto i proventi di tale imposta, in Sicilia, spettano alla Regione.

2.– Riservata a separate pronunce la decisione sulle altre questioni promosse dalla ricorrente con il medesimo ricorso, va preliminarmente rilevato che le disposizioni impugnate sono state modificate nella pendenza del giudizio dinnanzi a questa Corte.

Infatti, l’art. 46, comma 2, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito (e qui impugnato), recava modifica all’art. 1, comma 454, lettera d), della legge n. 228 del 2012, e quest’ultima disposizione è stata ulteriormente modificata dall’art. 1, comma 415, lettera b), della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015), che ha esteso temporalmente, fino all’anno 2018, il contributo imposto alle autonomie speciali.

A sua volta, l’art. 1, comma 526, della legge n. 147 del 2013, modificato dall’art. 46, comma 3, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito (impugnato nel presente giudizio), è stato ulteriormente modificato dall’art. 1, comma 416, lettere a) e b), della legge n. 190 del 2014, che ha esteso il concorso ulteriore delle autonomie speciali anche all’anno 2018.

Entrambe le modifiche sono state autonomamente impugnate dalla Regione siciliana con ricorsi distinti e successivi a quello ora in esame.

Lo scrutinio di questa Corte deve pertanto limitarsi al contenuto precettivo delle disposizioni impugnate in questa sede, senza necessità di valutare il trasferimento delle attuali questioni di legittimità costituzionale alle modifiche normative sopravvenute (da ultimo, sentenze n. 239 e n. 77 del 2015).

Quanto all’art. 47 del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, il testo originario era stato già modificato, prima della proposizione del ricorso della Regione siciliana – che dunque ha già tenuto

conto della novella – dal decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 agosto 2014, n. 114.

Successivamente alla proposizione del ricorso, ulteriori modifiche sono state disposte dall'articolo 1, comma 451, della legge n. 190 del 2014.

In particolare, la lettera a) del comma appena citato ha modificato il comma 1 dell'art. 47 del d.l. 66 del 2014, come convertito, estendendo l'orizzonte temporale del contributo alla finanza pubblica all'anno 2018.

La lettera b) del medesimo comma 451 ha modificato la lettera c) del comma 2 dell'art. 47 del d.l. 66 del 2014, come convertito, anche in tal caso estendendo all'anno 2018 la riduzione di spesa ivi prevista.

La ricorrente non ha autonomamente impugnato le due disposizioni di modifica, sicché va verificata la necessità del trasferimento a queste ultime delle questioni di legittimità costituzionale proposte sulle norme originarie.

Questa Corte ha ripetutamente affermato che, in caso di *ius superveniens*, la questione di legittimità costituzionale deve essere trasferita quando la disposizione impugnata sia stata modificata marginalmente (sentenza n. 30 del 2012), senza che ne sia conseguita l'alterazione della sua portata precettiva (sentenza n. 193 del 2012) e la modifica risulti comunque orientata in senso non soddisfacente alle richieste della ricorrente (da ultimo, sentenze n. 155 e n. 46 del 2015).

In definitiva, se dalla disposizione legislativa sopravvenuta sia desumibile una norma sostanzialmente coincidente con quella impugnata, la questione – in forza del principio di effettività della tutela costituzionale delle parti nei giudizi in via d'azione – deve intendersi trasferita sulla nuova norma (sentenza n. 326 del 2010 e da ultimo sentenze n. 155, n. 77 e n. 46 del 2015).

Se, invece, a seguito della modifica, la norma appaia dotata «di un contenuto radicalmente innovativo rispetto alla norma originaria» (sentenza n. 219 del 2013), si deve concludere per la portata innovativa della modifica stessa, che va impugnata con autonomo ricorso, poiché il trasferimento «supplirebbe impropriamente all'onere di impugnazione» (sentenze n. 17 del 2015, n. 138 del 2014, n. 300 e n. 32 del 2012).

Orbene, quanto alla modifica operata dall'art. 1, comma 451, lettera a), della legge n. 190 del 2014, essa ha esteso anche all'anno 2018 il contributo alla finanza pubblica delle Province e Città metropolitane, previsto dal comma 1 dell'art. 47 del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, per l'importo complessivo di 585,7 milioni di euro.

Quanto alla modifica recata dall'art. 1, comma 451, lettera b), della legge n. 190 del 2014, essa, a sua volta, ha esteso anche all'anno 2018 l'obbligo per le Province e per le Città metropolitane – previsto dal comma 2, lettera c), dell'art. 47 del d.l. n. 66 del 2014, come convertito – di ridurre la spesa per incarichi di consulenza, studio e ricerca e per i contratti di collaborazione coordinata e continuativa, in proporzione alla spesa comunicata al Ministero dell'interno dal Dipartimento della funzione pubblica.

Le modifiche non sono certamente soddisfattive per la ricorrente, ma non presentano carattere marginale, determinando, entrambe, sia una diversa portata precettiva delle disposizioni modificate, sia un'autonoma incisione, nei due casi, sugli interessi della ricorrente.

Non può, infatti, dubitarsi che in tal senso siano da valutare l'estensione di un anno, successivo all'iniziale quadriennio contemplato, del concorso alla finanza pubblica delle Province e delle Città metropolitane, nonché l'analoga estensione di un anno, rispetto all'originario triennio, del loro obbligo di ridurre la spesa per incarichi di consulenza, studio e ricerca e per i contratti di collaborazione coordinata e continuativa.

L'autonomia precettiva di disposizioni che estendono il confine temporale di applicazione di norme riduttive della spesa comporta l'onere di separate impugnative.

A tale onere, gravante sulle parti, supplirebbe invece impropriamente il trasferimento delle questioni, che, perciò, devono restare limitate al contenuto precettivo originario dei commi 1 e 2 dell'art. 47 del d.l. n. 66 del 2014, come convertito.

3.– L'Avvocatura generale dello Stato solleva plurime eccezioni d'inammissibilità.

3.1.– La difesa statale, in via preliminare, ha invocato la declaratoria di «cessazione della materia del contendere», allegando che, in data 9 giugno 2014, è stato siglato un accordo tra il Ministero dell'economia e delle finanze ed il Presidente della Regione siciliana, con la definizione dei reciproci impegni finanziari per il periodo 2014-2017.

Tale richiesta non può essere accolta.

Ben vero che la Regione siciliana ha sottoscritto, il 9 giugno 2014, un accordo in materia di finanza pubblica con lo Stato, parzialmente trasfuso nell'art. 42 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164.

Nell'accordo, tuttavia, la Regione siciliana si è impegnata «a ritirare, entro il 30 giugno 2014, tutti i ricorsi contro lo Stato pendenti dinanzi alle diverse giurisdizioni relativi alle impugnative di leggi o di atti consequenziali in materia di finanza pubblica, promossi prima del presente accordo, o, comunque, a rinunciare per gli anni 2014-17 agli effetti positivi sia in termini di saldo netto da finanziare che in termini di indebitamento netto che dovessero derivare da eventuali pronunce di accoglimento».

Come risulta chiaramente dal testo appena citato, l'impegno regionale è nel senso del ritiro di tutti i ricorsi presentati prima dell'accordo in questione, mentre il ricorso ora in esame è stato presentato in data successiva alla stipulazione di tale accordo.

Pertanto – e a prescindere dalla considerazione che nemmeno la conclusione di un accordo che contenga l'impegno della Regione alla rinuncia a tutti i ricorsi pendenti potrebbe spiegare effetti nel giudizio in via principale, in mancanza di espressa rinuncia del ricorrente (ex plurimis, da ultimo, sentenze n. 28 del 2016, n. 263, n. 249, n. 239 e n. 19 del 2015) – il ricorso deve essere trattato, non essendo venuto meno l'interesse della ricorrente alla decisione.

3.2.– In secondo luogo, per la difesa erariale, il ricorso sarebbe inammissibile poiché tutte le disposizioni censurate ricadrebbero sotto il disposto della clausola di salvaguardia prevista all'art. 50-bis, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, secondo cui le disposizioni del decreto «si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano secondo le procedure previste dai rispettivi statuti e dalle relative norme di attuazione».

L'operatività di tale clausola assicurerebbe il pieno rispetto delle norme statutarie asseritamente violate.

Tale eccezione non è fondata.

Le norme contenute nei primi tre commi dell'art. 46 del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, recano prescrizioni specificamente ed esclusivamente rivolte alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome.

Deve farsi perciò applicazione del principio, già affermato dalla giurisprudenza costituzionale, secondo cui l'illegittimità costituzionale di una previsione legislativa non è esclusa dalla presenza di una clausola di salvaguardia, allorquando tale clausola entri in contraddizione con quanto testualmente affermato dalle norme impuginate, che facciano esplicito riferimento alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome (da ultimo, sentenze n. 156 e n. 77 del 2015).

Quanto al resto delle disposizioni impuginate, cioè ai commi da 1 a 7 dell'art. 47 del decreto-legge in esame, se anche si ritenesse operativa la clausola di salvaguardia, la conseguenza non potrebbe essere la declaratoria di inammissibilità richiesta dalla difesa statale.

L'applicabilità nei confronti della Regione siciliana della normativa statale impugnata implica una valutazione circa il rispetto delle norme statutarie da parte di tale normativa, e ciò non incide sulla ammissibilità delle questioni sollevate, ma sulla loro fondatezza.

Per essere applicabile alle Regioni ad autonomia speciale, quella disciplina richiede infatti il recepimento tramite le apposite procedure prescritte dalla normativa statutaria e di attuazione

statutaria, e il giudizio sulla circostanza se tali procedure siano state seguite comporta una valutazione sul merito delle censure proposte (sentenze n. 141 del 2015, n. 236 del 2013, n. 178 del 2012 e n. 145 del 2008).

3.3.– Secondo la difesa statale, il ricorso sarebbe, ancora, inammissibile in quanto «tutte le disposizioni censurate, in ragione del loro contenuto, costituiscono principi fondamentali della finanza pubblica che, come tali, non possono non imporsi a tutti i livelli di governo».

Anche tale eccezione non è fondata.

Come da ultimo ricordato nella sentenza n. 273 del 2015, è ben vero che la giurisprudenza costituzionale ha più volte precisato che i principi di coordinamento della finanza pubblica recati dalla legislazione statale si applicano anche ai soggetti ad autonomia speciale (ex plurimis, tra le più recenti, sentenze n. 273, n. 263, n. 239, n. 238, n. 176 e n. 82 del 2015).

Tuttavia, dalla qualificazione delle disposizioni impugnate in termini di principi di coordinamento della finanza pubblica discende – secondo quanto affermato dalla giurisprudenza costituzionale, proprio con riguardo alla Regione siciliana – «semmai, l'infondatezza e non già l'inammissibilità del ricorso» (sentenze n. 273 e n. 176 del 2015).

3.4.– L'Avvocatura generale dello Stato ritiene, altresì, inammissibili tutte le questioni prospettate per genericità delle censure.

Tale eccezione va senz'altro accolta con riferimento alla questione di legittimità promossa sull'art. 47, commi da 1 a 3 e da 5 a 7, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, risultando invece priva di fondamento con riferimento all'impugnativa degli artt. 46, commi da 1 a 3, e 47, comma 4, del medesimo testo normativo.

Nel ricorso in esame, infatti, in relazione alle questioni promosse sull'art. 46, commi da 1 a 3, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, risultano spese – assai sinteticamente ma non apoditticamente – argomentazioni incentrate sull'impossibilità di raggiungere l'equilibrio finanziario del bilancio regionale e sulla violazione del principio di leale collaborazione fra Stato e Regione, alla luce dell'adozione di misure finanziarie senza alcuna preventiva intesa.

In relazione al comma 4 dell'art. 47 del decreto-legge in esame, risulta una contestazione della previsione del meccanismo di recupero, ad opera dell'Agenzia delle entrate, del mancato versamento, da parte di Province e Città metropolitane, del contributo alla finanza pubblica posto a carico di queste ultime.

Invece, con riferimento ai commi da 1 a 3 e da 5 a 7 dell'art. 47 del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, non è rinvenibile alcuna, benché minima, illustrazione dei profili di contrasto di tali disposizioni con i parametri costituzionali e statutari evocati: sicché, per questa parte del ricorso, l'eccezione d'inammissibilità sollevata dalla difesa statale va accolta.

3.5.– Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, infine, le censure relative al comma 4 dell'art. 47 del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, sarebbero ulteriormente inammissibili per carenza di interesse concreto ed attuale a ricorrere.

Infatti, dall'applicazione di questa disposizione, la Regione non patirebbe alcun pregiudizio finanziario in termini di minori entrate, non soltanto perché si è spogliata preventivamente del gettito dell'imposta di cui si tratta, ma anche perché ha disposto l'attribuzione di essa alle Province, assicurando, al contempo, l'invarianza del saldo con riferimento all'insieme dei trasferimenti regionali in favore delle Province beneficiarie. A nulla gioverebbe, perciò, alla Regione, accertare se quel gettito venga riversato o meno alle Province da parte degli apparati riscossori.

Anche tale eccezione non è fondata.

È vero, infatti, che, ai sensi della normativa dettata dalla stessa Regione siciliana, i trasferimenti alle Province regionali sono ridotti per un importo pari al gettito riscosso per l'imposta di cui si tratta, ma è evidente che la riduzione di liquidità a disposizione delle Province, come conseguenza dell'applicazione del meccanismo compensatorio previsto dalla norma impugnata, potrebbe determinare effetti indiretti sulle finanze regionali, per l'eventuale necessità di ulteriori

trasferimenti che si renderebbero necessari al fine di assicurare il regolare svolgimento delle funzioni affidate alle Province.

Tanto basta per giustificare l'interesse processuale al ricorso ed il rigetto dell'eccezione (sentenza n. 97 del 2013), salva ovviamente la verifica, nel merito, della fondatezza della censura in ordine alla contestata legittimità dell'intervento legislativo statale, in relazione ai parametri statuari invocati.

4.– In via ancora preliminare, ed in relazione alle censure mosse all'art. 46, commi 1 e 2, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, questa Corte ritiene di dover distinguere il destino dell'impugnativa a seconda dei parametri di riferimento evocati dalla ricorrente, rilevando d'ufficio l'inammissibilità del ricorso, per incertezza ed oscurità della censura (sentenza n. 238 del 2015), per la parte in cui asserisce la violazione degli artt. 81, ultimo comma, e 119 Cost., nonché dell'art. 36 dello statuto siciliano e dell'art. 2, primo comma, del d.P.R. n. 1074 del 1965.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, i termini delle questioni di legittimità costituzionale debbono essere ben identificati, dovendo il ricorrente individuare le disposizioni impugnate, i parametri evocati e le ragioni dei dubbi di legittimità costituzionale (ex multis, tra le più recenti, sentenze n. 3 del 2016, n. 273, n. 176 e n. 131 del 2015).

Si è, infatti, più volte chiarito che l'esigenza di un'adeguata motivazione a fondamento della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale si pone in termini perfino più pregnanti nei giudizi proposti in via principale rispetto a quelli instaurati in via incidentale (ex plurimis, sentenze n. 251, n. 233, n. 218, n. 142, n. 82 e n. 32 del 2015).

Orbene, con specifico riferimento all'impugnativa dell'art. 46, commi 1 e 2, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, prospettata con riferimento alla violazione degli artt. 81, ultimo comma, e 119 Cost., nonché dell'art. 36 dello statuto siciliano e dell'art. 2, primo comma, del d.P.R. n. 1074 del 1965, va ribadita l'inammissibilità della questione, già stabilita, in riferimento a censura del tutto analoga, con la sentenza n. 238 del 2015 di questa Corte.

In tale pronuncia – resa a fronte di un ricorso della stessa Regione siciliana, che impugnava (peraltro con apparato argomentativo ben più diffuso di quello speso dalla ricorrente in questa sede) una disposizione modificativa proprio dell'art. 1, comma 454, della legge n. 228 del 2012, ovvero della stessa disposizione ora analogamente modificata dall'art. 46, comma 2, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito e qui censurato – si era rilevato che il motivo di ricorso risultava particolarmente oscuro, in quanto pareva presupporre, senza alcun sostegno argomentativo, che i contributi alla finanza pubblica stabiliti dalla norma allora censurata a carico della ricorrente comportassero un trasferimento di risorse dalla Regione allo Stato.

Si trattava, invece, come emergeva dal loro inquadramento nell'ambito dell'art. 1, comma 454, della legge n. 228 del 2012, di una riduzione della spesa regionale, che avrebbe dovuto agevolare, e non compromettere, come lamentato dalla ricorrente, il raggiungimento dell'equilibrio di bilancio.

Le stesse considerazioni vanno ribadite in questo caso, tra l'altro a fronte, si ripete, di un apparato argomentativo assai più sintetico e ridotto, che tuttavia replica – dinnanzi ad analoghe misure di contenimento di spesa – i medesimi argomenti di sostanza.

5.– Nel merito, tutte le residue questioni proposte non sono fondate.

5.1.– Non fondata, innanzitutto, è la questione di legittimità costituzionale prospettata sull'art. 46, commi 1 e 2, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, per il superstite profilo di violazione dell'art. 43 dello statuto di autonomia siciliano, in quanto prevederebbe una misura di finanza pubblica senza previa intesa con la Regione.

Nella ricordata sentenza n. 238 del 2015, analoga censura della Regione siciliana proposta avverso una disposizione dai contenuti sovrapponibili a quelle ora in esame (l'art. 1, comma 499, della legge n. 147 del 2013), è già stata dichiarata non fondata.

Ciò, sul presupposto per cui, di regola, i principi di coordinamento della finanza pubblica recati dalla legislazione statale si applicano anche ai soggetti ad autonomia speciale (ex multis, da ultimo, sentenze n. 273, n. 263, n. 239, n. 238, n. 176 e n. 82 del 2015).

Rispetto a questi ultimi, merita certo di essere privilegiata la via dell'accordo, ma, in casi particolari, il principio desunto dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), può essere derogato dal legislatore statale (ex plurimis, tra le più recenti, sentenze n. 263, n. 239, n. 238, n. 82, n. 77 e n. 46 del 2015) in quanto non recepito dallo statuto di autonomia siciliano o dalle norme di attuazione di esso.

Nel ricorso ora in esame, peraltro caratterizzato da una forte riduzione dell'apparato argomentativo rispetto a quello deciso dalla sentenza di questa Corte n. 238 del 2015, la Regione siciliana non fornisce alcuna ragione per discostarsi da tali assunti.

5.2.– Non fondate, inoltre, sono le questioni proposte avverso l'art. 46, comma 3, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito.

Tale comma modifica l'art. 1, comma 526, della legge n. 147 del 2013, prevedendo un ulteriore concorso delle autonomie speciali alla finanza pubblica, con oneri specifici a carico della Regione siciliana.

Nella sentenza n. 239 del 2015, questa Corte, scrutinando l'appena citato art. 1, comma 526, della legge n. 147 del 2013, ha rigettato analoghe censure prospettate dalla stessa Regione siciliana, anche in quell'occasione incentrate sulla violazione degli artt. 81 e 119 Cost., nonché degli artt. 36 e 43 dello statuto speciale, e dell'art. 2, primo comma, delle relative norme di attuazione.

In particolare, è stata allora rigettata la censura, riproposta nel ricorso ora in esame, che lamentava un'asserita determinazione unilaterale, da parte dello Stato, del concorso delle autonomie speciali al risanamento della finanza pubblica, in violazione del principio dell'accordo.

Ed è stato ribadito che, in un contesto di grave crisi economica, il legislatore, nella determinazione delle modalità del concorso delle autonomie speciali alle manovre di finanza pubblica, può discostarsi dal modello consensualistico prefigurato dal citato art. 27 della legge n. 42 del 2009, fermo restando il necessario rispetto della sovraordinata fonte statutaria (nello stesso senso anche la sentenza n. 77 del 2015).

Alla luce delle questioni ora proposte in relazione alle impugnate disposizioni del d.l. n. 66 del 2014, come convertito – sulla base, oltretutto, di un apparato argomentativo anche in tal caso fortemente ridotto e sintetico – questa Corte non vede ragioni per discostarsi dalle medesime conclusioni.

5.3.– Non fondate, infine, sono le questioni proposte avverso l'art. 47, comma 4, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, ovvero l'unica parte del citato articolo rispetto alla quale la Regione siciliana abbia proposto argomentate censure.

Secondo la ricorrente, nel prevedere che il mancato versamento, da parte di Province e Città metropolitane, del contributo alla finanza pubblica posto a loro carico, venga recuperato dall'Agenzia delle entrate a valere sui versamenti per imposte sull'assicurazione contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore, tale disposizione violerebbe l'art. 36 dello statuto siciliano e l'art. 2, primo comma, delle relative norme di attuazione, in quanto i proventi di tale imposta, in Sicilia, spettano alla Regione.

Il ricorso regionale è stato depositato in data antecedente alla sentenza n. 67 del 2015 di questa Corte, che, scrutinando analoga questione prospettata dalla Regione siciliana (con riferimento ad un analogo meccanismo, disegnato dall'art. 16, comma 7, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, recante «Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario», convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135), ha chiarito gli esatti termini del sistema di recupero oggetto delle odierne censure.

Come risulta dalla ricostruzione offerta dalla pronuncia appena ricordata, l'intervento statale si è mosso in uno spazio in cui l'autonomia statutaria ha avuto modo di dispiegarsi.

Istituita e disciplinata dal legislatore statale, l'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore ha conservato la natura di tributo erariale, pur dopo la riqualificazione – in termini di «tributo proprio derivato» delle Province – effettuata dal legislatore con l'art. 17, comma 1, del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario).

In tal senso è la costante giurisprudenza costituzionale (ex multis, sentenze n. 67 del 2015, n. 97 del 2013, n. 123 del 2010 e n. 216 del 2009).

Pertanto, tale imposta rientra nel novero delle entrate che, ai sensi dell'art. 36 dello statuto siciliano e delle relative norme di attuazione, spettano alla Regione, nella misura in cui sono riscosse nell'ambito del suo territorio.

Ne consegue che le previsioni di cui all'art. 47, comma 4, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, intanto possono trovare applicazione per la Regione siciliana, in quanto la stessa Regione provveda con propria normativa a dare attuazione alla legislazione statale, nel rispetto della sua autonomia speciale.

Ebbene – come pure chiarito dalla sentenza n. 67 del 2015 – la Regione siciliana ha adottato la legge regionale 5 dicembre 2013, n. 21 (Disposizioni finanziarie urgenti per l'anno 2013. Disposizioni varie), con la quale ha esattamente provveduto in tal senso.

Con tale legge, infatti, la Regione siciliana non si è limitata a trasferire alle proprie Province il gettito fiscale relativo all'imposta di cui si tratta, ma ha inteso attribuire loro l'imposta stessa, in esplicita attuazione dell'art. 17, comma 1, del d.lgs. n. 68 del 2011.

Non si pone, perciò, alcun problema di riserva (altrimenti illegittima) allo Stato di tributi spettanti alla Regione siciliana.

E poiché la legge regionale ha attribuito all'imposta in questione il carattere di tributo proprio derivato delle Province, è realizzato il presupposto che legittima il meccanismo di recupero previsto dalla norma impugnata, della cui applicazione nei suoi confronti la Regione non può dolersi.

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. 46, commi 1 e 2, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 giugno 2014, n. 89, promosse, in riferimento all'art. 36 del regio decreto legislativo 5 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), e all'art. 2, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello statuto della Regione siciliana in materia finanziaria), nonché in riferimento agli artt. 81, ultimo comma, e 119 della Costituzione, dalla Regione siciliana, con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 47, commi da 1 a 3 e da 5 a 7, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, promosse, in riferimento all'art. 36 del r.d.lgs. n. 455 del 1946 e all'art. 2, primo comma, del d.P.R. n. 1074 del 1965, dalla Regione siciliana, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 46, commi 1 e 2, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, promossa, in riferimento all'art. 43 del r.d.lgs. n. 455 del 1946, dalla Regione siciliana, con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 46, comma 3, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, promosse, in riferimento agli artt. 36 e 43 del r.d.lgs. n. 455 del 1946 e all'art. 2, primo comma, del d.P.R. n. 1074 del 1965, nonché in riferimento agli artt. 81, ultimo comma, e 119 Cost., dalla Regione siciliana, con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 47, comma 4, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, promosse, in riferimento all'art. 36 del r.d.lgs. n. 455 del 1946 e all'art. 2, primo comma, del d.P.R. n. 1074 del 1965, dalla Regione siciliana, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 febbraio

Alessandro CRISCUOLO, Presidente
Nicolò ZANON, Redattore
Gabriella Paola MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 25 febbraio 2016.

Sentenza: 10 febbraio 2016, n. 43

Materia: finanza pubblica

Parametri invocati: artt.3, 97, 117, terzo comma, 119 e 120 della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regione Veneto e Provincia autonoma di Trento

Oggetto: artt.14, commi 1, 2 e 4-ter, e 15, comma 1, del decreto-legge 24 aprile 2014, n.66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, dall'art.1, comma 1, della legge 23 giugno 2014, n.89

Esito: illegittimità costituzionale dell'art.15, comma 1, del decreto-legge 24 aprile 2014, n.66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale) nella parte in cui si applica alle Regioni;

illegittimità costituzionale dell'art.14, commi 1 e 2, dello stesso d.l. n.66 del 2014, nella parte in cui si applica "a decorrere dall'anno 2014", anziché "negli anni 2014, 2015 e 2016";

inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale degli artt.14, commi 1, 2 e 4-ter, e 15, comma 1, del d.l. n.66 del 2014, promosse, in riferimento all'art.119, terzo e quarto comma, della Costituzione;

non fondatezza delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale dell'art.14, commi 1, 2 e 4-ter del d.l. n.66 del 2014, promosse, in riferimento agli artt.117, terzo comma, e 119 Cost;

non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art.14, commi 1, 2 e 4-ter, del d.l. n.66 del 2014, in riferimento agli artt.3, 97 e 120 Cost. dalla Regione Veneto;

estinzione del processo relativamente alle questioni di legittimità costituzionale dell'art.14, commi 1, 2 e 4-ter, del d.l. n.66 del 2014, promosse dalla Provincia autonoma di Trento

Estensore nota: Angela Li Serra

Sintesi:

La Regione Veneto ha promosso questione di legittimità costituzionale degli artt.14, commi 1, 2 e 4-ter, e 15, comma 1, del decreto-legge 24 aprile 2014, n.66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, dall'art.1, comma 1, della legge 23 giugno 2014, n.89, in riferimento agli artt.3, 97, 117, terzo comma, 119 e 120 della Costituzione.

La Provincia autonoma di Trento ha impugnato l'art.14, commi 1, 2 e 4-ter, del d.l. n.66 del 2014, in riferimento all'art.117, terzo comma, Cost., agli artt.79, 80, 81, 103, 104 e 107 del decreto legislativo 31 agosto 1972, n.670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), e all'art.17 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n.268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale); la suddetta Provincia, nelle more del giudizio, raggiungendo un accordo di finanza pubblica con lo Stato, ha rinunciato al ricorso.

A seguito dell'accettazione della rinuncia da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, il processo è dichiarato estinto.

Le disposizioni impugnate recano misure di contenimento della spesa pubblica, con riguardo agli incarichi di consulenza, studio e ricerca (art.14, comma 1), ai contratti di collaborazione coordinata e continuativa (art.14, comma 2), e all'acquisto, manutenzione, noleggio ed esercizio di autovetture, oltre che all'acquisto di buoni taxi (art.15, comma 1).

La Regione Veneto denuncia, rispetto all'art.15, comma 1, del d.l. n.66 del 2014, una violazione dell'autonomia finanziaria garantita dall'art.119 Cost., avvenuta con una previsione di

dettaglio in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., che attribuisce natura concorrente alla competenza legislativa in materia di coordinamento della finanza pubblica.

La Corte costituzionale considera tale censura fondata; infatti, per costante giurisprudenza (sentt. n.36 del 2004 e n.417 del 2005) la legge statale può stabilire solo un "limite complessivo, che lasci agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa".

La stessa dichiara, poi, inammissibile il rilievo sollevato in riferimento all'art.119, terzo e quarto comma, Cost., in quanto oscuro e privo di adeguata motivazione.

Rispetto alle disposizioni dell'art.14, commi 1 e 2, la ricorrente ritiene lesa l'autonomia finanziaria tutelata dagli artt.117, terzo comma, e 119 Cost., giacché lo Stato avrebbe dettato misure puntuali e dettagliate, che eccedono i confini dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica.

La Corte ha dichiarato non fondate tale questione di costituzionalità, poiché, in virtù del successivo comma 4-ter, che permette alle Regioni di "rimodulare o adottare misure alternative di contenimento della spesa corrente, al fine di conseguire risparmi comunque non inferiori a quelli derivanti dall'applicazione dei commi 1 e 2", si considera integralmente soddisfatta l'autonomia finanziaria della Regione.

Secondo la ricorrente, inoltre, le norme impugnate determinerebbero un effetto manifestamente irragionevole e contrario al buon andamento della pubblica amministrazione, in quanto favoriscono le Regioni che hanno, a parità di abitanti, una maggiore spesa per il personale, invece di premiare quelle che mantengono tale spesa sotto controllo; così violando gli artt. 3 e 97 Cost.. Tale questione, pur ammissibile, non risulta fondata.

Quanto al rilievo mosso rispetto all'art.120 Cost., secondo cui le disposizioni sarebbero state adottate senza il coinvolgimento Regionale, la Corte ha ritenuto la questione non fondata; perché il principio di leale collaborazione, ove non sia specificamente previsto, non si impone nel procedimento legislativo.

In fine, l'art.14, commi 1 e 2, è censurato con riferimento agli artt.117, terzo comma, e 119 Cost., nella parte in cui stabilisce che le misure previste si applicano "a decorrere dall'anno 2014", e assumono perciò carattere permanente.

La Corte considera la questione fondata, giacché gli interventi statali sull'autonomia di spesa delle Regioni sono consentiti, come principi di coordinamento della finanza pubblica, purché transitori; in caso contrario, non soddisfacendo l'esigenza di garantire l'equilibrio dei conti pubblici in un dato arco temporale, segnato da peculiare emergenza, bensì trasmodando in direttive strutturali sull'allocazione delle risorse finanziarie di cui la Regione è titolare.

Le politiche di bilancio, infatti, hanno natura pluriennale e vengono scandite per mezzo della legge di stabilità lungo un arco di tempo di regola triennale.

Il d.l. n.66 del 2014, in particolare, è intervenuto per correggere i conti pubblici con riferimento al periodo triennale inaugurato dalla legge 27 dicembre 2013, n.147, ovvero dal 2014 al 2016.

Bilancio e contabilità pubblica - Contenimento della spesa per incarichi di consulenza, studio e ricerca, per contratti di collaborazione coordinata e continuativa, per acquisto, manutenzione, noleggio ed esercizio di autovetture nonché per acquisto di buoni taxi. - Decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 giugno 2014, n. 89 - artt. 14, commi 1, 2 e 4-ter, e 15, comma 1. - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.10 del 9-3-2016)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 14, commi 1, 2 e 4-ter, e 15, comma 1, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 giugno 2014, n. 89, promossi dalla Regione Veneto e dalla Provincia autonoma di Trento, con ricorsi notificati il 18 e il 20 agosto 2014, depositati in cancelleria il 22 e il 26 agosto 2014 e rispettivamente iscritti ai nn. 63 e 65 del registro ricorsi 2014.

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

udito nell'udienza pubblica del 9 febbraio 2016 e nella camera di consiglio del 10 febbraio 2016 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi;

uditi gli avvocati Luca Antonini e Luigi Manzi per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Andrea Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con ricorso notificato il 18 agosto 2014 e depositato il successivo 22 agosto (reg. ric. n. 63 del 2014), la Regione Veneto ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 14, commi 1, 2 e 4-ter, e 15, comma 1, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 giugno 2014, n. 89, in riferimento agli artt. 3, 97, 117, terzo comma, 119 e 120 della Costituzione.

Con ricorso notificato il 20 agosto 2014 e depositato il successivo 26 agosto (reg. ric. n. 65 del 2014), la Provincia autonoma di Trento ha impugnato a sua volta, tra le altre disposizioni, l'art. 14, commi 1, 2 e 4-ter, del d.l. n. 66 del 2014, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., agli artt. 79, 80, 81, 103, 104 e 107 del decreto legislativo 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), e all'art. 17 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale).

Le disposizioni impuginate recano misure di contenimento della spesa pubblica, con riguardo agli incarichi di consulenza, studio e ricerca (art. 14, comma 1), ai contratti di collaborazione coordinata e continuativa (art. 14, comma 2), e all'acquisto, manutenzione, noleggio ed esercizio di autovetture, oltre che all'acquisto di buoni taxi (art. 15, comma 1).

2.– I ricorsi vertono, in parte, sulle medesime disposizioni e pongono questioni analoghe, perciò ne è opportuna la riunione per una decisione congiunta.

3.– Nelle more del giudizio, la Provincia autonoma di Trento ha raggiunto un accordo di finanza pubblica con lo Stato e ha conseguentemente rinunciato al ricorso, per quanto qui di interesse.

A seguito dell'accettazione della rinuncia da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, il processo relativo alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, commi 1, 2 e 4-ter, va dichiarato estinto, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

4.– La Regione Veneto impugna gli artt. 14, commi 1, 2 e 4-ter, e 15, comma 1, del d.l. n. 66 del 2014, in riferimento, tra gli altri, all'art. 119, terzo e quarto comma, Cost., a causa dell'«effetto perequativo implicito e distorto» che attribuisce a tali disposizioni.

Questa censura è inammissibile, in quanto oscura e priva di adeguata motivazione.

La ricorrente non spiega in alcun modo quale rapporto possa intercorrere tra le misure di riduzione della spesa pubblica, imposte dalle norme impugnate, e gli interventi con finalità perequativa previsti dall'art. 119 Cost.

5.– L'art. 15, comma 1, del d.l. n. 66 del 2014 sostituisce l'art. 5, comma 2, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario.), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135.

La disposizione impugnata vincola, a decorrere dal 1° maggio 2014, le amministrazioni pubbliche, tra cui la Regione Veneto ricorrente, a contenere la spesa per le autovetture e i buoni taxi entro il 30 per cento della spesa sostenuta per tali voci nell'anno 2011.

Essa fa seguito ad analoghe previsioni, inserite nella legislazione statale di coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 182 del 2011) fin dall'art. 6, comma 14, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122. Con quest'ultima norma, è stato introdotto, a decorrere dal 2011, un tetto a tale voce di spesa, pari all'80 per cento dell'esborso sostenuto nel 2009, mentre l'art. 5, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, a decorrere dal 2013, ha incrementato il limite portandolo al 50 per cento della spesa affrontata nel 2011.

Con una prima censura la Regione Veneto denuncia la violazione dell'autonomia finanziaria, garantita dall'art. 119 Cost., avvenuta con una previsione di dettaglio in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., che attribuisce natura concorrente alla competenza legislativa in materia di coordinamento della finanza pubblica.

La questione è fondata.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, il legislatore statale, con una «disciplina di principio», può legittimamente «imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti» (sentenza n. 36 del 2004; si veda anche la sentenza n. 417 del 2005).

Questi vincoli, perché possano considerarsi rispettosi dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali, devono riguardare «l'entità del disavanzo di parte corrente oppure – ma solo “in via transitoria ed in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale” – la crescita della spesa corrente».

In altri termini, la legge statale può stabilire solo un «limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa» (sentenze n. 417 del 2005 e n. 36 del 2004; si vedano anche le sentenze n. 88 del 2006 e n. 449 del 2005).

In applicazione di tali principi questa Corte ha giudicato rispettoso dell'autonomia finanziaria regionale l'art. 6, comma 14, del d.l. n. 78 del 2010, perché la disposizione, nel porre un limite alla spesa per autovetture valevole rigidamente nei confronti delle amministrazioni statali, ne aveva previsto l'applicabilità alle Regioni esclusivamente a titolo di principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, come era stato espressamente stabilito dall'art. 6, comma 20, del d.l. n. 78 del 2010.

Per effetto di ciò continuava a spettare alle Regioni, nel vasto ambito delle voci di spesa incise dal d.l. n. 78 del 2010, scegliere se e in quale misura colpire proprio quelle analiticamente indicate dall'art. 6, comma 14, sempre che, all'esito di questa operazione, ne risultasse un risparmio complessivo non inferiore a quello conseguente all'azione congiunta delle varie prescrizioni statali (sentenza n. 182 del 2011; in seguito, sentenze n. 36 del 2013, n. 211, n. 173 e n. 139 del 2012).

La disposizione impugnata, invece, si discosta dal modello di intervento sulla spesa regionale previsto dall'art. 6 del d.l. n. 78 del 2010, perché non lascia alla Regione alcun margine di sviluppo dell'analitico precetto che è stato formulato.

In particolare, a differenza di quanto è stato stabilito dall'art. 14, comma 4-ter, del medesimo d.l. n. 66 del 2014, non è riconosciuta la facoltà per la Regione di adottare misure alternative di contenimento della spesa corrente, sicché l'art. 15, comma 1, oggetto del ricorso, quale che ne sia l'autoqualificazione adottata dal legislatore statale, non può essere ritenuto espressivo di un principio di coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 139 del 2012).

La violazione degli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost. comporta perciò l'illegittimità costituzionale dell'art. 15, comma 1, del d.l. n. 66 del 2014, con assorbimento delle ulteriori censure.

6.— L'art. 14, comma 1, limita, a decorrere dal 2014, la spesa, anche regionale, per incarichi di consulenza, studio e ricerca, al 4,2 per cento di quella sostenuta nel 2012 per il personale dell'amministrazione che conferisce l'incarico, se essa è pari o inferiore a 5 milioni di euro, e all'1,4 per cento, se è invece superiore a tale importo.

L'art. 14, comma 2, replica questa tecnica di intervento rispetto alla spesa per contratti di collaborazione coordinata e continuativa, individuando stavolta le percentuali rispettivamente nel 4,5 per cento e nell'1,1 per cento.

La Regione Veneto ritiene anche in tal caso violati gli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost.

La questione non è fondata.

Come si è anticipato, l'art. 14, comma 4-ter, del d.l. n. 66 del 2014, anch'esso oggetto di ricorso, permette alle Regioni di «rimodulare o adottare misure alternative di contenimento della spesa corrente, al fine di conseguire risparmi comunque non inferiori a quelli derivanti dall'applicazione dei commi 1 e 2» del medesimo articolo.

Sono perciò integralmente soddisfatte, sotto questo aspetto, le condizioni enunciate nel precedente punto 5., alle quali la giurisprudenza costituzionale subordina la legittimità di analoghi interventi statali sulla spesa regionale (sentenza n. 182 del 2011).

7.— La ricorrente ritiene lesi anche gli artt. 3 e 97 Cost., perchè l'art. 14, commi 1 e 2, del d.l. n. 66 del 2014 ha commisurato la capacità di spesa regionale relativa alle singole voci raggiunte dall'intervento normativo statale all'importo complessivo delle spese sostenute per il personale dell'amministrazione che conferisce l'incarico.

In tal modo, argomenta il ricorso, sarebbero penalizzate proprio le Regioni più virtuose, che nel tempo hanno ridotto la spesa per i dipendenti pubblici.

Queste Regioni, a causa di ciò, sono obbligate (salvo a reperire altrove pari risparmi) a limitare gli incarichi di consulenza e i contratti di collaborazione, più di quanto lo siano le Regioni che impiegano più personale.

La questione è ammissibile perchè la ricorrente motiva adeguatamente la ridondanza sulla propria autonomia organizzativa e finanziaria della violazione dei principi di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione invocati.

Essa, tuttavia, non è fondata.

In linea di principio il controllo di non manifesta irragionevolezza demandato a questa Corte non può basarsi sulla presunzione, ipotizzata dalla ricorrente, che un maggior numero di dipendenti pubblici sia inequivocabilmente il segno di una cattiva amministrazione, anziché, come è invece astrattamente possibile, di scelte politiche favorevoli all'espansione del settore pubblico, se non anche della necessità di far fronte ad un più ampio novero di funzioni e servizi da parte di alcune Regioni.

Ove la spesa per i dipendenti fosse l'effetto di tali fenomeni, e dunque la spia di accresciute esigenze dell'amministrazione, non sarebbe manifestamente incongruo istituire un legame di proporzionalità diretta tra questa spesa e gli incarichi di consulenza, studio e ricerca.

Questo vale a maggior ragione per i contratti di collaborazione, posto che resta loro applicabile l'art. 7, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), che vieta di

ricorrervi, se non quando sia stata accertata l'impossibilità oggettiva di utilizzare per il medesimo scopo il personale già a disposizione dell'amministrazione.

È questa una previsione che dovrebbe scongiurare alla radice il rischio che si abusi delle collaborazioni esterne pur in presenza di un elevato numero di dipendenti pubblici.

Ciò premesso, si può ulteriormente osservare che la disposizione impugnata si innesta sul solco di analoghe misure assunte dal legislatore statale anzitutto con il d.l. n. 78 del 2010, e tutt'ora applicabili, come è stato ribadito proprio dall'art. 14 del d.l. n. 66 del 2014.

Con riguardo alla spesa per consulenze, studi e ricerche, in particolare, è fatta salva l'applicazione dell'art. 6, comma 7, del d.l. n. 78 del 2010, e dell'art. 1, comma 5, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101 (Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni.), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 ottobre 2013, n. 125.

Nello stesso modo continua ad operare l'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, con riferimento alla spesa per i contratti di collaborazione coordinata e continuativa.

Queste norme hanno già provveduto a limitare le risorse finanziarie disponibili entro determinate percentuali della spesa storica sostenuta dalle singole Regioni per analoghe partite negli anni precedenti.

Vi è perciò un pregresso meccanismo di contenimento della spesa, che ha obbligato fin dal 2011 le amministrazioni regionali, e l'obbliga tutt'ora (ove non abbiano rinvenuto altrove le risorse), a ridurre gli impegni per consulenze e collaborazioni. L'effetto è che tali impegni sono ridimensionati, in valori assoluti, in misura maggiore proprio laddove erano più elevati, secondo la linea auspicata dalla Regione Veneto.

La disposizione impugnata non si sostituisce a questo meccanismo, ma si aggiunge con una nuova e diversa restrizione, che è peraltro ancora una volta rapportata al livello della spesa complessiva per il personale.

Essa, infatti, consente l'impiego di consulenti e collaboratori in una percentuale che decresce fortemente se la spesa per il personale dipendente è molto elevata (superiore a 5 milioni di euro), penalizzando così le Regioni che si trovano in questa condizione, e non può considerarsi manifestamente irragionevole, in una organizzazione amministrativa, l'istituzione di un rapporto tra la spesa complessiva per il personale e quella per incarichi e collaborazioni di vario tipo.

8.– La Regione Veneto censura l'art. 14, commi 1, 2, e 4-ter, del d.l. n. 66 del 2014 anche in relazione all'art. 120 Cost., rilevando che le disposizioni sono state adottate senza il coinvolgimento regionale.

La questione non è fondata, perchè il principio di leale collaborazione, ove non sia specificamente previsto, non si impone nel procedimento legislativo (ex plurimis, sentenza n. 112 del 2010).

9.– L'art. 14, commi 1 e 2, è censurato, con riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., anche nella parte in cui stabilisce che le misure previste si applicano «a decorrere dall'anno 2014», e assumono perciò carattere permanente.

La questione è fondata.

Come si è già posto in luce al precedente punto 5., gli interventi statali sull'autonomia di spesa delle Regioni sono consentiti, come principi di coordinamento della finanza pubblica, purché transitori, giacché in caso contrario essi non corrisponderebbero all'esigenza di garantire l'equilibrio dei conti pubblici in un dato arco temporale, segnato da peculiari emergenze, ma trasmoderebbero in direttive strutturali sull'allocazione delle risorse finanziarie di cui la Regione è titolare, nell'ambito di scelte politiche discrezionali concernenti l'organizzazione degli uffici, delle funzioni e dei servizi (sentenza n. 36 del 2004).

Questa Corte ha perciò già dichiarato l'illegittimità costituzionale di analoghe previsioni (sentenza n. 79 del 2014), per un aspetto che peraltro non inficia la misura di finanza pubblica in sé, ma coinvolge esclusivamente la sua dimensione temporale, allo scopo di «assicurare la natura

transitoria delle misure previste, e, allo stesso tempo, di non stravolgere gli equilibri della finanza pubblica, specie in relazione all'anno in corso» (sentenza n. 193 del 2012).

Sotto quest'ultimo profilo questa Corte ha già posto in evidenza la natura necessariamente pluriennale delle politiche di bilancio, che vengono scandite per mezzo della legge di stabilità lungo un arco di tempo di regola triennale (sentenze n. 178 del 2015 e n. 310 del 2013).

Nel caso di specie, il d.l. n. 66 del 2014 è intervenuto per correggere i conti pubblici con riferimento al periodo triennale inaugurato dalla legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2014), ovvero, in linea di principio e salva espressa disposizione contraria, dal 2014 al 2016. Perciò questa Corte deve ripristinare la legalità costituzionale riconducendo la disposizione impugnata ad un corrispondente periodo transitorio di efficacia, visto che esso è connaturato alle caratteristiche dell'intervento legislativo in cui la norma è collocata, e si desume perciò direttamente ed inequivocabilmente da quest'ultimo.

Di conseguenza l'art. 14, commi 1 e 2, del d.l. n. 66 del 2014 va dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui si applica «a decorrere dall'anno 2014», anziché «negli anni 2014, 2015 e 2016».

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con i ricorsi indicati in epigrafe;

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 15, comma 1, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 giugno 2014, n. 89, nella parte in cui si applica alle Regioni;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, commi 1 e 2, del d.l. n. 66 del 2014, nella parte in cui si applica «a decorrere dall'anno 2014», anziché «negli anni 2014, 2015 e 2016»;

3) dichiara estinto il processo relativo alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, commi 1, 2 e 4-ter, del d.l. n. 66 del 2014, promosse dalla Provincia autonoma di Trento, con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 14, commi 1, 2 e 4-ter, e 15, comma 1, del d.l. n. 66 del 2014, promosse, in riferimento all'art. 119, terzo e quarto comma, della Costituzione, dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara non fondate le ulteriori questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, commi 1, 2 e 4-ter, del d.l. n. 66 del 2014, promosse, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe;

6) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, commi 1, 2 e 4-ter, del d.l. n. 66 del 2014, promosse, in riferimento agli artt. 3, 97 e 120 Cost., dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 febbraio 2016.

Alessandro CRISCUOLO, Presidente
Giorgio LATTANZI, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 3 marzo 2016.

Sentenza: 10 febbraio 2016, n. 45

Materia: Previdenza sociale

Parametri invocati: artt. 2, 3, 36, primo comma, 38, secondo, terzo, quarto e quinto comma, della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Rimettente: Tribunale ordinario di Gela

Oggetto: art. 8, comma 1, della legge della Regione siciliana 12 agosto 2014, n. 21 (Assestamento del bilancio della Regione per l'anno finanziario 2014. Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2014 e modifiche alla legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5 "Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2014. Legge di stabilità regionale". Disposizioni varie)

Esito: Non fondatezza della questione

Estensore nota: Matteo Boldrini

Sintesi

Il Tribunale ordinario di Gela, in funzione di giudice del lavoro, nell'ambito di un procedimento di urgenza dubita della legittimità costituzionale dell'art. 8 comma 1, della legge della Regione siciliana 12 agosto 2014, n. 21 (Assestamento del bilancio della Regione per l'anno finanziario 2014.

Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2014 e modifiche alla legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5 "Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2014. Legge di stabilità regionale". Disposizioni varie) in riferimento agli artt. 2, 3, 36, primo comma, 38, secondo, terzo, quarto e quinto comma, della Costituzione.

Secondo il giudice rimettente la disposizione impugnata, prevedendo un divieto da parte dell'Amministrazione regionale e per le società da essa partecipate di erogare trattamenti di previdenza e quiescenza integrativi o sostitutivi, in assenza di espressa previsione legislativa regionale o statale a definirne l'ambito di applicazione, lederebbe "diritti quesiti" sopprimendoli in maniera irrazionale ed arbitraria e pregiudicando il diritto ad una retribuzione proporzionata al lavoro svolto, diritto che presiede anche all'attuazione dell'ambito previdenziale.

A giudizio della Corte il tribunale rimettente muove dall'erronea premessa che la disciplina sottoposta al vaglio di costituzionalità inibisca con effetto immediato la corresponsione dei trattamenti previdenziali integrativi e sostitutivi.

Il divieto di erogare trattamenti di previdenza e quiescenza integrativi o sostitutivi in assenza di una espressa previsione legislativa regionale o statale che ne definisca l'ambito di applicazione, i presupposti, l'entità e la relativa copertura non sospende i diritti previdenziali in maniera indiscriminata, ma li pone in connessione con un fondamento normativo volto a disciplinarne l'esercizio.

Secondo la Corte il permanere di obblighi previdenziali in capo agli enti pubblici viene confermato da quanto previsto dall'art. 19, comma 8, della legge della Regione Sicilia n. 8 del 2012 relativamente all'avvicendamento dei soggetti pubblici obbligati.

Per questi motivi la Corte dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata relativamente all'art. 8, comma 1, della legge della Regione siciliana 12 agosto 2014, n. 21 (Assestamento del bilancio della Regione per l'anno finanziario 2014. Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2014 e modifiche alla legge regionale 28

gennaio 2014, n. 5 “Disposizioni programmatiche e correttive per l’anno 2014. Legge di stabilità regionale”. Disposizioni varie).

Previdenza - Trattamenti integrativi o sostitutivi - Divieto di erogazione in assenza di espressa previsione legislativa statale o regionale. - Legge della Regione siciliana 12 agosto 2014, n. 21 (Assestamento del bilancio della Regione per l'anno finanziario 2014. Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2014 e modifiche alla legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5 "Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2014. Legge di stabilita' regionale". Disposizioni varie), art. 8, comma 1. - (GU 1^a Serie Speciale - Corte Costituzionale n.10 del 9-3-2016)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell’art. 8, comma 1, della legge della Regione siciliana 12 agosto 2014, n. 21 (Assestamento del bilancio della Regione per l’anno finanziario 2014. Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l’esercizio finanziario 2014 e modifiche alla legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5 “Disposizioni programmatiche e correttive per l’anno 2014. Legge di stabilità regionale”. Disposizioni varie), promosso dal Tribunale ordinario di Gela nel procedimento vertente tra G.L. e il Consorzio per l’Area di sviluppo industriale (ASI) di Gela in liquidazione – gestione separata IRSAP (Istituto regionale per lo sviluppo delle attività produttive), con ordinanza del 4 novembre 2014, iscritta al n. 150 del registro ordinanze 2015 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 34, prima serie speciale, dell’anno 2015.

Visto l’atto di intervento della Regione siciliana;

udito nella camera di consiglio del 10 febbraio 2016 il Giudice relatore Silvana Sciarra.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Tribunale ordinario di Gela, in funzione di giudice del lavoro, nell’ambito di un procedimento d’urgenza (art. 700 del codice di procedura civile), dubita della legittimità costituzionale dell’art. 8, comma 1, della legge della Regione siciliana 12 agosto 2014, n. 21 (Assestamento del bilancio della Regione per l’anno finanziario 2014. Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l’esercizio finanziario 2014 e modifiche alla legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5 “Disposizioni programmatiche e correttive per l’anno 2014. Legge di stabilità regionale”. Disposizioni varie).

Il giudice rimettente assume che la disposizione impugnata contrasti con gli artt. 2, 3, 36, primo comma, e 38, secondo, terzo, quarto e quinto comma, della Costituzione, in quanto lederebbe “diritti quesiti”, sopprimendoli ex abrupto con scelta irrazionale ed arbitraria (art. 3 Cost.), e pregiudicherebbe il diritto a una retribuzione proporzionata al lavoro svolto e sufficiente a garantire un’esistenza libera e dignitosa (art. 36 Cost.).

Secondo il giudice a quo, tale diritto presiede anche all’attuazione del rapporto previdenziale (art. 38 Cost.) e si raccorda, per altro verso, a un diritto inviolabile dell’uomo e all’adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà economica e sociale (art. 2 Cost.).

Il giudice rimettente, prima di decidere sulla cautela invocata, chiede a questa Corte di dichiarare l’illegittimità costituzionale «dell’art. 8, comma 1, della legge della Regione Sicilia n. 21 del 12 agosto 2014 (Legge di stabilità regionale) in relazione agli articoli 36, comma 1, 38, commi

2, 3, 4 e 5, 3, commi 1 e 2 e 2 della Costituzione, nella parte in cui sancisce il divieto di erogare il trattamento pensionistico, di natura sostitutiva, già maturato e goduto dal lavoratore grazie alla normativa regionale illo tempore applicabile, sino alla emanazione di una legge, statale o regionale, che ne definisca l'ambito di applicazione, i presupposti, l'entità e la relativa copertura a carico dei rispettivi bilanci».

2.– La questione proposta si sottrae alle eccezioni di inammissibilità, formulate dalla Regione siciliana.

2.1.– La ricostruzione del quadro normativo, tratteggiata dal giudice rimettente, non presenta le carenze denunciate dalla difesa della Regione.

Il giudice a quo prende le mosse dall'art. 17, lettera f), dello statuto della Regione siciliana (regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 – Approvazione dello statuto della Regione siciliana, convertito dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2), che consente all'Assemblea regionale di legiferare in materia di «rapporti di lavoro, previdenza ed assistenza sociale», e si premura di collocare la disposizione censurata all'interno di un quadro evolutivo, che ha interessato i trattamenti pensionistici integrativi e sostitutivi dei dipendenti della Regione siciliana e dei Consorzi per le aree di sviluppo industriale (Consorzi ASI).

2.2.– Anche l'eccezione di genericità delle censure deve essere disattesa.

Per ciascuno dei parametri evocati, il giudice rimettente illustra i profili di contrasto con la Carta fondamentale e avvalorata tali notazioni con il richiamo alla giurisprudenza di questa Corte, che dagli artt. 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost. enuclea il principio di proporzionalità e di adeguatezza del trattamento previdenziale.

2.3.– Il giudice rimettente ha anche esplorato un'interpretazione conforme al dettato costituzionale.

Nel dar conto delle ragioni sottese all'interpretazione prescelta, egli ritiene invalicabile il tenore letterale della disposizione che è chiamato ad applicare e afferma che: «All'esito dell'impugnazione da parte del Commissario regionale della normativa sopra richiamata, il pagamento della pensione del ricorrente è stato integralmente interrotto e, applicandosi l'art. 8 della legge citata al caso di specie, non sussiste alcuna interpretazione, per quanto estensiva essa possa essere, per far dire alla legge l'esatto contrario di quanto essa dice ora (o meglio per interpretarla nel senso delle disposizioni che sono state soppresse nella versione definitiva)».

La fondatezza dell'interpretazione privilegiata dal giudice rimettente non si riverbera sull'ammissibilità della questione e attiene piuttosto al merito, che è ora possibile scrutinare, dopo aver sgombrato il campo dalle eccezioni preliminari (sentenza n. 262 del 2015, punto 2.3. del Considerato in diritto).

3.– La questione non è fondata.

3.1.– La legge della Regione siciliana 4 gennaio 1984, n. 1 (Disciplina dei consorzi per le aree di sviluppo industriale e per i nuclei di industrializzazione della Sicilia), nell'alveo delle previsioni dettate dal decreto del Presidente della Repubblica 6 marzo 1978, n. 218 (Testo unico delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno), ha disciplinato le competenze e gli organi dei consorzi per le aree di sviluppo industriale e per i nuclei di industrializzazione della Sicilia (Consorzi ASI), configurandoli come «enti di diritto pubblico non economici sottoposti alla vigilanza e tutela dell'Assessore regionale per l'industria» (art. 2, comma 1), deputati a «favorire l'insediamento di piccole e medie imprese nelle aree attrezzate secondo gli indirizzi stabiliti dagli organi regionali all'uopo preposti» (art. 3, comma 1).

La legge regionale citata ha demandato ai Consorzi ASI la potestà di adottare «nuovi regolamenti organici del personale adeguati alla normativa regionale, sulla base di apposito regolamento-tipo predisposto dall'Assessore regionale per l'industria» (art. 37).

Tale regolamento-tipo sul personale dei consorzi, adottato con decreto dell'Assessore per l'industria 5 aprile 2001 (Approvazione del testo coordinato del regolamento di organizzazione-tipo e del regolamento organico del personale-tipo dei consorzi per l'area di sviluppo industriale della Sicilia) e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Regione siciliana 1° giugno 2001, n. 27, ha dettato prescrizioni in tema di trattamenti previdenziali sostitutivi, rilevanti nell'odierno giudizio di costituzionalità, e, in tale ambito, ha così disposto: «Nel caso in cui il dipendente non abbia maturato il diritto a pensione da parte dell'INPDAP, sulla base delle norme vigenti all'atto del provvedimento, ed abbia invece maturato tale diritto sulla base delle norme in vigore per i dipendenti dell'Amministrazione regionale, il consorzio dovrà corrispondere allo stesso quest'ultimo trattamento, provvedendo nel contempo a richiedere la costituzione di una posizione assicurativa presso l'INPS, ai sensi della legge 2 aprile 1958, n. 322 o presso lo stesso INPDAP» (art. 12, comma 3).

3.2.– La legge della Regione siciliana 12 gennaio 2012, n. 8 (Costituzione dell'Istituto regionale per lo sviluppo delle attività produttive), allo scopo di promuovere «l'insediamento delle imprese nelle aree destinate allo svolgimento di attività produttive attraverso lo sviluppo e l'implementazione delle azioni necessarie per favorire l'avvio di nuove iniziative produttive e per potenziare ed innovare quelle già esistenti» (art. 2, comma 1), ha dato impulso alla creazione dell'Istituto regionale per lo sviluppo delle attività produttive (IRSAP), «ente pubblico non economico, sottoposto alla vigilanza, indirizzo, controllo e tutela della Regione per il tramite dell'Assessorato regionale delle attività produttive» (art. 1, comma 1).

All'istituzione dell'IRSAP hanno fatto riscontro la soppressione e la liquidazione dei Consorzi ASI, secondo le fasi scandite dall'art. 19.

La legge prefigura il compimento delle operazioni di liquidazione entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge regionale, «con l'approvazione del bilancio finale di liquidazione e la definizione delle posizioni attive e passive della gestione liquidatoria» (art. 19, comma 4, primo periodo).

Ultimata la procedura, «la gestione dei singoli Consorzi per le aree di sviluppo industriale transita all'Istituto» (art. 19, comma 4, secondo periodo).

Ove il termine di centottanta giorni trascorra infruttuosamente, «i rapporti attivi e passivi dei soppressi Consorzi per le aree di sviluppo industriale transitano in apposite gestioni a contabilità separata presso l'Istituto tale da garantire ed assicurare l'assoluta distinzione delle masse patrimoniali, dei rapporti di credito e delle passività di ogni singolo Consorzio soppresso, e ciò sino alla definitiva chiusura delle operazioni di liquidazione» (art. 19, comma 8, primo periodo).

In sede d'interpretazione autentica (art. 64, comma 1, primo periodo, della legge della Regione siciliana 15 maggio 2013, n. 9, recante «Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2013. Legge di stabilità regionale»), il legislatore regionale ha specificato che i Consorzi ASI, transitati nella gestione separata presso l'IRSAP, «mantengono la propria originaria autonoma personalità giuridica», finché l'Assessore regionale per le attività produttive, di concerto con l'Assessore regionale per l'economia, non attesti con decreto la chiusura delle operazioni di liquidazione.

La legge interpretativa ripropone la netta distinzione delle masse patrimoniali delle gestioni separate dei Consorzi ASI e dell'IRSAP: «In nessun caso è consentito che le singole posizioni debitorie dei soppressi Consorzi ASI transitino all'IRSAP ovvero nel bilancio della Regione» (art. 64, comma 1, ultimo periodo, della legge regionale n. 9 del 2013).

3.3.– La disciplina censurata corre parallela alla travagliata transizione dai Consorzi ASI all'IRSAP e offre il fianco a incertezze applicative, oltre a ingenerare interpretazioni contrastanti.

Sia le Corti di merito, adite con ricorsi d'urgenza, sia l'Assemblea regionale, con atti di sindacato ispettivo, si sono cimentate con le concrete implicazioni di tale normativa e, in particolare, con la sua discussa incidenza sui trattamenti previdenziali integrativi e sostitutivi, corrisposti dai Consorzi ASI.

4.– Il giudice rimettente muove dalla premessa che la disciplina sottoposta al vaglio di costituzionalità inibisca – con effetto immediato – la corresponsione dei trattamenti previdenziali integrativi e sostitutivi, originariamente a carico dei Consorzi ASI.

Tale interpretazione sarebbe suffragata dalla mancata promulgazione delle norme volte a salvaguardare i trattamenti già corrisposti e a regolare il riparto degli oneri tra le gestioni separate e l'IRSAP.

5.– Il presupposto interpretativo che accomuna le molteplici censure si rivela, nondimeno, erroneo.

5.1.– Il divieto di erogare «trattamenti di previdenza e quiescenza integrativi o sostitutivi in assenza di una espressa previsione legislativa regionale e/o statale che ne definisca l'ambito di applicazione, i presupposti, l'entità e la relativa copertura a carico dei rispettivi bilanci» non sospende i diritti previdenziali dei dipendenti dei Consorzi ASI in maniera indiscriminata, ma li pone in connessione con un fondamento normativo, che ne determini i presupposti, gli importi, la copertura finanziaria.

Per quel che riguarda i Consorzi ASI, tale fondamento normativo, limitatamente ai trattamenti già liquidati, si rinviene in una complessa trama di disposizioni, che lega la disciplina speciale del personale dei Consorzi (art. 37 della legge regionale n. 1 del 1984) alle previsioni generali, dettate dalla legge della Regione siciliana 23 febbraio 1962, n. 2, con riguardo alle «Norme per il trattamento di quiescenza, previdenza ed assistenza del personale della Regione». Da questa disciplina di portata generale si evince che i diritti vantati dai titolari di trattamenti previdenziali sostitutivi e integrativi riflettono la natura pubblicistica dei consorzi.

5.2.– La disciplina della liquidazione dei Consorzi ASI, pur modulando con caratteri peculiari i rapporti tra i Consorzi soppressi, le gestioni separate dei Consorzi e l'IRSAP, non soltanto non ha scalfito il fondamento normativo prima indicato, ma lo assume come presupposto.

Questo è dato intendere dalla scelta del legislatore regionale che ha disciplinato l'avvicinarsi dei soggetti obbligati (art. 19, comma 8, della legge regionale n. 8 del 2012) e ha così confermato il permanere dei diritti previdenziali, coinvolti nella successione tra gli enti.

L'assetto descritto è coerente con il carattere spiccatamente pubblicistico della procedura di liquidazione e non dovrebbe dunque tramutarsi in un'impropria vicenda estintiva dei diritti e degli obblighi riconducibili ai Consorzi.

5.3.– Non rilevano, a questo proposito, circostanze contingenti, che hanno accompagnato l'approvazione della legge.

In particolare, è ininfluente che il legislatore, nell'originaria formulazione della norma, avesse introdotto un'espressa clausola di salvaguardia dei trattamenti già maturati e avesse disposto il permanere dell'obbligo delle gestioni separate dei Consorzi e la correlativa facoltà dell'IRSAP di anticipare alle gestioni separate gli importi dovuti a titolo di trattamento previdenziale sostitutivo o integrativo.

Alla mancata approvazione di una specifica disciplina transitoria non si può anettere un significato dirimente, giacché operano le previsioni dell'art. 19, comma 8, della legge regionale n. 8 del 2012, finalizzate a regolare i rapporti tra le gestioni separate dei Consorzi e l'IRSAP.

Il giudice rimettente dà rilievo al raffronto con un testo che non ha mai visto la luce e, nell'accentuare le imperfezioni della legge promulgata, tralascia di ricostruirne in chiave sistematica il contenuto precettivo.

Tale prospettiva sistematica fuga ogni dubbio sul fondamento normativo che, per i Consorzi ASI, assiste l'erogazione dei trattamenti previdenziali e sul fatto che il divieto di corrispondere tali trattamenti operi soltanto quando un fondamento normativo, sul versante della legislazione statale o regionale, non si ravvisi.

Rimane ferma la necessità, già affermata dal legislatore, di garantire adeguatamente la copertura finanziaria.

Non è dunque pertinente il richiamo alla giurisprudenza di questa Corte, che distingue tra la modificazione, rispettosa del canone di ragionevolezza, delle situazioni sostanziali fondate su leggi anteriori e l'eliminazione integrale di una pensione legittimamente attribuita, lesiva dei diritti fondamentali connessi al rapporto previdenziale (sentenze n. 446 del 2002, n. 416 del 1999 e n. 211 del 1997).

6.– Tali considerazioni implicano l'infondatezza delle censure proposte.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, della legge della Regione siciliana 12 agosto 2014, n. 21 (Assestamento del bilancio della Regione per l'anno finanziario 2014. Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2014 e modifiche alla legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5 "Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2014. Legge di stabilità regionale". Disposizioni varie), sollevata, in riferimento agli artt. 2, 3, 36, primo comma, 38, secondo, terzo, quarto e quinto comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Gela, in funzione di giudice del lavoro, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 febbraio 2016.

Alessandro CRISCUOLO, Presidente
Silvana SCIARRA, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 3 marzo 2016.

Sentenza: 27 gennaio 2016, n. 49

Materia: Governo del territorio – edilizia

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

Giudizio: Legittimità costituzionale in via incidentale

Ricorrenti: Tribunale amministrativo regionale per la Toscana

Oggetto: Articolo 84 bis della legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme per il governo del territorio)

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 84-bis, comma 2, lettera b), della legge della Regione Toscana 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme per il governo del territorio)

Estensore nota: Domenico Ferraro

Sintesi:

Il Tribunale amministrativo regionale per la Toscana, nel giudizio promosso da D.M.M., nei confronti del Comune di Firenze, per l'annullamento dell'ordinanza 28 febbraio 2014, n. 130, con la quale veniva dichiarata l'inefficacia della DIA/SCIA n. 6319/2012 presentata dal ricorrente, con contestuale ordine di rimessa in pristino ex art. 135, comma 2, della legge della Regione Toscana 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme per il governo del territorio), ha sollevato questione di legittimità costituzione dell'art. 84-bis, comma 2, lettera b), della legge regionale 1/2005, in riferimento all'art. 117, terzo comma, e secondo comma, lettera m), della Costituzione.

La disposizione impugnata, si inserisce nell'art. 84-bis della legge regionale n. 1 del 2005, la cui rubrica reca "Poteri di vigilanza in caso di SCIA".

Il comma 2 prevede: "*Nei casi di SCIA relativa ad interventi di cui all'articolo 79, comma 1, lettere b), d), e) ed f) e di cui all'articolo 79, comma 2, lettere a), b), c) ed e), decorso il termine di trenta giorni di cui all'articolo 84, comma 6, possono essere adottati provvedimenti inibitori e sanzionatori qualora ricorra uno dei seguenti casi: [...] b) in caso di difformità dell'intervento dalle norme urbanistiche o dalle prescrizioni degli strumenti urbanistici generali, degli atti di governo del territorio o dei regolamenti edilizi*".

L'art. 84-bis della legge regionale n. 1 del 2005, è stato introdotto dall'art. 22 della legge della Regione Toscana 5 agosto 2011, n. 40, che dispone modifiche alla l.r. 1/2005 oltre che alla legge regionale 9 settembre 1991, n. 47 (Norme sull'eliminazione delle barriere architettoniche), alla legge regionale 8 maggio 2009, n. 24 (Misure urgenti e straordinarie volte al rilancio dell'economia e alla riqualificazione del patrimonio edilizio esistente) e alla legge regionale 8 febbraio 2010, n. 5 (Norme per il recupero abitativo dei sottotetti), e successivamente abrogato (così come la stessa legge regionale 1/2005) dall'art. 254, comma 1, lettera a), della legge della Regione Toscana 10 novembre 2014, n. 65 (Norme per il governo del territorio).

L'intervenuta abrogazione non assume rilievo, atteso che, come la Corte ha già avuto modo di affermare, con sentenza 151/2014, che lo *ius superveniens* non può venire in evidenza nel giudizio di costituzionalità sollevato dai giudici amministrativi poiché, secondo il principio *tempus regit actum*, la valutazione della legittimità del provvedimento impugnato va condotta "con riguardo alla situazione di fatto e di diritto esistente al momento della sua adozione".

Alla stregua dello stesso principio non assumono rilievo le modifiche che la legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), intervenuta successivamente all'ordinanza di rimessione, ha apportato all'art. 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso

ai documenti amministrativi), la cui disciplina, nella parte in cui regola l'esercizio dei poteri di conformazione dell'attività del privato, di autotutela e di intervento dell'Amministrazione, in presenza di segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), è invocata dal ricorrente come principio fondamentale della materia governo del territorio.

Secondo il TAR la disposizione impugnata sarebbe costituzionalmente illegittima in quanto consentirebbe all'Amministrazione di esercitare poteri sanzionatori per la repressione degli abusi edilizi, anche oltre il termine di trenta giorni dalla presentazione della SCIA, in un numero di ipotesi più ampio rispetto a quello previsto dai commi 3 e 4 dell'art. 19 della legge n. 241 del 1990.

Il rimettente osserva che nella disposizione in oggetto il potere attribuito all'Amministrazione sarebbe quello generale di controllo e non di autotutela, come previsto dalla normativa statale (comma 3 dell'art. 19 della legge n. 241 del 1990).

Il contrasto tra la disciplina statale e quella regionale, comporta, pertanto, ad avviso del TAR Toscana, la non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità, con riguardo alla violazione dei principi fondamentali della materia edilizia, rientrante in quella più generale del governo del territorio oggetto di competenza legislativa concorrente ex art. 117, terzo comma, Cost., in quanto la disciplina statale dei titoli edilizi costituisce norma di principio.

Il rimettente, inoltre, deduce un ulteriore profilo di illegittimità costituzionale per il mancato rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali stabiliti con legge dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Costituzione.

Per la Corte costituzionale il primo profilo di illegittimità costituzionale prospettato, di violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., è fondato.

È giurisprudenza pacifica che, nell'ambito della materia concorrente governo del territorio, prevista dal comma in questione, i titoli abilitativi agli interventi edilizi costituiscono oggetto di una disciplina che assurge a principio fondamentale e ricorda in proposito le sentenze n. 303/2003, 102/2013, 139/2013, 259/2014. Secondo la Corte costituzionale tale valutazione deve ritenersi valida per la denuncia di inizio attività (DIA) e per la SCIA che, seppure con la loro indubbia specificità, si inseriscono in una fattispecie il cui effetto è pur sempre quello di legittimare il privato ad effettuare gli interventi edilizi.

Va subito soggiunto, peraltro, che tale fattispecie ha una struttura complessa e non si esaurisce, rispettivamente, con la dichiarazione o la segnalazione, ma si sviluppa in fasi ulteriori: una prima, di ordinaria attività di controllo dell'Amministrazione (rispettivamente nei termini di sessanta e trenta giorni); una seconda, in cui può esercitarsi l'autotutela amministrativa.

Secondo la Corte, le condizioni e le modalità di esercizio dell'intervento della pubblica amministrazione, una volta che siano decorsi i termini in questione, devono considerarsi come completamento della disciplina di tali titoli abilitativi, poiché la individuazione della loro consistenza e della loro efficacia non può prescindere dalla capacità di resistenza rispetto alle verifiche effettuate dall'Amministrazione successivamente alla maturazione degli stessi.

La disciplina di questa fase ulteriore, dunque, è parte integrante di quella del titolo abilitativo e costituisce con essa un tutt'uno inscindibile.

Il suo perno è costituito da un istituto di portata generale, quello dell'autotutela, che si colloca allo snodo delicatissimo del rapporto fra il potere amministrativo e il suo riesercizio, da una parte, e la tutela dell'affidamento del privato, dall'altra.

Il legislatore ha cercato di individuare il giusto equilibrio fra le esigenze di certezza delle situazioni giuridiche maturate a seguito della DIA e della SCIA e le ragioni di tutela dell'interesse pubblico urbanistico.

Ne discende che anche per questa parte la disciplina in questione costituisce espressione di un principio fondamentale della materia governo del territorio.

Con riguardo alla portata dei principi fondamentali riservati alla legislazione statale nelle materie di potestà concorrente, la Corte ha avuto modo di chiarire, tra l'altro, che *“il rapporto tra normativa di principio e normativa di dettaglio [...] deve essere inteso nel senso che l'una è volta a prescrivere criteri ed obiettivi, mentre all'altra spetta l'individuazione degli strumenti concreti da*

utilizzare per raggiungere quegli obiettivi” e ricorda in tal proposito le sentenze 237/2009 e 272/2013.

La normativa regionale in esame, nell’attribuire all’Amministrazione un potere di intervento, ha introdotto una normativa sostitutiva dei principi fondamentali dettati dal legislatore statale e pertanto viene a toccare i punti nevralgici del sistema elaborato nella legge sul procedimento amministrativo e cioè il potere residuo dell’Amministrazione, a termini ormai decorsi, e il suo ambito di esercizio, in concreto, i casi che ne giustificano l’attivazione.

Essa, dunque, comporta l’invasione della riserva di competenza statale alla formulazione di principi fondamentali, con tutti i rischi per la certezza e per l’unitarietà della disciplina che tale invasione comporta; e ciò tanto più in una materia che, come è noto, e come dimostrano le sue frequenti modifiche, presenta delicati e complessi problemi applicativi.

La fondatezza della questione di costituzionalità con riferimento all’art. 117, terzo comma, Cost., comporta l’assorbimento dell’ulteriore censura di violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera m), Costituzione.

La Corte pertanto dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 84-bis, comma 2, lettera b), della legge della Regione Toscana 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme per il governo del territorio).

Edilizia e urbanistica - Esercizio di poteri sanzionatori da parte dell’Amministrazione per la repressione degli abusi edilizi, anche oltre il termine di trenta giorni dalla presentazione della SCIA. - Legge della Regione Toscana 3 gennaio 2005, n. 1, art. 84-bis, comma 2, lettera b). - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.11 del 16-3-2016)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell’art. 84-bis, comma 2, lettera b), della legge della Regione Toscana 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme per il governo del territorio) promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Toscana nel procedimento vertente tra D.M.M. e il Comune di Firenze con ordinanza del 25 marzo 2015, iscritta al n. 137 del registro ordinanze 2015 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 28, prima serie speciale, dell’anno 2015.

Visto l’atto di intervento della Regione Toscana;

udito nella camera di consiglio del 27 gennaio 2016 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Tribunale amministrativo regionale per la Toscana, nel giudizio promosso da D.M.M., nei confronti del Comune di Firenze, per l’annullamento dell’ordinanza 28 febbraio 2014, n. 130, notificata l’8 marzo 2014, con la quale veniva dichiarata l’inefficacia della DIA/SCIA n. 6319/2012 presentata dal ricorrente, con contestuale ordine di rimessa in pristino ex art. 135, comma 2, della legge della Regione Toscana 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme per il governo del territorio), ha sollevato questione di legittimità costituzione dell’art. 84-bis, comma 2, lettera b), della suddetta legge regionale n. 1 del 2005, in riferimento all’art. 117, terzo comma, e secondo comma, lettera m), della Costituzione.

2.– La disposizione impugnata, si inserisce nell’art. 84-bis della legge regionale n. 1 del 2005, la cui rubrica reca «Poteri di vigilanza in caso di SCIA».

Il comma 2 in questione, prevede: «Nei casi di SCIA relativa ad interventi di cui all’articolo 79, comma 1, lettere b), d), e) ed f) e di cui all’articolo 79, comma 2, lettere a), b), c) ed e), decorso il termine di trenta giorni di cui all’articolo 84, comma 6, possono essere adottati provvedimenti inibitori e sanzionatori qualora ricorra uno dei seguenti casi: [...] b) in caso di difformità dell’intervento dalle norme urbanistiche o dalle prescrizioni degli strumenti urbanistici generali, degli atti di governo del territorio o dei regolamenti edilizi».

3.– L’art. 84-bis della legge regionale n. 1 del 2005, è stato introdotto dall’art. 22 della legge della Regione Toscana 5 agosto 2011, n. 40, che reca «Modifiche alla legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme per il governo del territorio), alla legge regionale 9 settembre 1991, n. 47 (Norme sull’eliminazione delle barriere architettoniche), alla legge regionale 8 maggio 2009, n. 24 (Misure urgenti e straordinarie volte al rilancio dell’economia e alla riqualificazione del patrimonio edilizio esistente) e alla legge regionale 8 febbraio 2010, n. 5 (Norme per il recupero abitativo dei sottotetti)», e successivamente abrogato (così come la stessa legge reg. n. 1 del 2005) dall’art. 254, comma 1, lettera a), della legge della Regione Toscana 10 novembre 2014, n. 65 (Norme per il governo del territorio).

4.– L’intervenuta abrogazione non assume rilievo, atteso che, come la Corte ha già avuto modo di affermare (sentenza n. 151 del 2014), lo *ius superveniens* non può venire in evidenza nel giudizio di costituzionalità sollevato dai giudici amministrativi poiché, secondo il principio *tempus regit actum*, la valutazione della legittimità del provvedimento impugnato va condotta «con riguardo alla situazione di fatto e di diritto esistente al momento della sua adozione».

5.– Alla stregua dello stesso principio non assumono rilievo le modifiche che la legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), intervenuta successivamente all’ordinanza di rimessione, ha apportato all’art. 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), la cui disciplina, nella parte in cui regola l’esercizio dei poteri di conformazione dell’attività del privato, di autotutela e di intervento dell’Amministrazione, in presenza di segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), è invocata dal ricorrente come principio fondamentale della materia «governo del territorio».

6.– Secondo il TAR la disposizione impugnata sarebbe affetta da illegittimità costituzionale in quanto consentirebbe all’Amministrazione di esercitare poteri sanzionatori per la repressione degli abusi edilizi, anche oltre il termine di trenta giorni dalla presentazione della SCIA, in un numero di ipotesi più ampio rispetto a quello previsto dai commi 3 e 4 dell’art. 19 della legge n. 241 del 1990.

6.1.– Più radicalmente poi, il rimettente osserva che nella disposizione in questione il potere attribuito all’Amministrazione sarebbe quello generale di controllo e non di autotutela, come previsto dalla normativa statale (comma 3 dell’art. 19 della legge n. 241 del 1990).

6.2.– Il contrasto tra la disciplina statale e quella regionale, comporta, pertanto, ad avviso del TAR Toscana, la non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità, con riguardo alla violazione dei principi fondamentali della materia edilizia, rientrante in quella più generale del «governo del territorio» oggetto di competenza legislativa concorrente ex art. 117, terzo comma, Cost., in quanto la disciplina statale dei titoli edilizi costituisce norma di principio.

6.3.– Il rimettente, inoltre, deduce un ulteriore profilo di illegittimità costituzionale per il mancato rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali stabiliti con legge dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.

7.– Il primo profilo di illegittimità costituzionale prospettato, di violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., è fondato.

8.– È giurisprudenza pacifica che, nell'ambito della materia concorrente «governo del territorio», prevista dal comma in questione, i titoli abilitativi agli interventi edilizi costituiscono oggetto di una disciplina che assurge a principio fondamentale (sentenze n. 259 del 2014, n. 139 e n. 102 del 2013, n. 303 del 2003), e tale valutazione deve ritenersi valida anche per la denuncia di inizio attività (DIA) e per la SCIA che, seppure con la loro indubbia specificità, si inseriscono in una fattispecie il cui effetto è pur sempre quello di legittimare il privato ad effettuare gli interventi edilizi (sentenze n. 121 del 2014, n. 188 e n. 164 del 2012).

Va subito soggiunto, peraltro, che tale fattispecie ha una struttura complessa e non si esaurisce, rispettivamente, con la dichiarazione o la segnalazione, ma si sviluppa in fasi ulteriori: una prima, di ordinaria attività di controllo dell'Amministrazione (rispettivamente nei termini di sessanta e trenta giorni); una seconda, in cui può esercitarsi l'autotutela amministrativa.

Non vi è dubbio, infatti, che anche le condizioni e le modalità di esercizio dell'intervento della pubblica amministrazione, una volta che siano decorsi i termini in questione, debbano considerarsi il necessario completamento della disciplina di tali titoli abilitativi, poiché la individuazione della loro consistenza e della loro efficacia non può prescindere dalla capacità di resistenza rispetto alle verifiche effettuate dall'Amministrazione successivamente alla maturazione degli stessi.

La disciplina di questa fase ulteriore, dunque, è parte integrante di quella del titolo abilitativo e costituisce con essa un tutt'uno inscindibile.

Il suo perno è costituito da un istituto di portata generale – quello dell'autotutela – che si colloca allo snodo delicatissimo del rapporto fra il potere amministrativo e il suo riesercizio, da una parte, e la tutela dell'affidamento del privato, dall'altra.

Non è un caso, del resto, che è proprio a questa fase della formazione dei titoli in esame che il legislatore abbia dedicato la maggiore attenzione, ritornando più volte sull'argomento, al fine di pervenire ad un giusto equilibrio fra le esigenze di certezza delle situazioni giuridiche maturate a seguito della DIA e della SCIA e le ragioni di tutela dell'interesse pubblico urbanistico.

Ne discende che anche per questa parte la disciplina in questione costituisce espressione di un principio fondamentale della materia «governo del territorio».

8.1.– Con riguardo alla portata dei «principi fondamentali» riservati alla legislazione statale nelle materie di potestà concorrente, questa Corte ha avuto modo di chiarire, tra l'altro, che «il rapporto tra normativa di principio e normativa di dettaglio [...] deve essere inteso nel senso che l'una è volta a prescrivere criteri ed obiettivi, mentre all'altra spetta l'individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi» (sentenze n. 272 del 2013 e n. 237 del 2009).

Ebbene, la normativa regionale in esame, nell'attribuire all'Amministrazione un potere di intervento, lungi dall'adottare una disciplina di dettaglio, ha introdotto una normativa sostitutiva dei principi fondamentali dettati dal legislatore statale; pertanto viene proprio a toccare i punti nevralgici del sistema elaborato nella legge sul procedimento amministrativo (sede già di per sé significativa) e cioè il potere residuo dell'Amministrazione, a termini ormai decorsi, e il suo ambito di esercizio (in concreto, i casi che ne giustificano l'attivazione).

Essa, dunque, comporta l'invasione della riserva di competenza statale alla formulazione di principi fondamentali, con tutti i rischi per la certezza e per l'unitarietà della disciplina che tale invasione comporta; e ciò tanto più in una materia che, come è noto, e come dimostrano le sue frequenti modifiche, presenta delicati e complessi problemi applicativi.

9.– La fondatezza della questione di costituzionalità con riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., comporta l'assorbimento dell'ulteriore censura di violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 84-bis, comma 2, lettera b), della legge della Regione Toscana 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme per il governo del territorio).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 gennaio 2016.

Marta CARTABIA, Presidente
Giancarlo CORAGGIO, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 9 marzo 2016.

Sentenza: 23 febbraio 2016, n. 51

Materia: organizzazione del servizio idrico

Parametri invocati: art. 8, numeri 1), 5), 17), 19) e 24); 9, numeri 9) e 10); 14; 80 e 81 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Provincia autonoma di Trento

Oggetto: art. 7, comma 1, lettera b), numero 2), 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)

Esito: illegittimità costituzionale della disposizione impugnata limitatamente alle parole "e dalle province autonome"

Estensore nota: Cesare Belmonte

Sintesi:

La Provincia autonoma di Trento ha impugnato, tra gli altri, l'art. 7, comma 1, lettera b), numero 2), del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, per violazione di numerosi parametri statuari e di attuazione statutaria.

La disposizione impugnata ha aggiunto all'art. 147 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), il comma 1 bis, con cui si prevede che qualora gli enti locali non aderiscano agli enti di governo dell'ambito ottimale del servizio idrico entro il termine fissato dalle Regioni e dalle province autonome e, comunque, non oltre sessanta giorni dalla delibera di individuazione degli enti di governo, il Presidente della Regione esercita, previa diffida all'ente locale ad adempiere entro ulteriori trenta giorni, i poteri sostitutivi, ponendo le relative spese a carico dell'ente inadempiente.

La ricorrente lamenta che la norma, menzionando anche le province autonome, accanto alle regioni, tra i soggetti chiamati ad assegnare agli enti locali un termine per l'adesione agli enti di governo dell'ambito territoriale ottimale, lederebbe le sue prerogative statuarie in materia di organizzazione del servizio idrico.

La Provincia autonoma precisa di essere dotata di potestà legislativa primaria in materia di ordinamento degli uffici provinciali, urbanistica, viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse provinciale, assunzione diretta di servizi pubblici e loro gestione a mezzo di aziende speciali, opere idrauliche della terza, quarta e quinta categoria, ai sensi dell'art. 8, numeri 1), 5), 17), 19) e 24) dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670.

Aggiunge di essere titolare, ai sensi dell'art. 9, numeri 9) e 10), e degli artt. 80 e 81 dello statuto speciale, della potestà legislativa concorrente in materia di utilizzazione delle acque pubbliche, igiene e sanità e finanza locale. Sottolinea inoltre che ai sensi dell'art. 14 dello stesso statuto speciale l'utilizzazione delle acque pubbliche da parte dello Stato e della provincia, nell'ambito della rispettiva competenza, ha luogo in base a un piano generale stabilito d'intesa tra i rappresentanti dello Stato e della provincia in seno a un apposito comitato.

Il predetto assetto statutario - continua la ricorrente - è integrato dai decreti legislativi recanti le norme di attuazione dello statuto speciale, e in particolare: dal d.p.r. 115/1973, che trasferisce alle Province autonome, tra l'altro, tutti i beni del demanio idrico; dal d.p.r. 381/1974, che trasferisce alle Province le attribuzioni dell'amministrazione dello Stato in materia di urbanistica, di edilizia comunque sovvenzionata, di utilizzazione delle acque pubbliche, di opere idrauliche, di opere di prevenzione e pronto soccorso per calamità pubbliche, di espropriazione per pubblica utilità, di viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse provinciale nonché tutte le attribuzioni inerenti alla titolarità del demanio idrico ed in particolare quelle concernenti la polizia idraulica e la difesa delle acque dall'inquinamento; dal d.p.r. 235/1977, in materia di energia e di grandi derivazioni a scopo idroelettrico; infine, dal d.lgs. 268/1992, in materia di finanza locale.

Secondo la ricorrente il riparto costituzionale risultante dal complesso delle norme summenzionate fonderebbe **la potestà legislativa primaria della Provincia autonoma di Trento** di regolare tutti i diversi aspetti del servizio idrico.

Ne conseguirebbe l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata, giacché l'assetto delineato dalla normativa statale non trova riscontro sul territorio della Provincia autonoma, che ha **autonomamente e diversamente regolato** il sistema territoriale e organizzativo del servizio idrico.

Sotto altro profilo, la norma impugnata, pretendendo di applicarsi direttamente alle province autonome e imponendo anche l'esercizio del potere sostitutivo in una materia di competenza provinciale quale l'organizzazione del servizio idrico, violerebbe altresì l'art. 2 del d.lgs. 266/1992, che dispone l'inapplicabilità, nelle materie di competenza della Provincia, delle disposizioni legislative statali, fermo restando l'onere di adeguamento della legislazione provinciale vigente a principi che costituiscano limiti statuari.

La Corte premette che le clausole contenute nel d.l. 133/2014, secondo cui le disposizioni della predetta fonte statale si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano nel rispetto dei loro statuti e delle relative norme di attuazione, non sono idonee a escludere l'efficacia della norma censurata nei confronti della Provincia ricorrente.

La presenza nella norma censurata di un espresso riferimento alle province autonome quali destinatarie del precetto comporta che debba farsi applicazione del principio secondo il quale l'illegittimità costituzionale di una previsione legislativa non è esclusa dalla presenza di una clausola di salvaguardia allorché tale clausola *entri in contraddizione con quanto affermato nel seguito della disposizione, con esplicito riferimento alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome. Nel merito, la questione è fondata.*

Lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige attribuisce alla Provincia autonoma di Trento competenza legislativa primaria in materia di acquedotti e lavori pubblici di interesse provinciale, assunzione diretta di servizi pubblici e loro gestione mediante aziende speciali, urbanistica ed opere idrauliche, nonché competenza legislativa concorrente in tema di utilizzazione delle acque pubbliche, igiene e sanità.

L'art. 14 dello statuto speciale prevede, fra l'altro, che l'utilizzazione delle acque pubbliche deve essere realizzata in base ad un Piano generale stabilito d'intesa fra lo Stato e la Provincia autonoma il quale sostituisce interamente, nel territorio provinciale, il Piano regolatore generale degli acquedotti.

In base alle norme di attuazione statutaria contenute nel d.p.r. 115/1973, la Provincia autonoma di Trento esercita, inoltre, tutte le attribuzioni inerenti alla titolarità del demanio idrico, ivi compresa la polizia idraulica e la difesa delle acque dall'inquinamento.

Muovendo dalla ricognizione complessiva e sistematica delle menzionate attribuzioni statuarie e delle relative norme di attuazione, la giurisprudenza costituzionale ha già riconosciuto in più occasioni – così argomenta la Corte - in capo alla Provincia autonoma di Trento una competenza primaria in materia di organizzazione del servizio idrico, comprensiva della sua organizzazione e della sua programmazione, nonché dell'individuazione dei criteri di determinazione delle tariffe ad esso inerenti.

Tale sistema di attribuzioni non è stato sostituito dalla competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza e di tutela dell'ambiente, a seguito della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, giacché la suddetta riforma, in forza del principio ricavabile dall'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, non restringe la sfera di autonomia già spettante alla Provincia autonoma.

In altri termini, il complesso intreccio di interessi e competenze in cura a diversi livelli istituzionali in materia di risorse idriche non può comportare alcuna compressione della preesistente autonomia organizzativa della Provincia autonoma in materia.

Da tutto ciò consegue che la disposizione impugnata - presupponendo l'applicazione del modello di gestione del servizio idrico integrato dettato dal d.lgs. 152/2006 anche sul territorio delle province autonome - ha invaso un ambito **che è precluso** all'intervento del legislatore statale in ragione delle predette competenze statutarie.

Per i motivi esposti, la Corte costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, lettera b), numero 2), del d.l. 133/2014, limitatamente alle parole "*e dalle province autonome*".

Servizio idrico integrato - Enti di governo dell'ambito territoriale ottimale (ATO) - Adesione degli enti locali nel termine fissato dalle regioni e dalle province autonome. - Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164 - art. 7, comma 1, lettera b), numero 2). - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.11 del 16-3-2016)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, lettera b), numero 2), del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, promosso dalla Provincia autonoma di Trento con ricorso notificato il 9 gennaio 2015, depositato in cancelleria il 16 gennaio 2015 e iscritto al n. 9 del registro ricorsi 2015.

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

udito nell'udienza pubblica del 23 febbraio 2016 il Giudice relatore Daria de Pretis;

uditi gli avvocati Giandomenico Falcon e Luigi Manzi per la Provincia autonoma di Trento e l'avvocato dello Stato Paolo Grasso per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.— La Provincia autonoma di Trento ha impugnato diverse disposizioni del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto

idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164.

Riservata a separate pronunce la decisione sull'impugnazione delle altre disposizioni contenute nel d.l. n. 133 del 2014, vengono in rilievo in questa sede le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, lettera b), numero 2).

Ad avviso della ricorrente, tale disposizione, nella parte in cui menziona anche le «province autonome», accanto alle regioni, tra i soggetti chiamati ad assegnare agli enti locali un termine per l'adesione agli enti di governo dell'ambito territoriale ottimale, violerebbe la competenza legislativa primaria della Provincia autonoma di Trento in materia di organizzazione del servizio idrico, desumibile dalla lettura congiunta di numerosi parametri statutari e di attuazione statutaria, e segnatamente: l'art. 8, numeri 1), 5), 17), 19) e 24), l'art. 9, numeri 9) e 10), gli artt. 14, 80 e 81 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), cui si aggiungono le correlative norme di attuazione contenute nel d.P.R. 20 gennaio 1973, n. 115 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di trasferimento alle province autonome di Trento e di Bolzano dei beni demaniali e patrimoniali dello Stato e della Regione), nel d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di urbanistica ed opere pubbliche), nel d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige in materia di energia), nel decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale).

La norma impugnata si porrebbe in contrasto anche con l'art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), che dispone l'inapplicabilità, nelle materie di competenza della Provincia, delle disposizioni legislative statali, fermo restando l'onere di adeguamento della legislazione provinciale vigente ai principi costituenti limiti statutari.

2.– Prima di passare all'esame dei motivi di ricorso, occorre precisare che, né la clausola di salvaguardia contenuta al comma 9-bis dell'art. 7 del d.l. n. 133 del 2014, con specifico riguardo alla disciplina del servizio idrico integrato, né, a maggior ragione, quella generale contenuta nel successivo art. 43-bis, sono idonee a escludere l'efficacia della norma censurata nei confronti della Provincia ricorrente.

La presenza infatti, in essa, di un espresso riferimento alle province autonome quali destinatarie del precetto, comporta che debba farsi applicazione del principio, più volte affermato dalla giurisprudenza costituzionale, secondo il quale l'illegittimità costituzionale di una previsione legislativa non è esclusa dalla presenza di una clausola di salvaguardia allorché tale clausola entri «in contraddizione con quanto affermato nel seguito della disposizione, con esplicito riferimento alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome» (sentenza n. 133 del 2010; ex plurimis, anche le sentenze n. 1 del 2016, n. 156 del 2015, n. 137 del 2014 e n. 241 del 2012).

3.– Nel merito, la questione è fondata.

3.1.– Lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige attribuisce alla Provincia autonoma di Trento competenza legislativa primaria in materia di «acquedotti e lavori pubblici di interesse provinciale» (art. 8, numero 17), «assunzione diretta di servizi pubblici e loro gestione mediante aziende speciali» (art. 8, numero 19), «urbanistica» (art. 8, numero 5) ed «opere idrauliche» (art. 8, numero 24), nonché competenza legislativa concorrente in tema di «utilizzo delle acque pubbliche», «igiene e sanità» (art. 9, numeri 9 e 10). L'art. 14 dello statuto speciale prevede, fra l'altro, che l'utilizzazione delle acque pubbliche deve essere realizzata in base ad un Piano generale stabilito d'intesa fra lo Stato e la Provincia autonoma (approvato con d.P.R. 15 febbraio 2006), il quale sostituisce interamente, nel territorio provinciale, il Piano regolatore generale degli acquedotti (art.

10, comma 2, del d.P.R. n. 381 del 1974). In base alle norme di attuazione statutaria contenute nel d.P.R. n. 115 del 1973, la Provincia autonoma di Trento esercita, inoltre, tutte le attribuzioni inerenti alla titolarità del demanio idrico, ivi compresa la polizia idraulica e la difesa delle acque dall'inquinamento (sentenza n. 137 del 2014).

Muovendo dalla ricognizione complessiva e sistematica delle menzionate attribuzioni statutarie e delle relative norme di attuazione, questa Corte ha riconosciuto in più occasioni in capo alla Provincia autonoma di Trento una competenza primaria in materia di organizzazione del servizio idrico, comprensiva della sua organizzazione e della sua programmazione, nonché dell'individuazione dei criteri di determinazione delle tariffe ad esso inerenti (sentenze n. 137 del 2014, n. 233 del 2013, n. 357 del 2010, n. 412 del 1994).

Tale sistema di attribuzioni – nell'esercizio delle quali la Provincia ha da tempo delineato il quadro organizzatorio del servizio idrico integrato provinciale, seguendo fra l'altro un modello non sovrapponibile a quello prefigurato dal legislatore statale – «non è stat[o] sostituit[o] dalla competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza e di tutela dell'ambiente», a seguito della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, considerato che «la suddetta riforma, in forza del principio ricavabile dall'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, non restringe la sfera di autonomia già spettante alla Provincia autonoma» (sentenza n. 357 del 2010)» (sentenza n. 233 del 2013).

È evidente, quindi, come il «complesso intreccio di interessi e competenze in cura a diversi livelli istituzionali» in materia di risorse idriche – evocato dalla difesa erariale, senza tuttavia esplicitarne le implicazioni giuridiche da trarre a scioglimento del dubbio di legittimità costituzionale – non possa comportare alcuna compressione della preesistente autonomia organizzativa della Provincia autonoma in materia.

3.2.– Su queste basi, la disposizione impugnata – presupponendo l'applicazione del modello di gestione del servizio idrico integrato dettato dal d.lgs. n. 152 del 2006 anche sul territorio delle province autonome – ha senza dubbio invaso un ambito che è precluso all'intervento del legislatore statale in ragione delle richiamate competenze statutarie.

La rilevata antinomia non è superabile in via di interpretazione conforme.

Per un verso, non può essere accolto l'argomento sistematico prospettato dalla ricorrente, secondo il quale «l'evocazione delle due Province solo in riferimento al potere di assegnare il termine agli enti locali per l'adesione agli ATO e al connesso potere sostitutivo (dove peraltro si torna a parlare solo di Regioni) appare assolutamente eccentrica e anzi frutto di una distrazione più che di una volizione del legislatore».

Nel rispetto del canone dell'interpretazione letterale, non è possibile disconoscere il significato precettivo del frammento normativo che considera espressamente le province autonome, insieme alle regioni, destinatarie dei vincoli imposti dalla norma.

Al contrario, la novella non può che ritenersi espressiva dell'intenzione oggettiva della legge di estendere innovativamente alle autonomie speciali la disciplina statale in tema di organizzazione territoriale del servizio idrico integrato.

Per altro verso, la lettura riduttiva prospettata dalla difesa erariale – alla cui stregua la norma statale avrebbe inteso «consentire» e «non imporre» alla Provincia autonoma di adottare l'assetto organizzativo del servizio idrico integrato, così come disciplinato dal legislatore statale – è implausibile.

Accedendo a tale impostazione, infatti, la norma non avrebbe alcun valore prescrittivo, non potendo di certo concedere ciò che è già garantito (in termini di piena autonomia organizzativa) dallo statuto speciale.

4.– Per i motivi esposti, l'art. 7, comma 1, lettera b), numero 2), del d.l. n. 133 del 2014, deve quindi essere dichiarato costituzionalmente illegittimo limitatamente alle parole «e dalle province autonome».

4.1.– Rimane assorbita l'ulteriore questione relativa alla violazione dell'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, lettera b), numero 2), del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, limitatamente alle parole «e dalle province autonome».

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

Marta CARTABIA, Presidente
Daria de PRETIS, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 10 marzo 2016.

Sentenza: 23 febbraio 2016, n. 63

Materia: governo del territorio, urbanistica; edifici di culto; libertà religiosa e di culto

Parametri invocati: Articoli 3, 8, 19, 117, primo e secondo comma, lettere a), c), h), ed l) 118, terzo comma, Cost; articoli 10, 17 e 19 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea; articoli 10, 21 e 22 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adottata a Strasburgo il 12 dicembre 2007); art. 18 del Patto internazionale sui diritti civili e politici (adottato a New York il 16 dicembre 1966, ratificato e reso esecutivo in Italia con legge 25 ottobre 1977, n. 881); articolo 17 legge 6 agosto 1967, n. 765), come norme interposte;

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 70, commi 2, 2 bis, 2 ter e 2 quater, e 72, commi 4, 5 e 7, lettere e) e g), della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), come modificati dall'art. 1, comma 1, lettere b) e c), della legge della Regione Lombardia 3 febbraio 2015, n. 2

Esito: 1) inammissibilità dell'intervento dell'Associazione VOX – Osservatorio italiano sui Diritti nel giudizio;

2) illegittimità costituzionale dell'art. 70, commi 2-bis, limitatamente alle parole «che presentano i seguenti requisiti:» e alle lettere a) e b), e 2-quater, della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), introdotti dall'art. 1, comma 1, lettera b), della legge della Regione Lombardia 3 febbraio 2015, n. 2;

3) illegittimità costituzionale dell'art. 72, commi 4 e 7, lettera e), della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, introdotti dall'art. 1, comma 1, lettera c), della legge reg. Lombardia n. 2 del 2015;

4) non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione, della questione di legittimità costituzionale dell'art. 70, comma 2-ter, ultimo periodo, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera b), della legge reg. Lombardia n. 2 del 2015, promossa in riferimento all'art. 19 della Costituzione;

5) inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 70, commi 2-bis, 2-ter e 2-quater, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, introdotti dall'art. 1, comma 1, lettera b), della legge reg. Lombardia n. 2 del 2015, promossa in riferimento all'art. 117, commi primo e secondo, lettera a), Cost., in relazione agli artt. 10, 17 e 19 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, agli artt. 10, 21 e 22 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adottata a Strasburgo il 12 dicembre 2007) ed all'art. 18 del Patto internazionale sui diritti civili e politici (adottato a New York il 16 dicembre 1966, ratificato e reso esecutivo in Italia con legge 25 ottobre 1977, n. 881);

6) inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 72, comma 4, ultimo periodo, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera c), della legge reg. Lombardia n. 2 del 2015, promossa in riferimento all'art. 19 Cost.;

7) non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione, della questione di legittimità costituzionale dell'art. 72, comma 7, lettera g), della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera c), della legge reg. Lombardia n. 2 del 2015, promossa in riferimento agli artt. 3, 8 e 19 Cost.;

8) manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 72, comma 5, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera c), della legge reg. Lombardia n. 2 del 2015, promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Estensore nota: Enrico Righi

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato le disposizioni in epigrafe, che modificano la legge regionale lombarda sul governo del territorio relativamente all'insediamento degli edifici di culto (letteralmente "attrezzature religiose").

La Corte premette alla decisione alcune argomentazioni che riassumono la sostanza del significato della libertà di religione nella nostra Costituzione, intesa non come indifferenza rispetto al fenomeno religioso, bensì come valorizzazione del pluralismo delle confessioni religiose presenti nel nostro paese.

Aggiunge che la libertà di culto, come complesso degli atti esteriori di appartenenza ad una confessione, inerisce la libertà religiosa.

Questi diritti, sottolineano i giudici, appartengono a tutti, indipendentemente dal fatto che esistano convenzioni pattizie dello Stato con l'una o l'altra confessione.

Tali convenzioni rilevano, se mai, per conferire effetti civili a determinati atti di culto (si pensi al caso del matrimonio concordatario).

Naturalmente, nell'attribuzione di risorse limitate, come nel caso di consumazione di suolo per la costruzione di edifici di culto, si dovrà tenere conto, specifica la Corte, della effettiva consistenza della singola confessione nella realtà sociale.

Le norme censurate, per quel che riguarda il comma 2 bis dell'articolo 70 della legge della Regione Lombardia 12/2005, come modificata dalla l.r. 2/2015, distinguono, ai fini dell'accesso al riparto del suolo destinato alla realizzazione degli edifici di culto, tre categorie di confessioni religiose: la Chiesa cattolica, le altre confessioni religiose che abbiano sottoscritto un'intesa con lo Stato italiano e in fine le confessioni che non abbiano sottoscritto alcuna intesa, prevedendo per queste ultime la verifica della effettiva presenza sul territorio da parte di una commissione nominata dalla Giunta regionale della Lombardia.

Vertendo in materia di governo del territorio, non vengono in rilievo gli articoli 8 e 19 Cost., almeno non direttamente, ma l'articolo 117, terzo comma: il governo del territorio è materia di competenza concorrente.

Dunque ciò che la Regione è abilitata a fare, a tenore della pronuncia, è regolare l'edilizia di culto, nel senso di disciplinare il riparto del suolo consumabile, ma non può in alcun modo condizionare l'accesso al riparto al possesso di taluni requisiti da parte delle diverse confessioni.

Ciò è, se del caso, oggetto di legislazione in punto di principi generali, come tali di competenza statale.

Va da sé che lo Stato ha già regolato la casistica consentendo a tutte le confessioni l'accesso alla possibilità di esercitare il proprio culto (con il solo limite dei riti contrari al buon costume) con l'articolo 19 della Costituzione. La questione di legittimità che investe le norme che precedono è quindi accolta dalla Corte.

Non viene invece ritenuta fondata la questione relativa al comma 2 ter dell'articolo 70, che obbliga le confessioni che intendano realizzare edifici di culto a stipulare una convenzione urbanistica con il comune, al fine di assicurare l'ordinato sviluppo dei centri abitati.

La Corte si produce in una pronuncia interpretativa di rigetto, ritenendo la legittimità della previsione se la convenzione (e le sue sanzioni, previste per le rispettive violazioni) verrà considerata come strumento regolativo dal quale, di volta in volta, attingere la misura che abbia le meno gravose conseguenze sull'esercizio del culto e sulla libertà di religione, in ultima analisi, relegando ipotesi di risoluzione della convenzione a violazioni gravi, legate a casi estremi.

Viene dichiarata inammissibile una censura fondata sul diritto europeo, sul rilievo che il diritto comunitario è invocabile a parametro di legittimità costituzionale solo nei casi di fattispecie disciplinate dallo stesso diritto europeo in riferimento alle quali venga approvata una legge interna. Nel caso di specie il riferimento alla fonte comunitaria appare inconferente.

Nel primo periodo del comma 4 dell'articolo 72 della legge della Regione Lombardia 12/2005, quale novellato dalla l.r. 2/2015, si prescrive, nel quadro dell'approvazione del "piano delle attrezzature religiose", per la realizzazione dei singoli edifici di culto, l'acquisizione da parte dei comuni di pareri degli uffici statali di prefetture e questure, oltre ad imporre la predisposizione di impianti di videosorveglianza all'esterno degli ambienti frequentati dai fedeli.

La Corte, ritenute queste disposizioni ascrivibili alla materia "ordine pubblico e sicurezza", di competenza esclusiva dello Stato, ex articolo 117, secondo comma, lett. h), della Costituzione ne dichiara l'illegittimità.

Una nuova dichiarazione di inammissibilità riguarda una norma, contenuta nel secondo periodo del comma 4 dell'articolo 72, che opera una mera ricognizione con riferimento al fatto che il piano delle attrezzature religiose di ciascun comune può essere soggetto a referendum, nel rispetto delle previsioni statutarie e dell'ordinamento statale.

Infondata viene ritenuta la questione riferita all'articolo 72, comma 7, lett. g), disposizione a termini della quale il piano delle attrezzature religiose deve conformarsi alle caratteristiche del paesaggio lombardo di cui al Piano territoriale regionale.

Naturalmente, spiega la Corte, il raffronto con il parametro regionale non deve essere atomistico o riferito a caratteristiche estemporanee, ma al suo portato globale, che complessivamente può e deve interessare anche gli edifici di culto.

In fine una pronuncia di manifesta inammissibilità, che si cita per completezza, attiene l'articolo 72, comma 5, impugnato per pretesa violazione dell'articolo 117, secondo comma, lett. l) della Costituzione: l'inconferenza del parametro è considerata assorbente di ogni altra considerazione.

Confessioni religiose - Pianificazione urbanistica dei luoghi di culto - Convenzione a fini urbanistici con il comune interessato - Procedimento di formazione e contenuti del Piano per le attrezzature religiose. - Legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), artt. 70, commi 2, 2-bis, 2-ter e 2-quater, e 72, commi 4, 5 e 7, lettere e) e g), come modificati dall'art. 1, comma 1, lettere b) e c), della legge della Regione Lombardia 3 febbraio 2015, n. 2, recante «Modifiche alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio) - Principi per la pianificazione delle attrezzature per servizi religiosi». - (GU 1^a Serie Speciale - Corte Costituzionale n.13 del 30-3-2016)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 70, commi 2, 2-bis, 2-ter e 2-quater, e 72, commi 4, 5 e 7, lettere e) e g), della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), come modificati dall'art. 1, comma 1, lettere b) e c), della legge della Regione Lombardia 3 febbraio 2015, n. 2, recante «Modifiche alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio) – Principi per la pianificazione delle attrezzature per servizi religiosi», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 3-7 aprile 2015, depositato in cancelleria il 9 aprile 2015 ed iscritto al n. 47 del registro ricorsi 2015.

Visto l'atto di costituzione della Regione Lombardia, nonché l'atto di intervento dell'Associazione VOX – Osservatorio italiano sui Diritti;

udito nell'udienza pubblica del 23 febbraio 2016 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi l'avvocato dello Stato Massimo Giannuzzi per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Pio Dario Vivone per la Regione Lombardia.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con ricorso notificato il 3-7 aprile 2015 e depositato il 9 aprile 2015 (reg. ric. n. 47 del 2015), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli artt. 70, commi 2, 2-bis, 2-ter e 2-quater, e 72, commi 4, 5 e 7, lettere e) e g), della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), come modificati dall'art. 1, comma 1, lettere b) e c), della legge della Regione Lombardia 3 febbraio 2015, n. 2, recante «Modifiche alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio) – Principi per la pianificazione delle attrezzature per servizi religiosi».

2.– L'intervento nel giudizio dell'Associazione VOX – Osservatorio italiano sui Diritti non è ammissibile.

Il giudizio di costituzionalità delle leggi, promosso in via d'azione ai sensi dell'art. 127 della Costituzione e degli artt. 31 e seguenti della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), si svolge esclusivamente tra soggetti titolari di potestà legislativa, fermi restando, per i soggetti privi di tale potestà, gli altri mezzi di tutela giurisdizionale eventualmente esperibili. Pertanto, non è ammesso, nei giudizi di costituzionalità delle leggi promossi in via d'azione, l'intervento di soggetti privi di potere legislativo (ex plurimis, sentenze n. 118 e n. 31 del 2015, n. 210 del 2014, n. 285, n. 220 e n. 118 del 2013).

3.– Le disposizioni regionali impuginate apportano alcune modificazioni alla legge regionale per il governo del territorio n. 12 del 2005, intervenendo sui principi relativi alla pianificazione delle attrezzature per i servizi religiosi. Il ricorso del Presidente del Consiglio si articola in numerose censure che lamentano tanto la violazione dell'eguale libertà religiosa di tutte le confessioni, garantita dai principi costituzionali e dal diritto internazionale e sovranazionale, quanto l'eccesso di competenza legislativa da parte della Regione.

4.– All'esame delle singole censure, occorre premettere alcune considerazioni sui principi costituzionali in materia di libertà religiosa e di status delle confessioni religiose con e senza intesa con lo Stato.

4.1.– L'ordinamento repubblicano è contraddistinto dal principio di laicità, da intendersi, secondo l'accezione che la giurisprudenza costituzionale ne ha dato (sentenze n. 508 del 2000, n. 329 del 1997, n. 440 del 1995, n. 203 del 1989), non come indifferenza di fronte all'esperienza religiosa, bensì come salvaguardia della libertà di religione in regime di pluralismo confessionale e culturale: compito della Repubblica è «garantire le condizioni che favoriscano l'espansione della libertà di tutti e, in questo ambito, della libertà di religione», la quale «rappresenta un aspetto della dignità della persona umana, riconosciuta e dichiarata inviolabile dall'art. 2» Cost. (sentenza n. 334 del 1996).

Il libero esercizio del culto è un aspetto essenziale della libertà di religione (art. 19) ed è, pertanto, riconosciuto egualmente a tutti e a tutte le confessioni religiose (art. 8, primo e secondo comma), a prescindere dalla stipulazione di una intesa con lo Stato.

Come questa Corte ha recentemente ribadito, altro è la libertà religiosa, garantita a tutti senza distinzioni, altro è il regime pattizio (artt. 7 e 8, terzo comma, Cost.), che si basa sulla «concorde volontà» del Governo e delle confessioni religiose di regolare specifici aspetti del rapporto di queste ultime con l'ordinamento giuridico statale (sentenza n. 52 del 2016). Data l'ampia discrezionalità politica del Governo in materia, il concordato o l'intesa non possono costituire condicio sine qua non per l'esercizio della libertà religiosa; gli accordi bilaterali sono

piuttosto finalizzati al soddisfacimento di «esigenze specifiche di ciascuna delle confessioni religiose (sentenza n. 235 del 1997), ovvero a concedere loro particolari vantaggi o eventualmente a imporre loro particolari limitazioni (sentenza n. 59 del 1958), ovvero ancora a dare rilevanza, nell'ordinamento, a specifici atti propri della confessione religiosa» (sentenza n. 52 del 2016).

Per questo, in materia di libertà religiosa, la giurisprudenza di questa Corte è costante nell'affermare che «il legislatore non può operare discriminazioni tra confessioni religiose in base alla sola circostanza che esse abbiano o non abbiano regolato i loro rapporti con lo Stato tramite accordi o intese (sentenze n. 346 del 2002 e n. 195 del 1993)» (sentenza n. 52 del 2016). Di conseguenza, quando tale libertà e il suo esercizio vengono in rilievo, la tutela giuridica deve abbracciare allo stesso modo l'esperienza religiosa di tutti, nella sua dimensione individuale e comunitaria, indipendentemente dai diversi contenuti di fede; né in senso contrario varrebbero considerazioni in merito alla diffusione delle diverse confessioni, giacché la condizione di minoranza di alcune confessioni non può giustificare un minor livello di protezione della loro libertà religiosa rispetto a quella delle confessioni più diffuse (sentenza n. 329 del 1997).

4.2.– L'apertura di luoghi di culto, in quanto forma e condizione essenziale per il pubblico esercizio dello stesso, ricade nella tutela garantita dall'art. 19 Cost., il quale riconosce a tutti il diritto di professare la propria fede religiosa, in qualsiasi forma, individuale o associata, di farne propaganda e di esercitare in privato o in pubblico il culto, con il solo limite dei riti contrari al buon costume.

L'esercizio della libertà di aprire luoghi di culto, pertanto, non può essere condizionato a una previa regolazione pattizia, ai sensi degli artt. 7 e 8, terzo comma, Cost.: regolazione che può ritenersi necessaria solo se e in quanto a determinati atti di culto vogliono riconnettersi particolari effetti civili (sentenza n. 59 del 1958).

Più in particolare, nell'esaminare questioni in parte simili alle odierne, questa Corte ha già affermato che, in materia di edilizia di culto, «tutte le confessioni religiose sono idonee a rappresentare gli interessi religiosi dei loro appartenenti» e la previa stipulazione di un'intesa non può costituire «l'elemento di discriminazione nell'applicazione di una disciplina, posta da una legge comune, volta ad agevolare l'esercizio di un diritto di libertà dei cittadini», pena la violazione del principio affermato nel primo comma dell'art. 8 Cost., oltre che nell'art. 19 Cost. (sentenza n. 195 del 1993).

Al riguardo, vale il divieto di discriminazione, sancito in generale dall'art. 3 Cost. e ribadito, per quanto qui specificamente interessa, dagli artt. 8, primo comma, 19 e 20 Cost.; e ciò anche per assicurare «l'eguaglianza dei singoli nel godimento effettivo della libertà di culto, di cui l'eguale libertà delle confessioni di organizzarsi e di operare rappresenta la proiezione necessaria sul piano comunitario» (sentenza n. 346 del 2002).

Ciò non vuol dire – come ha chiarito la stessa giurisprudenza già citata e come si dirà ancora più avanti – che a tutte le confessioni debba assicurarsi un'eguale porzione dei contributi o degli spazi disponibili: come è naturale allorché si distribuiscono utilità limitate, quali le sovvenzioni pubbliche o la facoltà di consumare suolo, si dovranno valutare tutti i pertinenti interessi pubblici e si dovrà dare adeguato rilievo all'entità della presenza sul territorio dell'una o dell'altra confessione, alla rispettiva consistenza e incidenza sociale e alle esigenze di culto riscontrate nella popolazione.

5.– Alla luce di tali principi, costantemente affermati dalla giurisprudenza di questa Corte, sono fondate le questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto i commi 2, 2-bis, lettere a) e b), e 2-quater, dell'art. 70 della legge regionale n. 12 del 2005, come modificati dall'art. 1, comma 1, lettera b), della legge regionale n. 2 del 2015, per violazione degli artt. 3, 8, 19 e 117, secondo comma, lettera c), Cost.

5.1.– In virtù delle modifiche apportate dalla legge regionale n. 2 del 2015, la legge regionale n. 12 del 2005, sul governo del territorio, nel capo dedicato alla realizzazione di edifici di culto e di attrezzature destinate a servizi religiosi (artt. 70-73), distingue tre ordini di destinatari: gli enti della

Chiesa cattolica (art. 70, comma 1); gli enti delle altre confessioni religiose con le quali lo Stato abbia già approvato con legge un'intesa (art. 70, comma 2); gli enti di tutte le altre confessioni religiose (art. 70, comma 2-bis).

A questa terza categoria di enti, collegati alle confessioni "senza intesa", i citati artt. 70-73 sono applicabili solo a condizione che sussistano i seguenti requisiti: «a) presenza diffusa, organizzata e consistente a livello territoriale e un significativo insediamento nell'ambito del comune nel quale vengono effettuati gli interventi disciplinati dal presente capo; b) i relativi statuti esprim[ano] il carattere religioso delle loro finalità istituzionali e il rispetto dei principi e dei valori della Costituzione».

In virtù del comma 2-quater dell'art. 70, la valutazione di tali requisiti è obbligatoriamente rimessa al vaglio preventivo, ancorché non vincolante, di una consulta regionale, da istituirsi e nominarsi con provvedimento della Giunta regionale della Lombardia. Tuttavia, come affermato in udienza dalla difesa regionale, la consulta non è ancora stata istituita, benché sia passato oltre un anno dall'entrata in vigore della censurata legge regionale n. 2 del 2015.

5.2.– La normativa regionale illustrata, in quanto disciplina la pianificazione urbanistica dei luoghi di culto, attiene senz'altro al «governo del territorio», cosicché, riguardata dal punto di vista materiale, rientra nelle competenze regionali concorrenti, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. (ex plurimis, sentenze n. 272, n. 102 e n. 6 del 2013). Nondimeno, la valutazione sul rispetto del riparto di competenze tra Stato e Regioni, richiede di tenere conto, oltre che dell'oggetto, anche della ratio della normativa impugnata e di identificare correttamente e compiutamente gli interessi tutelati, nonché le finalità perseguite (ex plurimis, sentenze n. 140 del 2015, n. 167 e n. 119 del 2014). Il legislatore regionale, nell'esercizio delle sue competenze, qual è quella in materia di «governo del territorio» che qui viene in rilievo, non può mai perseguire finalità che esorbitano dai compiti della Regione.

Da questo punto di vista occorre ribadire che la legislazione regionale in materia di edilizia del culto «trova la sua ragione e giustificazione – propria della materia urbanistica – nell'esigenza di assicurare uno sviluppo equilibrato ed armonico dei centri abitativi e nella realizzazione dei servizi di interesse pubblico nella loro più ampia accezione, che comprende perciò anche i servizi religiosi» (sentenza n. 195 del 1993).

In questi limiti soltanto la regolazione dell'edilizia di culto resta nell'ambito delle competenze regionali.

Non è, invece, consentito al legislatore regionale, all'interno di una legge sul governo del territorio, introdurre disposizioni che ostacolano o compromettano la libertà di religione, ad esempio prevedendo condizioni differenziate per l'accesso al riparto dei luoghi di culto.

Poiché la disponibilità di luoghi dedicati è condizione essenziale per l'effettivo esercizio della libertà di culto, un tale tipo di intervento normativo eccederebbe dalle competenze regionali, perché finirebbe per interferire con l'attuazione della libertà di religione, garantita agli artt. 8, primo comma, e 19 Cost., condizionandone l'effettivo esercizio.

Pertanto, una lettura unitaria dei principi costituzionali sopra richiamati ed evocati dal ricorrente porta a concludere che la Regione è titolata, nel governare la composizione dei diversi interessi che insistono sul territorio, a dedicare specifiche disposizioni per la programmazione e realizzazione di luoghi di culto; viceversa, essa esorbita dalle sue competenze, entrando in un ambito nel quale sussistono forti e qualificate esigenze di eguaglianza, se, ai fini dell'applicabilità di tali disposizioni, impone requisiti differenziati, e più stringenti, per le sole confessioni per le quali non sia stata stipulata e approvata con legge un'intesa ai sensi dell'art. 8, terzo comma, Cost.

Per queste ragioni, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 70, commi 2-bis, sia nelle lettere a) e b), sia nella parte dell'alinea che le introduce (vale a dire, nelle parole «che presentano i seguenti requisiti:»), e 2-quater, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005.

Per contro, non sono oggetto del presente giudizio l'art. 72, comma 1, della stessa legge regionale n. 12 del 2005, il quale ricollega alla valutazione delle «esigenze locali», previo esame delle diverse istanze confessionali, la programmazione urbanistica delle attrezzature religiose; e il

successivo art. 73, comma 3, il quale fa riferimento alla «consistenza ed incidenza sociale» delle diverse confessioni nel territorio di un Comune, ai fini della ripartizione da parte di quest'ultimo dei contributi di cui allo stesso art. 73.

6.– È censurato anche il comma 2-ter dell'art. 70 (introdotto anch'esso dall'art. 1, comma 1, lettera b), della legge regionale n. 2 del 2015), il quale prevede che gli enti delle confessioni religiose diverse dalla Chiesa cattolica, di cui ai commi 2 e 2-bis, «devono stipulare una convenzione a fini urbanistici con il comune interessato» e che tali convenzioni devono prevedere espressamente «la possibilità della risoluzione o della revoca, in caso di accertamento da parte del comune di attività non previste nella convenzione».

Il ricorrente lamenta la lesione dell'art. 19 Cost., poiché la disposizione impugnata definirebbe con una formula troppo generica i presupposti della risoluzione o revoca della convenzione, tra l'altro interferendo con la libertà di un ente confessionale di svolgere anche attività diverse da quelle strettamente attinenti al culto (ad esempio, culturali o sportive).

La censura, dunque, si riferisce esclusivamente al secondo periodo del comma 2-ter.

La questione non è fondata, nei sensi di seguito precisati.

La convenzione prevista dalla disposizione in esame, necessaria nella fase di applicazione della normativa in questione da parte del Comune, deve essere ispirata alla finalità, tipicamente urbanistica, di assicurare lo sviluppo equilibrato e armonico dei centri abitati.

Naturalmente la convenzione potrà stabilire le conseguenze che potranno determinarsi nel caso in cui l'ente che l'ha sottoscritta non ne rispetti le stipulazioni, graduando l'effetto delle violazioni in base alla loro entità.

La disposizione impugnata consente di annoverare tra queste conseguenze, a fronte di comportamenti abnormi, la possibilità di risoluzione o di revoca della convenzione.

Si tratta, con ogni evidenza, di rimedi estremi, da attivarsi in assenza di alternative meno severe.

Nell'applicare in concreto le previsioni della convenzione, il Comune dovrà in ogni caso specificamente considerare se, tra gli strumenti che la disciplina urbanistica mette a disposizione per simili evenienze, non ve ne siano altri, ugualmente idonei a salvaguardare gli interessi pubblici rilevanti, ma meno pregiudizievole per la libertà di culto, il cui esercizio, come si è detto, trova nella disponibilità di luoghi dedicati una condizione essenziale.

Il difetto della ponderazione di tutti gli interessi coinvolti potrà essere sindacato nelle sedi competenti, con lo scrupolo richiesto dal rango costituzionale degli interessi attinenti alla libertà religiosa.

La disposizione in questione, così interpretata, si presta a soddisfare il principio e il test di proporzionalità, che impongono di valutare se la norma oggetto di scrutinio, potenzialmente limitativa di un diritto fondamentale, qual è la libertà di culto, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva di applicare sempre quella meno restrittiva dei diritti individuali e imponga sacrifici non eccedenti quanto necessario per assicurare il perseguimento degli interessi ad essi contrapposti.

7.– In un ulteriore motivo di ricorso, i commi 2-bis, 2-ter e 2-quater dell'art. 70 della legge regionale n. 12 del 2005 (tutti introdotti dall'art. 1, comma 1, lettera b), della legge regionale n. 2 del 2015) sono censurati congiuntamente per violazione dell'art. 117, commi primo e secondo, lettera a), Cost., in relazione ai «principi europei ed internazionali in materia di libertà di religione e di culto». In particolare sono richiamati gli artt. 10, 17 e 19 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE); gli artt. 10, 21 e 22 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007); e, infine, l'art. 18 del Patto internazionale sui diritti civili e politici (adottato a New York il 16 dicembre 1966, ratificato e reso esecutivo in Italia con legge 25 ottobre 1977, n. 881).

La questione è inammissibile.

Per giurisprudenza costante, il ricorso in via principale deve identificare esattamente la questione nei suoi termini normativi, indicando le norme costituzionali (ed eventualmente interposte) e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione e, inoltre, deve contenere una argomentazione di merito a sostegno della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale (sentenze n. 251, n. 233, n. 218, n. 153 e n. 142 del 2015).

Sul punto, invece, il ricorso, dopo avere menzionato nel proprio titolo le disposizioni sovranazionali e regionali ritenute reciprocamente incompatibili, illustra sinteticamente il contenuto delle prime, ma trascura del tutto le seconde.

Di conseguenza, non risulta chiaro quali siano gli specifici contenuti della normativa regionale ritenuti incompatibili con i principi sovranazionali e nemmeno in quali esatti termini si ponga l'incompatibilità.

Tale difetto argomentativo non può essere rimediato mediante una lettura complessiva del ricorso: la quale, al contrario, rende ancor più oscuro il senso del motivo ora in esame. In particolare, non è chiaro se il Presidente del Consiglio dei ministri abbia inteso semplicemente sottolineare il rilievo anche sovranazionale dei principi di eguaglianza e libertà religiosa, richiamati in altri motivi di ricorso, oppure denunciare l'incompatibilità, con gli anzidetti principi sovranazionali, di specifici contenuti dei commi censurati dei quali non è stata messa in dubbio la compatibilità con i corrispondenti principi della Costituzione italiana.

In riferimento alle disposizioni della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, la censura presenta un ulteriore profilo di inammissibilità. A norma del suo art. 51 (nonché dell'art. 6, paragrafo 1, primo alinea, del Trattato sull'Unione europea e della Dichiarazione n. 1 allegata al Trattato di Lisbona) e di una consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, le disposizioni della Carta sono applicabili agli Stati membri solo quando questi agiscono nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione: «[l]e disposizioni della presente Carta si applicano [...] agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione» (art. 51 della Carta). Come questa Corte ha già affermato, perché la Carta dei diritti UE sia invocabile in un giudizio di legittimità costituzionale, occorre, dunque, che la fattispecie oggetto di legislazione interna «sia disciplinata dal diritto europeo – in quanto inerente ad atti dell'Unione, ad atti e comportamenti nazionali che danno attuazione al diritto dell'Unione, ovvero alle giustificazioni adottate da uno Stato membro per una misura nazionale altrimenti incompatibile con il diritto dell'Unione – e non già da sole norme nazionali prive di ogni legame con tale diritto» (sentenza n. 80 del 2011).

L'assenza di qualsiasi argomentazione in merito ai presupposti di applicabilità delle norme dell'Unione europea alla legge in esame rende il riferimento a queste ultime generico (sentenze n. 199 del 2012 e n. 185 del 2011), peraltro in un caso in cui i punti di contatto tra l'ambito di applicazione di tali norme e quello delle disposizioni censurate sono tutt'altro che evidenti (vedi, a contrario, sentenza n. 114 del 2012).

Lo stesso vale, a maggior ragione, per gli artt. 10, 17 e 19 del TFUE, i quali si rivolgono esplicitamente all'Unione e alle sue istituzioni e non stabiliscono ulteriori obblighi in capo agli Stati membri.

Ciò costituisce un ulteriore difetto di motivazione, e quindi causa di inammissibilità, del motivo di ricorso in esame, cui si deve infine aggiungere l'inconferenza del riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera a), Cost., il quale non può essere considerato un diverso ed ulteriore presidio, rispetto agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., del rispetto della conformità ai vincoli comunitari (sentenza n. 185 del 2011).

8.– Dell'art. 72 della legge regionale n. 12 del 2005 (interamente novellato dall'art. 1, comma 1, lettera c, della legge regionale n. 2 del 2015), sono censurati i commi 4 e 7, lettera e).

Il comma 4 – qui considerato solo nel suo primo periodo – prevede che, nel corso del procedimento per la predisposizione del piano delle attrezzature religiose di cui allo stesso art. 72 (denominato «Piano per le attrezzature religiose» nella rubrica di tale articolo), vengano acquisiti «i

pareri di organizzazioni, comitati di cittadini, esponenti e rappresentanti delle forze dell'ordine oltre agli uffici provinciali di questura e prefettura al fine di valutare possibili profili di sicurezza pubblica, fatta salva l'autonomia degli organi statali».

La seconda disposizione censurata esige che, nel piano predetto, sia prevista, per ciascun edificio di culto (se non già esistente all'entrata in vigore della legge regionale n. 2 del 2015, in virtù dell'art. 72, comma 8), «la realizzazione di un impianto di videosorveglianza esterno all'edificio, con onere a carico dei richiedenti, che ne monitori ogni punto di ingresso, collegato con gli uffici della polizia locale o forze dell'ordine».

Prescrivendo l'acquisizione di pareri inerenti a questioni di sicurezza pubblica, nonché l'installazione di impianti di videosorveglianza, le disposizioni censurate entrerebbero nella materia «ordine pubblico e sicurezza», rimessa alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, anche con riguardo alle possibili forme di coordinamento con le Regioni (artt. 117, secondo comma, lettera h, e 118, terzo comma, Cost.).

La questione è fondata.

Nella Costituzione italiana ciascun diritto fondamentale, compresa la libertà di religione, è predicato unitamente al suo limite; sicché non v'è dubbio che le pratiche di culto, se contrarie al «buon costume», ricadano fuori dalla garanzia costituzionale di cui all'art. 19 Cost.; né si contesta che, qualora gli appartenenti a una confessione si organizzino in modo incompatibile «con l'ordinamento giuridico italiano», essi non possano appellarsi alla protezione di cui all'art. 8, secondo comma, Cost.

Tutti i diritti costituzionalmente protetti sono soggetti al bilanciamento necessario ad assicurare una tutela unitaria e non frammentata degli interessi costituzionali in gioco, di modo che nessuno di essi fruisca di una tutela assoluta e illimitata e possa, così, farsi «tiranno» (sentenza n. 85 del 2013).

Tra gli interessi costituzionali da tenere in adeguata considerazione nel modulare la tutela della libertà di culto – nel rigoroso rispetto dei canoni di stretta proporzionalità, per le ragioni spiegate sopra – sono senz'altro da annoverare quelli relativi alla sicurezza, all'ordine pubblico e alla pacifica convivenza.

Tuttavia, il perseguimento di tali interessi è affidato dalla Costituzione, con l'art. 117, secondo comma, lettera h), in via esclusiva allo Stato, mentre le Regioni possono cooperare a tal fine solo mediante misure ricomprese nelle proprie attribuzioni (ex plurimis, sentenza n. 35 del 2012).

Nel caso di specie, invece, le disposizioni censurate, considerate nella loro ratio e nel loro contenuto essenziale (sentenze n. 118, n. 35 e n. 34 del 2012), perseguono evidenti finalità di ordine pubblico e sicurezza: da valutare ex ante, nella programmazione (art. 72, comma 4: «[n]el corso del procedimento di predisposizione del piano [...] vengono acquisiti i pareri di [...] rappresentanti delle forze dell'ordine oltre agli uffici provinciali di questura e prefettura, al fine di valutare possibili profili di sicurezza pubblica»); e da gestire a posteriori, in ogni nuovo luogo di culto, mediante la realizzazione di capillari sistemi di videosorveglianza, collegati con le forze dell'ordine (art. 72, comma 7, lettera e).

Sotto questo profilo, pertanto, le disposizioni censurate sono da ritenersi costituzionalmente illegittime, in quanto eccedono dai limiti delle competenze attribuite alla Regione.

9.– È censurato anche l'art. 72, comma 4, secondo periodo, della legge regionale n. 12 del 2005, a norma del quale, con riguardo al piano delle attrezzature religiose, «[r]esta ferma la facoltà per i comuni di indire referendum nel rispetto delle previsioni statutarie e dell'ordinamento statale».

Il ricorso lamenta la violazione dell'art. 19 Cost., in quanto, affermando la facoltà dei Comuni di indire tali referendum, farebbe sì che la possibilità di destinare a edilizia di culto determinate aree risulti «subordinata a decisioni espressione di maggioranze politiche o culturali o altro».

La questione è inammissibile.

Come è evidente dal suo chiaro tenore testuale, la disposizione non modifica in alcun modo il procedimento di approvazione del piano, né incide sulla disciplina dei referendum comunali,

limitandosi, in proposito, a rinviare a quanto già previsto dalla rilevante normativa locale e nazionale.

La disposizione è quindi meramente ricognitiva, priva di «autonoma forza precettiva o, se si preferisce, di quel carattere innovativo che si suole considerare proprio degli atti normativi» (sentenza n. 346 del 2010); sicché deve ritenersi insussistente l'interesse della parte ricorrente a impugnarla (sentenze n. 230 del 2013 e n. 401 del 2007).

10.– Il vigente art. 72, comma 7, lettera g), della legge regionale n. 12 del 2005 prevede che il piano delle attrezzature religiose garantisca «la congruità architettonica e dimensionale degli edifici di culto previsti con le caratteristiche generali e peculiari del paesaggio lombardo, così come individuate nel PTR».

La citata lettera g) è censurata per violazione degli artt. 3, 8 e 19 Cost. perché, richiamando con formula ambigua le caratteristiche del paesaggio lombardo, attribuirebbe all'amministrazione una discrezionalità troppo ampia, tale da consentire facilmente applicazioni discriminatorie.

La questione non è fondata, nei sensi precisati di seguito.

Diversamente da quanto suggerito dal rimettente, la disposizione impugnata non richiede, genericamente, che gli edifici di culto si conformino a non meglio identificate caratteristiche del «paesaggio lombardo»; essa specifica invece che le caratteristiche a cui debbono conformarsi anche gli edifici di culto sono quelle «individuate nel PTR», vale a dire, nel piano territoriale regionale, di cui agli artt. 19 e seguenti della stessa legge regionale n. 12 del 2005.

Letta nella sua integralità, comprensiva del rimando al piano territoriale regionale, la disposizione esige che, nel valutare la conformità paesaggistica degli edifici di culto, si debba avere riguardo, non a considerazioni estetiche soggettive, occasionali ed estemporanee, come tali suscettibili di applicazioni arbitrarie e discriminatorie, bensì alle indicazioni predeterminate dalle pertinenti previsioni del piano territoriale regionale.

Si conferma così che quest'ultimo, anche con riguardo allo specifico ambito qui considerato, è atto di orientamento di tutta la programmazione e pianificazione territoriale locale della Lombardia, nonché quadro di riferimento per le valutazioni sulla compatibilità degli atti di governo del territorio, anche comunali, sulle cui eventuali previsioni contrastanti ha la prevalenza.

Così intesa, la disposizione censurata non è altro che una specificazione di quanto previsto, in generale, dagli artt. 19 e 20 della legge regionale n. 12 del 2005.

Un eventuale cattivo uso della discrezionalità programmatica, atto a penalizzare surrettiziamente l'insediamento delle attrezzature religiose, potrà essere censurato nelle sedi competenti.

11.– A norma del vigente art. 72, comma 5, della legge regionale n. 12 del 2005, «[i] comuni che intendono prevedere nuove attrezzature religiose sono tenuti ad adottare e approvare il piano delle attrezzature religiose entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della [legge regionale n. 2 del 2015]» (primo periodo); «[d]ecorso detto termine il piano è approvato unitamente al nuovo PGT» (secondo periodo). Il citato comma 5, ad avviso della difesa statale, contrasterebbe con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto stabilirebbe la mera facoltà, per i Comuni che intendano farlo, di prevedere la realizzazione di nuove attrezzature religiose attraverso l'apposito piano.

In tal modo, la disposizione si porrebbe in contrasto con il decreto del Ministero dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765) e, in particolare, con il suo art. 3, a norma del quale negli insediamenti residenziali deve essere assicurata, per ogni abitante, una dotazione minima di 18 metri quadrati per spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggio, da ripartire normalmente in modo tale che 2 metri quadrati siano destinati ad attrezzature di

interesse comune, anche «religiose», oltre che «culturali, sociali, assistenziali, sanitarie, amministrative, per pubblici servizi» e altre.

Il ricorrente ricorda che la giurisprudenza costituzionale ha già ricollegato alla competenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. alcune previsioni del d.m. n. 1444 del 1968: sono citate, in proposito, le sentenze di questa Corte n. 232 del 2005 e n. 120 del 1996.

La questione è manifestamente inammissibile.

A prescindere da ogni considerazione circa la correttezza dell'interpretazione data dal ricorrente al censurato art. 72, comma 5, è assorbente il rilievo che, per come è evocato, il parametro risulta del tutto inconferente (sentenze n. 269 e n. 121 del 2014).

Il ricorrente non spiega in alcun modo perché la disciplina delle dotazioni urbanistiche contenuta nell'art. 3 del d.m. n. 1444 del 1968, dovrebbe ritenersi attinente all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. Sul punto, pertanto, il ricorso non è sufficientemente e adeguatamente motivato.

In ogni caso, il cattivo o il mancato esercizio del potere da parte delle autorità urbanistiche potrà essere censurato nelle sedi competenti.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile l'intervento dell'Associazione VOX – Osservatorio italiano sui Diritti, nel giudizio promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 70, commi 2-bis, limitatamente alle parole «che presentano i seguenti requisiti:» e alle lettere a) e b), e 2-quater, della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), introdotti dall'art. 1, comma 1, lettera b), della legge della Regione Lombardia 3 febbraio 2015, n. 2, recante «Modifiche alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio) – Principi per la pianificazione delle attrezzature per servizi religiosi»;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 72, commi 4 e 7, lettera e), della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, introdotti dall'art. 1, comma 1, lettera c), della legge reg. Lombardia n. 2 del 2015;

4) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 70, comma 2-ter, ultimo periodo, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera b), della legge reg. Lombardia n. 2 del 2015, promossa, in riferimento all'art. 19 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe;

5) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 70, commi 2-bis, 2-ter e 2-quater, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, introdotti dall'art. 1, comma 1, lettera b), della legge reg. Lombardia n. 2 del 2015, promossa – in riferimento all'art. 117, commi primo e secondo, lettera a), Cost., in relazione agli artt. 10, 17 e 19 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, agli artt. 10, 21 e 22 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007) ed all'art. 18 del Patto internazionale sui diritti civili e politici (adottato a New York il 16 dicembre 1966, ratificato e reso esecutivo in Italia con legge 25 ottobre 1977, n. 881) – dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe;

6) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 72, comma 4, ultimo periodo, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera c), della

legge reg. Lombardia n. 2 del 2015, promossa, in riferimento all'art. 19 Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe;

7) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 72, comma 7, lettera g), della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera c), della legge reg. Lombardia n. 2 del 2015, promossa, in riferimento agli artt. 3, 8 e 19 Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe;

8) dichiara manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 72, comma 5, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera c), della legge reg. Lombardia n. 2 del 2015, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe.

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

Marta CARTABIA, Presidente e Redattore
Carmelinda MORANO, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 24 marzo 2016.

Sentenza: 10 febbraio 2016, n. 64

Materia: Bilancio e contabilità pubblica

Parametri invocati: artt. 3, 97, 117, terzo comma, 119 e 120 della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regione Veneto

Oggetto: art. 24, comma 4, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 giugno 2014, n. 89

Esito 1) Illegittimità costituzionale dell'art. 24, comma 4, lettera b), del d.l. 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della l. 23 giugno 2014, n. 89, nella parte in cui non prevede che le misure di cui ai commi 4, primo, secondo, terzo e quarto periodo, e 6 dell'art. 3 del decreto-legge 6 luglio 2012, 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario) e, comunque, le misure di contenimento della spesa corrente ad esse alternative, sono adottate dalle Regioni e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano «sino all'anno 2016»

2) inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 4, lettera b), del d.l. n. 66 del 2014 promosse, in riferimento agli artt. 119, terzo e quarto comma, e 120 della Costituzione.

3) non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 4, lettera b), del d.l. n. 66 del 2014, promosse in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost.

Estensore nota: Matteo Boldrini

Sintesi

La Regione Veneto ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell' art. 24, comma 4, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 giugno 2014, n. 89, relativamente agli artt. 3, 97, 117, terzo comma, 119 e 120 della Costituzione.

La disposizione impugnata, modificando l'art. 3 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese nel settore bancario), alla lettera a), ha stabilito il 1 luglio 2014, invece del previgente 1 gennaio 2015, come momento dal quale debbano essere ridotti del 15% i canoni di locazione passiva ad oggetto immobili a uso istituzionale stipulati dalle amministrazioni pubbliche, e, alla lettera b), ha esteso l'ambito di applicazione dell'articolo 4 e dell'art. 6 del d.l. 95/2012 anche alle Amministrazioni non statali, prevedendo per quanto riguarda le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano la possibilità di adozione di misure alternative, da cui però devono derivare risparmi non inferiori rispetto a quelli previsti.

A giudizio del ricorrente la disposizione impugnata imporrebbe una misura permanente e dettagliata senza alcun tipo di intesa con le Regioni, travalicando quando previsto dalla Costituzione in materia di coordinamento della finanza pubblica da parte dello Stato verso gli enti locali e le Regioni violando quindi quanto previsto dagli artt. 117, 119 e 120.

Inoltre sempre a giudizio della Regione ricorrente, la disposizione impugnata imporrebbe una riduzione generalizzata e priva di riferimenti all'ammontare medio dei costi dei canoni di locazione, colpendo indiscriminatamente Regioni virtuose, che avevano già raggiunto risultati significativi nel riduzione dei propri costi, e Regioni meno virtuose.

Per questi motivi la disposizione impugnata sarebbe quindi in contrasto con gli artt. 3 e 97 della Costituzione per quanto riguardanti il principio di ragionevolezza e quello del buon andamento della pubblica amministrazione.

A giudizio della Corte non sono ammissibili le questioni di costituzionalità sollevate in relazione agli artt. 119, terzo e quarto comma, e 120 della Costituzione in quanto la Regione ricorrente non precisa la ragioni della violazione, limitandosi a invocare la necessità di una intesa senza precisare perché la Costituzione imporrebbe nella fattispecie il coinvolgimento delle Regioni.

La Corte ha più volte stabilito (sentenze n. 79 e n. 44 del 2014, n. 205 del 2015) che le disposizioni statali che impongono limiti alla spesa regionale sono configurabili come principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica solo in presenza di due requisiti: la presenza di un limite complessivo alla spesa corrente tale da lasciare alle Regioni un margine di discrezionalità nell'allocazione delle risorse tra i diversi ambiti e i diversi obiettivi di spesa e il carattere transitorio di tali disposizioni.

A giudizio della Corte la disposizione impugnata soddisfa il primo requisito in quanto, pur in presenza di una riduzione estremamente puntuale, la riduzione del 15% dei canoni di locazione, lascia alle Regioni la possibilità di adottare misure differenti a patto che da esse non derivi un risparmio inferiore da quanto previsto dall'applicazione della disposizione.

È quindi concessa facoltà alle Regioni di adottare misure differenti, fatto salvo il risparmio complessivo che ne deve derivare.

Tuttavia la disposizione impugnata non soddisfa la seconda condizione di legittimità, poiché non prevede un arco temporale di riferimento nel quale debba trovare applicazione la norma, identificandone la transitorietà.

La Corte, già in altre pronunce (sentenze n. 178 del 2015 e n. 310 del 2013), ha rilevato il carattere necessariamente pluriennale delle politiche di bilancio, che vengono scandite da leggi di stabilità a carattere triennale, arco temporale in cui quindi deve essere ritrovata l'applicazione della norma.

La disposizione censurata è intervenuta a correggere i conti pubblici relativamente al triennio considerato dalla legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2014) che fa riferimento agli anni dal 2014 al 2016.

Le caratteristiche dell'intervento legislativo consentono quindi di individuare l'anno 2016 come termine entro cui circoscrivere le misure restrittive alla spesa regionale.

Infine la Corte, in merito alle questioni di costituzionalità sollevate in relazione agli artt. 3 e 97 della Costituzione, le ritiene non fondate, in quanto la disposizione impugnata prevede la riduzione del canone di locazione come uno degli strumenti per la riduzione della spesa ma non come il solo disponibile, lasciando libere le Regioni di utilizzare strumenti alternativi e stabilendo il risparmio complessivo che da essi ne deve derivare.

Le Regioni che ritenessero di subire un irragionevole e grave pregiudizio alla propria attività istituzionale da una riduzione dei canoni di locazione, hanno quindi la facoltà di non applicarla, adottando però misure che garantiscano un risparmio di pari importo.

Per i motivi sopra esposti la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 24, comma 4, lettera b), del d.l. 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della l. 23 giugno 2014, n. 89, nella parte in cui non prevede che le misure di cui ai commi 4, primo, secondo, terzo e quarto periodo, e 6 dell'art. 3 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 sono adottate dalle Regioni e dalle Province autonome di Trento e Bolzano fino all'anno 2016, l'inammissibilità della questione di costituzionalità sollevata relativamente agli artt. 119 e 120 e la non fondatezza della questione di costituzionalità sollevata relativamente agli artt. 3 e 97 della Costituzione.

Bilancio e contabilità pubblica - Riduzione dei canoni dei contratti di locazione passiva aventi ad oggetto immobili ad uso istituzionale e dei costi derivanti dagli utilizzi in assenza di titolo degli stessi immobili - Applicazione alle Regioni in assenza dell'adozione di misure alternative di contenimento della spesa. - Decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale) - convertito, con

modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 giugno 2014, n. 89 - art. 24, comma 4. - (GU 1^a Serie Speciale - Corte Costituzionale n.13 del 30-3-2016)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 4, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 giugno 2014, n. 89, promosso dalla Regione Veneto con ricorso notificato il 18 agosto 2014, depositato in cancelleria il 22 agosto 2014 ed iscritto al n. 63 del registro ricorsi 2014.

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

udito nell'udienza pubblica del 9 febbraio 2016 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi gli avvocati Luca Antonini e Luigi Manzi per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Andrea Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– La Regione Veneto ha promosso questioni principali di legittimità costituzionale di numerose disposizioni del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 giugno 2014, n. 89.

Di tali questioni, vengono qui in esame esclusivamente quelle riguardanti l'art. 24, comma 4, di detto d.l., impugnato per contrasto con gli artt. 3, 97, 117, terzo comma, e 119 della Costituzione, nonché con il «principio di leale collaborazione di cui all'articolo 120» Cost.

Resta quindi riservata a separate pronunce la decisione delle questioni di legittimità costituzionale promosse dalla medesima Regione Veneto nei confronti di altre disposizioni del d.l. n. 66 del 2014.

2.– La disposizione impugnata ha modificato i commi 4 e 7 dell'art. 3 del d.l. 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135.

Quanto al comma 4 di tale articolo, essa ha previsto, alla lettera a), la sostituzione delle parole «1° gennaio 2015» con le parole «1° luglio 2014».

A seguito di tale modificazione, il comma 4 dell'art. 3 del d.l. n. 95 del 2012, nei cinque periodi in cui è suddiviso, stabilisce che: «Ai fini del contenimento della spesa pubblica», i canoni dei contratti di locazione passiva aventi ad oggetto immobili ad uso istituzionale stipulati dalle Amministrazioni centrali nonché dalle Autorità indipendenti (ivi inclusa la Commissione nazionale per le società e la borsa), «sono ridotti a decorrere dal 1° luglio 2014 della misura del 15 per cento di quanto attualmente corrisposto» (primo periodo); che, a decorrere dalla data dell'entrata in vigore della legge di conversione del d.l., la medesima riduzione «si applica comunque ai contratti di

locazione scaduti o rinnovati dopo tale data» (secondo periodo); che «La riduzione del canone di locazione si inserisce automaticamente nei contratti in corso ai sensi dell'articolo 1339 c.c., anche in deroga alle eventuali clausole difformi apposte dalle parti, salvo il diritto di recesso del locatore» (terzo periodo); che «Analogamente si applica anche agli utilizzi in essere in assenza di titolo alla data di entrata in vigore del [...] decreto» (quarto periodo).

Il quinto periodo del citato comma 4 stabilisce infine le condizioni in presenza delle quali è consentito il rinnovo del rapporto di locazione.

Quanto al comma 7 dell'art. 3 del d.l. n. 95 del 2012, la disposizione impugnata ne ha previsto, alla lettera b), la sostituzione nel modo seguente: «Fermo restando quanto previsto dal comma 10, le previsioni di cui ai commi da 4 a 6 si applicano altresì alle altre amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, in quanto compatibili.

Le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano possono adottare misure alternative di contenimento della spesa corrente al fine di conseguire risparmi non inferiori a quelli derivanti dall'applicazione della presente disposizione».

La Regione Veneto sottolinea come tale disposizione abbia esteso alle Regioni – in quanto amministrazioni comprese nell'elenco dell'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni) – l'applicazione, oltre che del citato comma 4, anche del comma 6 dell'art. 3 del d.l. n. 95 del 2012, secondo cui «Per i contratti di locazione passiva, aventi ad oggetto immobili ad uso istituzionale di proprietà di terzi, di nuova stipulazione a cura delle Amministrazioni di cui al comma 4, si applica la riduzione del 15 per cento sul canone congruito dall'Agenzia del demanio, ferma restando la permanenza dei fabbisogni espressi ai sensi dell'articolo 2, comma 222, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, nell'ambito dei piani di razionalizzazione ove già definiti, nonché in quelli di riorganizzazione ed accorpamento delle strutture previste dalle norme vigenti».

Ad avviso della ricorrente, l'impugnato art. 24, comma 4, del d.l. n. 66 del 2014, estendendo alle Regioni l'applicazione, in quanto compatibili, dei citati commi 4 e 6 dell'art. 3 del d.l. n. 95 del 2012, si pone in contrasto con plurimi parametri costituzionali.

Esso lederebbe, anzitutto, gli artt. 117, terzo comma, e 119, Cost., perché imporrebbe alle Regioni una misura puntuale di contenimento permanente di una specifica voce di spesa, dettando così, nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, una disposizione priva del carattere di principio fondamentale.

Sarebbe violato, in secondo luogo, il «principio di leale collaborazione di cui all'articolo 120» Cost., perché la detta misura di contenimento della spesa è stata prevista «senza intesa».

Il denunciato art. 24, comma 4, contrasterebbe, in terzo luogo, con l'art. 119, terzo e quarto comma, Cost., «per l'effetto perequativo implicito e distorto che le disposizioni impugnate producono». Sarebbero, infine, violati, anche gli artt. 3 e 97 Cost., in quanto la normativa censurata impone «una generalizzata e irragionevole riduzione dei canoni di locazione a prescindere dalla loro congruità».

3.– Va rilevato che, ancorché la Regione ricorrente dichiari di impugnare, in generale, il comma 4 dell'art. 24 del d.l. n. 66 del 2014, le doglianze da essa avanzate concernono in realtà esclusivamente la lettera b) di tale comma.

Esse investono, in particolare, il primo periodo di tale lettera, limitatamente alla parte in cui prevede l'applicazione alle Regioni, in quanto compatibili, delle disposizioni dei commi 4, primo, secondo, terzo e quarto periodo, e 6 dell'art. 3 del d.l. n. 95 del 2012 che stabiliscono la riduzione dei canoni dei contratti di locazione passiva aventi ad oggetto immobili ad uso istituzionale e dei costi derivanti dagli utilizzi in assenza di titolo degli stessi immobili.

Inoltre, esse riguardano il secondo periodo della medesima lettera, che consente alle Regioni di adottare misure di contenimento della spesa corrente alternative alle menzionate riduzioni.

Nessuna doglianza la Regione Veneto ha, in effetti, avanzato nei confronti della lettera a) del comma 4 dell'art. 24 del d.l. n. 66 del 2014, né della lettera b) di tale comma, nella parte in cui

questa prevede l'applicazione alle Regioni del quinto periodo del comma 4 e del comma 5 dell'art. 3 del d.l. n. 95 del 2012.

Da tanto consegue che l'oggetto delle questioni promosse dalla ricorrente deve ritenersi limitato all'art. 24, comma 4, lettera b), del d.l. n. 66 del 2014, nella parte in cui prevede l'adozione, da parte delle Regioni (e delle Province autonome) delle misure di cui ai commi 4, primo, secondo, terzo e quarto periodo, e 6 dell'art. 3 del d.l. n. 95 del 2012 o, comunque, di misure alternative di contenimento della spesa corrente.

4.– La Regione Veneto, con la memoria depositata il 10 novembre 2015, ha eccepito l'inammissibilità della costituzione in giudizio del Presidente del Consiglio dei ministri.

Pur indicando esattamente, nell'epigrafe, il ricorso e le disposizioni con esso impugnate, essa conterrebbe deduzioni non pertinenti all'oggetto dell'impugnazione, nelle quali le dette disposizioni non vengono mai menzionate.

L'eccezione non è fondata.

È vero che la memoria, depositata il 18 settembre 2014, con cui il Presidente del Consiglio dei ministri si è costituito nel giudizio non contiene argomentazioni difensive concernenti specificamente l'impugnato art. 24, comma 4, del d.l. n. 66 del 2014.

In tale atto di costituzione la difesa statale, oltre a concludere per l'inammissibilità o l'infondatezza delle questioni promosse, al fine di argomentare tali conclusioni, si è infatti limitata ad una generale illustrazione, da un lato, dell'art. 119 Cost. e della sua attuazione da parte del legislatore ordinario, dall'altro, dei rapporti finanziari tra lo Stato e le Regioni e Province ad autonomia speciale (quale non è, evidentemente, la ricorrente).

Ciò non incide, tuttavia, sull'ammissibilità della costituzione in giudizio.

Questa Corte ha, infatti, ripetutamente precisato che l'art. 19, comma 3, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, in base al 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, sentenza n. 168 del 2010, ordinanza n. 156 del 2012).

Anche l'inconferenza delle argomentazioni addotte non incide, per analoghe ragioni, sull'ammissibilità della costituzione in giudizio della parte resistente.

5.– Devono ora essere esaminati, sempre in via preliminare, i profili di ammissibilità delle questioni promosse.

5.1.– Innanzitutto, va rilevato che le deduzioni svolte dalla Regione Veneto con le memorie depositate sono ammissibili solo nei limiti in cui hanno prospettato argomenti a sostegno delle questioni promosse con il ricorso e non censure ulteriori, come, in particolare, quella – avanzata soltanto con la memoria depositata il 18 gennaio 2016 – relativa alla violazione dell'art. 3 Cost. «anche sotto il profilo della mancanza di proporzionalità al fine».

L'oggetto del giudizio di costituzionalità in via principale, infatti, è limitato ai parametri e alle questioni indicate nel ricorso introduttivo e la parte ricorrente non può introdurre nuove censure dopo l'esaurimento del termine perentorio assegnato per impugnare le leggi in via principale (ex plurimis, da ultimo, sentenza n. 153 del 2015).

5.2.– In secondo luogo, deve essere dichiarata l'inammissibilità delle questioni promosse in riferimento al «principio di leale collaborazione di cui all'articolo 120» Cost., e all'art. 119, terzo e quarto comma, Cost.

Questa Corte ha più volte chiarito che «il ricorso in via principale [...] deve contenere una argomentazione di merito a sostegno della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale, giacché l'esigenza di un'adeguata motivazione a supporto della impugnativa si pone in termini perfino più pregnanti nei giudizi diretti rispetto a quelli incidentali» (sentenza n. 82 del 2015).

Nel caso di specie, al fine di argomentare le censure proposte, la Regione Veneto si è limitata ad affermare, con riguardo al principio di leale collaborazione, che la prevista misura di contenimento della spesa è stata imposta alle Regioni «senza intesa» e, con riguardo all'art. 119, terzo e quarto comma, Cost., che la sua lesione si determina «per l'effetto perequativo implicito e distorto che le disposizioni impugnate producono».

Da tali argomentazioni non si ricava un'adeguata motivazione delle anzidette censure.

Quanto al principio di leale collaborazione, la ricorrente non ha, infatti, specificato le ragioni della violazione, ma si è limitata ad invocare, in modo anapodittico, la necessità dell'intesa, senza chiarire perché la Costituzione imporrebbe, nella fattispecie, il coinvolgimento delle Regioni.

Tra l'altro, in base al costante orientamento di questa Corte, «il principio di leale collaborazione, ove non sia specificamente previsto, non si impone nel procedimento legislativo» (ex plurimis, da ultimo, sentenza n. 43 del 2016, sentenze n. 13 del 2015, n. 36 del 2014, n. 121 del 2013, n. 203 e n. 164 del 2012).

Quanto all'art. 119, terzo e quarto comma, Cost., la stessa ricorrente ha ommesso di specificare in che modo l'impugnato art. 24, comma 4, lettera b), produrrebbe un «effetto perequativo implicito» e perché tale effetto debba ritenersi in contrasto con i parametri invocati.

Sempre al fine di argomentare (anche) su tali censure, la Regione Veneto ha aggiunto che «si rimanda pienamente alle motivazioni, che si ripropongono interamente, sviluppate ai punti precedenti».

Tale rinvio, tuttavia, appare generico e pertanto non idoneo a superare le indicate inadeguatezze motivazionali.

Le richiamate motivazioni sono relative alle ragioni della ritenuta incostituzionalità di altre impuginate disposizioni del d.l. n. 66 del 2014 – gli artt. 8, commi 4, 6 e 10, e 46, commi 6 e 7, 14, commi 1, 2 e 4-ter, e 15 – e non spiegano, quindi, perché la diversa previsione dell'art. 24, comma 4, lettera b), dello stesso decreto, contrasterebbe con il principio di leale collaborazione e con l'art. 119, terzo e quarto comma, Cost. (in tema di motivazione per relationem, sentenza n. 19 del 2015).

Deve perciò concludersi che le motivazioni addotte dalla ricorrente a sostegno delle questioni promosse in riferimento al «principio di leale collaborazione di cui all'articolo 120» Cost., e all'art. 119, terzo e quarto comma, Cost. non raggiungono la soglia minima di chiarezza e di completezza cui è subordinata, in base alla giurisprudenza di questa Corte, l'ammissibilità delle impugnative in via principale.

6.– Sono ora da esaminare nel merito le questioni prospettate dalla Regione Veneto in riferimento, da un lato, agli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., dall'altro, agli artt. 3 e 97 Cost.

6.1.– Come si è detto, secondo la ricorrente, l'impugnato art. 24, comma 4, lettera b), in primo luogo, invaderebbe la potestà legislativa regionale in materia di coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., perché imporrebbe alle Regioni una misura puntuale di contenimento permanente di una specifica voce di spesa, priva del carattere di principio fondamentale. Esso lederebbe, altresì, l'autonomia finanziaria regionale, garantita dall'art. 119 Cost.

In proposito, va rammentato che questa Corte ha più volte affermato che la finanza delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali è «parte della finanza pubblica allargata» e che, pertanto, «il legislatore statale può, con una disciplina di principio, legittimamente imporre alle Regioni e agli enti locali, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti territoriali» (sentenza n. 44 del 2014; nello stesso senso, ex plurimis, sentenze n. 79 del 2014 e n. 182 del 2011).

Sempre in base ad un orientamento ormai costante di questa Corte, le disposizioni statali che impongono limiti alla spesa regionale sono configurabili quali principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, alla duplice condizione che: a) prevedano un limite complessivo, anche se non generale, della spesa corrente, che lasci alle Regioni libertà di

allocazione delle risorse tra i diversi ambiti ed obiettivi di spesa; b) abbiano il carattere della transitorietà (ex plurimis, sentenze n. 79 e n. 44 del 2014, n. 205 del 2013).

Con riguardo alla prima di tali condizioni, questa Corte ha affermato che essa deve ritenersi soddisfatta anche da disposizioni statali che prevedono «puntuali misure di riduzione [...] di singole voci di spesa», sempre che «da esse possa desumersi un limite complessivo, nell'ambito del quale le Regioni restano libere di allocare le risorse tra i diversi ambiti e obiettivi di spesa» (sentenza n. 139 del 2012), essendo, in tale caso, possibile «l'estrapolazione, dalle singole disposizioni statali, di principi rispettosi di uno spazio aperto all'esercizio dell'autonomia regionale» (sentenze n. 139 del 2012 e n. 182 del 2011; nello stesso senso, sentenze n. 236 e n. 36 del 2013, n. 262 e n. 211 del 2012).

Va, infine, rammentato che i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica sono applicabili anche alle autonomie speciali (da ultimo, ex plurimis, sentenza n. 156 del 2015).

6.1.1.– La disposizione censurata soddisfa la prima delle menzionate condizioni di legittimità delle disposizioni statali che impongono limiti alla spesa regionale.

L'art. 24, comma 4, lettera b), del d.l. n. 66 del 2014, nell'intento di contenere detta spesa, ha anzitutto disposto l'applicazione alle Regioni, in quanto compatibili, delle previsioni dei commi 4 e 6 dell'art. 3 del d.l. n. 95 del 2012 che stabiliscono la riduzione del 15 per cento dei canoni dei contratti di locazione passiva, aventi ad oggetto immobili ad uso istituzionale (oltre che un'analogha riduzione nei casi di utilizzo senza titolo di tali beni).

Si tratta, all'evidenza, di una puntuale misura di riduzione di una specifica spesa, relativa, in particolare, ai singoli menzionati canoni di locazione passiva.

La stessa impugnata disposizione, tuttavia, consente alle Regioni (e alle Province autonome) di adottare, in luogo dell'anzidetta misura, «misure alternative di contenimento della spesa corrente», purché queste consentano di conseguire risparmi non inferiori a quelli derivanti dalla riduzione dei canoni.

L'attribuzione di tale facoltà dimostra che la prevista riduzione della spesa relativa ai canoni di locazione passiva è vincolante, in realtà, per le Regioni, non nel senso della necessaria osservanza di tale specifico precetto – gli enti regionali possono infatti adottare misure di contenimento della spesa corrente alternative a quella da esso prevista – ma solo come limite complessivo di spesa.

Il contenuto inderogabile della disposizione impugnata consiste, in effetti, esclusivamente nell'obbligo, per le Regioni, di ridurre la propria spesa corrente di un ammontare complessivo non inferiore a quello derivante dall'applicazione della riduzione dei canoni di locazione; la quale costituisce, dunque, solo uno dei possibili strumenti di contenimento della spesa regionale.

Ne deriva che l'impugnato art. 24, comma 4, lettera b), similmente alle disposizioni scrutinate da questa Corte con gli arresti da ultimo menzionati – le quali prevedevano un'analogha limitazione del proprio contenuto inderogabile – detta una puntuale misura di riduzione di una singola spesa, ma ciò non esclude che da esso «possa desumersi un limite complessivo, nell'ambito del quale le Regioni restano libere di allocare le risorse tra i diversi ambiti ed obiettivi di spesa» (sentenza n. 139 del 2012).

Anche la norma impugnata, dunque, «non intende imporre alle Regioni l'osservanza puntuale e incondizionata dei singoli precetti di cui si compone e può considerarsi espressione di un principio fondamentale della finanza pubblica» (sentenze n. 139 del 2012 e n. 182 del 2011).

6.1.2.– L'impugnato art. 24, comma 4, lettera b), del d.l. n. 66 del 2014, non soddisfa, invece, la seconda delle menzionate condizioni di legittimità delle disposizioni statali, che, nell'imporre limiti alla spesa regionale, devono caratterizzarsi per la transitorietà.

Le disposizioni restrittive della spesa regionale devono dunque operare per un periodo di tempo definito, in quanto necessarie a fronteggiare una situazione contingente (sentenza n. 79 del 2014).

Le misure di riduzione della spesa per canoni di locazione e per utilizzi senza titolo previste dai commi 4 e 6 dell'art. 3 del d.l. n. 95 del 2012 – di cui il censurato art. 24, comma 4, lettera b), dispone l'applicazione alle Regioni – producono effetto, viceversa, per un arco temporale indefinito, in quanto dipendente dalla variabile durata dei contratti e degli utilizzi senza titolo ai quali esse si applicano (e, nel caso dei contratti scaduti o rinnovati, anche dalla diversa data di scadenza o rinnovo di questi).

La mancanza di precisi limiti temporali di efficacia è, poi, ancora più evidente, nella misura di riduzione del canone prevista dal comma 6 dell'art. 3 del d.l. n. 95 del 2012, la quale, stante la sua applicazione ai contratti «di nuova stipulazione», opera su tutti i futuri contratti stipulati ex novo dalle Regioni, dopo l'entrata in vigore del d.l. n. 66 del 2014.

A questa Corte non compete di sostituirsi al legislatore nello stabilire discrezionalmente l'arco temporale di operatività della normativa in esame.

Occorre, tuttavia, desumere dalle caratteristiche dell'intervento legislativo in questione «un termine finale che consenta di assicurare la natura transitoria delle misure previste e, allo stesso tempo, di non stravolgere gli equilibri della finanza pubblica, specie in relazione all'anno finanziario in corso» (sentenze n. 79 del 2014 e n. 193 del 2012).

Questa Corte ha già posto in evidenza il carattere necessariamente pluriennale delle politiche di bilancio (sentenze n. 178 del 2015 e n. 310 del 2013), che vengono scandite dalla legge di stabilità lungo un arco temporale, di regola, triennale (art. 11 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, recante «Legge di contabilità e finanza pubblica»).

Nel caso di specie, il d.l. n. 66 del 2014 è intervenuto a correggere i conti pubblici con riferimento al triennio considerato dalla legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2014), che, salvo espresse disposizioni contrarie, si riferisce agli anni dal 2014 al 2016 (sentenza n. 43 del 2016).

Le caratteristiche dell'intervento legislativo in cui l'impugnato art. 24, comma 4, lettera b) si inserisce, consentono di individuare l'anno 2016, quale termine entro cui circoscrivere, allo stato, le misure restrittive della spesa regionale.

6.1.3.– L'art. 24, comma 4, lettera b), del d.l. n. 64 del 2014, è, pertanto, costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., nella parte in cui non prevede che le misure di cui ai commi 4, primo, secondo, terzo e quarto periodo, e 6 dell'art. 3 del d.l. n. 95 del 2012, e, comunque, le misure di contenimento della spesa corrente ad esse alternative, sono adottate dalle Regioni e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano «sino all'anno 2016».

6.2.– Ad avviso della Regione Veneto, l'impugnato art. 24, comma 4, lettera b), violerebbe, anche gli artt. 3 e 97 Cost., in quanto impone «una generalizzata e irragionevole riduzione dei canoni di locazione a prescindere dalla loro congruità».

La violazione di questi ultimi parametri ridonderebbe in una lesione dell'autonomia finanziaria e organizzativa della Regione, atteso che «le Regioni sono comunque tenute a garantire [...] risparmi non inferiori a quelli derivanti dall'applicazione dei criteri irragionevoli stabiliti dalla disposizione impugnata».

6.2.1.– Va affermata l'ammissibilità di tali censure, ancorché promosse in riferimento a parametri estranei a quelli che sovrintendono al riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni.

Risulta, infatti, evidente che la denunciata riduzione dei canoni, se irragionevole sotto il profilo dedotto, sarebbe suscettibile di incidere sulla possibilità, per le Regioni, di acquisire la disponibilità degli immobili necessari allo svolgimento della propria attività istituzionale e di tradursi, quindi, in una lesione dell'autonomia organizzativa garantita ai detti enti dall'art. 117, quarto comma, Cost.

6.2.2.– Nel merito, la questione non è fondata.

Nella memoria depositata il 10 novembre 2015, la Regione ricorrente ha addotto ulteriori argomenti a sostegno della proposta questione.

Essa ha rappresentato che la disposizione impugnata, in primo luogo, potrebbe farla incorrere in «pericolose ed anti economiche risoluzioni dei contratti»; in secondo luogo, non terrebbe conto dei livelli di spesa storica sostenuti da ciascuna Regione per i canoni di locazione, del fatto che la Regione Veneto avrebbe già ridotto al massimo la voce di spesa per locazioni e non avrebbe ulteriori margini di diminuzione della stessa, che la Regione Veneto, con riguardo a tale voce, sarebbe «virtuosa» rispetto ad altre.

A proposito di quest'ultimo gruppo di argomenti, si deve osservare come gli stessi siano palesemente non pertinenti rispetto alla normativa impugnata.

Questa, infatti, prevede la riduzione non della complessiva voce di spesa relativa ai canoni dei contratti di locazione passiva delle Regioni – ciò che i detti argomenti mostrano, invece, di presupporre – ma dei canoni dei singoli contratti di locazione.

Tanto chiarito, la questione proposta deve essere scrutinata considerando l'impugnato art. 24, comma 4, lettera b), nel suo complesso, tenendo conto, cioè, di entrambi i periodi di cui esso si compone.

In tale prospettiva, deve osservarsi che la norma censurata, «ai fini del contenimento della finanza pubblica» (comma 4 dell'art. 3 del d.l. n. 95 del 2012, da essa richiamato), ha anzitutto stabilito, nel suo primo periodo, la riduzione percentuale, da parte delle Regioni e delle Province autonome, della spesa per i singoli contratti di locazione passiva e utilizzi in assenza di titolo degli immobili ad uso istituzionale.

Tale specifica misura – che si inserisce in una realtà di fatto caratterizzata dalla contrazione dei valori locativi verificatasi nel mercato immobiliare – è prevista, come si è visto, in termini di derogabilità.

Siamo in presenza di uno degli strumenti, ma non del solo, che le Regioni possono utilizzare per conseguire l'obiettivo del contenimento della finanza pubblica, poiché a norma del secondo periodo dell'impugnato art. 24, comma 4, lettera b), esse possono adottare altre misure di contenimento della spesa corrente idonee ad ottenere l'ammontare di risparmi ad esse inderogabilmente imposto.

La facoltà di modulare discrezionalmente la riduzione della spesa, attribuita alle Regioni dalla norma impugnata, considerata nel suo complesso, consente non solo, come si è detto, di assicurare il rispetto, sotto tale aspetto, dell'autonomia finanziaria regionale, ma anche di escludere la violazione, con riguardo al profilo qui dedotto, dei principi di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione.

Questa conclusione discende, in particolare, dalla considerazione che, ogni qual volta una Regione ritenesse che l'applicazione delle norme che prevedono la riduzione dei canoni di locazione possa farla incorrere in «pericolose ed anti economiche risoluzioni dei contratti» o, comunque, comportare difficoltà nell'acquisizione della disponibilità degli immobili necessari allo svolgimento della propria attività istituzionale, essa potrà decidere, esercitando la citata facoltà, di non applicarle, così escludendo in radice ogni paventata conseguenza irragionevole o pregiudizievole del buon andamento della sua amministrazione.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 giugno 2014, n. 89, promosse dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe;

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 24, comma 4, lettera b), del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 giugno 2014, n. 89, nella parte in cui non prevede che le misure di cui ai commi 4, primo, secondo, terzo e quarto periodo, e 6 dell'art. 3 del decreto-legge 6 luglio 2012, 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario) e, comunque, le misure di contenimento della spesa corrente ad esse alternative, sono adottate dalle Regioni e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano «sino all'anno 2016»;

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 4, lettera b), del d.l. n. 66 del 2014, promosse, in riferimento agli artt. 119, terzo e quarto comma, della Costituzione, e al «principio di leale collaborazione di cui all'articolo 120» Cost., dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 4, lettera b), del d.l. n. 66 del 2014, promosse, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 febbraio 2016.

Alessandro CRISCUOLO, Presidente
Silvana SCIARRA, Redattore
Carmelinda MORANO, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 24 marzo 2016.

Sentenza: 10 febbraio 2016, n. 65

Materia: bilancio e contabilità pubblica

Parametri invocati: Cost. artt. 77, 3, 117, terzo e quarto comma, 119, terzo e quinto comma, e 120.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Regione Veneto

Oggetto: artt. 8, commi 4, 6 e 10, e 46, commi 6 e 7, del decreto legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 giugno 2014, n. 89;

art. 42, comma 1, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164.

Esito: 1) inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 42, comma 1, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, promosse, in riferimento agli artt. 77 e 117, terzo comma, della Costituzione;

2) non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 8, commi 4, 6 e 10, e 46, commi 6 e 7, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 giugno 2014, n. 89, promosse, in riferimento agli artt. 3, 117, terzo e quarto comma, 119, terzo e quinto comma, e al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost;

3) non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 42, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, promosse, in riferimento all'art. 3 Cost. e al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi

Sintesi:

La Regione Veneto ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale delle disposizioni di cui agli artt. 8, commi 4, 6 e 10, e 46, commi 6 e 7, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 giugno 2014, n. 89.

Con un secondo ricorso la medesima Regione ha impugnato l'art. 42, comma 1, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, nella parte in cui anticipa, in relazione al contributo alla finanza pubblica delle Regioni ordinarie già disposto dall'art. 46, commi 6 e 7, del d.l. n. 66 del 2014, il termine originariamente previsto per il raggiungimento dell'intesa in sede di autoordinamento regionale, in ordine al riparto degli importi ed agli ambiti di incidenza della riduzione di spesa.

La questione sollevata dalla Regione Veneto in riferimento all'art. 42 del dl 133/2014, viene dichiarata inammissibile.

La ricorrente, infatti, non argomenta sufficientemente sull'asserita carenza di "alcun reale presupposto di necessità e urgenza" a sostegno dell'intervento normativo del Governo e sulla sua ridondanza sulla sfera delle proprie competenze.

Così come si limita ad affermare che la disposizione censurata si pone in contrasto "con un corretto e leale esercizio della funzione di coordinamento della finanza pubblica", senza in alcun modo specificarne le ragioni.

Nel merito non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale promosse in riferimento agli artt. 3, 117, terzo e quarto comma, 119, terzo e quinto comma, e 120 Cost. - degli artt. 8, commi 4, 6 e 10, e 46, commi 6 e 7, del d.l. 24 aprile 2014, n. 66 (convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89), che, nel disciplinare la partecipazione delle Regioni agli obiettivi della finanza pubblica, obbligano a ridurre la spesa per acquisti di beni e di servizi per un ammontare annuo determinato, a decorrere dal 2015, salva la possibilità di misure alternative di contenimento della spesa corrente, definendo il relativo iter procedimentale (l'intesa in sede di conferenza Stato-Regioni, di recepimento delle decisioni assunte dalle Regioni in sede di autocoordinamento, surrogabile, in caso di inerzia regionale, da un intervento unilaterale dello Stato).

L'art. 8, comma 4, anziché disporre un irragionevole taglio «lineare», si limita a prescrivere una complessiva diminuzione di spesa e non impone di effettuare riduzioni di identico importo in tutti i settori, ma semplicemente richiede di intervenire in ciascuno di questi.

Quanto all'applicazione dei criteri del PIL regionale e della popolazione residente, cui lo Stato può fare ricorso, essa è sussidiaria, cioè dettata solo per il caso di mancato raggiungimento dell'intesa. Del resto, l'eventuale inerzia regionale non può impedire il dispiegarsi effettivo della funzione di coordinamento della finanza pubblica.

In questa prospettiva, la riferita procedura, che lascia l'iniziativa alle Regioni, con la previsione di un intervento solo successivo dello Stato, è idonea a garantire, al tempo stesso, i necessari spazi all'autonomia regionale e l'effettività della funzione di coordinamento.

Le censurate disposizioni, inoltre, non ledono l'art. 117, terzo comma, Cost. poiché l'imposizione di riduzioni di spesa rientra a pieno titolo nell'esercizio delle funzioni di coordinamento della finanza pubblica.

In proposito, non è contestabile il potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti.

E ciò in quanto il contenimento del tasso di crescita della spesa corrente rispetto agli anni precedenti costituisce pur sempre uno degli strumenti principali per la realizzazione degli obiettivi di riequilibrio finanziario.

Le medesime disposizioni statali possono altresì qualificarsi come principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica perché rispettano il canone, imposto dalla giurisprudenza costituzionale, della transitorietà.

La prevalenza della funzione di coordinamento finanziario su tutte le altre competenze regionali, anche esclusive, comporta che l'eventuale impatto delle censurate disposizioni sull'autonomia finanziaria regionale si traduca in una circostanza di fatto come tale non incidente sul piano della legittimità costituzionale, non essendo, peraltro, stata dimostrata l'assoluta impossibilità, conseguente all'applicazione delle misure in esame, di svolgere le funzioni attribuite dalla Costituzione alle Regioni.

I menzionati criteri del PIL regionale e della popolazione residente non realizzano, poi, l'effetto perequativo implicito lamentato dalla ricorrente, in contrasto con i requisiti fissati dal terzo e dal quinto comma dell'art. 119 Cost., poiché le disposizioni impugnate impongono alle Regioni semplicemente una riduzione di spesa e non comportano, neppure indirettamente, una riduzione degli squilibri tra le Regioni, mirando piuttosto a coinvolgere tutti gli enti nell'opera di risanamento,

secondo criteri di "progressività" dello sforzo, proporzionati alla dimensione del PIL e della popolazione, senza alcun effetto di livellamento.

Infine, quanto alla dedotta violazione del principio di leale collaborazione, l'esercizio della funzione legislativa non è, di norma, soggetto ad esso. In ogni caso, è necessario, ma anche sufficiente, contemperare le ragioni dell'esercizio unitario di date competenze e la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle autonomie, assicurando il loro pieno coinvolgimento.

Bilancio e contabilità pubblica - Riduzione di spesa per acquisti di beni e di servizi in ogni settore, in assenza di misure alternative adottate dalle Regioni - Modalità di riparto del contributo alla finanza pubblica in ambiti di spesa e per importi da proporre in sede di autocoordinamento delle Regioni - Riduzione del complesso delle spese finali regionali, espresse in termini di competenza eurocompatibile. - Decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 giugno 2014, n. 89 - artt. 8, commi 4, 6 e 10, e 46, commi 6 e 7; decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164 - art. 42, comma 1. - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.13 del 30-3-2016)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 8, commi 4, 6 e 10, e 46, commi 6 e 7, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 giugno 2014, n. 89, nonché dell'art. 42, comma 1, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, promossi dalla Regione Veneto con ricorsi notificati il 18 agosto 2014 e il 9-14 gennaio 2015, rispettivamente depositati in cancelleria il 22 agosto 2014 ed il 16 gennaio 2015 ed iscritti al n. 63 del registro ricorsi 2014 ed al n. 10 del registro ricorsi 2015.

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

udito nell'udienza pubblica del 9 febbraio 2016 il Giudice relatore Nicolò Zanon;

uditi gli avvocati Luca Antonini e Luigi Manzi per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Andrea Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– La Regione Veneto, con ricorso iscritto al reg. ric. n. 63 del 2014, ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale delle disposizioni di cui agli artt. 8, commi 4, 6 e 10, e 46, commi 6 e 7, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 giugno 2014, n. 89. Con un secondo ricorso, iscritto al reg. ric. n. 10 del 2015, la medesima Regione ha

impugnato l'art. 42, comma 1, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164.

L'art. 8 del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, è censurato nella parte in cui impone, al comma 4, una riduzione di spesa per acquisti di beni e di servizi, in ogni settore, alle pubbliche amministrazioni indicate nell'art. 11, comma 1, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 (Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni), per un ammontare di 700 milioni di euro per il 2014 e di pari importo, in ragione d'anno, a decorrere dal 2015.

Il comma 6 dello stesso articolo rinvia alle modalità indicate nel successivo art. 46 per la determinazione degli obiettivi di riduzione di spesa e, al comma 10, consente l'adozione di misure alternative di contenimento della spesa corrente, al fine di conseguire risparmi comunque non inferiori agli importi indicati.

L'art. 46, richiamato dal comma 6 dell'art. 8, è impugnato nella parte in cui, al comma 6, stabilisce le modalità di riparto del contributo alla finanza pubblica delle Regioni, di cui fissa le entità (pari a 500 milioni di euro per il 2014 ed a 750 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2015 al 2017), in ambiti di spesa e per importi che devono essere proposti, in sede di autocoordinamento, dalle Regioni medesime, tenendo anche conto del rispetto dei tempi di pagamento stabiliti dalla direttiva 16 febbraio 2011, n. 2011/7/UE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali - rifusione), nonché dell'incidenza degli acquisti centralizzati.

La disposizione prevede che le proposte scaturite in sede di autocoordinamento siano recepite con intesa sancita dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, entro il 31 maggio 2014, con riferimento all'anno 2014, ed entro il 31 ottobre 2014, con riferimento agli anni 2015 e seguenti.

In assenza di tale intesa nei termini previsti, gli importi ricordati possono essere assegnati, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, ad ambiti di spesa attribuiti alle singole Regioni anche in base al PIL regionale ed alla popolazione residente.

Il comma 7 del citato art. 46 è impugnato nella parte in cui prevede che il complesso delle spese finali, espresse in termini di competenza eurocompatibile di ciascuna Regione a statuto ordinario, di cui al comma 449-bis dell'art. 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2013), sia ridotto, per ciascuno degli anni dal 2014 al 2017, tenendo conto degli importi determinati ai sensi del comma 6.

La ricorrente censura il sistema così delineato, sotto diversi profili.

In primo luogo, assume che il complesso delle norme ricordate imporrebbe un taglio «meramente lineare» alle spese per acquisti di beni e servizi, in ogni settore e senza alcuna distinzione qualitativa.

Si sarebbe in presenza di una misura di carattere generico, interferente anche in ambiti attinenti a fondamentali diritti civili e sociali (è fatto l'esempio dell'assistenza sociale, materia costituzionalmente assegnata alla Regione), priva di riferimenti a parametri idonei a consentire una verifica della sostenibilità della riduzione di spesa rispetto alla erogazione dei corrispondenti servizi da parte regionale.

Secondo la ricorrente, nonostante la previsione di un'intesa – per l'individuazione sia dell'importo che degli ambiti di spesa – le disposizioni impuginate, più che un “coordinamento” della finanza pubblica, concretizzerebbero misure di “contenimento” prive, tuttavia, degli indispensabili elementi di razionalità, di efficacia e di sostenibilità.

Di qui, la prospettata violazione: del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione, con una diretta ricaduta sull'autonomia organizzativa finanziaria regionale; dell'art. 117, terzo comma, Cost., essendo indebitamente travalicata la funzione di coordinamento della

finanza pubblica; degli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost., essendo indebitamente incisa l'autonomia di spesa della Regione e, dunque, la relativa funzione legislativa, da esercitare nel rispetto degli equilibri di un quadro finanziario che verrebbe illegittimamente alterato.

Un secondo profilo di censura concerne la natura asseritamente permanente della riduzione di spesa, in quanto i risparmi contemplati dal comma 4 del ricordato art. 8 sarebbero imposti anche per il futuro, annualmente, a decorrere dal 2015.

Un terzo profilo riguarda la disciplina dell'intesa, da raggiungere in sede di autoordinamento tra le Regioni, per la definizione del riparto degli importi e degli ambiti sui quali la riduzione incide.

È, in particolare, censurata la parte di disposizione in cui si prevede che, in caso di mancato raggiungimento dell'accordo, il riparto dei tagli e i relativi ambiti sono definiti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, tenendo conto anche del PIL regionale e della popolazione residente.

Secondo la ricorrente, applicando tali criteri, verrebbe realizzato «un effetto perequativo implicito, ma evidente», in contrasto con i requisiti fissati dal terzo e dal quinto comma dell'art. 119 Cost. e dall'art. 120 Cost.

Infatti, si addosserebbe un maggiore onere a carico delle Regioni con un PIL più elevato, con alterazione dei corretti criteri costituzionali della perequazione. In particolare, non sarebbe prevista, come invece richiesto dall'art. 119 Cost., alcuna destinazione delle risorse, così acquisite, ad un fondo perequativo indirizzato ai soli «territori con minore capacità fiscale per abitante» (terzo comma del citato articolo), né alcuna finalizzazione delle stesse a fornire quelle «risorse aggiuntive» che lo Stato (dal quale, peraltro, le risorse dovrebbero provenire) avrebbe l'obbligo di destinare esclusivamente a «determinate» Regioni, per «scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni» (quinto comma dell'art. 119 Cost.).

Con un secondo ricorso, iscritto al reg. ric. n. 10 del 2015, la Regione Veneto ha impugnato, tra gli altri, l'art. 42, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, per violazione degli artt. 3, 77 Cost. – la cui violazione ridonderebbe sulla sfera costituzionalmente garantita alla Regione dagli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost. – nonché dell'art. 117, terzo comma, Cost. e del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.

La disposizione è censurata nella parte in cui anticipa, in relazione al contributo alla finanza pubblica delle Regioni a statuto ordinario già disposto dall'art. 46, commi 6 e 7, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, dal 31 ottobre al 31 (rectius: 30) settembre 2014, il termine originariamente previsto per l'intesa da raggiungere, in sede di autoordinamento regionale, in ordine al riparto degli importi indicati dalle norme ricordate nonché agli ambiti sui quali incide la riduzione di spesa.

Attraverso tale anticipazione, il termine sarebbe stato reso irragionevolmente breve, in assenza, peraltro, di «alcun reale presupposto di necessità e urgenza».

2.– I due ricorsi vertono su disposizioni intimamente connesse ed avanzano censure strettamente collegate tra loro. Ai fini di una decisione congiunta, è perciò opportuna la riunione dei relativi giudizi, mentre resta riservata a separate pronunce la decisione delle questioni relative alle altre disposizioni impugnate con i medesimi ricorsi.

3.– Va rilevato, in via preliminare, che una delle disposizioni censurate è stata modificata in pendenza dei giudizi.

In particolare, il comma 6 dell'art. 46 del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, modificato dall'art. 42, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito (pure impugnato nel presente giudizio), è stato ulteriormente inciso dal comma 398, lettere a), b) e c), dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2015).

Tale modifica è oggetto di ricorso proposto dalla Regione Veneto, distinto e successivo a quello ora in esame. Lo scrutinio di questa Corte deve pertanto limitarsi al contenuto precettivo dell'art. 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014 (nella versione originaria e in quella modificata

dall'art. 42, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito), senza necessità di valutare il trasferimento delle attuali questioni di legittimità costituzionale alla modifica normativa sopravvenuta (da ultimo, sentenze n. 40 del 2016, n. 239 e n. 77 del 2015).

Un'ulteriore modifica del citato comma 6 dell'art. 46 è stata operata con il comma 681 dell'art. 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2016), che ha esteso al 2019 l'orizzonte temporale del contributo alla finanza pubblica imposto con la disposizione di cui si discute.

Tale ultima modifica non risulta, allo stato, impugnata autonomamente dalla Regione Veneto, sicché deve essere verificata la necessità del trasferimento delle relative questioni di legittimità costituzionale.

Questa Corte ha ripetutamente affermato che, in caso di *ius superveniens*, la questione di legittimità costituzionale deve essere trasferita quando la disposizione impugnata sia stata modificata marginalmente (sentenza n. 30 del 2012), senza che ne sia conseguita l'alterazione della sua portata precettiva (sentenza n. 193 del 2012) e la modifica risulti comunque orientata in senso non satisfattivo alle richieste della ricorrente (da ultimo, sentenze n. 40 del 2016, n. 155 e n. 46 del 2015).

In definitiva, se dalla disposizione legislativa sopravvenuta sia desumibile una norma sostanzialmente coincidente con quella impugnata, la questione – in forza del principio di effettività della tutela costituzionale delle parti nei giudizi in via d'azione – deve intendersi trasferita sulla nuova norma (sentenza n. 326 del 2010 e, nello stesso senso, da ultimo, sentenze n. 40 del 2016, n. 155, n. 77 e n. 46 del 2015).

Se, invece, a seguito della modifica, la norma appaia dotata «di un contenuto radicalmente innovativo rispetto alla norma originaria» (sentenza n. 219 del 2013), si deve concludere per la portata innovativa della modifica stessa, che va impugnata con autonomo ricorso, poiché il trasferimento «supplirebbe impropriamente all'onere di impugnazione» (sentenze n. 40 del 2016, n. 17 del 2015, n. 138 del 2014, n. 300 e n. 32 del 2012).

Nel caso in esame, la modifica non è certamente satisfattiva per la ricorrente, ma non presenta carattere marginale, determinando sia una diversa portata precettiva della disposizione modificata, sia un'autonoma incisione sugli interessi della ricorrente.

Non può, infatti, dubitarsi che in tal senso sia da valutare l'estensione di un anno del concorso alla finanza pubblica imposto con il comma 6 dell'art. 46 di cui si discute.

L'autonomia precettiva di una disposizione che estende il confine temporale di misure finanziarie comporta l'onere di separata impugnativa (così, da ultimo, sentenza n. 40 del 2016). A tale onere, gravante sulle parti, supplirebbe invece impropriamente il trasferimento delle questioni, che, perciò, devono restare limitate al contenuto precettivo originario del comma 6 dell'art. 46 del d.l. n. 66 del 2014, come convertito.

Quanto al comma 7 dell'art. 46 del d.l. n. 66 del 2014, esso è stato abrogato dal comma 399 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014, ma la norma ha trovato applicazione per l'anno 2014, in seguito all'intesa sancita in data 29 maggio 2014: conformemente alla costante giurisprudenza di questa Corte, non può pertanto dichiararsi, sul punto, la cessazione della materia del contendere (*ex plurimis*, e da ultimo, sentenze n. 250, n. 189, n. 149, n. 140, n. 16 e n. 8 del 2015).

4.– Ancora in via preliminare, vanno esaminate le eccezioni sollevate dalle parti o rilevabili d'ufficio.

4.1.– Con memoria depositata in data 10 novembre 2015, la Regione Veneto ha chiesto di valutare l'ammissibilità della costituzione dell'Avvocatura generale dello Stato nel giudizio iscritto al n. 63 reg. ric. del 2014, in quanto la relativa memoria, dopo aver correttamente indicato in epigrafe il ricorso e le norme impuginate, conterrebbe argomenti del tutto non pertinenti rispetto all'oggetto dell'impugnativa.

Secondo la difesa regionale, la memoria di costituzione sarebbe incentrata esclusivamente sull'applicabilità alle Regioni ad autonomia speciale (quale certamente non è la ricorrente) dei

principi di coordinamento della finanza pubblica, senza che alcuna ragione sia spesa per contrastare le effettive censure mosse dalla ricorrente Regione Veneto.

L'eccezione non è fondata.

L'eventuale inconferenza degli argomenti spesi rispetto al contenuto del ricorso può, al limite, minare l'efficacia difensiva della memoria di costituzione.

L'ammissibilità di quest'ultima, tuttavia, resta ancorata esclusivamente al rispetto del termine imposto per il deposito in cancelleria dall'art. 19, comma 3, delle norme integrative per i giudizi innanzi alla Corte costituzionale, il quale, nella specie, risulta osservato.

Né la lamentata inconferenza lede il diritto al contraddittorio della parte ricorrente, che, fino al ventesimo giorno libero prima dell'udienza, ben può presentare memorie illustrative: ciò, nel caso di specie, è effettivamente avvenuto, con il deposito di memoria integrativa in data 18 gennaio 2016.

4.2.– Con riferimento al ricorso iscritto al reg. ric. n. 63 del 2014, la difesa statale ha dedotto la genericità – e, dunque, l'inammissibilità – delle censure avanzate contro gli asseriti «tagli lineari», richiamando la giurisprudenza costituzionale (in particolare la sentenza n. 26 del 2014) che impone alle Regioni un onere di specifica dimostrazione dell'impossibilità di esercitare le proprie funzioni, in conseguenza della riduzione delle disponibilità finanziarie.

Anche tale eccezione non è fondata.

Un eventuale difetto di prova nel senso indicato, infatti, comporterebbe, semmai, l'infondatezza del ricorso (tra le più recenti, sentenze n. 250, n. 239 e n. 89 del 2015) e non la sua inammissibilità.

4.3.– Con riferimento al ricorso iscritto al reg. ric. n. 10 del 2015, la difesa statale ha chiesto che esso sia dichiarato inammissibile, in quanto le censure avanzate dalla ricorrente non concernerebbero l'invasione della competenza regionale, intesa come menomazione della relativa sfera di attribuzioni da parte della legge statale.

Considerata la connessione tra i due ricorsi, qui riuniti e decisi congiuntamente, tale eccezione va esaminata dopo la verifica d'ufficio dei presupposti di ammissibilità delle censure fondate su parametri estranei al Titolo V della Costituzione, pure avanzate nel primo ricorso, iscritto al reg. ric. n. 63 del 2014.

Secondo il costante indirizzo di questa Corte (tra le ultime, ex plurimis, sentenza n. 218 del 2015), «le Regioni possono evocare parametri di legittimità diversi da quelli che sovrintendono al riparto di attribuzioni solo quando la violazione denunciata sia potenzialmente idonea a determinare una lesione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni (sentenze n. 8 del 2013 e n. 199 del 2012) e queste abbiano sufficientemente motivato in ordine ai profili di una possibile ridondanza della predetta violazione sul riparto di competenze, assolvendo all'onere di operare la necessaria indicazione della specifica competenza regionale che ne risulterebbe offesa e delle ragioni di tale lesione» (nello stesso senso, le sentenze n. 29 del 2016, n. 251, n. 189, n. 153, n. 140, n. 89 e n. 13 del 2015).

Orbene, nel ricorso iscritto al reg. ric. n. 63 del 2014, la Regione Veneto ha sostenuto l'irragionevolezza delle misure imposte dagli artt. 8, commi 4, 6 e 10, e 46, commi 6 e 7, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, deducendone «una diretta ricaduta sull'autonomia regionale, che risulta limitata nella propria capacità organizzativa e finanziaria».

Ed ha anche indicato una propria specifica funzione ostacolata dai «tagli lineari» censurati, individuata nell'assistenza sociale.

Peraltro, con la memoria depositata in data 18 gennaio 2016, la Regione Veneto ha indicato ulteriori ambiti – quali la sistemazione degli edifici scolastici ed i sussidi per garantire il diritto allo studio, rientranti nelle proprie attribuzioni costituzionali – nei quali la spesa prevista nel proprio bilancio si sarebbe più che dimezzata dal 2014 al 2015.

Ciò sarebbe effetto delle riduzioni imposte dalle manovre finanziarie succedutesi nel tempo, rispetto alle quali le norme impugnate costituirebbero uno degli ultimi tasselli. Ha, inoltre,

sottolineato che le norme censurate sarebbero state approvate senza alcuna previa verifica di sostenibilità per quelle Regioni che hanno da tempo adottato misure di contenimento della spesa, già riducendola a livelli non ulteriormente comprimibili.

Può, dunque, ritenersi assolto l'onere di necessaria indicazione, non solo della specifica competenza regionale asseritamente offesa, ma anche delle ragioni della lesione lamentata.

Con il secondo ricorso, iscritto al reg. ric. n. 10 del 2015, la Regione Veneto ha censurato la repentina riduzione del termine per il raggiungimento di un'intesa che avrebbe evitato l'applicazione di criteri di riparto ritenuti per essa particolarmente penalizzanti.

Ha perciò dedotto la violazione degli artt. 3 e 77 Cost., che ridonderebbe sulla sfera costituzionalmente garantita alla Regione dagli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost., «riflettendosi sul livello di finanziamento delle funzioni regionali».

Con riferimento all'asserita violazione dell'art. 3 Cost., può dirsi sufficientemente argomentata la ridondanza della lamentata violazione sulla sfera delle competenze regionali.

Assume la ricorrente, infatti, che la repentina ed unilaterale riduzione del termine per la conclusione dell'intesa avrebbe reso impossibile, di fatto, il raggiungimento di un accordo diretto ad evitare, attraverso l'autocoordinamento regionale, l'applicazione dei criteri "sussidiari" di riparto stabiliti dall'art. 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito.

La stessa motivazione, invece, in quanto riferita alla prospettata violazione dell'art. 77 Cost. non è idonea a superare l'esame preliminare di ammissibilità.

Il parametro da ultimo richiamato, infatti, è evocato, per le parti che qui interessano, con un laconico – e perciò del tutto insufficiente – riferimento all'asserita carenza di «alcun reale presupposto di necessità e urgenza» a sostegno dell'intervento normativo del Governo.

Limitatamente a tale profilo di censura, dunque, l'eccezione di inammissibilità prospettata dalla difesa statale deve essere accolta.

4.4.– Sempre in via preliminare, con riferimento al ricorso iscritto al reg. ric. n. 10 del 2015, va rilevato che la ricorrente, dopo aver enunciato i motivi a fondamento dell'impugnativa per violazione degli artt. 3 e 77 Cost., si è limitata ad affermare, per argomentare la prospettata violazione anche dell'art. 117, terzo comma, Cost., che la disposizione censurata si pone in contrasto «con un corretto e leale esercizio della funzione di coordinamento della finanza pubblica», senza in alcun modo specificarne le ragioni.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, i termini delle questioni di legittimità costituzionale debbono essere ben identificati, dovendo il ricorrente individuare le disposizioni impugnate, i parametri evocati e le ragioni dei dubbi di legittimità costituzionale (ex multis, tra le più recenti, sentenze n. 40 e n. 3 del 2016, n. 273, n. 176 e n. 131 del 2015).

Si è, infatti, più volte chiarito che l'esigenza di un'adeguata motivazione a fondamento della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale si pone in termini perfino più pregnanti nei giudizi proposti in via principale rispetto a quelli instaurati in via incidentale (ex plurimis, sentenze n. 251, n. 233, n. 218, n. 142, n. 82 e n. 32 del 2015).

Ne deriva l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale sollevata con riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

4.5.– Va infine rilevato, ancora in via preliminare, che, con memoria depositata in data 18 gennaio 2016 (nel giudizio iscritto al reg. ric. n. 10 del 2015), la ricorrente ha illustrato un asserito «secondo profilo censurato nel ricorso», in realtà non presente nelle proprie originarie prospettazioni.

Tale nuovo profilo – incentrato sulla violazione degli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost., nonché del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost. – si riferisce al nuovo obbligo imposto dal comma 7-ter dell'art. 46 del d.l. n. 66 del 2014, come convertito – aggiunto dall'art. 42, comma 1, seconda parte, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito – di attestare l'effettuazione delle spese di cui al precedente comma 7-bis, nell'ambito della certificazione del patto di stabilità 2014, accompagnato dalla previsione che, qualora non risultino integralmente realizzate, esse siano versate al bilancio dello Stato per la quota corrispondente.

In realtà, il ricorso originario è limitato all'impugnativa dell'art. 42, comma 1, primo periodo, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, nella sola parte in cui ha previsto, per l'anno 2014, la riduzione repentina di trenta giorni del termine originariamente fissato per il raggiungimento dell'intesa tra le Regioni.

La censura relativa all'art. 42, comma 1, seconda parte, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, viene introdotta, in questo giudizio, solo con la memoria del 18 gennaio 2016, determinando così un inammissibile ampliamento del thema decidendum.

Per costante giurisprudenza di questa Corte, l'oggetto del giudizio di costituzionalità in via principale è limitato ai parametri e alle questioni indicate nel ricorso introduttivo.

La parte ricorrente non può introdurre nuove censure dopo l'esaurimento del termine perentorio assegnato per impugnare in via principale le leggi (da ultimo, sentenza n. 153 del 2015), e quindi non può né modificare né integrare la domanda iniziale, dopo il decorso del termine di decadenza per la proposizione del ricorso, con memorie depositate in prossimità dell'udienza (sentenze n. 108 del 2012, n. 169 del 2010, n. 298 del 2009 e n. 229 del 2001).

5.– Nel merito, vanno decise, anzitutto, le questioni sollevate – in riferimento agli artt. 3, 117, terzo e quarto comma, 119, terzo e quinto comma, Cost., e al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost. – con il ricorso iscritto al reg. ric. n. 63 del 2014, aventi ad oggetto gli artt. 8, commi 4, 6 e 10, e 46, commi 6 e 7, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito.

5.1.– Una prima censura concerne la violazione del principio di ragionevolezza, di cui all'art. 3 Cost., che la ricorrente ricollega al «carattere meramente lineare» della riduzione imposta dall'art. 8, comma 4, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, alle spese per acquisti di beni e servizi, in ogni settore e senza alcuna distinzione qualitativa tra «spesa buona» e «spesa cattiva», attraverso una misura che avrebbe carattere assolutamente generico e, dunque, irrazionale.

A parere della ricorrente, un corretto coordinamento finanziario dovrebbe essere mirato a limitare innanzitutto la spesa inefficiente, e non quella diretta a finanziare i servizi, a tutela dei diritti costituzionalmente garantiti.

La censura non è fondata.

La ricorrente imputa all'applicazione della disposizione un risultato – il taglio «lineare», ossia di pari importo, in ogni ambito di spesa – che la disposizione stessa, per il suo tenore testuale, non impone in alcun modo.

La disposizione in questione, infatti, si limita a prescrivere una riduzione di spesa per acquisti di beni e servizi, in ogni settore e per un ammontare complessivo, senza indicare dettagliatamente la misura dei risparmi da conseguire in ciascun singolo ambito.

Essa non impone di effettuare riduzioni di identico importo in tutti i settori, ma semplicemente richiede di intervenire in ciascuno di questi, limitandosi ad individuare un importo complessivo di risparmio, e lasciando alle Regioni, in primo luogo, il potere di decidere l'entità dell'intervento in ogni singolo ambito.

La disposizione impugnata, dunque, non esclude affatto che la riduzione avvenga prevedendo tagli maggiori proprio nei settori in cui la spesa sia risultata improduttiva, eventualmente evitando di coinvolgere in modo rilevante, e nella medesima misura, gli ambiti in cui la spesa si sia rivelata, al contrario, efficiente.

Né questa conclusione risulta contraddetta dalla previsione – contenuta nel comma 10 dell'art. 8, pure impugnato – della possibilità, per le Regioni, di adottare misure alternative di contenimento della spesa corrente, al fine di conseguire risparmi comunque non inferiori agli importi indicati.

Anche tale disposizione si sottrae al prospettato contrasto con l'art. 3 Cost., giacché, a ben vedere, nulla aggiunge e nulla toglie al potere regionale, riconosciuto dal comma 4 dell'art. 8 del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, di modulare opportunamente i risparmi di spesa nei diversi settori.

Analogo vizio di irragionevolezza inficerebbe, nella prospettiva della ricorrente, la previsione – contenuta nell’art. 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014 – dei criteri “sussidiari” (costituiti dal PIL regionale e dalla popolazione residente) ai quali lo Stato, in mancanza del raggiungimento dell’intesa tra le Regioni nei termini assegnati, potrebbe ricorrere per individuare autonomamente gli obiettivi di riduzione della spesa e i relativi ambiti e misure.

Poiché, in tesi, le Regioni con un PIL più elevato sarebbero anche quelle più efficienti sul lato della spesa pubblica, ad avviso della ricorrente il ricorso a tali criteri, per modulare le riduzioni di spesa e imporle alle singole Regioni, finirebbe per premiare indebitamente le realtà regionali inefficienti, penalizzando, invece, quelle rivelatesi virtuose.

Neppure tale censura è fondata.

In primo luogo, l’applicazione dei criteri ora indicati è appunto sussidiaria, cioè dettata solo per il caso di mancato raggiungimento dell’intesa in sede di autocoordinamento tra le Regioni.

Del resto, l’eventuale inerzia regionale nel raggiungimento dell’intesa non può impedire il dispiegarsi effettivo della funzione di coordinamento della finanza pubblica.

La costante giurisprudenza di questa Corte, infatti, riconosce un carattere finalistico al coordinamento della finanza pubblica (sentenze n. 229 e n. 122 del 2011, n. 370 del 2010, n. 121 del 2007, n. 35 del 2005), che impone di rendere effettivo l’esercizio di tale funzione: proprio in questa prospettiva, la procedura disegnata dalla disposizione impugnata – che lascia l’iniziativa alle Regioni, con la previsione di un intervento solo successivo dello Stato – è idonea a garantire, al tempo stesso, i necessari spazi all’autonomia regionale e l’effettività della funzione di coordinamento.

Questa Corte, d’altronde, pur riconoscendo l’inevitabile incidenza – sull’autonomia finanziaria delle Regioni – del concorso ad esse imposto alla finanza pubblica, ha ripetutamente affermato che è necessario, ma anche sufficiente, «contemperare le ragioni dell’esercizio unitario di date competenze e la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite» alle autonomie (sentenza n. 139 del 2012), garantendo il loro pieno coinvolgimento (sentenza n. 88 del 2014): ed è appunto ciò che avviene in base alla disposizione censurata, sotto tali aspetti in linea con la giurisprudenza di questa Corte.

In secondo luogo, una volta assicurato il coinvolgimento regionale – attraverso l’attribuzione, in sede di autocoordinamento tra le Regioni, della possibilità, entro un termine, di un’autonoma individuazione della distribuzione anche territoriale del sacrificio e di una definizione degli importi delle riduzioni – non appare irragionevole, in caso di inutile decorso di quel termine, la previsione dell’applicazione, da parte statale, di idonei criteri sostitutivi.

Nella specie, la disposizione impugnata stabilisce che, in assenza di un’intesa ed entro venti giorni dalla scadenza dei termini per questa previsti, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa delibera del Consiglio dei ministri, gli importi in riduzione siano assegnati ad ambiti di spesa ed attribuiti alle singole Regioni «tenendo anche conto del Pil e della popolazione residente».

Come si evince dal testo della disposizione, i due criteri censurati, cui sono imputati effetti lesivi, non devono necessariamente operare in via esclusiva.

Ciò, di per sé, priva di pregio la prospettazione della ricorrente. In ogni caso, i criteri del PIL regionale e della popolazione residente, operando congiuntamente, costituiscono un indice non implausibile della capacità di ciascuna Regione di assorbire la riduzione di risorse, con minore impatto sul livello dei servizi da fornire ai cittadini.

Anche sotto questo profilo, le disposizioni impuginate (commi 6 e 7 dell’art. 46) non appaiono intrinsecamente irragionevoli.

5.2.– Con un secondo motivo, le disposizioni sono censurate perché avrebbero oltrepassato i limiti imposti, dalla giurisprudenza costituzionale, all’esercizio della funzione statale di coordinamento della finanza pubblica, di cui all’art 117, terzo comma, Cost.

La censura, in particolare, si articola su due profili.

5.2.1.– In primo luogo, secondo la ricorrente, la previsione di un’intesa non potrebbe servire a qualificare le misure dettate dall’art. 8 del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, in termini di “coordinamento” della finanza pubblica, in quanto verrebbe in rilievo, piuttosto, un “contenimento” della spesa, privo dell’indicazione di parametri idonei a consentire una verifica di sostenibilità delle riduzioni imposte, rispetto all’erogazione dei servizi inerenti a fondamentali diritti civili e sociali.

La ricorrente aggiunge, per rafforzare la tesi sostenuta, che l’inciso «in ragione di anno», contenuto nel comma 4 del citato art. 8, dovrebbe intendersi nel senso che l’obiettivo fissato per il 2014 sarebbe riferito a otto mesi (considerata la data di entrata in vigore del decreto-legge), e andrebbe perciò rideterminato in aumento percentuale per gli anni successivi, raggiungendo un importo quasi doppio.

La censura non è fondata.

Per costante giurisprudenza costituzionale, l’imposizione di risparmi di spesa rientra a pieno titolo nell’esercizio della funzione di coordinamento della finanza pubblica, attribuita alla competenza statale dall’art. 117, terzo comma, Cost.

Come si legge, da ultimo, nella sentenza n. 218 del 2015, sin dalle prime decisioni rese all’indomani della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, questa Corte ha ricondotto le disposizioni dettate dal legislatore statale in vista del contenimento della spesa corrente degli enti territoriali alle finalità di coordinamento della finanza pubblica, sull’assunto che «[n]on è contestabile il potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all’autonomia di spesa degli enti» (sentenza n. 36 del 2004).

E ciò in quanto «il contenimento del tasso di crescita della spesa corrente rispetto agli anni precedenti costituisce pur sempre uno degli strumenti principali per la realizzazione degli obiettivi di riequilibrio finanziario», essendo «indicato fin dall’inizio fra le azioni attraverso le quali deve perseguirsi la riduzione del disavanzo annuo» (così, ancora, la sentenza n. 36 del 2004).

5.2.2.– Secondo la ricorrente, ancora, la misura introdotta con l’art. 8, comma 4, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, risulterebbe priva di un termine finale, in quanto la norma si limita a stabilire che «[l]e stesse riduzioni si applicano, in ragione d’anno, a decorrere dal 2015».

Ciò posto, è utile ricordare che, secondo il costante indirizzo di questa Corte, norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla condizione, tra l’altro, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente (ex multis, tra le più recenti, sentenze n. 218 e n. 189 del 2015; nello stesso senso, sentenze n. 44 del 2014, n. 236 e n. 229 del 2013, n. 217, n. 193 e n. 148 del 2012, n. 182 del 2011).

Orbene, nel caso in esame, le misure finanziarie adottate dallo Stato rispettano il canone della transitorietà.

Per quelle introdotte dall’art. 46, commi 6 e 7, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, è tracciato espressamente un orizzonte temporale definito. E, a differenza di quanto supposto dalla ricorrente, il rinvio operato dall’art. 8, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, proprio al successivo art. 46 (in particolare al comma 6) del medesimo d.l., è da ritenere idoneo a stabilire un dies ad quem anche per i tagli di spesa imposti dal comma 4 del citato art. 8.

Il riferimento alle «modalità di cui all’art. 46» appare, infatti, di tale latitudine da consentire di includere, nel rinvio, anche le determinazioni temporali ivi contenute, le quali abbracciano – nella versione originaria, qui scrutinata, dell’art. 8, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito – il periodo 2014-2017.

Tale interpretazione è, peraltro, anche l’unica possibile, poiché, se così non fosse, la protrazione all’infinito della riduzione della spesa, nella misura annuale prescritta, porterebbe al paradossale risultato di “azzerare” sostanzialmente, sul lungo periodo, le uscite per gli ambiti di spesa individuati: una conseguenza, questa, del tutto estranea alla logica dell’intervento statale.

5.3.– Una terza, ed ultima, censura è sollevata in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, 119, terzo e quinto comma, e 120 Cost., ed è articolata in quattro profili.

5.3.1.– Viene, in primo luogo, prospettata un’indebita incisione dell’autonomia di spesa della Regione e, dunque, della relativa funzione legislativa, da esercitare nel rispetto degli equilibri di un quadro finanziario che verrebbe illegittimamente alterato.

La questione non è fondata.

Per costante giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 236 e n. 63 del 2013 e n. 151 del 2012), la funzione di coordinamento finanziario prevale su tutte le altre competenze regionali, anche esclusive. Nella sentenza n. 250 del 2015, questa Corte ha precisato che l’incidenza dei principi statali di coordinamento è legittima, sia sull’autonomia di spesa delle Regioni (già prima, ex plurimis, sentenze n. 91 del 2011, n. 27 del 2010, n. 456 e n. 244 del 2005), sia su ogni tipo di potestà legislativa regionale (sentenza n. 151 del 2012).

Se, come è stato accertato, le disposizioni impugnate dettano principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica – e sono ascrivibili, a tale titolo, alla competenza legislativa concorrente dello Stato – l’eventuale loro impatto sull’autonomia finanziaria delle Regioni si traduce in una «circostanza di fatto come tale non incidente sul piano della legittimità costituzionale» (sentenze n. 236 del 2013, n. 40 del 2010, n. 169 del 2007 e n. 36 del 2004).

Sarebbe spettato, semmai, alla Regione ricorrente dimostrare l’assoluta impossibilità, conseguente all’applicazione delle misure finanziarie in esame, di svolgere le funzioni attribuite dalla Costituzione, come da costante giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 29 del 2016, n. 252 e n. 239 del 2015, n. 26 del 2014).

Nel caso in esame, tale onere della prova non può tuttavia considerarsi assolto, in quanto, pur avendo descritto ampie riduzioni di spesa in alcuni, pur fondamentali, ambiti (assistenza sociale e istruzione), la ricorrente non ha dimostrato l’oggettiva impossibilità di offrire un adeguato livello di servizio rispetto ai bisogni della popolazione.

Nel dichiarare non fondata la questione, questa Corte osserva, peraltro, che non erra la Regione ricorrente nel sottolineare l’utilità della determinazione, da parte dello Stato, ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., dei livelli essenziali delle prestazioni per i servizi concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (in tal senso, già sentenza n. 273 del 2013).

Un tale intervento, che deve svolgersi «attraverso moduli di leale collaborazione tra Stato e Regione» (sentenza n. 297 del 2012), offrirebbe, infatti, alle Regioni un significativo criterio di orientamento nell’individuazione degli obiettivi e degli ambiti di riduzione delle risorse impiegate, segnando il limite al di sotto del quale la spesa – sempreché resa efficiente – non sarebbe ulteriormente comprimibile.

5.3.2.– La Regione ricorrente lamenta che l’applicazione dei criteri del PIL regionale e della popolazione residente indebolirebbe «la posizione “contrattuale” delle Regioni con un Pil più elevato», in quanto l’art. 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, non esclude che questi ultimi possano essere utilizzati dal Governo come criteri decisamente prevalenti: in tal modo, le Regioni con un PIL più elevato, risultando esposte – in caso di mancata intesa – al rischio di un maggiore impatto della riduzione, vedrebbero diminuite le loro possibilità di contrastare le pretese avanzate dalle Regioni con un PIL inferiore, che potrebbero imporre, in sede di autocoordinamento, una ripartizione dei tagli a loro più favorevole.

La censura non è fondata.

Essa lamenta una conseguenza di mero fatto derivante dall’applicazione delle norme impugnate e, appunto perché tale, inidonea a configurare un contrasto della disposizione impugnata con gli artt. 119, terzo e quinto comma, e 120 Cost. (sentenza n. 8 del 2016).

5.3.3.– Secondo la Regione Veneto, ancora, i criteri del PIL regionale e della popolazione residente non presenterebbero «un’attinenza costituzionalmente corretta con lo scopo della norma», indirizzata al contenimento della spesa regionale.

Essi realizzerebbero, piuttosto, un effetto perequativo implicito, in contrasto con i requisiti fissati dal terzo e dal quinto comma dell’art. 119 Cost.

Quest’ultima disposizione prevede, come unico criterio perequativo ordinario tra le autonomie territoriali, quello della capacità fiscale, calcolata in base al gettito dei tributi di competenza regionale; mentre il PIL regionale sarebbe quantificato secondo indici diversi, che non si tradurrebbero – sempre ed automaticamente – in disponibilità di risorse per le Regioni.

L’applicazione del criterio del PIL regionale integrerebbe, così, una misura di perequazione implicita, in quanto consentirebbe allo Stato di incamerare risorse spettanti agli enti territoriali, con una generica assunzione in bilancio e senza destinazione di «risorse aggiuntive» in favore di «determinate Regioni», come invece richiesto dalla norma costituzionale.

La ricorrente richiama la sentenza n. 79 del 2014 di questa Corte, pur riconoscendo che essa riguardava un caso diverso, ossia una riduzione di trasferimenti statali alle Regioni, applicata in misura proporzionale alle spese sostenute per i consumi intermedi, considerate manifestazione di “ricchezza”.

La questione non è fondata.

Nel caso scrutinato dalla sentenza n. 79 del 2014, infatti, l’effetto perequativo, implicito ma evidente, discendeva dal collegamento, espresso ed esclusivo, della riduzione dei trasferimenti statali all’ammontare delle spese per i consumi intermedi, intese quali manifestazioni, pur indirette, di ricchezza delle Regioni.

Nel caso qui in esame, invece, le disposizioni impugnate impongono alle Regioni semplicemente una riduzione di spesa, sebbene con eventuale rideterminazione, evidentemente in diminuzione, dei livelli di finanziamento statale degli ambiti nei quali si è deciso il taglio.

Nel caso deciso con la richiamata sentenza, dunque, veniva in rilievo una relazione diretta e certa tra l’ammontare della spesa per consumi intermedi e la misura della riduzione dei trasferimenti statali: a spesa più alta per consumi intermedi corrispondeva una maggiore riduzione dei trasferimenti statali, fino al punto di costringere quelle Regioni, che avessero registrato uscite superiori ai trasferimenti statali dovuti, a restituire al bilancio dello Stato le somme residue, senza alcuna precisazione circa la destinazione finale di queste.

L’effetto complessivo risultava indubbiamente perequativo, in quanto determinava una riduzione di trasferimenti erariali per le Regioni considerate più “ricche”, con un conseguente riequilibrio di risorse disponibili, al di fuori dei meccanismi previsti dall’art. 119 Cost.

Nel caso oggetto del presente giudizio, invece, l’intervento statale non comporta, neppure indirettamente, una riduzione degli squilibri tra le Regioni, mirando piuttosto a coinvolgere tutti gli enti nell’opera di risanamento, secondo criteri di “progressività” dello sforzo, proporzionati alla dimensione del PIL e della popolazione, senza alcun effetto di livellamento: le “differenze di ricchezza” già esistenti, calcolate applicando congiuntamente (anche) il criterio del PIL in rapporto alla popolazione residente, non vengono ridotte, ma semplicemente assunte come base di calcolo – peraltro eventuale, provvisoria e comunque non esclusiva, rimanendo possibile operare determinazioni fondate su parametri diversi – per riduzioni di spesa imposte a tutte le Regioni, appunto in proporzione ai dislivelli già esistenti.

Da questo punto di vista, inoltre, l’eventuale rideterminazione dei livelli di finanziamento – evidentemente degli ambiti individuati come oggetto delle riduzioni di spesa – appare conseguenza necessitata, oltre che del tutto ragionevole.

5.3.4.– La Regione Veneto lamenta, infine, la violazione del principio di leale collaborazione di cui all’art. 120 Cost.

Anche tale questione non è fondata.

È ricorrente, nella giurisprudenza di questa Corte, l’affermazione secondo cui l’esercizio della funzione legislativa non è soggetto alle procedure di leale collaborazione (ex plurimis,

sentenze n. 63 del 2013, n. 112 del 2010, n. 159 del 2008 e n. 387 del 2007), né tali procedure si impongono al procedimento legislativo, ove ciò non sia specificamente previsto (sentenza n. 43 del 2016).

In ogni caso, si deve ribadire che la giurisprudenza costituzionale, pur riconoscendo l'inevitabile incidenza – sull'autonomia finanziaria delle Regioni – del concorso ad esse imposto alla finanza pubblica, ha costantemente affermato che è necessario, ma anche sufficiente, «contemperare le ragioni dell'esercizio unitario di date competenze e la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite» alle autonomie (sentenza n. 139 del 2012), garantendo il loro pieno coinvolgimento (sentenza n. 88 del 2014).

E si è già evidenziato come tale coinvolgimento è garantito dalle disposizioni censurate, che assicurano, nella fase iniziale, un potere di determinazione autonoma, da parte delle Regioni, in ordine alla modulazione delle necessarie riduzioni nei diversi ambiti di spesa.

6.– Le questioni di legittimità costituzionale sollevate con il secondo ricorso dalla Regione Veneto (iscritto al reg. ric. n. 10 del 2015) riguardano l'art. 42, comma 1, prima parte, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, e si fondano, per i profili che hanno superato il preventivo vaglio di ammissibilità, sulla prospettata violazione dell'art. 3 Cost. – la cui violazione ridonderebbe sulla sfera costituzionalmente garantita alla Regione dagli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost. – e del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.

La disposizione in esame, in relazione al contributo alla finanza pubblica delle Regioni a statuto ordinario già disposto dall'art. 46, commi 6 e 7, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, ha anticipato, dal 31 ottobre al 30 settembre 2014, il termine originariamente previsto per l'intesa da raggiungere, tra le Regioni, in ordine al riparto degli importi indicati e all'individuazione degli ambiti in cui effettuare la riduzione.

Tale anticipazione, a giudizio della ricorrente, avrebbe reso il termine eccessivamente breve, in contrasto con il canone di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.

La lesione di tale principio ridonderebbe sulla sfera costituzionalmente garantita alla Regione dagli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost., riflettendosi sul livello di finanziamento delle funzioni regionali, e si porrebbe in contrasto anche con il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.

La questione non è fondata.

Va premesso, in fatto, che il termine così ridotto è decorso senza che l'intesa in sede di autoordinamento tra le Regioni sia stata raggiunta. Lo Stato non si è, tuttavia, avvalso del potere, riconosciutogli dall'art. 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, di ricorrere ai criteri "sussidiari" e quindi di assegnare, ad ambiti di spesa specificamente individuati, gli importi del contributo alla finanza pubblica, previa attribuzione alle singole Regioni, tenendo anche conto del PIL regionale e della popolazione residente.

In data 26 febbraio 2015, a termini (originario e ridotto) ormai trascorsi, è stata raggiunta un'intesa, in sede di Conferenza permanente Stato-Regioni, su un'ipotesi di accordo complessivo, per la distribuzione sia del contributo originario di 750 milioni annui, sia dell'ulteriore contributo di 3.452 milioni annui, introdotto, per gli anni dal 2015 al 2018, dall'art. 1, comma 398, lettera c), della legge n. 190 del 2014 (oggetto di autonomo ricorso proposto dalla Regione Veneto, distinto e successivo a quello qui in esame).

Ora, in primo luogo, sta di fatto che, nonostante la scadenza del termine repentinamente ridotto, lo Stato non ha applicato, per sua scelta, i criteri "sussidiari", e la Regione Veneto non ne ha quindi subito i danni paventati.

Ciò non esclude la persistenza del suo interesse alla decisione sulla legittimità costituzionale della disposizione impugnata, poiché dall'eventuale dichiarazione d'illegittimità costituzionale potrebbe derivare la reintegrazione dell'ordine costituzionale delle competenze asseritamente violato (sentenza n. 74 del 2001).

La Regione Veneto, inoltre, non si è neppure conformata spontaneamente all'intervento legislativo (in quanto l'intesa non è stata raggiunta entro il 30 settembre 2014), ma ha semplicemente preso atto della scelta dello Stato di non esercitare il potere attribuitogli dalla legge.

Ciò posto, va evidenziato che il termine per la stipulazione dell'intesa pendeva sin dalla data di pubblicazione del d.l. n. 66 del 2014 (ossia dal 24 aprile 2014) e che la norma impugnata non lo ha affatto azzerato (come sarebbe accaduto se l'avesse fatto coincidere con la data di entrata in vigore della disposizione sopravvenuta), ma ridotto di trenta giorni, lasciando ancora un margine di diciassette giorni – ulteriori rispetto ai mesi già decorsi – per raggiungere un accordo.

Innestandosi, dunque, su un termine complessivamente adeguato, la riduzione introdotta dalla norma impugnata non si rivela affetta dal vizio prospettato.

Non può considerarsi irragionevolmente breve il termine residuo dalla pur improvvisa riduzione, tenuto anche conto del periodo precedente e della dimostrata capacità delle Regioni di concludere analoghe intese in tempi ristretti (come accaduto per quella relativa all'anno 2014, stipulata in data 29 maggio 2014, a fronte di un termine decorrente dal 24 aprile 2014).

La ritenuta non lesività per le competenze regionali, nel caso di specie e nelle condizioni date, della riduzione del termine, non esime dall'avvertire che interventi statali, i quali modificano repentinamente l'equilibrio del rapporto tra autoordinamento regionale e supplenza statale nel delicato settore dei contributi regionali alla finanza pubblica, restano ovviamente soggetti allo stretto scrutinio di questa Corte, se e in quanto investita del relativo giudizio.

Infine, non è fondata neppure la questione sollevata con riferimento all'art. 120 Cost., dal momento che, come già illustrato in precedenza, «il principio di leale collaborazione, ove non specificamente previsto, non si impone nel procedimento legislativo» (sentenza n. 43 del 2016).

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse con i ricorsi indicati in epigrafe;

riuniti i giudizi,

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 42, comma 1, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, promosse, in riferimento agli artt. 77 e 117, terzo comma, della Costituzione, dalla Regione Veneto (reg. ric. n. 10 del 2015);

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 8, commi 4, 6 e 10, e 46, commi 6 e 7, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 giugno 2014, n. 89, promosse, in riferimento agli artt. 3, 117, terzo e quarto comma, 119, terzo e quinto comma, e al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., dalla Regione Veneto (reg. ric. n. 63 del 2014);

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 42, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, promosse, in riferimento all'art. 3 Cost. e al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., dalla Regione Veneto (reg. ric. n. 10 del 2015).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 febbraio 2016.

Alessandro CRISCUOLO, Presidente
Nicolò ZANON, Redattore
Carmelinda MORANO, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 24 marzo 2016.

Sentenza: 23 febbraio 2016, n. 66

Materia: finanza pubblica

Parametri invocati: art.116 della Costituzione e artt.48-bis e 50 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n.4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), in relazione agli artt.2, primo comma, lettere a) e b), 3, secondo comma, 4, terzo comma, e 8 della legge 26 novembre 1981, n.690 (Revisione dell'ordinamento finanziario della regione Valle d'Aosta), e all'art.1 del decreto legislativo 22 aprile 1994, n.320 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Valle d'Aosta), nonché in riferimento al principio di leale collaborazione di cui agli artt.5 e 120 della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste

Oggetto: art.1, comma 7, della legge 15 dicembre 2014, n.186 (Disposizioni in materia di emersione e rientro di capitali detenuti all'estero nonché per il potenziamento della lotta all'evasione fiscale. Disposizioni in materia di auto riciclaggio)

Esito: illegittimità costituzionale dell'art.1, comma 7, della legge 15 dicembre 2014, n.186 nella parte in cui si applica alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste.

Estensore nota: Angela Li Serra

Sintesi:

La Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste lamenta che il comma 7, dell'art.1, della legge 15 dicembre 2014, n.186 (Disposizioni in materia di emersione e rientro di capitali detenuti all'estero nonché per il potenziamento della lotta all'evasione fiscale.

Disposizioni in materia di auto riciclaggio), devolvendo integralmente all'Erario le somme riscosse all'esito delle nuove procedure di collaborazione volontaria a titolo di imposte sui redditi e delle relative addizionale, di imposte sostitutive di quelle sui redditi, di imposta regionale sulle attività produttive (IRAP), di imposta sul valore aggiunto (IVA) e di dichiarazione dei sostituti d'imposta, violi l'autonomia finanziaria riconosciuta dalla legge n.690 del 1981, adottata ai sensi dell'art.50 dello statuto, modificabile solo con il procedimento di cui all'art.48-bis dello statuto medesimo.

In particolare, secondo la ricorrente la norma censurata contrasterebbe con: l'art.2, primo comma, lettera a) e b) della legge n.690 del 1981, che attribuisce alla Regione "il gettito delle sotto indicate imposte erariali sul reddito e sul patrimonio percette nel territorio regionale, nonché delle imposte sostitutive: imposta sul reddito delle persone fisiche e imposta sul reddito delle società; l'art.3, secondo comma, della medesima legge, secondo cui "è altresì attribuito alla regione Valle d'Aosta l'intero gettito dell'imposta sul valore aggiunto, compresa quella relativa all'importazione, al netto dei rimborsi effettuati ai sensi dell'art.38 bis del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972 n.633 e successive modificazioni, determinato assumendo a riferimento i consumi finali rilevati nell'ultimo triennio disponibile; l'art.4, terzo comma, secondo cui "sono, altresì, attribuiti alla Regione Valle d'Aosta i nove decimi di tutte le altre entrate tributarie erariali, comunque denominate, percette nel territorio regionale, ad eccezione di quelle relative ai giochi pubblici".

Il mancato rispetto delle citate disposizioni si risolverebbe, altresì, in una violazione dei citati parametri costituzionali e statutari.

Secondo la ricorrente, inoltre, la norma censurata non potrebbe trovare fondamento

nell'art.8, primo comma, della n.690 del 1981, il quale prevede che “il provento derivante alla regione Valle d’Aosta da maggiorazioni di aliquote e da altre modificazioni dei tributi ad essa devoluti, disposte successivamente alla entrata in vigore della legge 6 dicembre 1971, n.1065, ove sia destinato per legge, ai sensi dell’articolo 81, quarto comma, della Costituzione, per la copertura di nuove o maggiori spese che sono da effettuare a carico del bilancio statale, è riversato allo Stato”.

Da un lato, infatti, nella fattispecie non si riscontrerebbe alcuna maggiorazione di aliquota o altra modificazione dei tributi in considerazione, trattandosi del recupero di somme dovute fin dall'origine ed evase.

Dall'altro, l'ammontare devoluto avrebbe dovuto essere determinato d'intesa con il Presidente della Giunta regionale e non unilateralmente, come in concreto avvenuto, in violazione dell'art.8 e del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 della Cost.

La Corte ha ritenuto la questione fondata; infatti, l'ordinamento finanziario della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste attribuisce integralmente alla stessa Regione il gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, dell'imposta sul reddito delle società, delle relative imposte sostitutive, nonché, per i nove decimi, quello di tutte le altre entrate tributarie erariali, comunque denominate, percepite nel territorio regionale.

Dunque, il censurato comma 7, sottraendo alla Regione in tutto o parte, il gettito, ottenuto grazie alle procedure di collaborazione volontaria, di tributi erariali ad essa spettante, si pone in contrasto con le evocate disposizioni dell'ordinamento finanziario regionale che tale devoluzione prevedono.

Bilancio e contabilità pubblica - Integrale devoluzione all'Erario delle entrate derivanti dall'esperimento delle procedure di collaborazione volontaria per l'emersione delle attività finanziarie e patrimoniali costituite o detenute all'estero. - Legge 15 dicembre 2014, n. 186 (Disposizioni in materia di emersione e rientro di capitali detenuti all'estero nonché per il potenziamento della lotta all'evasione fiscale. Disposizioni in materia di autoriciclaggio), art. 1, comma 7. - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.14 del 6-4-2016)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 7, della legge 15 dicembre 2014, n. 186 (Disposizioni in materia di emersione e rientro di capitali detenuti all’estero nonché per il potenziamento della lotta all’evasione fiscale. Disposizioni in materia di autoriciclaggio), promosso dalla Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste con ricorso spedito per la notifica il 12 febbraio 2015, depositato in cancelleria il 17 febbraio 2015 ed iscritto al n. 25 del registro ricorsi 2015.

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

udito nell’udienza pubblica del 23 febbraio 2016 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi l’avvocato Francesco Saverio Marini per la Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste e l’avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha proposto questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 7, della legge 15 dicembre 2014, n. 186 (Disposizioni in materia di emersione e rientro di capitali detenuti all'estero nonché per il potenziamento della lotta all'evasione fiscale).

Disposizioni in materia di autoriciclaggio), in riferimento all'art. 116 della Costituzione ed agli artt. 48-bis e 50 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), in relazione agli artt. 2, primo comma, lettere a) e b), 3, secondo comma, 4, terzo comma, e 8 della legge 26 novembre 1981, n. 690 (Revisione dell'ordinamento finanziario della regione Valle d'Aosta), ed all'art. 1 del decreto legislativo 22 aprile 1994, n. 320 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Valle d'Aosta), nonché in riferimento al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

1.1.– In particolare, l'art. 1 della legge n. 186 del 2014, nei commi precedenti a quello impugnato, ha istituito e disciplinato procedure di collaborazione volontaria attraverso le quali i contribuenti possono spontaneamente definire, mediante il versamento di quanto dovuto, anche a titolo di sanzione, le violazioni «in materia di imposte sui redditi e relative addizionali, di imposte sostitutive, di imposta regionale sulle attività produttive e di imposta sul valore aggiunto», nonché le eventuali violazioni relative alla dichiarazione dei sostituti d'imposta, con riferimento ad attività finanziarie e patrimoniali costituite o detenute anche all'estero.

Il censurato comma 7 prevede che le entrate derivanti dall'attuazione delle procedure poc'anzi menzionate affluiscono ad un apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato, per essere successivamente destinate a specifiche finalità indicate nella disposizione medesima.

La ricorrente lamenta che la norma, devolvendo integralmente all'Erario le somme riscosse, violi l'autonomia finanziaria riconosciuta dalla legge n. 690 del 1981, adottata ai sensi dell'art. 50 dello statuto e modificabile solo con il procedimento di cui all'art. 48-bis del statuto medesimo.

In particolare, la disposizione impugnata contrasterebbe con quelle dell'ordinamento finanziario regionale che attribuiscono alla Regione, se percepito nel suo territorio, il gettito delle imposte erariali sul reddito delle persone fisiche e delle società, nonché delle imposte sostitutive, il gettito dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) e – per nove decimi – il provento di tutte le altre entrate tributarie erariali, comunque denominate, ad eccezione di quelle relative ai giochi pubblici.

Secondo la ricorrente, inoltre, la norma censurata non potrebbe trovare fondamento nell'art. 8 della legge n. 690 del 1981, che disciplina la deroga al descritto regime di devoluzione, consentendo la riserva all'Erario di quanto altrimenti di spettanza regionale.

Da un lato, infatti, nella fattispecie non si riscontrerebbe alcuna modificazione dei tributi in considerazione, trattandosi del recupero di somme originariamente dovute ed evase; dall'altro, l'ammontare devoluto avrebbe dovuto essere determinato d'intesa con il Presidente della Giunta regionale e non unilateralmente, come in concreto avvenuto.

Ciò anche in violazione del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

2.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 7, della legge n. 186 del 2014, in riferimento agli artt. 48-bis e 50 dello statuto Valle d'Aosta ed in relazione agli artt. 2, primo comma, lettere a) e b), 3, secondo comma, 4, terzo comma, e 8 della legge n. 690 del 1981 ed all'art. 1 del d.lgs. n. 320 del 1994, è fondata.

Le entrate in contestazione riguardano il gettito tributario originariamente evaso attraverso la violazione degli obblighi dichiarativi e, successivamente, “emerso” in applicazione delle citate procedure.

In ragione del richiamo operato dal comma 7 ai precedenti commi 1 e 2 dell'art. 1 della legge n. 186 del 2014, si tratta del gettito delle imposte sui redditi, delle relative addizionali e delle imposte sostitutive, del gettito dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) e dell'IVA nonché di quello derivante dai sostituti di imposta, ossia da chi «in forza di disposizioni di legge è obbligato al pagamento di imposte in luogo di altri, per fatti o situazioni a questi riferibili ed anche a titolo di acconto [...]» (art. 64, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 29

settembre 1973, n. 600, recante «Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi»).

Come dedotto in ricorso, l'ordinamento finanziario della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste (legge n. 690 del 1981) attribuisce integralmente alla stessa Regione il gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, dell'imposta sul reddito delle società, delle relative imposte sostitutive (art. 2, primo comma, lettere a e b), dell'IVA (art. 3, secondo comma), nonché, per i nove decimi, quello di tutte le altre entrate tributarie erariali, comunque denominate, «percette» nel territorio regionale (art. 4, terzo comma).

Dunque, il censurato comma 7, sottraendo alla Regione, in tutto o in parte, il gettito, ottenuto grazie alle procedure di collaborazione volontaria, di tributi erariali ad essa spettante, si pone in contrasto con le evocate disposizioni dell'ordinamento finanziario regionale che tale devoluzione prevedono.

Non è applicabile al caso in esame l'art. 8, primo comma, della legge n. 690 del 1981, il quale prevede – in deroga alla regola generale – che «Il provento derivante alla regione Valle d'Aosta da maggiorazioni di aliquote e da altre modificazioni dei tributi ad essa devoluti, disposte successivamente alla entrata in vigore della legge 6 dicembre 1971, n. 1065, ove sia destinato per legge, ai sensi dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, per la copertura di nuove o maggiori spese che sono da effettuare a carico del bilancio statale, è riversato allo Stato». Infatti, la disciplina delle procedure di collaborazione volontaria non determina alcuna maggiorazione di aliquota né una generale modifica dei tributi, trattandosi, a legislazione fiscale sostanzialmente immutata, del gettito tributario originariamente dovuto ed illecitamente sottratto.

2.1.– È destituita di fondamento la difesa del Presidente del Consiglio dei ministri, il quale giustifica la destinazione in deroga alle previsioni dell'ordinamento finanziario della Valle d'Aosta con la necessità di immettere nuovamente le somme percepite «nel circuito dell'economia lecita» attraverso le destinazioni loro impresse dall'art. 1, comma 7, della legge n. 186 del 2014.

Occorre a tal fine considerare che le procedure di collaborazione volontaria sono adottate con lo scopo di contrastare i fenomeni di evasione e di elusione fiscale, in conformità alle linee guida tracciate dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), le quali mirano a conciliare l'esigenza di ottenere un maggior gettito nel breve periodo con quella di migliorare il tasso di adempimento agli obblighi fiscali nel lungo periodo.

Ciò attraverso la favorevole opzione di attenuare il regime sanzionatorio per chi vi aderisce versando quanto originariamente dovuto a titolo d'imposta.

In tale prospettiva la concreta devoluzione del gettito assume un connotato di assoluta neutralità, poiché la nuova immissione delle somme percepite nel circuito dell'economia lecita avviene sia nel caso di destinazione allo Stato che in quello di devoluzione alla Regione.

Diversamente opinando, vale a dire ritenendo che la devoluzione alla Regione non risponda a tale scopo, si porrebbe all'implicita affermazione che detta destinazione, pur necessaria secondo le disposizioni dell'ordinamento finanziario regionale, non costituirebbe impiego lecito o rispondente all'interesse pubblico.

In definitiva la pretesa correlazione – sostenuta dalla difesa erariale – tra procedure di collaborazione volontaria e specifica destinazione del gettito allo Stato non emerge dalla obiettiva configurazione delle norme che hanno introdotto tale istituto, tutte orientate alla finalità di contrasto dell'evasione fiscale.

2.2.– Non si può neppure condividere la difesa del Presidente del Consiglio dei ministri, secondo cui le entrate in considerazione non sarebbero «percette» nel territorio valdostano, in quanto mancherebbe un collegamento territoriale per effetto della connotazione “estera” dell'imponibile (trattandosi di attività finanziarie e patrimoniali costituite o detenute fuori dal territorio nazionale).

Anzitutto, il gettito tributario destinato al bilancio dello Stato non deriva soltanto dalla procedura di collaborazione volontaria internazionale, ma anche da quella nazionale afferente a

violazioni riguardanti obblighi di dichiarazione per attività detenute in Italia (commi 2, 3 e 4 del medesimo art. 1 della legge n. 186 del 2014).

Inoltre, occorre evidenziare come la disciplina delle procedure di collaborazione volontaria non innovi l'ordinamento quanto a modalità di pagamento dei tributi, onde la configurabilità della loro percezione nel territorio della Regione ricorrente.

Tale conclusione non è smentita dall'art. 2, comma 1, lettera a), numero 2), del decreto-legge 30 settembre 2015, n. 153 (Misure urgenti per la finanza pubblica) – come modificato, in sede di conversione, dall'art. 1, comma 1, della legge 20 novembre 2015, n. 187 – secondo cui «[...] la competenza alla gestione delle istanze presentate, per la prima volta, a decorrere dal 10 novembre 2015 e all'emissione dei relativi atti, compresi quelli di accertamento e di contestazione delle violazioni, per tutte le annualità oggetto della procedura di collaborazione volontaria, è attribuita all'articolazione dell'Agenzia delle entrate individuata con provvedimento del direttore dell'Agenzia medesima, da emanare entro la data di entrata in vigore della presente disposizione».

Detta disposizione, diversamente dalla fattispecie scrutinata da questa Corte con la sentenza n. 89 del 2015, la quale riguardava la diversa ipotesi di collegamento tra il luogo di versamento e la sede centrale delle amministrazioni erogatrici dei compensi assoggettati ad imposta «senza che vengano in considerazione né il domicilio fiscale del dipendente, né la localizzazione degli impianti e stabilimenti dell'amministrazione presso i quali viene svolta l'attività lavorativa», non incide sulla fase di riscossione dei tributi, ma comporta soltanto l'eventuale spostamento al di fuori del territorio regionale della competenza alla gestione delle istanze di collaborazione volontaria presentate, per la prima volta, a decorrere dal 10 novembre 2015.

D'altra parte, occorre rammentare come, a presidio dell'autonomia speciale, l'art. 5, secondo comma, della legge n. 690 del 1981 disponga che nell'ammontare dei proventi erariali devoluti alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste «sono comprese anche le entrate afferenti all'ambito regionale ed affluite, per esigenze amministrative, dal territorio della regione stessa ad uffici situati fuori del territorio medesimo».

Tale previsione evita che il regime di compartecipazione regionale possa essere pregiudicato da interventi normativi che, senza determinare un mutamento della disciplina delle modalità di pagamento dei tributi, dirottino il relativo afflusso da uffici finanziari situati nel territorio regionale ad uffici ubicati all'esterno di esso solo per contingenti esigenze «amministrative» (contabili o di organizzazione interna) degli uffici finanziari stessi (sentenza n. 116 del 2010).

2.3.– Infine, non può essere accolta neppure la tesi dell'Avvocatura generale dello Stato, secondo la quale l'intesa prevista dall'art. 8, secondo comma, della legge n. 690 del 1981 potrebbe essere posticipata ad un secondo momento, in particolare a quello dell'adozione dei decreti di cui all'art. 1, comma 8, della legge n. 186 del 2014, previsti per i criteri e le modalità di ripartizione delle nuove entrate tra le finalità indicate dal comma precedente e per l'attribuzione delle somme a ciascuna di esse.

La posticipazione dell'intesa nelle sedi indicate non è realizzabile in ragione del fatto che l'art. 8, secondo comma, della legge n. 690 del 1981 si riferisce alla diversa fattispecie della preventiva determinazione dell'ammontare del gettito riscosso nel territorio regionale da riversare all'Erario.

È opportuno ricordare in proposito che l'orientamento espresso da questa Corte secondo cui, a certe condizioni, allo Stato è consentito di prescindere dall'accordo con la Regione e di assumere determinazioni normative unilaterali afferenti all'assetto delle reciproche relazioni finanziarie, riguarda le sole ipotesi per le quali l'unilaterale determinazione trovi giustificazione nella tempistica della manovra finanziaria e nella temporaneità di tale soluzione (sentenza n. 19 del 2015). Tale opzione è, infatti, configurabile solo quando l'indifferibilità degli adempimenti connessi alla manovra finanziaria impone allo Stato di rispettare senza indugi i vincoli di bilancio previsti o concordati in seno all'Unione europea, realizzando comunque «la [successiva] negoziazione di altre componenti finanziarie attive e passive, ulteriori rispetto al concorso fissato nell'ambito della manovra di stabilità» (sentenza n. 19 del 2015).

3.– In conclusione, l'art. 1, comma 7, della legge n. 186 del 2014 contrasta con gli artt. 2, primo comma, lettere a) e b), 3, secondo comma, 4, terzo comma, e 8 dell'ordinamento finanziario regionale di cui alla legge n. 690 del 1981.

Essendo quest'ultimo contemplato dall'art. 50, quinto comma, dello statuto e suscettibile di modificazione solo secondo le procedure previste dall'art. 48-bis dello statuto medesimo, così come disposto dalle norme di attuazione (art. 1 del d.lgs. n. 320 del 1994), la disposizione impugnata, non adottata con la procedura statutaria, è costituzionalmente illegittima (analogamente, sentenze n. 125 del 2015 e n. 133 del 2010).

4.– Restano assorbiti gli ulteriori motivi di censura.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 7, della legge 15 dicembre 2014, n. 186 (Disposizioni in materia di emersione e rientro di capitali detenuti all'estero nonché per il potenziamento della lotta all'evasione fiscale. Disposizioni in materia di autoriciclaggio), nella parte in cui si applica alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste.

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

Marta CARTABIA, Presidente

Aldo CAROSI, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 5 aprile 2016.

Sentenza: 9 febbraio 2016, n. 67

Materia: governo del territorio

Parametri invocati: artt. 3, primo comma, 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regione Puglia

Oggetto: Art. 17, comma 1, lett. b), del decreto legge 12/09/2014, n. 133, (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione di opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164

Esito: non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, lettera b), del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133

Estensore nota: Carla Paradiso

Sintesi:

La Regione Puglia impugna, fra le altre disposizioni, l'art. 17, comma 1, lettera b), del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione di opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, denunciandone il contrasto con gli artt. 3, primo comma, 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, della Costituzione.

La disposizione impugnata – introduttiva dell'art. 3-bis del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia) –, dopo aver previsto che «Lo strumento urbanistico individua gli edifici esistenti non più compatibili con gli indirizzi della pianificazione», ha stabilito che «Nelle more dell'attuazione del piano, resta salva la facoltà del proprietario di eseguire tutti gli interventi conservativi, ad eccezione della demolizione e successiva ricostruzione non giustificata da obiettive ed improrogabili ragioni di ordine statico od igienico sanitario».

Secondo la ricorrente, la predetta disposizione offrirebbe spazio a due possibili interpretazioni, entrambe censurabili sul piano della legittimità costituzionale.

Secondo un'interpretazione tutti gli interventi conservativi sugli immobili, «*consentiti dalla disciplina in esame sino alla adozione del Piano, sarebbero dotati automaticamente ex lege di un titolo abilitativo*», con esclusione solo di quelli di demolizione e successiva ricostruzione.

Secondo una diversa interpretazione, la norma impugnata produrrebbe, invece, come effetto «*non già quello di consentire ex lege un determinato tipo di interventi (quelli conservativi), bensì quello di vietare, sempre ex lege, un'altra categoria di interventi (non conservativi, di demolizione e successiva ricostruzione)*».

In entrambi i casi, la disposizione censurata si porrebbe in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto, anziché limitarsi a dettare un principio in materia di legislazione concorrente, quale il «governo del territorio», stabilirebbe una «disciplina del tutto autoapplicativa ed autosufficiente», che non lascerebbe, alcuno spazio all'iniziativa legislativa regionale.

Per entrambe le segnalate soluzioni interpretative, inoltre, si profilerebbe una violazione dell'art. 118, primo e secondo comma, Cost., dal momento che i Comuni verrebbero "espropriati" delle funzioni amministrative in tema di titoli abilitativi in materia edilizia.

Inoltre, sarebbe violato anche l'art. 3, primo comma, Cost., in quanto la norma oggetto di impugnativa sarebbe in grado di determinare «*un trattamento uniforme di diverse e variegata realtà regionali e locali, in spregio alla necessità costituzionale di adeguare il trattamento normativo delle attività urbanistiche alle diverse condizioni dei vari territori: esigenza, questa, che proprio l'articolazione delle competenze normative e amministrative in materia tra molteplici livelli di governo è volta a salvaguardare*».

La Corte dichiara l'infondatezza della questione in relazione alla pretesa violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. e ritiene assorbiti i motivi di dubbio riferiti agli artt. 3, primo comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., trattandosi di deduzioni consequenziali e prive di autonomia.

Secondo la Corte, la norma impugnata si propone espressamente di fornire una disciplina unitaria per quelle situazioni in cui lo strumento urbanistico locale identifichi gli edifici come non più compatibili con le linee programmatiche del Piano; in quel caso si stabilisce che le amministrazioni comunali possano favorire, quale alternativa, anche economicamente preferibile rispetto all'espropriazione, «la riqualificazione delle aree attraverso forme di compensazione incidenti sull'area interessata e senza aumento della superficie coperta».

Si tratta di un meccanismo riconducibile al sistema della cosiddetta "perequazione urbanistica", inteso a combinare, in contesti procedurali di "urbanistica contrattata", il mancato onere per l'amministrazione comunale, connesso allo svolgersi di procedure ablatorie, con la corrispondente incentivazione al recupero, eventualmente anche migliorativo, da parte dei proprietari, del patrimonio immobiliare esistente: il tutto in linea con l'esplicito intento legislativo di promuovere la ripresa del settore edilizio senza, tra l'altro, aumentare, e anzi riducendo, il «consumo di suolo».

Tale quadro di riferimento è indubbiamente connesso alla competenza dello Stato a determinare «principi fondamentali» di settore (nella specie, perfettamente rispondenti anche all'esigenza di salvaguardare le attribuzioni legislative concorrenti delle Regioni e quelle amministrative degli enti territoriali minori).

Resta pertanto inalterata l'attribuzione ai Comuni del compito di pianificazione urbanistica e di individuazione in concreto delle aree cui si riferisce l'intervento di risanamento, con l'adozione degli appositi strumenti di concertazione perequativa e di assenso alla realizzazione delle opere).

Si inserisce qui la specifica e contestata previsione, secondo la quale, fino alla («nelle more dell'») attuazione del Piano, dunque, in via meramente transitoria, fintanto, cioè, che le amministrazioni competenti non provvedano come dovrebbero, ai proprietari degli immobili «resta salva» (espressione evidentemente ricognitiva di un potere già attribuito e non attributiva di una nuova facoltà) la possibilità di eseguire «tutti gli interventi conservativi» che non comportino la demolizione con successiva ricostruzione, a meno che quest'ultima non sia, poi giustificata «da obiettive ed improrogabili ragioni di ordine statico od igienico sanitario».

Si tratta di una previsione chiaramente configurabile in termini "di principio", coerente con la prospettiva coltivata dalla disposizione nel suo complesso: la quale, nel proporsi di evitare che, sulle attività di risanamento urbanistico su tutto il territorio della Repubblica, possano determinarsi disparità di disciplina che, qua e là, vanifichino gli scopi perseguiti dallo Stato nell'interesse dell'intera comunità nazionale, si propone anche di evitare che l'eventuale inerzia delle amministrazioni locali, relativamente alla attuazione di «interventi di conservazione» del patrimonio edilizio esistente, impedisca comunque agli stessi proprietari degli immobili di esercitare – entro, com'è ovvio, i previsti limiti e, comunque, nell'osservanza dei diversi obblighi "pubblicistici" – scelte o facoltà direttamente connesse al proprio diritto dominicale.

Edilizia e urbanistica - Edifici esistenti non più compatibili con gli indirizzi della pianificazione territoriale - Interventi conservativi consentiti nelle more dell'attuazione del relativo strumento urbanistico. - Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione di opere pubbliche, la

digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164 - art. 17, comma 1, lettera b). - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.14 del 6-4-2016)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, lettera b), del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione di opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, promosso dalla Regione Puglia con ricorso notificato il 9-14 gennaio 2015, depositato in cancelleria il 15 gennaio 2015 ed iscritto al n. 5 del registro ricorsi 2015.

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

udito nell'udienza pubblica del 9 febbraio 2016 il Giudice relatore Paolo Grossi;

uditi l'avvocato Marcello Cecchetti per la Regione Puglia e l'avvocato dello Stato Andrea Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con ricorso depositato il 15 gennaio 2015, la Regione Puglia impugna, fra le altre disposizioni, l'art. 17, comma 1, lettera b), del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione di opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, denunciandone il contrasto con gli artt. 3, primo comma, 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, della Costituzione.

Resta riservata a separate pronunce la decisione sulle ulteriori questioni promosse con il medesimo ricorso.

La disposizione impugnata – introduttiva dell'art. 3-bis del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia) –, dopo aver previsto che «Lo strumento urbanistico individua gli edifici esistenti non più compatibili con gli indirizzi della pianificazione», ha stabilito che «Nelle more dell'attuazione del piano, resta salva la facoltà del proprietario di eseguire tutti gli interventi conservativi, ad eccezione della demolizione e successiva ricostruzione non giustificata da obiettive ed improrogabili ragioni di ordine statico od igienico sanitario».

In tal modo, la predetta disposizione offrirebbe spazio a due possibili interpretazioni, entrambe censurabili sul piano della legittimità costituzionale.

Secondo una prima scelta interpretativa, tutti gli interventi conservativi sugli immobili, «consentiti dalla disciplina in esame sino alla adozione del Piano, sarebbero dotati automaticamente

ex lege di un titolo abilitativo», con esclusione solo di quelli di demolizione e successiva ricostruzione.

Secondo una diversa scelta, la norma impugnata produrrebbe, invece, come effetto «non già quello di consentire ex lege un determinato tipo di interventi (quelli conservativi), bensì quello di vietare, sempre ex lege, un'altra categoria di interventi (non conservativi, di demolizione e successiva ricostruzione)».

In entrambi i casi, la disposizione censurata si porrebbe in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto, anziché limitarsi a dettare un principio in materia di legislazione concorrente, quale il «governo del territorio», stabilirebbe una «disciplina del tutto autoapplicativa ed autosufficiente», che non lascerebbe, per il suo «carattere evidentemente dettagliato», alcuno «spazio di manovra» all'iniziativa legislativa regionale.

Per entrambe le segnalate soluzioni interpretative, inoltre, si profilerebbe una violazione dell'art. 118, primo e secondo comma, Cost., dal momento che i Comuni verrebbero «espropriati» delle funzioni amministrative in tema di titoli abilitativi in materia edilizia, le quali apparterebbero «a quel nucleo di intangibile pertinenza dell'autogoverno della comunità locale individuato dalla giurisprudenza» costituzionale «e pertanto afferente alla categoria delle “funzioni proprie” dei Comuni».

Violato sarebbe, infine, l'art. 3, primo comma, Cost., in quanto la norma oggetto di impugnativa sarebbe in grado di determinare «un trattamento uniforme di diverse e variegata realtà regionali e locali, in spregio alla necessità costituzionale di adeguare il trattamento normativo delle attività urbanistiche alle diverse condizioni dei vari territori: esigenza, questa, che proprio l'articolazione delle competenze normative e amministrative in materia tra molteplici livelli di governo è volta a salvaguardare».

2.– Prescindendo dalla non perspicua enunciazione del dubbio di legittimità costituzionale, prospettato attraverso una duplice opzione ermeneutica fondata sopra una irrisolta alternativa nella lettura della disciplina coinvolta, la questione proposta dalla Regione ricorrente si rivela priva di fondamento.

Come emerge dai lavori parlamentari relativi alla fase di conversione in legge del cosiddetto decreto “sblocca Italia”, e come anche messo in luce dalla difesa dello Stato, la norma impugnata si propone espressamente di fornire una disciplina unitaria per quelle situazioni in cui lo strumento urbanistico locale identifichi gli edifici, insistenti su una determinata area, come non più compatibili con le linee programmatiche del Piano; in quel caso si stabilisce – con una prescrizione evidentemente “di principio” – che le amministrazioni comunali possano favorire, quale alternativa, anche economicamente preferibile rispetto all'espropriazione, «la riqualificazione delle aree attraverso forme di compensazione incidenti sull'area interessata e senza aumento della superficie coperta».

Si tratta, in buona sostanza, di un meccanismo riconducibile al sistema della cosiddetta “perequazione urbanistica”, inteso a combinare, in contesti procedimentali di “urbanistica contrattata”, il mancato onere per l'amministrazione comunale, connesso allo svolgersi di procedure ablatorie, con la corrispondente incentivazione al recupero, eventualmente anche migliorativo, da parte dei proprietari, del patrimonio immobiliare esistente: il tutto in linea con l'esplicito intento legislativo di promuovere la ripresa del settore edilizio senza, tra l'altro, aumentare, e anzi riducendo, il «consumo di suolo».

Tale quadro di riferimento è indubbiamente connesso alla competenza dello Stato a determinare «principi fondamentali» di settore (nella specie, perfettamente rispondenti anche all'esigenza di salvaguardare le attribuzioni legislative concorrenti delle Regioni e quelle amministrative degli enti territoriali minori).

Resta pertanto inalterata l'attribuzione ai Comuni del compito di pianificazione urbanistica e di individuazione in concreto delle aree cui si riferisce l'intervento di risanamento, con l'adozione degli appositi strumenti di concertazione perequativa e di assenso alla realizzazione delle opere).

Si inserisce qui la specifica e contestata previsione: secondo la quale, fino alla («nelle more dell'») attuazione del Piano – e, dunque, in via meramente transitoria, fintanto, cioè, che le amministrazioni competenti non provvedano come dovrebbero – ai proprietari degli immobili «resta salva» (espressione evidentemente ricognitiva di un potere già attribuito e non attributiva di una nuova facoltà) la possibilità di eseguire «tutti gli interventi conservativi» che non comportino la demolizione con successiva ricostruzione, a meno che quest'ultima non sia, poi giustificata «da obiettive ed improrogabili ragioni di ordine statico od igienico sanitario».

Si tratta di una previsione chiaramente configurabile in termini “di principio”, coerente con la prospettiva coltivata dalla disposizione nel suo complesso: la quale, nel proporsi di evitare che, relativamente alle attività di risanamento urbanistico su tutto il territorio della Repubblica, possano determinarsi disparità di disciplina che, qua e là, vanifichino gli scopi perseguiti dallo Stato nell'interesse dell'intera comunità nazionale, si propone anche di evitare che l'eventuale inerzia delle amministrazioni locali, relativamente alla attuazione di «interventi di conservazione» del patrimonio edilizio esistente, impedisca comunque agli stessi proprietari degli immobili di esercitare – entro, com'è ovvio, i previsti limiti e, comunque, nell'osservanza dei diversi obblighi “pubblicistici” – scelte o facoltà direttamente connesse al proprio diritto dominicale.

Riguardo, poi, all'assunto secondo il quale la norma impugnata, in quanto «del tutto autoapplicativa ed autosufficiente», finirebbe per diventare anche “di dettaglio”, in contrasto con la disciplina costituzionale del riparto delle competenze nelle «materie di legislazione concorrente», esso appare non plausibile, posto che il presunto carattere “autoapplicativo” di una disposizione non implica affatto il carattere “di dettaglio” della medesima.

La circostanza, infatti, che, pur nel sistema della legislazione concorrente, una disciplina statale “di principio” non abbisogni, per divenire efficace, di specifiche disposizioni attuative, non può essere considerata come automaticamente produttiva dell'effetto di “espropriare” i legislatori regionali del loro autonomo potere di conformare la regolazione statale alle proprie specifiche esigenze.

La dichiarazione di infondatezza delle censure relative alla pretesa violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. assorbe i motivi di dubbio riferiti agli artt. 3, primo comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., trattandosi di deduzioni consequenziali e prive di autonomia.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, lettera b), del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione di opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, promossa, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, della Costituzione, dalla Regione Puglia con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 febbraio 2016.

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

Depositata in Cancelleria il 5 aprile 2016.

Sentenza: 10 febbraio 2016, n. 69

Materia: lavori pubblici, contabilità pubblica

Parametri invocati: artt. 2, 3, 97, 114, primo comma, 117, terzo comma, 118 e 119 della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regione Veneto

Oggetto: dell'art. 4, commi 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 9, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164

Esito 1) inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 9, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, promosse, in riferimento agli artt. 2, 3, 97, 114, primo comma, 118 e 119 della Costituzione;

2) inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 6, del d.l. n. 133 del 2014, promossa, in riferimento all'art. 3 Cost.;

3) inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 5, del d.l. n. 133 del 2014, promossa, in riferimento agli artt. 2, 3, 97, 114, 117, terzo comma, 118 e 119 Cost.;

4) non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1, 2, 3, 4 e 9, del d.l. n. 133 del 2014, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.;

5) non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, del d.l. n. 133 del 2014, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

Estensore nota: Matteo Boldrini

Sintesi

Le disposizioni impugnate prevedono una serie di agevolazioni sia a carattere amministrativo sia a carattere finanziario per i comuni che effettuano investimenti nelle opere pubbliche.

In particolare il comma 1 stabilisce la possibilità per i comuni, in caso di opere pubbliche incompiute per mancato concerto tra le amministrazioni interessate, di riconvocare l'apposita conferenza di servizi anche se già effettuata in precedenza, e il comma 2 prevede la facoltà per gli enti territoriali di avvalersi, in caso di difficoltà amministrative e a scopo di consulenza, dell'apposita cabina di regia istituita presso la Presidenza del Consiglio.

I commi dal 4 al 9 invece introducono una serie di agevolazioni finanziarie per i comuni che investono in opere pubbliche, escludendo dal patto di stabilità le spese sostenute per gli investimenti in opere pubbliche fino ad una certa soglia (stabilita in 250.000.000 euro per l'anno 2014) oltre a prevedere l'esclusione dal patto di stabilità, fino ad una certa soglia, dei debiti in conto capitale di comuni e province.

A giudizio della ricorrente le disposizioni impugnate violerebbero gli artt. 3, 97 e 114, della Costituzione in quanto non prevedrebbero esplicitamente la Regione tra i soggetti destinatari dei

provvedimenti di semplificazione e incentivazione, violando così il principio di ragionevolezza, quello del buon andamento della pubblica amministrazione e l'equiordinazione delle Regioni ai Comuni così come stabilita dall'art. 114 della Costituzione.

Inoltre le disposizioni impugnate violerebbero quanto previsto dagli artt. 117 e 118 della Costituzione in quanto le Regioni verrebbero escluse dalle facilitazioni previste per i lavori pubblici, materia, a giudizio della ricorrente, rientrante nella fattispecie governo del territorio e quindi di competenza concorrente tra Stato e Regioni.

L'irragionevolezza della disciplina si tradurrebbe inoltre in una violazione dei diritti inviolabili dell'uomo riconosciuti dalla Repubblica italiana ai sensi dell'art. 2 della Costituzione, in quanto non escludendo dal patto di stabilità i pagamenti relativi agli investimenti regionali, verrebbe leso il corrispondente diritto fondamentale alla salute, noto che la salute è la prima voce del bilancio regionale.

Infine la normativa impugnata, prevedendo una disciplina particolare per le entrate derivanti dall'art. 20 del decreto legislativo 25 novembre 1996, n. 625 (Attuazione della direttiva 94/22/CEE relativa alle condizioni di rilascio e di esercizio delle autorizzazioni alla prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi), creerebbe una disparità di trattamento tra le Regioni del centro nord e quelle del centro sud (alle quali è corrisposta una quota dell'aliquota statale aggiuntiva rispetto alle Regioni del nord), le quali raggiungerebbero quindi più facilmente la soglia stabilita dalla legge, violando quindi il meccanismo della perequazione fiscale previsto dall'art. 119 della Costituzione.

La Corte ritiene inammissibili per mancanza di una chiara e adeguata argomentazione le questioni di costituzionalità sollevate in relazione agli artt. 2, 3, 97, 114, 118 e 119 della Costituzione, in quanto il ricorso presentato dalla Regione Veneto omette di indicare nel dettaglio in che modo vi sarebbe una lesione della Costituzione da parte delle norme impugnate e limitandosi a dichiarare in maniera assertiva la lesione dei parametri invocati.

Inoltre, a giudizio della Corte, da parte della Regione vi sarebbe un grave errore interpretativo nel considerare le Regioni come non destinatarie del provvedimento legislativo, in quanto l'espressione "enti territoriali" utilizzata dal legislatore, comprende per costante accezione legislativa, oltre gli enti locali, anche le stesse Regioni.

Infine la Corte giudica non fondata la questione di costituzionalità sollevata relativamente all'art. 117 Cost. in quanto la disposizione impugnata non appartiene all'ambito della materia governo del territorio come affermato dalla ricorrente ma a quello del coordinamento della finanza pubblica.

Le norme impugnate non hanno infatti alcun effetto novativo nella materia governo del territorio, perché destinate ad incidere sulle opere pubbliche già programmate o bloccate, mirando a recuperare progetti o finanziamenti immobilizzati e recuperando così risorse inutilizzate che possono essere di stimolo per la ripresa del Paese.

Nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica, spetta allo Stato definire i principi fondamentali relativi al rispetto dei vincoli del patto di stabilità interno.

Le norme censurate, prevedendo misure di semplificazione e di incentivazione degli investimenti, costituiscono appunto principi fondamentali e non realizzano alcuna lesione della competenza della Regione.

Per i motivi sopra indicati la Corte dichiara l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dei commi 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 9 dell'art. 4 del d.l. 133 del 2014 in relazione agli artt. 3, 97, 114, 118 e 119 della Costituzione e la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 del d.l. 133 del 2014 in relazione all'art. 117 della Costituzione.

Opere pubbliche - Misure di semplificazione per la realizzazione delle opere incompiute - Misure finanziarie a favore degli enti territoriali interessati. - Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164 - art. 4, commi 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 9. - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.14 del 6-4-2016)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 9, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, promosso dalla Regione Veneto con ricorso notificato il 9 gennaio 2015, depositato in cancelleria il 16 gennaio 2015 ed iscritto al n. 11 del registro ricorsi 2015.

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

udito nell'udienza pubblica del 9 febbraio 2016 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi gli avvocati Mario Bertolissi e Luigi Manzi per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Andrea Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso in epigrafe la Regione Veneto ha impugnato numerose disposizioni del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164.

Riservata a separate pronunce la decisione sull'impugnazione delle altre disposizioni contenute nel d.l. n. 133 del 2014, vengono in rilievo in questa sede le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 9, del citato decreto in riferimento agli artt. 2, 3, 97, 114, primo comma, 117, terzo comma, 118 e 119 della Costituzione.

L'art. 4, commi 1 e 2, del d. l. n. 133 del 2014 prevede innanzitutto misure dirette a favorire la realizzazione di opere pubbliche dei Comuni, che non siano state portate a compimento per il mancato concerto tra amministrazioni, mediante la facoltà di riconvocare la Conferenza di servizi.

Le opere interessate sono quelle che i Comuni segnaleranno alla Presidenza del Consiglio dei ministri nell'arco di tempo previsto tra il 2 ed il 15 giugno 2014 e quelle già inserite nell'elenco-anagrafe nazionale delle opere pubbliche incompiute di cui all'art. 44-bis del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214. In caso di ulteriori difficoltà amministrative, è prevista la facoltà di avvalimento dell'apposita cabina di regia presso la Presidenza del Consiglio dei ministri.

L'art. 4, commi 3, 4, 5, 6, 7 e 9, prevede misure finanziarie dirette a favorire la realizzazione delle opere segnalate dai Comuni e consistenti nell'esclusione dei pagamenti connessi a questi investimenti dal patto di stabilità interno, alle condizioni ivi indicate.

La ricorrente censura le citate disposizioni innanzitutto in riferimento agli artt. 2, 3, 97 e 114, primo comma, Cost., lamentando in sostanza che le Regioni non rientrerebbero nel novero dei

soggetti destinatari delle misure di semplificazione e finanziarie per la realizzazione delle opere incompiute, previste solamente a beneficio dei Comuni.

La Regione Veneto lamenta inoltre che lo Stato avrebbe illegittimamente legiferato nelle materie di competenza concorrente relative al «governo del territorio» ed al «coordinamento della finanza pubblica».

Nel censurare l'art. 4, comma 5, del d.l. n.133 del 2014 per violazione dei citati parametri costituzionali, la ricorrente assume che la disposizione non sia applicabile alle Regioni, ma solo agli enti locali.

Con riguardo poi all'art. 4, comma 6, del menzionato decreto, la Regione denuncia una disparità di trattamento con le Regioni del Mezzogiorno, in quanto il meccanismo individuato per l'esclusione dai vincoli del patto di stabilità interno favorirebbe queste ultime penalizzando le altre autonomie, e tra di esse anche la ricorrente.

Inoltre la disciplina censurata, prevedendo una misura di agevolazione per i soli Comuni, violerebbe l'art. 118 Cost., in quanto finirebbe per ledere la potestà amministrativa regionale nel momento in cui la Regione intendesse attrarre al proprio livello di governo le funzioni amministrative astrattamente loro spettanti al fine di assicurarne l'esercizio unitario nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

Infine, le disposizioni impugnate violerebbero l'art. 119 Cost., poiché l'esclusione delle Regioni dal novero dei soggetti che possono fruire di agevolazioni finanziarie in ordine alla realizzazione di opere pubbliche – tanto più quando, come nel caso della Regione Veneto, abbiano un consistente “residuo fiscale” – contrasterebbe con i principi di territorialità, di autonomia e di responsabilità, secondo i quali, anche in presenza di meccanismi perequativi (art. 119, terzo e quinto comma, Cost.), le Regioni «[d]ispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio» (art. 119, secondo comma, Cost.).

2.– Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 9, del d.l. n. 133 del 2014, in riferimento agli artt. 2, 3, 97 e 114, primo comma, Cost., sono inammissibili.

Quanto alla violazione degli artt. 3 e 97 Cost., la ricorrente denuncia l'irragionevolezza delle disposizioni impugnate ed il loro contrasto con il principio del buon andamento della pubblica amministrazione, che si tradurrebbe anche nella violazione dell'art. 2 Cost., senza fornire alcuna adeguata argomentazione; quanto alla violazione dell'art. 114, primo comma, Cost., la Regione si limita a riportarne testualmente il contenuto.

Il ricorso proposto, quindi, pur identificando le disposizioni censurate ed i parametri costituzionali che si assumono violati, risulta assolutamente generico: limitandosi a denunciare in modo assertivo la lesione dei parametri evocati, le censure proposte non raggiungono la soglia minima di chiarezza e di completezza, cui è subordinata l'ammissibilità delle impugnative in via principale.

È principio consolidato nella giurisprudenza costituzionale che il ricorso in via principale non solo «deve identificare esattamente la questione nei suoi termini normativi», indicando «le norme costituzionali e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione di costituzionalità», ma deve altresì «contenere una seppur sintetica argomentazione di merito a sostegno della richiesta declaratoria di incostituzionalità della legge» (ex multis, ordinanza n. 123 del 2012).

3.– Anche le censure proposte nei confronti dell'art. 4, commi 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 9, del d.l. n. 133 del 2014, in riferimento all'art. 118 Cost., sono inammissibili per carenza di motivazione.

La ricorrente afferma che la previsione di misure di agevolazione a favore dei soli Comuni lederebbe la potestà amministrativa regionale, precludendo alla Regione la possibilità di attrarre le funzioni amministrative astrattamente spettanti ai Comuni ove volesse assicurarne l'esercizio unitario secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

Da tali argomentazioni non è dato comprendere in che modo l'attrazione, peraltro ipotetica, da parte della Regione, di funzioni amministrative spettanti ai Comuni possa essere pregiudicata dalla realizzazione di opere comunali incompiute.

4.– È, altresì, inammissibile la questione di legittimità costituzionale promossa nei confronti dell'art. 4, commi 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 9, del d.l. n. 133 del 2014, in riferimento all'art. 119 Cost., per lesione dell'autonomia regionale in relazione all'«esorbitante residuo fiscale della Regione Veneto», cioè al «saldo fra ciò che ciascuna Regione riceve in termini di spesa pubblica e il suo contributo in termini di prelievo fiscale».

Da tale raffronto deriverebbe l'illegittimità dell'esclusione della Regione dalle misure agevolative di cui alle norme impugnate.

Fermo restando che l'assoluto equilibrio tra prelievo fiscale ed impiego di quest'ultimo sul territorio di provenienza non è principio espresso dalla disposizione costituzionale invocata, il criterio del residuo fiscale richiamato dalla Regione non è parametro normativo riconducibile all'art. 119 Cost., bensì un concetto utilizzato nel tentativo, storicamente ricorrente tra gli studiosi della finanza pubblica, di individuare l'ottimale ripartizione territoriale delle risorse ottenute attraverso l'imposizione fiscale.

Data la struttura fortemente accentrata, nel nostro ordinamento, della riscossione delle entrate tributarie e quella profondamente articolata dei soggetti pubblici e degli interventi dagli stessi realizzati sul territorio, risulta estremamente controversa la possibilità di elaborare criteri convenzionali per specificare su base territoriale la relazione quantitativa tra prelievo fiscale e suo reimpiego.

L'esigenza di aggregare dati eterogenei secondo metodologie non univocamente accettate ha fatto sì che il concetto di residuo fiscale sia stato utilizzato piuttosto come ipotesi di studio che come parametro di correttezza legale nell'allocazione territoriale delle risorse.

L'accentuata disputa circa le modalità appropriate per un calcolo corretto del differenziale tra risorse fiscalmente acquisite e impiego negli ambiti territoriali di provenienza attraversa la forte dialettica politico-istituzionale afferente alle Regioni ed agli enti locali.

È significativo – con riguardo alle controverse modalità di valutazione – che proprio la ricorrente, la quale lamenta un forte pregiudizio sotto il descritto profilo, risulti la Regione maggiormente beneficiaria, almeno nel primo decennio del secolo attuale, dell'impiego sul proprio territorio di risorse statali per la realizzazione delle infrastrutture strategiche di interesse nazionale (tra le altre, Corte dei conti – sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, delibera 15 giugno 2007, n. 72/2007/G, con la quale è stato approvato il referto al Parlamento intitolato «Relazione sulle risultanze dell'attività di controllo sulla gestione amministrativa e contabile delle risorse allocate al capitolo 7060 del Ministero delle infrastrutture avente ad oggetto: “Fondo da ripartire per la progettazione e la realizzazione delle opere strategiche di preminente interesse nazionale nonché per opere di captazione ed adduzione di risorse idriche”»).

In definitiva, il parametro del residuo fiscale non può essere considerato un criterio specificativo dei precetti contenuti nell'art. 119 Cost.

Da quanto considerato deriva, dunque, l'inammissibilità della questione per l'assoluta inconferenza del parametro evocato dalla ricorrente.

5.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 6, del d.l. n. 133 del 2014, in riferimento all'art. 3 Cost., è inammissibile per carenza di motivazione circa l'incidenza della stessa sulla situazione soggettiva della ricorrente e sull'asserita disparità di trattamento.

La Regione Veneto denuncia la violazione dell'art. 3 Cost. da parte dell'art. 4, comma 6, del decreto-legge n. 133 del 2014, il quale dispone, con riguardo all'anno 2014, l'esclusione dai vincoli del patto di stabilità – per l'importo complessivo di euro 50.000.000,00 – di pagamenti dei debiti delle Regioni che già beneficino di proventi superiori ad euro 100.000.000,00 derivanti dalle aliquote loro spettanti per la coltivazione degli idrocarburi. Vi sarebbe disparità di trattamento tra le Regioni a statuto ordinario del Mezzogiorno e le altre (tra cui la stessa Regione Veneto) poiché le

entrate in questione sarebbero devolute alle Regioni del Mezzogiorno anche per la parte altrimenti destinata allo Stato, secondo il meccanismo di cui all'art. 20, commi 1 e 1-bis, del decreto legislativo 25 novembre 1996, n. 625 (Attuazione della direttiva 94/22/CEE relativa alle condizioni di rilascio e di esercizio delle autorizzazioni alla prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi).

La ricorrente omette di riferire se in concreto essa già percepisca le suddette aliquote ed, in caso positivo, se il preteso incremento riservato alle Regioni del Mezzogiorno sia determinante per raggiungere quel livello minimo richiesto dalla norma impugnata (euro 100.000.000,00).

Peraltro, non viene fornita alcuna motivazione circa la confrontabilità delle due situazioni.

6.– Le censure rivolte all'art. 4, comma 5, del d.l. n. 133 del 2014, in riferimento agli artt. 2, 3, 97, 114, primo comma, 117, terzo comma, 118 e 119 Cost., sono inammissibili per grave erroneità del presupposto interpretativo.

Secondo la ricorrente la norma, limitando i benefici ai soli enti territoriali, escluderebbe indebitamente le Regioni.

Tale argomentazione rivela un palese difetto interpretativo: risulta infatti evidente che l'espressione utilizzata dal legislatore all'art. 4, comma 5, del d.l. n. 133 del 2014 – «enti territoriali» – non è limitata agli enti locali ma comprende, per costante accezione legislativa, le Regioni.

Anche a queste ultime dunque fa riferimento il comma 5, il quale prevede che i pagamenti sostenuti successivamente alla data di entrata in vigore del decreto-legge relativi a debiti in conto capitale degli enti territoriali per gli anni 2014 e 2015 sono esclusi dai vincoli del patto di stabilità interno per un importo complessivo di euro 300.000.000,00 (euro 200.000.000,00 relativamente all'anno 2014 ed euro 100.000.000,00 relativamente all'anno 2015).

Peraltro, ulteriore testimonianza del grave errore interpretativo in cui è incorsa la ricorrente si ricava dalla formulazione del comma 5-bis dell'art. 4, il quale menziona espressamente anche le Regioni tra le destinatarie della disposizione impugnata.

7.– La questione di legittimità costituzionale promossa nei confronti dell'art. 4, commi 1, 2, 3, 4 e 9, del d.l. n. 133 del 2014, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., per lesione della competenza concorrente della Regione nella materia «governo del territorio» non è fondata.

La ricorrente lamenta che la disciplina impugnata interverrebbe sulla «programmazione di lavori pubblici» e sull'«approvazione dei progetti a fini urbanistici ed espropriativi», funzioni ascrivibili alla materia «governo del territorio» di competenza legislativa concorrente, senza prevedere alcun coinvolgimento legislativo della Regione.

L'assunto non può essere condiviso poichè le norme in considerazione non appartengono all'ambito di competenza del «governo del territorio» bensì a quello del «coordinamento della finanza pubblica».

È proprio la finalità del coordinamento della finanza pubblica a collegare teleologicamente le norme impuginate: l'art. 4, comma 1, dispone infatti che le opere interessate allo sblocco procedurale sono quelle per le quali la problematica emersa attiene al mancato concerto tra amministrazioni interessate al procedimento amministrativo e per le quali è utile riconvocare la Conferenza di servizi ove si ritenga possibile assicurare un proficuo riesame dei pareri ostativi alla realizzazione dell'opera.

Il comma 2 prevede peraltro che, in caso di mancato perfezionamento del procedimento in ragione di ulteriori difficoltà amministrative, è data facoltà di avvalersi dell'apposita cabina di regia istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri.

I commi 3, 4, 7 e 9 prevedono poi l'esclusione dai vincoli del patto di stabilità per le opere che dovessero superare positivamente il riesame in questione insieme alle modalità tecniche per assicurare tale obiettivo.

Così configurate, le norme impuginate non hanno alcun effetto novativo nella materia del «governo del territorio» perché sono destinate a sbloccare le opere pubbliche già programmate e progettate (la cui procedura realizzativa era ferma al momento dell'adozione delle disposizioni

censurate) solo nel caso in cui le problematiche emerse dovessero essere superate attraverso le procedure acceleratorie.

Ciò senza che sia previsto alcun effetto sanante nel caso in cui dovessero eventualmente permanere, nelle fattispecie interessate, profili non conformi alle norme ambientali, urbanistiche e afferenti al governo del territorio.

Le disposizioni in esame mirano dunque a recuperare progetti e finanziamenti immobilizzati per cause rimuovibili attraverso il superamento di inconvenienti che non coinvolgono la violazione della disciplina inerente al governo del territorio.

È evidente che, ove le opere in stato di blocco dovessero risultare non conformi alla normativa a tutela dell'ambiente, dell'urbanistica e a disposizioni di legge, esse non potrebbero essere riavviate.

In tale prospettiva ermeneutica vengono così a coniugarsi primari obiettivi del coordinamento della finanza pubblica, quali il recupero di risorse allo stato inutilizzate e lo stimolo alla ripresa dell'economia e dell'occupazione in un momento di particolare difficoltà per il Paese.

L'esclusione dal patto di stabilità diventa a sua volta condizione necessaria per l'effettiva realizzazione della finalità legislativa.

L'appartenenza delle disposizioni alla materia del «coordinamento della finanza pubblica» viene avvalorata con chiarezza anche dalla stessa intitolazione del d.l. n. 133 del 2014 (cosiddetto "Sblocca Italia"): «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».

Ed è significativo che alcune delle opere interessate alle procedure di sblocco appartengano all'anagrafe degli interventi incompleti prevista dall'art. 44-bis del d.l. n. 201 del 2011, a sua volta intitolato «Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici».

Il suddetto art. 44-bis prevede che siano comprese nell'elenco opere incompiute:

- a) per mancanza di fondi;
- b) per cause tecniche;
- c) per sopravvenute nuove norme tecniche o disposizioni di legge;
- d) per il fallimento dell'impresa appaltatrice;
- e) per il mancato interesse al completamento da parte del gestore.

Detta anagrafe è a sua volta finalizzata a verificare la «adattabilità» delle opere stesse ai fini del loro riutilizzo o le «ulteriori destinazioni a cui può essere adibita ogni singola opera», prevedendo che «[a]i fini della fissazione dei criteri [di recupero] si tiene conto delle diverse competenze in materia attribuite allo Stato e alle regioni».

La correlazione funzionale tra le disposizioni oggetto di impugnazione risponde dunque ad una scelta di politica economica nazionale, adottata per far fronte all'eccezionale emergenza finanziaria ed occupazionale che il Paese sta attraversando e si pone quindi come espressione del perseguimento di obiettivi di interesse generale.

Detta correlazione, per la sua finalità e per la proporzionalità allo scopo che intende perseguire, risulta espressiva di un principio fondamentale della materia, di competenza concorrente, del «coordinamento della finanza pubblica».

Come tale non è invasiva delle attribuzioni della Regione nella materia stessa, in quanto il finalismo della previsione normativa esclude che possa invocarsi nei suoi confronti la natura di norma di dettaglio (sentenze n. 205 e n. 63 del 2013).

8.— Per analoghe ragioni anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, del d.l. n. 133 del 2014, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. per violazione della competenza concorrente della Regione nella materia del «coordinamento della finanza pubblica» è priva di fondamento.

Le norme impuginate devono essere rispettivamente ricondotte, come già precisato, a detto ambito di competenza. In seno a tale materia, tuttavia, spetta allo Stato la definizione dei principi fondamentali relativi al rispetto dei vincoli del patto di stabilità interno.

Le norme censurate, prevedendo misure di semplificazione e di incentivazione agli investimenti nella forma della riconvocazione della Conferenza di servizi e dell'esclusione dai vincoli del patto di stabilità interno, costituiscono appunto principi fondamentali e non realizzano pertanto alcuna lesione della competenza legislativa della Regione, con conseguente infondatezza della questione da quest'ultima proposta in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso indicato in epigrafe;

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 9, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, promosse, in riferimento agli artt. 2, 3, 97, 114, primo comma, 118 e 119 della Costituzione, dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 6, del d.l. n. 133 del 2014, promossa, in riferimento all'art. 3 Cost., dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 5, del d.l. n. 133 del 2014, promossa, in riferimento agli artt. 2, 3, 97, 114, 117, terzo comma, 118 e 119 Cost., dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1, 2, 3, 4 e 9, del d.l. n. 133 del 2014, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, del d.l. n. 133 del 2014, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 febbraio 2016.

Alessandro CRISCUOLO, Presidente

Aldo CAROSI, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 5 aprile 2016.

Sentenza: 23 febbraio 2016, n. 75

Materia: disciplina dei diritti di rogito dei segretari comunali- ordinamento enti locali- coordinamento della finanza pubblica;

Parametri invocati: articoli 4, 5 e 6 dpr 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino Alto Adige) e articoli 3 e 117 secondo comma lettere g) ed l) e terzo comma Costituzione;

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale;

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri;

Oggetto: legge Regione autonoma Trentino Alto Adige 9 dicembre 2014, n.11 (Disposizioni in materia di enti locali) articoli 11 e 16;

Esito: non fondatezza della questione con riferimento ai parametri invocati;

Estensore nota: Ilaria Cirelli;

Sintesi:

Le disposizioni impugnate concernono, rispettivamente, la disciplina dei diritti di rogito dei segretari comunali e la valutazione dell'ammissibilità dei referendum popolari nei Comuni della Provincia autonoma di Bolzano.

Nelle more del giudizio, il Presidente del Consiglio dei ministri ha rinunciato parzialmente al ricorso, nella parte relativa all'impugnazione dell'articolo 16 della l.r. 11/2014.

Dichiarata l'estinzione del processo relativamente alle questioni relative a tale disposizione, la Consulta esamina le questioni di legittimità costituzionale promosse in riferimento all'articolo 11.

Tale disposizione attribuisce al segretario comunale rogante una quota pari al 75 per cento, e comunque non superiore ad un quinto dello stipendio in godimento, del provento annuale dei diritti di segreteria spettante al Comune, in relazione ad una serie di atti previsti dalla legge.

Secondo il ricorrente, la disposizione contrasta con l'articolo 10, comma 2-bis, del d.l. n. 90/2014 che recita "*Negli enti locali privi di dipendenti con qualifica dirigenziale, e comunque a tutti i segretari comunali che non hanno qualifica dirigenziale, una quota del provento annuale spettante al comune ai sensi dell'articolo 30, secondo comma, della legge 15 novembre 1973, n. 734, è attribuita al segretario comunale rogante, in misura non superiore a un quinto dello stipendio in godimento*".

Pertanto, sempre secondo il ricorrente, l'articolo 11 censurato, estendendo il diritto di rogito a tutti i segretari comunali, anche a quelli con qualifica dirigenziale non previsti dalla norma statale, consente l'attribuzione ai segretari dirigenti di somme maggiori di quelle spettanti ai segretari non dirigenti, determinando un depauperamento delle risorse comunali.

Secondo l'Avvocatura dello Stato, la disposizione regionale eccede la competenza regionale prevista dallo statuto di autonomia in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni, contrastando con il principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica di cui al d.l.90/2014, incentiva la forma pubblica anche per la stipula di contratti standard di lavori, forniture e servizi, incidendo sulla disciplina degli atti successivi all'aggiudicazione, in violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera l), Cost. e, infine, determina un aggravio dei costi per le imprese aggiudicatrici sul territorio regionale, rispetto a quelle aggiudicatrici sul resto del territorio nazionale, in violazione dell'articolo 3 della Costituzione.

Secondo la Corte, le questioni non sono fondate in riferimento a nessuno dei parametri evocati.

In ordine alla violazione dell'articolo 117, terzo comma della Costituzione, la non fondatezza di tale censura discende dal peculiare assetto della finanza locale nella Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol.

La Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, infatti, non grava sul bilancio dello Stato per il finanziamento della spesa dei propri Comuni, poiché nel territorio regionale la finanza locale è a carico delle Province.

Ai sensi dell' articolo 79, comma 3, dello statuto speciale, infatti le Province provvedono al coordinamento della finanza pubblica provinciale nei confronti degli enti locali.

L'articolo 80 riserva alla Provincia la competenza legislativa in materia di finanza locale, mentre l'articolo 81 prevede che sia la stessa Provincia a corrispondere ai comuni idonei mezzi finanziari.

Alla luce della giurisprudenza costituzionale in materia (per tutte: sentenza 125/2015), lo Stato non concorrendo al finanziamento dei Comuni che insistono sul territorio della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, non può neppure adottare norme per il loro coordinamento finanziario, che infatti, come già sottolineato, compete alla Provincia.

Inoltre per le peculiari caratteristiche demografiche dei Comuni della Regione, l'applicazione della norma statale comporterebbe per le finanze comunali un onere maggiore di quello ad esse derivante dall'applicazione della norma regionale impugnata che, quindi, non può considerarsi in contrasto con la disposizione statale, ma ne costituisce un appropriato adeguamento all'ordinamento regionale.

Secondo la Corte non è fondata neanche la censura relativa alla violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera l), Cost., secondo la quale la norma regionale avrebbe incentivato la redazione nella forma dell'atto pubblico, poiché quest'ultima si limita a richiamare, ai fini del riconoscimento dei diritti di segreteria, i medesimi atti previsti dalla legislazione statale, senza interferire minimamente con la loro disciplina positiva.

Dunque non comporta la disparità di trattamento lamentata dal ricorrente, con conseguente violazione dell'articolo 3 della Costituzione.

Enti locali - Disciplina dei diritti di rogito dei segretari comunali - Valutazione dell'ammissibilità dei referendum popolari nei Comuni della Provincia di Bolzano. - Legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol 9 dicembre 2014, n. 11 (Disposizioni in materia di enti locali), artt. 11 e 16. - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.15 del 13-4-2016)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 11 e 16 della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol 9 dicembre 2014, n. 11 (Disposizioni in materia di enti locali), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 4-9 febbraio 2015, depositato in cancelleria il 12 febbraio 2015 ed iscritto al n. 23 del registro ricorsi del 2015.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol;

udito nell'udienza pubblica del 23 febbraio 2016 il Giudice relatore Giuliano Amato;

uditi l'avvocato dello Stato Roberto De Felice per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Giandomenico Falcon e Luigi Manzi per la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con ricorso notificato il 4-9 febbraio 2015 e depositato il successivo 12 febbraio (reg. ric. n. 23 del 2015), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 11 e 16 della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol 9 dicembre 2014, n. 11 (Disposizioni in materia di enti locali), per violazione degli artt. 4, 5 e 6 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), nonché degli artt. 3 e 117, secondo comma, lettere g) ed l), e 117, terzo comma, della Costituzione.

Le disposizioni impugnate concernono, rispettivamente, la disciplina dei diritti di rogito dei segretari comunali e la valutazione dell'ammissibilità dei referendum popolari nei Comuni della Provincia autonoma di Bolzano

2.– Nelle more del giudizio, il Presidente del Consiglio dei ministri, con atto depositato in cancelleria l'8 settembre 2015, ha dichiarato di rinunciare al ricorso, nella parte relativa all'impugnazione dell'art. 16 della legge regionale n. 11 del 2014.

La rinuncia parziale è stata formalmente accettata dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, con atto depositato in cancelleria il 7 ottobre 2015.

Pertanto, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative, va dichiarata l'estinzione del processo relativamente alle questioni riferite all'anzidetta disposizione.

3.– Residuano le questioni di legittimità costituzionale promosse in riferimento all'art. 11 della legge regionale n. 11 del 2014.

4.– Tale disposizione, a partire dall'entrata in vigore del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 agosto 2014, n. 114, attribuisce al segretario comunale rogante una quota pari al 75 per cento – e comunque non superiore ad un quinto dello stipendio in godimento – del provento annuale dei diritti di segreteria spettante al Comune per una serie di atti previsti dalla legge.

4.1.– In tal modo, secondo il ricorrente, la Regione avrebbe esteso il diritto di rogito a tutti i segretari comunali, anche a quelli con qualifica dirigenziale, eccedendo dalla propria competenza in materia di «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni» e contrastando con il principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 10, comma 2-bis, del richiamato d.l. n. 90 del 2014.

4.2.– La disposizione censurata, inoltre, avrebbe incentivato la forma pubblica anche per la stipula di contratti standard di lavori, forniture e servizi, così incidendo sulla disciplina degli atti successivi all'aggiudicazione, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

4.3.– Essa, infine, avrebbe determinato un aggravio dei costi per le imprese aggiudicatrici sul territorio regionale, rispetto a quelle aggiudicatrici sul resto del territorio nazionale, in violazione dell'art. 3 Cost.

5.– Preliminarmente, deve essere valutata l'eccezione di inammissibilità della censura statale, secondo la quale la norma impugnata avrebbe ecceduto dalla propria competenza primaria in materia di «ordinamento degli enti locali», prevista dall'art. 4, numero 3, dello statuto speciale.

Secondo la Regione, infatti, tale censura sarebbe generica, in quanto il ricorrente non avrebbe affatto precisato quale limite della potestà primaria sarebbe stato violato; né avrebbe tenuto presente che l'art. 65 dello statuto prevede la competenza della Regione in materia di «ordinamento del personale dei comuni».

5.1.– L'eccezione non può essere accolta.

Per come formulata nel ricorso, infatti, la censura di eccesso di competenza non è dotata di valenza autonoma, ma è ricollegata alla violazione dell'art. 10, comma 2-bis, del d.l. n. 90 del 2014.

L'eccesso di competenza cioè si risolve, in sostanza, nell'asserito contrasto della disposizione impugnata con la norma statale evocata a parametro interposto.

Pertanto, i termini della questione di legittimità costituzionale sono ben identificati, essendo individuate, tra l'altro, «le ragioni dei dubbi di legittimità costituzionale» (ex multis, sentenze n. 273, n. 218, n. 176 e n. 131 del 2015).

6.– Nel merito, le questioni non sono fondate in riferimento ad alcuno dei parametri evocati.

6.1.– Quanto alla ritenuta violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., la non fondatezza di tale censura discende dal peculiare assetto della finanza locale nella Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol.

Ai sensi dell'art. 79, comma 3, dello statuto speciale, infatti, «Fermo restando il coordinamento della finanza pubblica da parte dello Stato ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione», le Province «provvedono al coordinamento della finanza pubblica provinciale, nei confronti degli enti locali [...]».

L'art. 80, poi, riserva alla Provincia la competenza legislativa in materia di «finanza locale», mentre l'art. 81 prevede che sia la stessa Provincia a corrispondere «ai comuni [...] idonei mezzi finanziari».

L'art. 17, comma 1, del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale), inoltre, stabilisce che «Le attribuzioni dell'amministrazione dello Stato in materia di finanza locale esercitate direttamente dagli organi centrali e periferici dello Stato, nonché quelle già spettanti alla Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol nella stessa materia, sono esercitate per il rispettivo territorio dalle province di Trento e Bolzano».

La materia della finanza locale non comprende la materia dei tributi locali».

La Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, pertanto, non grava sul bilancio dello Stato per il finanziamento della spesa dei propri Comuni, poiché nel territorio regionale la finanza locale è a carico delle Province.

In riferimento alla materia del finanziamento del sistema sanitario in una Regione a statuto speciale, questa Corte ha osservato come «Nel caso in esame non vale richiamare la potestà legislativa statale in materia di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.: questa Corte ha infatti precisato che “lo Stato, quando non concorre al finanziamento della spesa sanitaria, e neppure ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario (sentenza n. 341 del 2009, sentenza n. 133 del 2010; nello stesso senso, successivamente, sentenze n. 115 e n. 187 del 2012)».

Come evidenziato, la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste non grava, per il finanziamento della spesa sanitaria nell'ambito del proprio territorio, sul bilancio dello Stato e quindi quest'ultimo non è legittimato ad imporle il descritto concorso» (sentenza n. 125 del 2015).

Alla luce di questa giurisprudenza, pertanto, lo Stato, non concorrendo al finanziamento dei Comuni che insistono sul territorio della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, non può neppure adottare norme per il loro coordinamento finanziario, che infatti compete alla Provincia, ai sensi del richiamato art. 79, comma 3, dello statuto.

Di qui, la non fondatezza della censura relativa alla violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Può aggiungersi che in Trentino-Alto Adige l'applicazione della norma regionale sarebbe bensì estesa anche ai Comuni con segretari dirigenti (12 su 333), ma riconoscerebbe ad essi solo il 75 per cento del diritto di rogito; al contrario, la norma statale si applicherebbe solo ai segretari dei Comuni senza dirigenti (321), tuttavia attribuendo loro l'intero importo del diritto di rogito.

Ne deriva che l'applicazione dell'art. 10, comma 2-bis, nell'ordinamento regionale comporterebbe in ogni caso per le finanze comunali un onere maggiore di quello ad esse derivante dall'applicazione della norma regionale impugnata.

Quest'ultima, dunque, non può considerarsi in contrasto con la disposizione statale, ma ne costituisce un appropriato adeguamento all'ordinamento regionale, ai sensi dell'art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), trovando la sua giustificazione nelle peculiari caratteristiche demografiche dei Comuni della Regione.

6.2.– Del pari non fondata è la censura relativa alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., perché la norma regionale si limita a richiamare, ai fini del riconoscimento dei diritti di segreteria, i medesimi atti previsti dalla legislazione statale, senza interferire minimamente con la loro disciplina positiva. Non è ravvisabile, pertanto, alcuna invasione della materia.

6.3.– Ne consegue che la disposizione impugnata non determina neppure alcuna incentivazione della redazione nella forma dell'atto pubblico e dunque non comporta la disparità di trattamento lamentata dal ricorrente, con conseguente non fondatezza della censura relativa alla violazione dell'art. 3 Cost.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 11 della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol 9 dicembre 2014, n. 11 (Disposizioni in materia di enti locali), promosse, in riferimento agli artt. 3, 117, secondo comma, lettera g) ed l) e 117, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, estinto il processo relativamente alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16, della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol n. 11 del 2014, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe.

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

Marta CARTABIA, Presidente
Giuliano AMATO, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 7 aprile 2016.

Sentenza: 23 febbraio 2016, n. 83

Materia: Ambiente

Parametri invocati: articolo 117, terzo comma, della Costituzione e articoli 2, 3, 97, 118 e 119 Costituzione

Giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Regione Veneto

Oggetto: alcune disposizioni del d.l. 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164.

Esito: - non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 2, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, sollevata, in riferimento al principio di leale collaborazione;

- non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 2, del d.l. n. 133 del 2014, sollevata, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione;

- non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 3, del d.l. n. 133 del 2014, sollevate, in riferimento al principio di leale collaborazione e all'art. 117, terzo comma, Costituzione;

- inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 3, del d.l. n. 133 del 2014, sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3, 97, 118 e 119 Costituzione.

Estensore nota: Domenico Ferraro

Sintesi:

La Regione Veneto ha impugnato diverse disposizioni del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, fra le quali l'art. 7, commi 2 e 3.

La Corte si è riservata, a separate pronunce, la decisione dell'impugnazione delle altre disposizioni contenute nel d.l. n. 133 del 2014, mentre vengono esaminate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, commi 2 e 3, del decreto.

L'art. 7, comma 2, disciplina gli interventi di "mitigazione del rischio idrogeologico" e la Regione solleva due questioni di costituzionalità, entrambe fondate sul presupposto che gli interventi in questione inciderebbero, non solo sulla materia della "tutela dell'ambiente", ma anche su quella del "governo del territorio".

Verrebbe inoltre violato il principio di leale collaborazione, in quanto non richiederebbe il coinvolgimento della Regione interessata con riferimento al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che individua gli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico.

Infine, le disposizioni contenute nel quarto, quinto e sesto periodo dell'art. 7, comma 2, violerebbero l'117, terzo comma, della Costituzione in quanto sarebbero molto dettagliate.

La Corte, con riferimento all'art. 7, comma 2, per la Corte è infondata, in quanto alla disposizione censurata si può attribuire un significato idoneo a renderla compatibile con il principio di leale collaborazione.

Per la Corte, l'art. 7, comma 2, secondo periodo, prevede un atto di individuazione degli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico ammessi al finanziamento che effettivamente chiama in causa, come sostenuto dalla Regione ricorrente, non solo la "tutela dell'ambiente", ma anche il "governo del territorio".

La Corte ha più volte ribadito che la difesa del suolo rientra nella materia della "tutela dell'ambiente" e ricorda la propria giurisprudenza con le sentenze 232/2009, 341/2010, 109/2011 ed ha comunque ritenuto necessario, con riferimento specifico alle funzioni statali di programmazione e finanziamento degli interventi di prevenzione del rischio idrogeologico, il coinvolgimento delle regioni.

Ma in considerazione che le funzioni in questione, sono tali da produrre effetti significativi sull'esercizio delle attribuzioni regionali in materia di governo del territorio, la Corte ritiene che in base al "principio di leale collaborazione" vi deve essere un coinvolgimento delle Regioni.

La Corte richiama con l'occasione la sentenza 232/2009 e 341/2010.

Inoltre, la stessa legislazione statale riconosce da tempo alle regioni un ruolo importante nella materia della difesa del suolo anche prima della riforma del Titolo V della Costituzione, l'art. 88, comma 1, lettera *b*), e comma 2, 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), manteneva alla competenza degli organi statali la programmazione ed il finanziamento degli interventi di difesa del suolo, previo parere della Conferenza unificata.

Nel decreto legislativo n. 152 del 2006, l'art. 59, comma 1, lettere *d*) ed *e*), prevede la necessità del parere della Conferenza Stato-regioni sulla ripartizione degli stanziamenti autorizzati da ciascun programma triennale tra i soggetti preposti all'attuazione delle opere e degli interventi individuati dai piani di bacino e sui programmi di intervento di competenza statale, e l'art. 72, comma 3, statuisce che il Comitato dei Ministri, sentita la Conferenza Stato-regioni, predispose lo schema di programma nazionale di intervento per il triennio e la ripartizione degli stanziamenti tra le Amministrazioni dello Stato e le regioni.

Sulla base del quadro così sintetizzato la Corte ritiene che l'art. 7, comma 2, secondo periodo, del d.l. n. 133 del 2014 non estrometta completamente le regioni dalla decisione di individuazione degli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico destinati al finanziamento.

Il criterio sistematico di interpretazione e, in particolare, il dovere di interpretazione conforme a Costituzione conducono a leggere la disposizione in esame alla luce della disciplina generale della materia e del principio costituzionale di leale collaborazione.

Pertanto, la questione sollevata con riferimento all'art. 7, comma 2, è infondata nei termini esposti.

Anche l'altra questione sollevata con riferimento allo stesso art. 7, comma 2, è infondata.

Le disposizioni contenute nel quarto, quinto e sesto periodo dell'art. 7, comma 2, sono censurate per la loro natura dettagliata, incompatibile, secondo la ricorrente, con le competenze regionali in materia di "governo del territorio".

Si tratta, tuttavia, di previsioni che riguardano specificamente gli "interventi integrati", con riferimento ai quali l'interesse ambientale assume peso prevalente rispetto alla materia "governo del territorio".

Si può ora passare all'esame della questione sollevata con riferimento all'art. 7, comma 3. Nel merito, la questione è infondata.

Quanto alla violazione del principio di leale collaborazione, la Corte ha già chiarito che, in caso di revoca di risorse assegnate alle regioni e da tempo inutilizzate, le esigenze di leale collaborazione possono essere considerate recessive.

Né la sfera di competenze costituzionalmente garantita delle Regioni, né il principio di leale collaborazione risultano violati da una norma che prende atto dell'inattività di alcune Regioni nell'utilizzare risorse poste a loro disposizione nel bilancio dello Stato.

Altra questioni sollevate con riferimento all'art. 7, comma 3, fondate su una presunta violazione degli artt. 2, 3 e 97 Cost., sono inammissibili per insufficiente motivazione sulla ridondanza delle lamentate violazioni sulle competenze costituzionali della ricorrente.

Altra questione sollevata con riferimento all'art. 7, comma 3, è inammissibile per assoluta genericità della motivazione.

Infine la Corte, dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 3, del d.l. n. 133 del 2014, sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3, 97, 118 e 119 Costituzione.

Ambiente - Misure varie per l'accelerazione degli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico - Modalità di individuazione degli interventi e destinazione delle risorse - Revoca di risorse assegnate e non utilizzate. - Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164 - art. 7, commi 2 e 3. - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.16 del 20-4-2016)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 7, commi 2 e 3, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, promosso dalla Regione Veneto con ricorso notificato il 9 gennaio 2015, depositato in cancelleria il 16 gennaio 2015 ed iscritto al n. 11 del registro ricorsi 2015.

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

udito nell'udienza pubblica del 23 febbraio 2016 il Giudice relatore Daria de Pretis;

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

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.— La Regione Veneto ha impugnato diverse disposizioni del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, fra le quali l'art. 7, commi 2 e 3.

Riservata a separate pronunce la decisione dell'impugnazione delle altre disposizioni contenute nel d.l. n. 133 del 2014, vengono in rilievo in questa sede le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, commi 2 e 3, del citato decreto.

Con riferimento all'art. 7, comma 2 (che disciplina gli interventi di «mitigazione del rischio idrogeologico»), la Regione solleva due questioni di costituzionalità, entrambe fondate sul

presupposto che gli interventi in questione inciderebbero, non solo sulla materia della «tutela dell'ambiente», ma anche su quella del «governo del territorio»: da un lato, il secondo periodo di tale disposizione violerebbe il principio di leale collaborazione, in quanto non richiederebbe il coinvolgimento della Regione interessata con riferimento al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che individua gli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico; dall'altro lato, le disposizioni contenute nel quarto, quinto e sesto periodo dell'art. 7, comma 2, violerebbero l'117, terzo comma, della Costituzione in quanto sarebbero «alquanto dettagliate».

Con riferimento all'art. 7, comma 3 (che prevede la revoca, da parte del Ministro dell'ambiente, delle risorse assegnate in passato alle regioni e ad altri enti – per la realizzazione di interventi di mitigazione del rischio idrogeologico – e non utilizzate), sono enucleabili nel ricorso cinque distinte questioni di costituzionalità:

a) la prima è argomentata per relationem, avanzando «[a]naloghe censure», con implicito rinvio a quelle rivolte contro l'art. 7, comma 2;

b) con la seconda, la Regione lamenta la violazione degli artt. 3 e 97 Cost., in quanto l'art. 7, comma 3, sarebbe «manifestamente irragionevole» là dove prevede, il 12 settembre 2014, la revoca delle risorse assegnate per interventi per i quali «alla data del 30 settembre 2014 non è stato pubblicato il bando di gara o non è stato disposto l'affidamento dei lavori», revoca da disporre senza «[n]essuna verifica concreta in contraddittorio con la Regione» e senza «nessuna considerazione dell'apporto positivo dato, ex art. 53 Cost., al concorso alle spese pubbliche»; inoltre, sarebbe irragionevole, in quanto troppo breve, il termine (di «poco più di due mesi») dato all'ISPRA per gli accertamenti;

c) ancora, sarebbe violato l'art. 2 Cost., in quanto la configurazione di un «potere sostanzialmente illimitato di revoca» delle risorse assegnate alle regioni per gli interventi idrogeologici metterebbe in pericolo «i diritti inviolabili dei cittadini [...] primo fra tutti il diritto alla vita e quello alla salute»;

d) la Regione osserva poi che «[a]lla denunciata violazione dell'art. 117, comma 3, Cost. consegue de plano quella dell'art. 118 Cost.»;

e) infine, la Regione Veneto denuncia la violazione dell'art. 119 Cost., rinviando alle considerazioni svolte nel primo motivo di ricorso e rilevando che l'art. 7, comma 3, sarebbe illegittimo perché contemplerebbe «un potere sostanzialmente illimitato [...] di revoca di risorse [...] senza prevedere alcuna verifica concreta in contraddittorio con la Regione interessata e senza tenere conto dell'eventuale residuo fiscale della Regione in questione».

2.– La prima questione sollevata con riferimento all'art. 7, comma 2, è infondata, in quanto alla disposizione censurata si può attribuire un significato idoneo a renderla compatibile con il principio di leale collaborazione.

2.1.– In primo luogo va osservato che l'art. 7, comma 2, secondo periodo, prevede un atto (di individuazione degli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico ammessi al finanziamento) che effettivamente chiama in causa – come sostenuto dalla Regione ricorrente – non solo la «tutela dell'ambiente», ma anche il «governo del territorio».

Questa Corte ha già chiarito che la difesa del suolo rientra nella materia della «tutela dell'ambiente» (sentenze n. 109 del 2011, n. 341 del 2010 e n. 232 del 2009), ma ha anche ritenuto necessario, con riferimento specifico alle funzioni statali di programmazione e finanziamento degli interventi di prevenzione del rischio idrogeologico, il coinvolgimento delle regioni.

Per questa ragione ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 57, comma 1, lettera b) (che attribuisce al Presidente del Consiglio dei ministri l'approvazione del programma nazionale di intervento), e l'art. 58, comma 3, lettera a) (che attribuisce al Ministero dell'ambiente la funzione di «programmazione, finanziamento e controllo degli interventi in materia di difesa del suolo»), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), in quanto le funzioni in questione «sono tali da produrre effetti significativi sull'esercizio delle attribuzioni regionali in materia di governo del territorio», per cui «il principio di leale collaborazione impone un

coinvolgimento delle Regioni» (sentenza n. 232 del 2009, richiamata su questo punto dalla sentenza n. 341 del 2010).

È da sottolineare che la stessa legislazione statale riconosce da tempo alle regioni un ruolo importante nella materia della difesa del suolo.

Già prima della riforma del Titolo V della Costituzione, l'art. 88, comma 1, lettera b), e comma 2, 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), manteneva alla competenza degli organi statali la programmazione ed il finanziamento degli interventi di difesa del suolo, previo parere della Conferenza unificata.

Nel decreto legislativo n. 152 del 2006, l'art. 59, comma 1, lettere d) ed e), prevede la necessità del parere della Conferenza Stato-regioni «sulla ripartizione degli stanziamenti autorizzati da ciascun programma triennale tra i soggetti preposti all'attuazione delle opere e degli interventi individuati dai piani di bacino» e «sui programmi di intervento di competenza statale», e l'art. 72, comma 3, statuisce che «[i]l Comitato dei Ministri di cui all'articolo 57, sentita la Conferenza Stato-regioni, predispose lo schema di programma nazionale di intervento per il triennio e la ripartizione degli stanziamenti tra le Amministrazioni dello Stato e le regioni».

Sulla base del quadro così sintetizzato, risultante da disposizioni legislative statali e da interventi additivi di questa Corte, si può ritenere che l'art. 7, comma 2, secondo periodo, del d.l. n. 133 del 2014 non estrometta completamente le regioni dalla decisione di individuazione degli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico destinati al finanziamento.

Il criterio sistematico di interpretazione e, in particolare, il dovere di interpretazione conforme a Costituzione conducono a leggere la disposizione in esame alla luce della disciplina generale della materia e del principio costituzionale di leale collaborazione.

Questa Corte ha già dichiarato infondate questioni di costituzionalità sollevate per violazione del principio di leale collaborazione, ritenendo implicitamente già previsti i raccordi invocati dalle regioni ricorrenti, sia pure non menzionati dalle norme impugnate: ciò è avvenuto sia nella materia del finanziamento degli interventi di prevenzione del rischio idrogeologico (sentenza n. 232 del 2009, con riferimento all'approvazione della ripartizione degli stanziamenti di cui all'art. 72, comma 4, del d.lgs. n. 152 del 2006), sia in altre materie (sentenza n. 19 del 2015, riguardante il patto di stabilità, sentenza n. 278 del 2010, riguardante le centrali nucleari, sentenza n. 235 del 2010, riguardante l'utilizzo del personale scolastico, sentenza n. 451 del 2006, riguardante il Fondo per l'edilizia a canone speciale, sentenza n. 227 del 2004, riguardante il potere sostitutivo).

Precisato che il coinvolgimento delle regioni può ritenersi implicitamente richiesto anche dalla disposizione impugnata nel presente giudizio, è da aggiungere che tale coinvolgimento può assumere forme differenti, in coerenza con la natura del principio di leale collaborazione, che è «susceptibile di essere organizzato in modi diversi, per forme e intensità della pur necessaria collaborazione» (sentenza n. 308 del 2003), e «per la sua elasticità consente di aver riguardo alle peculiarità delle singole situazioni» (sentenza n. 50 del 2005).

Così, ad esempio, il raccordo con le regioni può tradursi, oltre che nell'adozione del decreto di cui all'art. 7, comma 2, secondo periodo, previo parere della Conferenza Stato-regioni (o unificata), nell'adozione dello stesso atto sulla base di proposte avanzate dalle regioni.

Questa seconda eventualità si è effettivamente verificata nella fase di attuazione della disposizione impugnata.

Il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 settembre 2015 che ha dato parziale attuazione all'art. 7, comma 2, del d.l. n. 133 del 2014, ha individuato «gli interventi di riduzione del rischio alluvionale tempestivamente cantierabili in quanto dotati di progettazione definitiva o esecutiva, con l'indicazione del finanziamento statale richiesto, che fanno parte del Piano stralcio per le aree metropolitane e le aree urbane con alto livello di popolazione esposta al rischio» (art. 1), sulla base di proposte avanzate dalle regioni.

Ciò è avvenuto in virtù di quanto previsto dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 28 maggio 2015, recante in allegato un documento intitolato «Individuazione dei criteri e delle modalità per stabilire le priorità di attribuzione delle risorse agli interventi di mitigazione del

rischio idrogeologico», il punto 2 del quale prevede che «[l]e richieste di finanziamento per interventi di mitigazione del rischio idrogeologico dovranno essere inserite nella piattaforma ReNDiS-web (Repertorio Nazionale degli interventi per la Difesa Suolo) a cura delle Regioni e province Autonome o dei soggetti dalle stesse accreditati».

Pertanto, la prima questione sollevata con riferimento all'art. 7, comma 2, è infondata nei termini appena esposti.

3.– Anche la seconda questione sollevata con riferimento allo stesso art. 7, comma 2, è infondata.

Le disposizioni contenute nel quarto, quinto e sesto periodo dell'art. 7, comma 2, sono censurate per la loro natura dettagliata, incompatibile, secondo la ricorrente, con le competenze regionali in materia di «governo del territorio».

Si tratta, tuttavia, di previsioni che riguardano specificamente gli «interventi integrati», con riferimento ai quali l'interesse ambientale assume peso prevalente rispetto alla materia «governo del territorio».

E la stessa previsione invocata nel ricorso per dimostrare l'afferenza al «governo del territorio» («Nei suddetti interventi assume priorità la delocalizzazione di edifici e di infrastrutture potenzialmente pericolosi per la pubblica incolumità») attiene, in realtà, non solo a questa materia concorrente, ma prioritariamente a quella, riservata alla competenza esclusiva statale dall'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., della «sicurezza» (sentenza n. 21 del 2010). Nel complesso, dunque, gli interessi facenti capo alle competenze esclusive statali possono ritenersi prevalenti su quelli afferenti al «governo del territorio».

4.– Si può ora passare all'esame della prima questione sollevata con riferimento all'art. 7, comma 3.

4.1.– Essa è argomentata semplicemente con un rinvio, “interno” al ricorso, alle doglianze rivolte contro l'art. 7, comma 2 («Analoghe censure [...]»).

La motivazione tramite rinvio “interno” è ammissibile (sentenze n. 68 del 2011 e n. 438 del 2008), purché sia chiara la portata della questione.

Nel caso di specie, benché la Regione non precisi quali parametri siano violati dalle norme censurate, risulta con sufficiente chiarezza che essa intende contestare la violazione del principio di leale collaborazione ed il carattere dettagliato delle norme con riferimento alla revoca delle risorse e agli accertamenti dell'ISPRA. Dunque, la censura – sia pure assai concisa – raggiunge la soglia dell'ammissibilità.

4.2.– Nel merito, la questione è infondata.

Quanto alla violazione del principio di leale collaborazione, questa Corte ha già chiarito che, in caso di revoca di risorse assegnate alle regioni e da tempo inutilizzate, le esigenze di leale collaborazione possono essere considerate recessive (sentenza n. 105 del 2007: «Né la sfera di competenze costituzionalmente garantita delle Regioni, né il principio di leale collaborazione risultano violati da una norma che prende atto dell'inattività di alcune Regioni nell'utilizzare risorse poste a loro disposizione nel bilancio dello Stato»; nello stesso senso, sentenza n. 16 del 2010).

Nel caso in esame, peraltro, va rilevato che l'art. 7, comma 3, prevede che la revoca delle risorse sia disposta «previo parere favorevole dell'Autorità di distretto territorialmente competente» e, in base all'art. 63 del d.lgs. n. 152 del 2006 (sia nel testo vigente al momento dell'entrata in vigore del d.l. n. 133 del 2014, sia nel testo attualmente vigente, come sostituito dall'art. 51 della legge 28 dicembre 2015, n. 221, recante «Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali»), la conferenza istituzionale permanente comprende «i Presidenti delle regioni e delle province autonome il cui territorio è interessato dal distretto idrografico».

Dunque, le regioni sono coinvolte nell'adozione dell'atto di revoca (sentenza n. 341 del 2010).

Quanto al carattere dettagliato delle disposizioni relative alla revoca delle risorse e all'istruttoria dell'ISPRA, la questione risulta infondata perché – anche a prescindere dalla considerazione che, in caso di concorrenza di competenze, l'intervento del legislatore statale è ammissibile (ex plurimis, sentenze n. 1 del 2016, n. 140 del 2015, n. 231 del 2005) e che, nel caso di specie, la competenza concorrente in materia di «governo del territorio» non si può certo considerare prevalente su quella esclusiva statale in materia di «tutela dell'ambiente» – l'art. 7, comma 3, primo e secondo periodo, si limita a prevedere le funzioni statali e a dettare le norme essenziali al loro svolgimento.

Dunque, non essendo contestata dalla Regione la spettanza al livello statale accentrato delle funzioni in questione, non si può negare allo Stato la possibilità di completare la scelta attributiva del potere con la cornice normativa indispensabile alla sua operatività.

5.– La seconda e la terza questione sollevate con riferimento all'art. 7, comma 3, fondate su una presunta violazione degli artt. 2, 3 e 97 Cost., sono inammissibili per insufficiente motivazione sulla ridondanza delle lamentate violazioni sulle competenze costituzionali della ricorrente.

Anche in questo caso, la Regione utilizza la tecnica del rinvio “interno” per argomentare tale ridondanza: essa, infatti, afferma la propria «piena legittimazione [...] a sollevare censure di violazione degli artt. 2, 3 e 97 Cost.», rinviando «a tutto quanto precisato a margine del primo motivo» di ricorso.

Ora, nel primo motivo la Regione si sofferma sul tema della ridondanza, affermando di essere «pienamente legittimata a denunciare la violazione degli artt. 2, 3 e 97 Cost., perché, pur trattandosi di precetti costituzionali che formalmente non attengono al riparto delle competenze legislative tra Stato e Regione, cionondimeno la loro violazione comporta, nel caso di specie, una compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite o, comunque, ridonda sul riparto di competenze legislative», e citando alcune sentenze di questa Corte.

Come è agevole riscontrare, la Regione non indica le materie di propria competenza sulle quali si rifletterebbe negativamente la violazione dei parametri esterni al Titolo V della Parte II della Costituzione.

Neppure la citazione della sentenza n. 236 del 2013 giova a motivare la ridondanza.

Per dimostrare che la violazione del parametro estraneo alla competenza si traduce in una lesione indiretta delle sue prerogative costituzionali, la Regione dovrebbe allegare che la norma statale incostituzionale incide su una determinata materia regionale (ex plurimis, sentenze n. 220 e n. 8 del 2013, n. 221 e n. 80 e n. 22 del 2012), mentre essa si limita a ricordare una precedente pronuncia di accoglimento in un caso ritenuto simile.

Si consideri inoltre che, se anche la Regione avesse meglio argomentato la ridondanza nel primo motivo di ricorso, difficilmente il rinvio a quella motivazione – contenuto nel secondo motivo – sarebbe stato idoneo a sostenere le censure di violazione degli artt. 2, 3 e 97 Cost., avanzate nei confronti dell'art. 7, comma 3, del d.l. n. 133 del 2014, data la diversità delle rispettive fattispecie.

6.– La quarta questione sollevata con riferimento all'art. 7, comma 3, è inammissibile per assoluta genericità della motivazione.

La ricorrente lamenta, senza alcun'altra precisazione, che «[a]lla denunciata violazione dell'art. 117, comma 3, Cost. consegue de plano quella dell'art. 118 Cost.». La Regione non indica quale disposizione, all'interno dell'art. 118, sarebbe violata, né illustra in alcun modo le ragioni per le quali l'art. 7, comma 3, violerebbe l'art. 118 Cost.

Questa Corte ha più volte chiarito che l'esigenza di una adeguata motivazione a fondamento della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale «si pone in termini perfino più pregnanti nei giudizi diretti rispetto a quelli incidentali», e che il ricorrente deve identificare non solo i termini delle questioni di legittimità costituzionale ma anche «le ragioni dei dubbi di legittimità costituzionale» (ex multis, sentenze n. 3 del 2016 e n. 273 del 2015).

7.– La quinta questione sollevata con riferimento all’art. 7, comma 3, è inammissibile.

Premesso che il profilo della censura relativo all’asserito mancato contraddittorio con la Regione è già stato esaminato (nel punto 4.2.), occorre qui soffermarsi sulla lamentata mancata considerazione del cosiddetto “residuo fiscale” della Regione Veneto, al quale conseguirebbe la violazione dell’art. 119 Cost.

A tale proposito la ricorrente rinvia a quanto argomentato nel primo motivo di ricorso, nel quale viene censurato l’«esorbitante residuo fiscale della Regione Veneto», che si traduce nel «‘saldo’ fra ciò che ciascuna Regione riceve in termini di spesa pubblica e il suo contributo in termini di prelievo fiscale».

In primo luogo, la questione è inammissibile per genericità, in quanto la ricorrente non spiega affatto perché l’art. 7, comma 3, avrebbe dovuto dare rilievo al “residuo fiscale”, nell’ambito di una disciplina avente lo scopo di accelerare gli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico.

Non è chiaro, cioè, perché lo Stato dovrebbe revocare le risorse (assegnate alle regioni per realizzare interventi di difesa del suolo e inutilizzate) solo qualora la regione inerte non abbia un “residuo fiscale”.

Oltre a ciò, come questa Corte ha già chiarito, il parametro del “residuo fiscale” non può essere considerato un criterio specificativo dei precetti contenuti nell’art. 119 Cost., sia perché sono controverse le modalità appropriate di calcolo del differenziale tra risorse fiscalmente acquisite e loro reimpiego negli ambiti territoriali di provenienza, sia perché «l’assoluto equilibrio tra prelievo fiscale ed impiego di quest’ultimo sul territorio di provenienza non è un principio espresso dalla disposizione costituzionale invocata» (sentenza n. 69 del 2016).

Da quanto considerato deriva, dunque, l’inammissibilità della questione per l’assoluta inconferenza del parametro richiamato dalla ricorrente.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso indicato in epigrafe;

1) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell’art. 7, comma 2, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l’apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l’emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, sollevata, in riferimento al principio di leale collaborazione, dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 7, comma 2, del d.l. n. 133 del 2014, sollevata, in riferimento all’art. 117, terzo comma, della Costituzione, dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 7, comma 3, del d.l. n. 133 del 2014, sollevate, in riferimento al principio di leale collaborazione e all’art. 117, terzo comma, Cost., dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 7, comma 3, del d.l. n. 133 del 2014, sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3, 97, 118 e 119 Cost., dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe.

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

Marta CARTABIA, Presidente
Daria de PRETIS, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 13 aprile 2016.

Sentenza :23 marzo 2016, n. 90

Materia: ordinamento civile

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

Limiti violati: artt. 42, terzo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali («CEDU»), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848

Ricorrente: Corte d'appello di Trento

Oggetto: art. 8, comma 3, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 15 aprile 1991, n. 10 (Espropriazioni per causa di pubblica utilità per tutte le materie di competenza provinciale), come sostituito dall'art. 38, comma 7, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 10 giugno 2008, n. 4 (Modifiche di leggi provinciali in vari settori e altre disposizioni)

Esito: non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, della l. Provincia autonoma di Bolzano 10/1991, come sostituito dall'art. 38, comma 7, della l. della Provincia autonoma di Bolzano 4/2008

Estensore: Francesca Casalotti

Sintesi:

La Corte d'appello di Trento dubita della legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 10/1991 15 aprile 1991, n. 10 (Espropriazioni per causa di pubblica utilità per tutte le materie di competenza provinciale), come sostituito dall'art. 38, comma 7, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 10 giugno 2008, n. 4 (Modifiche di leggi provinciali in vari settori e altre disposizioni), in riferimento agli artt. 42, terzo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali «CEDU», firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848.

La questione ha origine in un giudizio di opposizione alla stima dell'indennità espropriativa, promosso da una società privata davanti alla Corte d'appello di Trento, sezione distaccata di Bolzano, in relazione ad una vicenda espropriativa relativa ad un'area di 26.824 mq di proprietà della società stessa, volta alla realizzazione da parte del Comune di Bolzano delle opere di risanamento di una ex discarica.

Tale giudizio, a seguito della cassazione con rinvio della sentenza della Corte d'appello di Trento, sezione distaccata di Bolzano, veniva riassunto davanti alla Corte d'appello di Trento, tenuta a rideterminare l'indennità in base alla disposizione dichiarata applicabile dalla Corte di cassazione, cioè all'art. 8, comma 3, della l. p. 10/1991, come sostituito dall'art. 38, comma 7, della l.p. 4/2008, secondo il quale «[1] indennità d'espropriazione per le aree non edificabili consiste nel giusto prezzo da attribuire, entro i valori minimi e massimi stabiliti dalla Commissione di cui all'articolo 11, all'area quale terreno agricolo considerato libero da vincoli di contratti agrari, secondo il tipo di coltura in atto al momento dell'emanazione del decreto di cui all'articolo 5» (cioè del decreto che determina l'indennità di esproprio).

In particolare, il giudice rimettente ha sollevato la questione della conformità di tale norma ai parametri sopra indicati in quanto contemplerebbe un criterio di determinazione dell'indennità di

esproprio, per le aree non edificabili, «*del tutto simile*» a quello del valore agricolo medio, utilizzato da due disposizioni legislative già censurate da questa Corte: l'art. 5-bis, comma 4, del d.l. 222/1992 (Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica), e l'art. 13 della l.p. 6/1993 (Norme sulla espropriazione per pubblica utilità), dichiarati costituzionalmente illegittimi, rispettivamente, con le sentenze n. 181 del 2011 e n. 187 del 2014.

In sostanza, ad avviso del remittente, la norma censurata violerebbe gli artt. 42, terzo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, in quanto il criterio di determinazione dell'indennità espropriativa da esso previsto prescinderebbe dal valore effettivo del bene espropriato e non terrebbe conto delle sue caratteristiche specifiche.

In altre parole, tale criterio sarebbe slegato dal valore di mercato del bene ablato, secondo la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, e non «*rispondente all'esigenza di garantire un serio ristoro più volte espressa dalla giurisprudenza costituzionale*».

Il giudice delle leggi - dopo aver verificato che la norma censurata dal giudice rimettente era ancora vigente ma che dopo le modifiche della l.p. 9/2009 si trovava nell'art. 7-quater della medesima legge, dichiara la questione non fondata.

Ad avviso della Corte, infatti, la norma censurata si differenzia dalle disposizioni legislative già dichiarate costituzionalmente illegittime dalla Corte in quanto queste ultime prevedevano un criterio di determinazione dell'indennità (il «*valore agricolo medio*» definito ogni anno in base alla zona agraria e al tipo di coltura) automatico ed astratto e quindi slegato dalle caratteristiche specifiche del terreno e che, dunque, poteva essere privo di un ragionevole legame con il valore di mercato.

L'art. 8, comma 3, l.p. 10/1991 prevede, invece, un'indennità che «*consiste nel giusto prezzo*» da individuare «*entro i valori minimi e massimi*» stabiliti dalla commissione provinciale estimatrice.

La Corte specifica che l'espressione «*giusto prezzo*» trova i propri precedenti nell'art. 39 della legge 25 giugno 1865, n. 2359 (Espropriazioni per causa di utilità pubblica), che utilizza la stessa espressione e nella «*giusta indennità*» di cui all'art. 834 del codice civile, evocando l'idea di un corrispettivo commisurato al valore effettivo del bene espropriato.

Il margine di apprezzamento conferito al soggetto competente a determinare l'indennità deve essere dunque esercitato avendo come riferimento le caratteristiche effettive del bene espropriando.

Anche al di là del significato intrinseco dell'espressione giusto prezzo, il riferimento alle caratteristiche effettive del bene nella quantificazione dell'indennità si desume con chiarezza dall'analisi sistematica della l.p. 10/1991 e in particolare degli artt. 7-bis e 11, che prevedono che l'indennità di espropriazione è determinata sulla base delle caratteristiche del bene al momento dell'emanazione del decreto di cui all'articolo 5 [...].

Analogamente anche lo stesso art. 11, nel momento in cui individua i valori agricoli minimi e massimi entro i quali l'indennità deve essere determinata, fa riferimento a elementi diversi dal tipo di coltura, cioè alle altre caratteristiche del terreno.

Sulla base di quanto esposto, la Corte ritiene che l'art. 8, comma 3, della l.p. 10/1991 sia formulato in modo impreciso e che il criterio di determinazione dell'indennità debba essere integrato secondo la lettura sistemica della legge con altri, che incidono specificamente sul valore intrinseco del bene, quali, ad esempio, la sua specifica posizione o la sua esposizione.

La Corte richiama poi la propria giurisprudenza sul punto sottolineando che «*l'indennizzo assicurato all'espropriato dall'art. 42, terzo comma, Cost., se non deve costituire una integrale riparazione per la perdita subita – in quanto occorre coordinare il diritto del privato con l'interesse generale che l'espropriazione mira a realizzare – non può essere, tuttavia, fissato in una misura irrisoria o meramente simbolica, ma deve rappresentare un serio ristoro*» (ex multis, sentenza n. 181 del 2011, ribadita dalla sentenza n. 187 del 2014), sulla base del «*valore del bene in relazione alle sue caratteristiche essenziali, fatte palesi dalla potenziale utilizzazione economica di esso, secondo legge*» (sentenza n. 5 del 1980).

Esclusa, dunque, la necessaria coincidenza tra valore di mercato e indennità espropriativa, resta fermo che «*il punto di riferimento per determinare l'indennità di espropriazione deve essere il valore di mercato (o venale) del bene ablato*» (sentenza n. 348 del 2007; si vedano anche le sentenze n. 216 del 1990 e n. 231 del 1984), in modo da assicurare un ristoro economico che abbia un «ragionevole legame» con tale valore (sentenza n. 338 del 2011).

Analoghi principi sono stati ribaditi anche dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, nell'interpretazione dell'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, che garantisce a ogni persona fisica e giuridica la protezione della proprietà.

Secondo la Corte europea, la citata previsione convenzionale, pur non garantendo il diritto a un pieno indennizzo in tutte le circostanze – dato che legittimi obiettivi di “pubblica utilità” possono esigere un rimborso inferiore al pieno valore venale (da ultimo, sentenza 14 aprile 2015, Chinnici contro Italia) –, impone che le modalità di indennizzo previste dalla legislazione interna consentano la corresponsione «*di una somma ragionevolmente correlata al valore del bene*», senza la quale «*una privazione di proprietà costituisce normalmente una sproporzionata interferenza*» (Grande Camera, sentenza 29 marzo 2006, Scordino contro Italia, poi ribadita, ad esempio, dalle sentenze Chinnici contro Italia, citata, 6 novembre 2014, Azzopardi contro Malta e 23 settembre 2014, Valle Pierimpié società agricola s.p.a. contro Italia).

L'art. 8, comma 3, della l.p. 10/1991, in virtù del suo contenuto e del collegamento sistematico con gli artt. 7-bis e 11, comma 4, della medesima legge (nel testo modificato dalla legge provinciale n. 4 del 2008, applicabile nel giudizio a quo), impone all'organo competente a determinare l'indennità di esproprio di tenere in adeguata considerazione, nella sua quantificazione, le caratteristiche effettive dell'area da espropriare e, dunque, il suo effettivo valore di mercato con conseguente dichiarazione di non fondatezza della questione di legittimità costituzionale.

Espropriazione per pubblica utilità' - Criteri di determinazione dell'indennità' di esproprio per i suoli agricoli e per i suoli non edificabili. - Legge della Provincia autonoma di Bolzano 15 aprile 1991, n. 10 (Espropriazioni per causa di pubblica utilità' per tutte le materie di competenza provinciale), art. 8, comma 3, come sostituito dall'art. 38, comma 7, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 10 giugno 2008, n. 4 (Modifiche di leggi provinciali in vari settori e altre disposizioni). - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.17 del 27-4-2016)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 15 aprile 1991, n. 10 (Espropriazioni per causa di pubblica utilità per tutte le materie di competenza provinciale), come sostituito dall'art. 38, comma 7, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 10 giugno 2008, n. 4 (Modifiche di leggi provinciali in vari settori e altre disposizioni), promosso dalla Corte d'appello di Trento nel procedimento vertente tra Weingut Schloss Sigmundskron K.G. e il Comune di Bolzano ed altri, con ordinanza del 31 marzo 2015, iscritta al n. 102 del registro ordinanze 2015 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 22, prima serie speciale, dell'anno 2015.

Udito nella camera di consiglio del 23 marzo 2016 il Giudice relatore Daria de Pretis.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– La Corte d’appello di Trento dubita della legittimità costituzionale dell’art. 8, comma 3, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 15 aprile 1991, n. 10 (Espropriazioni per causa di pubblica utilità per tutte le materie di competenza provinciale), come sostituito dall’art. 38, comma 7, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 10 giugno 2008, n. 4 (Modifiche di leggi provinciali in vari settori e altre disposizioni), in riferimento agli artt. 42, terzo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest’ultimo in relazione all’art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali (d’ora in avanti «CEDU»), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848.

La questione ha origine in un giudizio di opposizione alla stima dell’indennità espropriativa, promosso dalla Weingut Schloss Sigmundskron sas davanti alla Corte d’appello di Trento, sezione distaccata di Bolzano, in relazione ad una vicenda espropriativa – riguardante un’area di 26.824 mq di proprietà della società stessa – volta alla «realizzazione da parte del Comune di Bolzano delle opere di risanamento dell’ex discarica di Castel Firmiano».

Tale giudizio, a seguito della cassazione con rinvio della sentenza della Corte d’appello di Trento, sezione distaccata di Bolzano, veniva riassunto davanti alla Corte d’appello di Trento, tenuta a rideterminare l’indennità in base alla disposizione dichiarata applicabile dalla Corte di cassazione, cioè all’art. 8, comma 3, della legge provinciale n. 10 del 1991, come sostituito dall’art. 38, comma 7, della legge provinciale n. 4 del 2008, secondo il quale «[l]’indennità d’espropriazione per le aree non edificabili consiste nel giusto prezzo da attribuire, entro i valori minimi e massimi stabiliti dalla Commissione di cui all’articolo 11, all’area quale terreno agricolo considerato libero da vincoli di contratti agrari, secondo il tipo di coltura in atto al momento dell’emanazione del decreto di cui all’articolo 5» (cioè del decreto che determina l’indennità di esproprio).

Il giudice rimettente dubita della conformità di tale norma ai parametri sopra indicati in quanto contemplerebbe un criterio di determinazione dell’indennità di esproprio, per le aree non edificabili, «del tutto simile» a quello del valore agricolo medio, utilizzato da due disposizioni legislative già censurate da questa Corte: l’art. 5-bis, comma 4, del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333 (Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 8 agosto 1992, n. 359, in combinato disposto con l’art. 16, commi quinto e sesto, della legge 22 ottobre 1971, n. 865 (Programmi e coordinamento dell’edilizia residenziale pubblica; norme sulla espropriazione per pubblica utilità; modifiche ed integrazioni alle leggi 17 agosto 1942, n. 1150; 18 aprile 1962, n. 167; 29 settembre 1964, n. 847; ed autorizzazione di spesa per interventi straordinari nel settore dell’edilizia residenziale, agevolata e convenzionata), e l’art. 13 della legge della Provincia autonoma di Trento 19 febbraio 1993, n. 6 (Norme sulla espropriazione per pubblica utilità), dichiarati costituzionalmente illegittimi, rispettivamente, con le sentenze n. 181 del 2011 e n. 187 del 2014.

Dunque, l’art. 8, comma 3, della legge provinciale n. 10 del 1991 violerebbe gli artt. 42, terzo comma, e 117, primo comma, Cost., quest’ultimo in relazione all’art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, in quanto il criterio di determinazione dell’indennità espropriativa da esso previsto prescinderebbe dal valore effettivo del bene espropriato e non terrebbe conto delle sue caratteristiche specifiche; in altre parole, tale criterio sarebbe «elusivo del legame che l’indennità deve avere con il valore di mercato del bene ablato», secondo la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo, e non «rispondente all’esigenza di garantire un serio ristoro più volte espressa dalla giurisprudenza costituzionale».

2.– In via preliminare, occorre precisare che la norma censurata dal giudice rimettente è ancora vigente ma non si trova, attualmente, nell’art. 8, comma 3, della legge provinciale n. 10 del 1991, bensì nell’art. 7-quater della medesima legge, a seguito delle modifiche recate ad essa dalla legge provinciale 13 novembre 2009, n. 9 (Norme in materia di espropriazione ed altre disposizioni): la disposizione oggetto del presente giudizio, dunque, è rimasta inalterata nel suo contenuto, ma ne è mutata la collocazione.

Avuto riguardo alla disposizione applicabile nel giudizio a quo, lo scrutinio di questa Corte verterà sul citato art. 8, comma 3.

3.– La questione di legittimità costituzionale non è fondata.

L'art. 8, comma 3, della legge provinciale n. 10 del 1991 si differenzia dalle disposizioni legislative dichiarate costituzionalmente illegittime dalle sentenze n. 181 del 2011 e n. 187 del 2014.

In queste pronunce, è stato censurato il carattere astratto del criterio di determinazione dell'indennità, corrispondente ad un «valore agricolo medio» definito ogni anno in base a due elementi: la zona agraria e il tipo di coltura.

L'automaticità e l'astrattezza del meccanismo di quantificazione previsto da quelle norme conducevano a determinare un'indennità che non teneva conto delle caratteristiche specifiche del terreno e che, dunque, poteva essere priva di un ragionevole legame con il valore di mercato.

La norma contestata dalla Corte d'appello di Trento prevede, invece, un'indennità che «consiste nel giusto prezzo» da individuare «entro i valori minimi e massimi» stabiliti dalla commissione provinciale estimatrice.

L'espressione «giusto prezzo» trova i propri precedenti nel «giusto prezzo» previsto all'art. 39 della legge 25 giugno 1865, n. 2359 (Espropriazioni per causa di utilità pubblica) e nella «giusta indennità» di cui all'art. 834 del codice civile, ed evoca l'idea di un corrispettivo commisurato al valore effettivo del bene espropriato; dunque, essa conferisce all'organo competente alla determinazione dell'indennità un margine di apprezzamento, che va esercitato avendo come riferimento le caratteristiche effettive del bene espropriando.

Lo stesso criterio del «giusto prezzo», già presente nell'art. 12 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 20 agosto 1972, n. 15 (Legge di riforma dell'edilizia abitativa), del resto, fu attuato in sede amministrativa con la deliberazione della Giunta provinciale 12 agosto 1975, n. 4074, che indicava valori assai articolati a seconda delle distinte qualità dei terreni, al fine di arrivare alla determinazione del «prezzo agricolo di mercato».

Anche al di là del significato intrinseco dell'espressione «giusto prezzo» – e della stessa necessità di una sua interpretazione conforme ai principi sanciti da questa Corte e dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (sentenze di questa Corte n. 181 del 2011 e n. 355 del 1985 e della Corte di cassazione, sezione prima civile, 6 settembre 2004, n. 17958, e 1° luglio 2004, n. 12033), sui quali si tornerà in seguito – il riferimento alle caratteristiche effettive del bene nella quantificazione dell'indennità si desume con chiarezza dall'analisi sistematica della legge provinciale n. 10 del 1991, e segnatamente dai suoi artt. 7-bis e 11.

L'art. 7-bis (nel testo vigente a seguito della legge provinciale n. 4 del 2008, applicabile nel giudizio a quo) prevede che, «[s]alvi gli specifici criteri previsti dalla legge, l'indennità di espropriazione è determinata sulla base delle caratteristiche del bene al momento dell'emanazione del decreto di cui all'articolo 5 [...]».

Il comma 4 dell'art. 11 della legge provinciale n. 10 del 1991, a sua volta, stabilisce che «[l]a commissione provinciale, entro il 31 dicembre di ogni anno, provvede per l'anno successivo alla ripartizione del territorio provinciale in zone agricole omogenee, ed alla determinazione dei valori agricoli minimi e massimi per ciascuna coltura in relazione alle singole zone agrarie, seguendo i criteri stabiliti dalla Giunta provinciale con proprio regolamento» (che, al momento, non è stato adottato).

Così come, dunque, in base al citato art. 7-bis la considerazione delle caratteristiche effettive dello specifico terreno da espropriare si impone all'organo competente a determinare l'indennità, allo stesso modo le possibili diverse caratteristiche delle aree devono essere considerate dalla commissione provinciale estimatrice prevista al citato art. 11, nel momento in cui individua i «valori agricoli minimi e massimi» entro i quali l'indennità stessa dovrà essere determinata.

Infatti, poiché i valori agricoli variano tra un minimo e un massimo per aree situate nella stessa zona e oggetto della stessa coltura, ciò significa che la commissione dovrà dare rilievo a elementi diversi dal tipo di coltura, cioè alle altre caratteristiche del terreno.

Essendo poi, l'organo amministrativo competente, tenuto a determinare l'indennità sulla base dei valori fissati dalla commissione, il modo in cui tali valori sono strutturati (quale risulta sulla base del citato art. 11, comma 4) concorre a dimostrare la differenza tra il criterio utilizzato dalla disposizione oggetto del presente giudizio rispetto a quello contenuto nelle disposizioni richiamate dal giudice a quo e censurate dalle sentenze n. 181 del 2011 e n. 187 del 2014, e segnatamente il fatto che la prima, a differenza delle seconde, impone di tenere conto delle concrete e differenziate caratteristiche dello specifico bene espropriando.

Alla luce di queste considerazioni, si può ritenere che l'art. 8, comma 3, della legge provinciale n. 10 del 1991, là dove stabilisce che «[l]'indennità d'espropriazione per le aree non edificabili consiste nel giusto prezzo da attribuire [...] all'area [...] secondo il tipo di coltura in atto al momento dell'emanazione del decreto di cui all'articolo 5», sia formulato in modo impreciso, giacché, in realtà, dalla lettura sistematica della normativa in cui la disposizione si inserisce emerge che il «tipo di coltura» è solo uno dei caratteri del terreno che devono essere presi in considerazione nella determinazione dell'indennità e che ad esso se ne devono ritenere aggiunti altri, che incidono specificamente sul valore intrinseco del bene, quali, ad esempio, la sua specifica posizione o la sua esposizione.

4.– Quanto fin qui esposto dimostra l'infondatezza dell'assunto posto a base dell'ordinanza di rimessione (la corrispondenza tra l'art. 8, comma 3, della legge provinciale n. 10 del 1991 e le disposizioni legislative dichiarate costituzionalmente illegittime dalle sentenze n. 181 del 2011 e n. 187 del 2014) e delle conseguenze che ne vengono tratte (che la norma censurata prescriva un criterio automatico e astratto di determinazione dell'indennità di esproprio delle aree non edificabili), e conduce a negare la difformità tra il criterio di determinazione dell'indennità utilizzato dal citato art. 8, comma 3, e i parametri costituzionali invocati dal giudice rimettente.

Questa Corte ha più volte precisato che «l'indennizzo assicurato all'espropriato dall'art. 42, terzo comma, Cost., se non deve costituire una integrale riparazione per la perdita subita – in quanto occorre coordinare il diritto del privato con l'interesse generale che l'espropriazione mira a realizzare – non può essere, tuttavia, fissato in una misura irrisoria o meramente simbolica, ma deve rappresentare un serio ristoro» (ex multis, sentenza n. 181 del 2011, ribadita dalla sentenza n. 187 del 2014), sulla base del «valore del bene in relazione alle sue caratteristiche essenziali, fatte palesi dalla potenziale utilizzazione economica di esso, secondo legge» (sentenza n. 5 del 1980).

Esclusa, dunque, la necessaria coincidenza tra valore di mercato e indennità espropriativa, resta fermo che «il punto di riferimento per determinare l'indennità di espropriazione deve essere il valore di mercato (o venale) del bene ablato» (sentenza n. 348 del 2007; si vedano anche le sentenze n. 216 del 1990 e n. 231 del 1984), in modo da assicurare un ristoro economico che abbia un «ragionevole legame» con tale valore (sentenza n. 338 del 2011).

Analoghi principi sono stati fissati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, nell'interpretazione dell'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, che garantisce a ogni persona fisica e giuridica la protezione della proprietà.

Secondo la Corte europea, la citata previsione convenzionale, pur non garantendo il diritto a un pieno indennizzo in tutte le circostanze – «poiché legittimi obiettivi di “pubblica utilità” possono esigere un rimborso inferiore al pieno valore venale» (da ultimo, sentenza 14 aprile 2015, Chinnici contro Italia) –, impone che le modalità di indennizzo previste dalla legislazione interna consentano la corresponsione «di una somma ragionevolmente correlata al valore del bene», senza la quale «una privazione di proprietà costituisce normalmente una sproporzionata interferenza» (Grande Camera, sentenza 29 marzo 2006, Scordino contro Italia, poi ribadita, ad esempio, dalle sentenze Chinnici contro Italia, citata, 6 novembre 2014, Azzopardi contro Malta e 23 settembre 2014, Valle Pierimpié società agricola s.p.a. contro Italia).

L'art. 8, comma 3, della legge provinciale n. 10 del 1991, in virtù del suo contenuto e del collegamento sistematico con gli artt. 7-bis e 11, comma 4, della medesima legge (nel testo modificato dalla legge provinciale n. 4 del 2008, applicabile nel giudizio a quo), impone all'organo competente a determinare l'indennità di esproprio di tenere in adeguata considerazione, nella sua

quantificazione, le caratteristiche effettive dell'area da espropriare e, dunque, il suo effettivo valore di mercato.

La norma oggetto del presente giudizio, dunque, non disattende i criteri fissati da questa Corte e dalla Corte europea dei diritti dell'uomo e non può essere contestata invocando, come fa il giudice rimettente, la sentenza di questa Corte n. 181 del 2011.

Al contrario, tale pronuncia avvalorava semmai un esito di infondatezza della presente questione, in quanto in essa questa Corte, mentre ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della normativa censurata e, in via consequenziale, dell'art. 40, commi 2 e 3, del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità), poiché anche tali disposizioni utilizzavano il criterio del «valore agricolo medio» per la determinazione dell'indennità di esproprio delle aree non edificabili, ha deciso di non estendere la declaratoria all'art. 40, comma 1, che «concerne l'esproprio di un'area non edificabile ma coltivata [...] e stabilisce che l'indennità definitiva è determinata in base al criterio del valore agricolo», proprio in considerazione del fatto che «[l]a mancata previsione del valore agricolo medio e il riferimento alle colture effettivamente praticate sul fondo consentono una interpretazione della norma costituzionalmente orientata, peraltro demandata ai giudici ordinari» (sentenza n. 181 del 2011).

Queste conclusioni non escludono che, a seconda del contenuto concreto delle tabelle recanti i «valori minimi e massimi», l'organo amministrativo (da esse vincolato) possa trovarsi nella situazione di dover determinare un'indennità di esproprio che si discosti, in misura maggiore o minore, dal valore di mercato dell'area e che, in ipotesi, potrebbe non garantire un «serio ristoro» all'espropriato.

Questa eventualità, tuttavia, non è da imputare a un vizio di costituzionalità della legge che definisce il meccanismo di quantificazione dell'indennità, ma, nell'ipotesi, a vizi nella formazione delle tabelle da parte della commissione, vizi che potrebbero essere sindacati nel giudizio di opposizione alla stima, ai fini di un'eventuale disapplicazione dell'atto amministrativo di approvazione delle tabelle che ne risultasse inficiato (sentenze n. 261 del 1997, n. 1165 e n. 530 del 1988; inoltre sentenze della Corte di cassazione, prima sezione civile, 28 luglio 2010, n. 17679; sezioni unite civili, 28 ottobre 2009, n. 22753; prima sezione civile, 18 maggio 2005, n. 10424).

Si può osservare, al riguardo, che la precedente disciplina legislativa della Provincia autonoma di Bolzano (art. 12, primo comma, della citata legge provinciale n. 15 del 1972, come sostituito dall'art. 5 della legge provinciale 22 maggio 1978, n. 23, recante «Modifiche alla legge provinciale 20 agosto 1972, n. 15, e successive modifiche, sulla riforma dell'edilizia abitativa ed all'ordinamento urbanistico provinciale»), corrispondente a quella oggetto del presente giudizio, era stata sottoposta all'esame di questa Corte in quanto le tabelle recanti i valori minimi e massimi erano considerate vincolanti anche per il giudice.

La Corte censurò tale carattere vincolante delle tabelle, osservando che «[i]l giudice, [...] se costretto a non discostarsi dai parametri fissati dall'organo della pubblica amministrazione, ove questi non corrispondano a quel concetto di “serio ristoro” elaborato dalla giurisprudenza di questa Corte, sarebbe impossibilitato a ripristinare la legittimità di quei valori, lasciando così senza riparo l'offesa al principio di cui al terzo comma dell'art. 42 Cost.» (sentenza n. 530 del 1988).

Dalla pronuncia risulta che, per riparare alla violazione, la quantificazione di un indennizzo equivalente a un «serio ristoro» deve poter essere garantita anche nel caso in cui le tabelle fissate dalla commissione non lo consentano, mediante la loro disapplicazione da parte del giudice.

In conclusione, l'art. 8, comma 3, della legge provinciale n. 10 del 1991 non si pone in contrasto con gli artt. 42, terzo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 15 aprile 1991, n. 10 (Espropriazioni per causa di pubblica utilità per tutte le materie di competenza provinciale), come sostituito dall'art. 38, comma 7, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 10 giugno 2008, n. 4 (Modifiche di leggi provinciali in vari settori e altre disposizioni), sollevata, in riferimento agli artt. 42, terzo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, dalla Corte d'appello di Trento, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

Giorgio LATTANZI, Presidente
Daria de PRETIS, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 22 aprile 2016.

Sentenza: 19 aprile 2016, n. 101

Materia: tutela dell'ambiente, tutela della concorrenza.

Parametri invocati: artt. 3, 117, commi primo, secondo, lettere e) ed s), e terzo, 120 della Costituzione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: artt. 1, comma 1, lettera a), e 6, comma 1, lettere a), c) ed f) della l.r. Lombardia 30 dicembre 2014, n. 35 “Disposizioni per l'attuazione della programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell'articolo 9-ter della legge regionale 31 marzo 1978, n. 34 (Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione) – Collegato 2015”.

Esito: 1) illegittimità costituzionale dell'art. 14, commi 3-bis e 3-ter, ultimo periodo, della l.r. 26/2003, aggiunti dall'art. 6, comma 1, lettera a), della l.r. 35/2014;

2) non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, lettera c), della l.r. 35/2014 – nel testo modificato dall'art. 8, comma 13, lettera s), della l.r. 22/2015;

3) estinzione del giudizio relativamente alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera a), della l.r. 35/2014;

4) cessazione della materia del contendere in relazione alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, lettera f), della l.r. 35/2014.

Estensore: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

La pronuncia della Corte costituzionale ha avuto ad oggetto le sole questioni relative alle disposizioni di cui alle lett. a) e c) del comma 1 dell'art. 6 della l.r. 35/2014, in quanto il ricorrente ha rinunciato alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera a), della l.r. 35/2014, a seguito della sopravvenuta modifica, ritenuta soddisfacente, di questa norma ad opera dell'art. 4, comma 1, lettera a), della l.r. 20/2015 (Legge di semplificazione 2015 – Ambiti istituzionale ed economico) e la Regione Lombardia ha accettato la rinuncia. Inoltre, la disposizione di cui alla lettera f) del comma 1 dell'art. 6 della legge in esame, nelle more del giudizio, è stata a sua volta “soppressa” ad opera dell'art. 8, comma 5, lettera b), della l.r. 22/2015 (Assestamento al bilancio 2015/2017 – I provvedimenti di variazione con modifiche di leggi regionali), determinando la cessazione della materia del contendere.

L'art. 6, comma 1, lettera a), della legge impugnata modifica, integrandolo, l'art. 14 della l.r. 26/2003 (Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale).

Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche) inserendo il comma 3-bis che prevede: “Ai fini dell'applicazione di quanto previsto dall'articolo 35, comma 6, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive) convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, nel rispetto della programmazione regionale dei flussi dei rifiuti urbani, nonché dell'obiettivo di autosufficienza per il recupero e smaltimento degli stessi sul territorio regionale, con il termine “rifiuti urbani prodotti nel territorio regionale” si intendono anche i rifiuti decadenti dal trattamento dei rifiuti urbani”.

Il successivo comma 3-ter prevede che “Il contributo previsto dall'articolo 35, comma 7, del d.l. 133/2014, convertito dalla L. 164 del 2014, è determinato nella misura di 20,00 euro per ogni

tonnellata di rifiuto urbano indifferenziato (codice CER 200301) di provenienza extraregionale, trattato in impianti di recupero energetico. Il trattamento è da attuarsi previo accordo tra le regioni interessate».

La Corte ha ritenuto fondata la questione di legittimità sollevata in relazione alla lettera a) del comma 1 dell'articolo 6 della l.r. 35/2014, ribadendo che la disciplina dei rifiuti rientra, come da essa affermato in altri casi, nella materia della "tutela dell'ambiente" (ex plurimis, sentenze n. 180, n. 149 e n. 58 del 2015, n. 70 del 2014, n. 69 del 2011, n. 373 e n. 127 del 2010). In particolare, l'ampliamento (anche se solo ai fini dell'applicazione di quanto disposto dall'art. 35 del d.l. 133/2014, convertito, con modificazioni, dalla l. 164/2014) della nozione di "rifiuti urbani prodotti nel territorio regionale", mediante la riconduzione ad essi di tutti i rifiuti decadenti dal trattamento dei rifiuti urbani, ha comportato il contrasto della disposizione in esame con la disciplina nazionale di riferimento, prevista dal dlgs. 152/2006 (Norme in materia ambientale) la quale stabilisce che "i rifiuti derivanti dalla attività di recupero e smaltimento di rifiuti" debbano venir ricompresi nella categoria dei "rifiuti speciali" (art. 184, comma 3, lettera g).

A giudizio della Corte, anche il "previo accordo tra le regioni interessate" in tema di trattamento dei rifiuti destinati al recupero energetico, di cui al menzionato comma 3-ter dell'art. 14 della l.r. 26/2003, viola sia l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. (introducendo un elemento innovativo in una fattispecie già compiutamente regolata dal legislatore statale) sia l'art. 120 Cost., per l'ostacolo, che ne deriva, alla libera circolazione di cose tra le Regioni. Ciò comporta la illegittimità costituzionale, anche per tal profilo, della disposizione regionale scrutinata.

Per quanto concerne invece la lettera c) del comma 1 dell'art. 6 della l.r. 35/2014, essa dispone che "La Giunta regionale, al fine di garantire la continuità della produzione elettrica e in considerazione dei tempi necessari [...] per espletare le procedure di gara, può consentire, per le sole concessioni in scadenza entro il 31 dicembre 2017, la prosecuzione temporanea, da parte del concessionario uscente, dell'esercizio degli impianti di grande derivazione a uso idroelettrico per il tempo strettamente necessario al completamento delle procedure di assegnazione e comunque per un periodo non superiore a cinque anni, come previsto dall'articolo 12, comma 1, del D.lgs. 79/1999 [Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica]". Secondo la difesa dello Stato, tale disposizione violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost. che attribuisce allo Stato la potestà di determinare i principi fondamentali in materia di "produzione, trasporto e distribuzione nazionale di energia", "nella parte in cui attribuisce ad un organo regionale la potestà discrezionale di far proseguire l'esercizio di una concessione oltre la sua originaria scadenza".

A suo giudizio, inoltre, essa violerebbe la competenza esclusiva statale in materia di "tutela della concorrenza", di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., "atteso che la prosecuzione di concessioni in essere è suscettibile di alterare i principi del libero mercato e si pone in contrasto con il d.lgs. n. 79 del 1999 [...], il quale costituisce a sua volta attuazione di norme comunitarie e, in particolare, della direttiva 96/92/CE, ciò che implica che le previsioni contenute nella legge impugnata finiscano per integrare anche una violazione del primo comma dell'art. 117 Cost.", che impone alle Regioni di esercitare la potestà legislativa anche nel rispetto dei vincoli comunitari.

La disposizione in esame è stata, nelle more, modificata dall'art.8, comma 13, lettera s), della l.r. 22/2015 che ha sostituito l'art. 53-bis, comma 4, della l.r. 26/2003, che l'art. 6, comma 1, lettera c), qui impugnato, aveva già sostituito.

La differenza tra le due disposizioni risiede nel fatto che, nel testo riformulato, la data del 31 dicembre 2017 non rileva più come termine di scadenza delle concessioni, delle quali può essere consentita la prosecuzione temporanea "per un periodo non superiore a cinque anni", bensì come termine "non oltre" il quale può essere consentita una siffatta prosecuzione "per le sole concessioni in scadenza".

La Corte, in linea con la sua giurisprudenza (sentenze n. 167 del 2013 e n. 198 del 2012) e in considerazione del fatto che la resistente ha attestato che la norma precedente non ha avuto applicazione, ha disposto il trasferimento della questione sulla nuova norma, quale appunto

risultante dalla sostituzione di cui sopra. Essa ha rilevato che la nuova disciplina risulta “sostanzialmente omogenea” rispetto alla disciplina sostituita e quindi non soddisfacente.

Nel merito ha giudicato la questione non fondata. Innanzitutto, ha escluso la violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost. e, in particolare, dei principi fondamentali della materia di cui al d.lgs. 79/1999 in quanto tale atto, al comma 1 dell’art. 12, prevede che, per le concessioni idroelettriche scadenti entro il 31 dicembre 2017, la gara di evidenza pubblica per la nuova concessione possa essere differita ed indetta “entro due anni dalla data di entrata in vigore del [l’emanando] decreto [del Ministero dell’ambiente] di cui al comma 2”.

Inoltre, il successivo comma 8-bis del medesimo art. 12, prevede che “Qualora alla data di scadenza di una concessione non sia ancora concluso il procedimento per l’individuazione del nuovo concessionario, il concessionario uscente proseguirà la gestione della derivazione, fino al subentro dell’aggiudicatario della gara, alle stesse condizioni stabilite dalle normative e dal disciplinare di concessione vigenti”.

A suo giudizio, pertanto, la Regione non ha deviato dal binario fissato dal legislatore statale, al quale si è invece sostanzialmente attenuta.

La Corte, inoltre, ha escluso la violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Infatti, se è vero che la disciplina della procedura ad evidenza pubblica relativa alla tempistica delle gare ed al contenuto dei bandi nonché all’onerosità delle concessioni messe a gara nel settore idroelettrico, rientra nella materia della “tutela della concorrenza”, di competenza legislativa esclusiva statale, in quanto volta a garantire e promuovere la concorrenza in modo uniforme sull’intero territorio statale (per tutte, sentenza n. 28 del 2014), è anche vero che la perseguibilità (temporalmente circoscritta) della gestione di derivazione d’acqua oggetto di concessione scaduta (consentita dalla norma regionale ora censurata in linea, per altro, con quanto analogamente previsto dal legislatore statale) in funzione della non interruzione del servizio idrico, nel caso e per il tempo di protrazione delle procedure di gara indette per il conferimento della nuova concessione, non viola il principio di “concorrenza”, che resta salvaguardato dalla libera partecipazione a tali procedure.

Finanza regionale - Disposizioni varie sulla gestione dei servizi locali (esercizio in forma associata di funzioni fondamentali), sulla gestione dei rifiuti (introduzione dei rifiuti derivanti dal trattamento dei rifiuti urbani nella categoria dei "rifiuti urbani prodotti nel territorio regionale") e in materia di energia (prosecuzione temporanea di concessioni di grandi derivazioni idroelettriche). - Legge della Regione Lombardia 12 dicembre 2003, n. 26 (Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche), art. 14, commi 3-bis e 3-ter, ultimo periodo, aggiunti dall'art. 6, comma 1, lettera a), della legge della Regione Lombardia 30 dicembre 2014, n. 35, recante «Disposizioni per l'attuazione della programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell'articolo 9-ter della legge regionale 31 marzo 1978, n. 34 (Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione) - Collegato 2015»; legge della Regione Lombardia n. 35 del 2014, art. 6, comma 1, lettera c) - nel testo modificato dall'art. 8, comma 13, lettera s), della legge regionale 5 agosto 2015, n. 22 (Assestamento al bilancio 2015/2017 - I provvedimento di variazione con modifiche di leggi regionali); legge della Regione Lombardia n. 35 del 2014, artt. 1, comma 1, lettera a), e 6, comma 1, lettera f). - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.20 del 18-5-2016)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, lettera a), e 6, comma 1, lettere a), c) ed f), della legge della Regione Lombardia 30 dicembre 2014, n. 35, recante «Disposizioni per l’attuazione della programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell’articolo 9-ter della legge regionale 31 marzo 1978, n. 34 (Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione) – Collegato 2015», promosso dal Presidente del Consiglio dei

ministri con ricorso notificato il 27 febbraio-2 marzo 2015, depositato in cancelleria il 3 marzo 2015 ed iscritto al n. 30 del registro ricorsi 2015.

Visto l'atto di costituzione della Regione Lombardia;

udito nell'udienza pubblica del 19 aprile 2016 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

uditi l'avvocato dello Stato Maria Gabriella Mangia per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Piera Pujatti per la Regione Lombardia.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con ricorso resistito dalla Regione Lombardia, il Presidente del Consiglio dei ministri, come già riferito in narrativa, ha impugnato e per il tramite dell'Avvocatura generale dello Stato, gli artt. 1, comma 1, lettera a), e 6, comma 1, lettere a), c) ed f) della legge della suddetta Regione, 30 dicembre 2014, n. 35, recante «Disposizioni per l'attuazione della programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell'articolo 9-ter della legge regionale 31 marzo 1978, n. 34 (Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione) – Collegato 2015», per sospetto contrasto con gli artt. 3, 117, commi primo, secondo, lettere e) ed s), e terzo, nonché 120 della Costituzione.

2.– Il ricorrente ha, come detto, poi rinunciato alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera a), della citata legge regionale n. 35 del 2014, a seguito della sopravvenuta modifica, ritenuta evidentemente satisfattiva, di detta norma, ad opera dell'art. 4, comma 1, lettera a), della successiva legge regionale 8 luglio 2015, n. 20 (Legge di semplificazione 2015 – Ambiti istituzionale ed economico).

La Regione resistente ha accettato la rinuncia. Il che comporta l'estinzione del giudizio relativo alla suddetta questione, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

3.– La disposizione di cui alla lettera f) del comma 1 dell'art. 6 della legge in esame, nelle more del giudizio, è stata, a sua volta, «soppressa» – senza aver avuto in precedenza alcuna applicazione, come attestato dalla resistente – ad opera dell'art. 8, comma 5, lettera b), della legge della Regione Lombardia 5 agosto 2015, n. 22 (Assesamento al bilancio 2015/2017 – I provvedimento di variazione con modifiche di leggi regionali).

In ordine alla questione di legittimità costituzionale del predetto art. 6, comma 1, lettera f), della legge regionale n. 35 del 2014 può, pertanto, dichiararsi cessata la materia del contendere.

4.– Restano, quindi, da esaminare le sole questioni relative alle disposizioni di cui, rispettivamente, alla lettera a) ed alla lettera c) del comma 1 dell'art. 6 della legge regionale n. 35 del 2014.

5.– L'art. 6, comma 1, lettera a), della legge impugnata modifica, integrandolo, l'art. 14 della precedente legge regionale 12 dicembre 2003, n. 26 (Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche), inserendo, di seguito al suo comma 3, tra l'altro e per quanto qui rileva: il comma 3-bis, a tenore del quale «Ai fini dell'applicazione di quanto previsto dall'articolo 35, comma 6, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica,

l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive) convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, nel rispetto della programmazione regionale dei flussi dei rifiuti urbani, nonché dell'obiettivo di autosufficienza per il recupero e smaltimento degli stessi sul territorio regionale, con il termine "rifiuti urbani prodotti nel territorio regionale" si intendono anche i rifiuti decadenti dal trattamento dei rifiuti urbani»; il comma 3-ter, prevedente che «Il contributo previsto dall'articolo 35, comma 7, del d.l. 133/2014, convertito dalla L. 164 del 2014, è determinato nella misura di 20,00 euro per ogni tonnellata di rifiuto urbano indifferenziato (codice CER 200301) di provenienza extraregionale, trattato in impianti di recupero energetico. Il trattamento è da attuarsi previo accordo tra le regioni interessate».

5.1.– Per quanto, in particolare, attiene al così introdotto comma 3-bis dell'art. 14 della legge regionale n. 26 del 2003, la censura di violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., formulata dal ricorrente, muove dalla considerazione che l'avere, detta disposizione, inserito, nella categoria dei «rifiuti urbani prodotti nel territorio regionale», indistintamente tutti i rifiuti derivanti dal trattamento dei rifiuti urbani determini, appunto, la lesione della competenza statale esclusiva nella materia «tutela dell'ambiente», di cui all'evocato precetto costituzionale.

5.1.1.– Tale questione è fondata.

Con l'ampliare – sia pure ai soli fini dell'applicazione di quanto disposto dal menzionato art. 35 del d.l. n. 133 del 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 164 del 2014 – la nozione di «rifiuti urbani prodotti nel territorio regionale», riconducendovi altresì tutti i rifiuti decadenti dal trattamento dei rifiuti urbani, la disposizione in esame si pone, infatti, in contrasto con la disciplina nazionale di riferimento, prevista dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), la quale stabilisce che «i rifiuti derivanti dalla attività di recupero e smaltimento di rifiuti» debbano venir ricompresi nella categoria dei «rifiuti speciali» (art. 184, comma 3, lettera g).

La disciplina dei rifiuti rientra, per costante giurisprudenza di questa Corte, nella materia, appunto, della «tutela dell'ambiente» (ex plurimis, sentenze n. 180, n. 149 e n. 58 del 2015, n. 70 del 2014, n. 69 del 2011, n. 373 e n. 127 del 2010).

Da qui, dunque, il vulnus arrecato dall'impugnata disposizione al precetto di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Mentre non rileva, in contrario, quanto argomentato dalla resistente sulla "opportunità" della diversa classificazione dei rifiuti urbani, da essa operata, o sul prospettato carattere, di interpretazione adeguatrice della disciplina statale, attribuito alla norma impugnata, poiché in ambito di competenza esclusiva dello Stato (quale quello che attiene alla «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema») non è certamente consentito alla Regione di adottare interventi normativi siffatti.

5.2.– Anche il «previo accordo tra le regioni interessate», in tema di trattamento dei rifiuti destinati al recupero energetico, di cui al successivo comma 3-ter dell'art. 14 della legge regionale n. 26 del 2003, aggiunto dall'art. 6, comma 1, lettera a), della legge impugnata, viola, effettivamente, come prospettato dal Presidente del Consiglio, sia l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. – introducendo un elemento innovativo in una fattispecie già compiutamente regolata dal legislatore statale – sia l'art. 120 Cost., per l'ostacolo, che ne deriva, alla libera circolazione di cose tra le Regioni.

Ne consegue la illegittimità costituzionale, anche per tal profilo, della disposizione regionale scrutinata.

6.– Sub lettera c) del comma 1 dell'art. 6, da ultimo coinvolto nell'odierna impugnativa, la legge della Regione Lombardia n. 35 del 2014 testualmente dispone che «La Giunta regionale, al fine di garantire la continuità della produzione elettrica e in considerazione dei tempi necessari [...] per espletare le procedure di gara, può consentire, per le sole concessioni in scadenza entro il 31 dicembre 2017, la prosecuzione temporanea, da parte del concessionario uscente, dell'esercizio degli impianti di grande derivazione a uso idroelettrico per il tempo strettamente necessario al

completamento delle procedure di assegnazione e comunque per un periodo non superiore a cinque anni, come previsto dall'articolo 12, comma 1, del D.lgs. 79 del 1999 [Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica]».

6.1.– Secondo la difesa dello Stato, tale disposizione violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost. (che attribuisce allo Stato la potestà di determinare i principi fondamentali in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale di energia»), «nella parte in cui attribuisce ad un organo regionale la potestà discrezionale di far proseguire l'esercizio di una concessione oltre la sua originaria scadenza».

Essa violerebbe, inoltre, la competenza esclusiva statale in materia di «tutela della concorrenza», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., «atteso che la prosecuzione di concessioni in essere è suscettibile di alterare i principi del libero mercato e si pone in contrasto con il d.lgs. n. 79 del 1999 [...], il quale costituisce a sua volta attuazione di norme comunitarie e, in particolare, della direttiva 96/92/CE, ciò che implica che le previsioni contenute nella legge impugnata finiscano per integrare anche una violazione del primo comma dell'art. 117 Cost.», che impone alle Regioni di esercitare la potestà legislativa anche nel rispetto dei vincoli comunitari.

6.2.– Le censure, come sopra formulate, sono specifiche e puntuali, per cui l'eccezione di inammissibilità della questione relativa alla disposizione di cui alla lettera c) del comma 1 dell'art. 6 della legge in esame – formulata dalla resistente in ragione della sua asserita genericità – va preliminarmente respinta.

6.3.– La disposizione in esame è stata, nelle more, modificata da quella sub art. 8, comma 13, lettera s), della già menzionata legge regionale n. 22 del 2015, che ha sostituito l'art. 53-bis, comma 4, della legge regionale n. 26 del 2003, che l'art. 6, comma 1, lettera c), qui impugnato, aveva già sostituito.

La differenza tra le due disposizioni consiste in ciò che, nel testo riformulato, la data del 31 dicembre 2017 non rileva più come termine di scadenza delle concessioni, delle quali può essere consentita la prosecuzione temporanea «per un periodo non superiore a cinque anni», bensì come termine «non oltre» il quale può essere consentita una siffatta prosecuzione «per le sole concessioni in scadenza».

Rispetto alle censure del ricorrente – formulate sul presupposto di un divieto assoluto, frapposto dalla legislazione statale, alla “prorogabilità”, da parte della Regione, di concessioni scadute di grandi derivazioni di acqua – la nuova disciplina risulta, comunque, “sostanzialmente omogenea” rispetto alla disciplina sostituita, e quindi non satisfattiva.

In linea con la giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 167 del 2013 e n. 198 del 2012), considerato anche che la resistente attesta che la norma precedente non ha avuto applicazione, può disporsi il trasferimento della questione sulla nuova norma, quale appunto risultante dalla sostituzione, dell'art. 6, comma 1, lettera c), della legge regionale n. 35 del 2014, operata dall'art. 8, comma 13, lettera s), della successiva legge regionale n. 22 del 2015.

6.4.– Nel merito la questione non è fondata.

6.4.1.– Non sussiste, in primo luogo, la violazione, che il ricorrente addebita alla Regione, per aver legiferato, in un ambito di competenza concorrente, ex art. 117, terzo comma, Cost. («produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia»), in asserito contrasto con principi fondamentali, regolatori della materia, recati dal d.lgs. n. 79 del 1999. Detto decreto legislativo, al comma 1 del suo art. 12, già, infatti, prevede che, per le concessioni idroelettriche scadenti entro il 31 dicembre 2017, la gara di evidenza pubblica per la nuova concessione possa essere differita ed indetta «entro due anni dalla data di entrata in vigore del [l'emanando] decreto [del Ministero dell'ambiente] di cui al comma 2».

E, al successivo comma 8-bis dell'art. 12, il medesimo d.lgs. n. 79 del 1999 testualmente prevede che «Qualora alla data di scadenza di una concessione non sia ancora concluso il procedimento per l'individuazione del nuovo concessionario, il concessionario uscente proseguirà la gestione della derivazione, fino al subentro dell'aggiudicatario della gara, alle stesse condizioni stabilite dalle normative e dal disciplinare di concessione vigenti».

Per cui è evidente che la Regione – disciplinando analoga ipotesi di prosecuzione dell'attività oggetto di concessione scaduta, «al fine di garantire la continuità della produzione elettrica» per i «tempi necessari [...] per espletare le procedure di gara», ed assumendo la medesima data del 31 dicembre 2017 prevista dal legislatore statale, oltretutto al solo più riduttivo scopo di fissare il termine ultimo utile ai fini della perseguibilità delle gestioni antecedentemente scadute – non ha per alcun profilo deviato dal binario fissato dal legislatore statale, al quale si è invece sostanzialmente attenuta.

6.4.2.– Neppure può, infine, considerarsi violato l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Infatti, se è pur vero che la disciplina della procedura ad evidenza pubblica relativa alla tempistica delle gare ed al contenuto dei bandi, nonché all'onerosità delle concessioni messe a gara nel settore idroelettrico, rientra nella materia della «tutela della concorrenza», di competenza legislativa esclusiva statale, in quanto volta, appunto, a garantire e promuovere la concorrenza in modo uniforme sull'intero territorio statale (per tutte, sentenza n. 28 del 2014), vero è anche, però, che la (temporalmente circoscritta) perseguibilità della gestione di derivazione d'acqua oggetto di concessione scaduta – quale consentita dalla norma regionale da considerarsi ora censurata (in linea, per altro, con quanto analogamente previsto dal legislatore statale), in funzione della non interruzione del servizio idrico, nel caso e per il tempo di protrazione delle procedure di gara indette per il conferimento della nuova concessione – non reca alcun effettivo vulnus al principio di «concorrenza», che resta salvaguardato dalla libera partecipazione a tali procedure.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, commi 3-bis e 3-ter, ultimo periodo, della legge della Regione Lombardia 12 dicembre 2003, n. 26 (Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale).

Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche), aggiunti dall'art. 6, comma 1, lettera a), della legge della Regione Lombardia 30 dicembre 2014, n. 35, recante «Disposizioni per l'attuazione della programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell'articolo 9-ter della legge regionale 31 marzo 1978, n. 34 (Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione) – Collegato 2015»;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, lettera c), della legge della Regione Lombardia n. 35 del 2014 – nel testo modificato dall'art. 8, comma 13, lettera s), della legge regionale 5 agosto 2015, n. 22 (Assestamento al bilancio 2015/2017 – I provvedimento di variazione con modifiche di leggi regionali) – promossa, in riferimento agli artt. 3, 117, primo e secondo comma, lettera e), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe, previo trasferimento della questione di legittimità costituzionale sulla nuova disposizione;

3) dichiara estinto il giudizio relativamente alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera a), della legge della Regione Lombardia n. 35 del 2014, promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe;

4) dichiara cessata la materia del contendere in relazione alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, lettera f), della legge della Regione Lombardia n. 35 del 2014, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 aprile 2016.

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

Depositata in Cancelleria il 12 maggio 2016.

Sentenza: 22 marzo 2016, n. 103

Materia: tributi

Parametri invocati: Articolo 119 Cost; articoli 36, primo comma, e 43 R.D. lgs. 15 maggio 1946, n. 455, convertito nella legge costituzionale n. 2/1948 (Statuto speciale per la Regione siciliana)

Giudizio: conflitto di attribuzione fra enti

Ricorrente: Regione siciliana

Oggetto: Nota del Ministero dell'Economia e finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato – Ispettorato generale per la finanza delle pubbliche amministrazioni del 23 luglio 2012, n. 0052547, avente ad oggetto “Accantonamento ex art. 13, comma 17, e art. 28, comma 3, del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, e art. 35, comma 4, del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1 e art. 4, comma 11, del decreto legge 2 marzo 2012, n. 16”.

Esito: 1) dichiara che non spettava allo Stato e per esso al Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato – Ispettorato generale per la finanza delle pubbliche amministrazioni emanare la nota del 23 luglio 2012, n. 0052547, nella parte in cui detta disposizioni attuative degli accantonamenti relativi alla Regione siciliana in esecuzione dell'art. 35, comma 4, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214;

2) annulla per l'effetto, *in parte qua*, la nota in oggetto;

3) dichiara inammissibile il conflitto di attribuzione in relazione alla medesima nota del Ministero dell'economia e delle finanze, nella parte in cui attua gli artt. 13, comma 17, e 28, comma 3, del d.l. n. 201 del 2011 e l'art. 4, comma 11, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 aprile 2012, n. 44.

Estensore nota: Enrico Righi

Sintesi:

La Regione siciliana impugna la nota in epigrafe, con la quale il Ministero dell'Economia e finanze dà disposizioni all'Agenzia delle Entrate nel senso di trattenere in favore del bilancio dello Stato una quota parte del gettito tributario realizzato sul territorio siciliano.

A dire della difesa della ricorrente ciò comporterebbe una lesione dell'autonomia garantita alla Regione Sicilia dallo statuto speciale, poiché si tratterebbe di entrate di spettanza regionale.

La nota degli uffici ministeriali dà attuazione ad una serie di norme primarie statali.

Alcune di tali norme erano state ritualmente impugnate dalla Regione ed i relativi ricorsi erano stati decisi in senso favorevole allo Stato.

Nella parte in cui la nota impugnata dà esecuzione a tali disposizioni, il conflitto, secondo la Corte, si presenta chiaramente inammissibile, in quanto la nota non riveste la qualità di *ius novum*, limitandosi ad applicare norme già scrutinate e dichiarate legittime sul piano costituzionale.

Altre norme che fondano la nota oggetto del giudizio non sono state invece impugnate dalla Regione e risulta spirato il termine per presentare ricorso in via principale in relazione alle stesse; dunque anche in questo caso il ricorso contro le note amministrative che danno mera esecuzione alla legge è inammissibile per maturata decadenza.

In fine la Corte fa notare come la nota ministeriale risulti fondata anche sull'articolo 35, comma 4, del decreto legge n. 1/2012.

Tale disposizione, ritualmente impugnata dalla Regione siciliana, è stata dichiarata costituzionalmente illegittima con sentenza della Corte costituzionale n. 65 del 2015 perché lesiva dell'autonomia tributaria garantita alla regione dal proprio statuto speciale, approvato con legge costituzionale.

In siffatte condizioni, la nota degli uffici statali, per tale limitato profilo, si presenta come priva di fondamento legislativo e pertanto affetta da incompetenza per gli stessi motivi per i quali fu dichiarata l'illegittimità della norma primaria.

La Corte la annulla per tale parte.

Previsione di accantonamenti nei confronti delle autonomie speciali a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali a titolo di concorso alla finanza pubblica - Ricorso della Regione siciliana. - Nota del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato - Ispettorato generale per la finanza delle pubbliche amministrazioni 23 luglio 2012, n. 0052547 (Accantonamento ex art. 13, comma 17, e art. 28, comma 3, del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201 e art. 35, comma 4, del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1 e art. 4, comma 11, del decreto legge 2 marzo 2012, n. 16). - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.20 del 18-5-2016)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito della nota del Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato – Ispettorato generale per la finanza delle pubbliche amministrazioni 23 luglio 2012, n. 0052547 (Accantonamento ex art. 13, comma 17, e art. 28, comma 3, del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201 e art. 35, comma 4, del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1 e art. 4, comma 11, del decreto legge 2 marzo 2012, n. 16), promosso dalla Regione siciliana con ricorso notificato il 21 settembre 2012, depositato in cancelleria il 1° ottobre 2012 ed iscritto al n. 12 del registro conflitti tra enti 2012.

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

udito nell'udienza pubblica del 22 marzo 2016 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi l'avvocato Beatrice Fiandaca per la Regione siciliana e l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso di cui in epigrafe la Regione siciliana ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri in relazione alla nota del Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato – Ispettorato generale per la finanza delle pubbliche amministrazioni del 23 luglio 2012, n. 0052547, avente ad oggetto «Accantonamento ex art. 13, comma 17, e art. 28, comma 3, del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, e art. 35, comma 4, del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1 e art. 4, comma 11, del decreto legge 2 marzo 2012, n. 16».

Secondo la ricorrente, la nota oggetto del conflitto sarebbe lesiva delle attribuzioni costituzionali della Regione siciliana ed in particolare violerebbe gli artt. 36, primo comma, e 43 del

regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), e l'art. 2, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria), nonché il principio di leale collaborazione.

1.1.– La Regione siciliana lamenta la sottrazione di gettito di sua esclusiva spettanza attraverso l'attuazione degli accantonamenti disposti con la nota in questione a valere sulle quote di compartecipazione regionale ai tributi erariali.

Detti accantonamenti sarebbero operati, per le Regioni autonome Valle d'Aosta e Sardegna, direttamente dal Ministero dell'economia e delle finanze, mentre per le altre autonomie speciali, tra le quali la Regione siciliana, le cui entrate sono acquisite attraverso il meccanismo della riscossione diretta, gli accantonamenti sarebbero operati – nel caso di mancata attuazione delle procedure previste dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione) – mediante trattenute effettuate direttamente dall'Agenzia delle entrate – Ufficio struttura di gestione, per essere successivamente versate al bilancio dello Stato.

La ricorrente ha già impugnato dinanzi a questa Corte alcune delle disposizioni legislative cui viene data attuazione con la nota ministeriale oggetto del presente giudizio.

In particolare, con un primo ricorso (iscritto al reg. ric. n. 39 del 2012) sono stati censurati gli artt. 13 e 28 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214: l'art. 13 per violazione degli artt. 14, lettera o), 36, 37 – in relazione all'art. 2, primo comma, del d.P.R. n. 1074 del 1965 – e 43 dello statuto siciliano, dell'art. 119, quarto comma, Cost. – in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) e del principio di leale collaborazione; l'art. 28, commi 2 e 3, del medesimo decreto-legge per violazione dell'art. 17, lettera b) – che assegna alla Regione siciliana la competenza concorrente in materia sanitaria –, e degli artt. 36 e 37 dello statuto siciliano, delle relative norme di attuazione in materia finanziaria e del principio di leale collaborazione.

Con ulteriore ricorso (iscritto al reg. ric. n. 85 del 2012) sono stati impugnati gli artt. 2, comma 4, e 35, comma 4, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 marzo 2012, n. 27, in riferimento all'art. 36 dello statuto siciliano – in relazione alle relative norme di attuazione in materia finanziaria – nonché in riferimento al principio di leale collaborazione.

I commi 4 e 5 del citato art. 35 sono stati impugnati anche per violazione dell'art. 43 dello statuto siciliano e del principio di leale collaborazione.

Infine, con successivo ricorso (iscritto al reg. ric. n. 101 del 2012) è stato censurato l'art. 4, commi 2 e 10, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 aprile 2012, n. 44: il comma 2 in riferimento agli artt. 36 – in relazione agli artt. 2 e 4 del d.P.R. n. 1074 del 1965 – e 43 dello statuto siciliano ed al principio di leale collaborazione; il comma 10 per violazione degli artt. 36 – in relazione, in particolare, all'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965 – e 43 dello statuto siciliano nonché del principio di leale collaborazione.

A giudizio della Regione siciliana, sebbene le norme impugate con i precedenti ricorsi, per garantire l'autonomia finanziaria delle autonomie speciali, abbiano disposto una limitazione temporale dell'accantonamento a valere sulle quote di gettito in favore dello Stato «fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui allo stesso articolo 27» della legge n. 42 del 2009, la portata garantista di tali disposizioni sarebbe meramente apparente. Ciò in quanto l'art. 28, comma 4, del d.l. n. 201 del 2011 ha abrogato il termine stabilito per l'emanazione della normativa

di attuazione, con la conseguenza che l'accantonamento sarebbe immediatamente ed illimitatamente operativo.

La ricorrente evidenzia che, a differenza delle altre Regioni a statuto speciale, essa non sarebbe destinataria di una quota di compartecipazione al gettito tributario ma dello stesso nella sua interezza e non sarebbe, pertanto, giustificabile alcuna ritenuta da parte dello Stato.

Il meccanismo posto in essere sarebbe illegittimo e lesivo delle prerogative statutarie, perché, oltre a sottrarre risorse di spettanza della Regione, non assicurerebbe il rispetto delle procedure previste dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009, tendenti a garantire modalità applicative di meccanismi di concorso alla finanza pubblica rispettose delle autonomie speciali.

La ricorrente lamenta, altresì, la lesione del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., il cui rispetto si renderebbe necessario per la tutela della particolare autonomia finanziaria regionale anche nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica.

Sarebbe, infatti, lesiva delle attribuzioni della Regione siciliana la prescrizione contenuta nella nota impugnata che, senza prevedere la partecipazione della stessa al procedimento, ordinerebbe all'Agenzia delle entrate – Ufficio struttura di gestione di trattenere l'importo di euro 335.012.609,15, di spettanza regionale a norma dell'art. 36 dello statuto.

L'intervento dello Stato, attuato secondo le modalità specificate nella nota impugnata, arrecherebbe un profondo vulnus al bilancio regionale.

Costitutosi in giudizio, il Presidente del Consiglio dei ministri ha eccepito che la nota impugnata sarebbe meramente esplicativa di precedenti misure legislative già impuginate dalla ricorrente davanti alla Corte costituzionale e non sarebbe di per sé lesiva di prerogative regionali, in quanto tale lesione potrebbe al più derivare dai provvedimenti legislativi preesistenti di cui essa, peraltro, non costituirebbe neppure attuazione, avendo un mero contenuto informativo.

2.– Il conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione siciliana è fondato solo per la parte in cui la nota dispone gli accantonamenti conseguenti all'applicazione dell'art. 35, comma 4, del d.l. n. 1 del 2012.

Infatti, con la sentenza n. 65 del 2015 questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della citata disposizione, facendo venir meno in parte qua il fondamento legislativo della nota impugnata.

Quest'ultima risulta, pertanto, autonomamente e direttamente lesiva delle attribuzioni costituzionali della Regione siciliana nel disporre, in violazione degli artt. 36, primo comma, dello statuto siciliano e 2, primo comma, del d.P.R. n. 1074 del 1965, gli accantonamenti afferenti alle entrate di spettanza regionale previste dal richiamato art. 35, comma 4, del d.l. n. 1 del 2012.

3.– Il ricorso per conflitto di attribuzione è invece inammissibile per gli altri profili di censura.

La nota ministeriale, infatti, costituisce atto meramente esecutivo delle vigenti disposizioni richiamate, provvedendo agli accantonamenti ivi previsti e limitandosi a definire «i termini concreti» della previsione normativa (sentenza n. 77 del 2016).

Nel caso in esame, come già specificato, la Regione siciliana ha previamente impugnato con separati ricorsi – ad esclusione dell'art. 4, comma 11, del d.l. n. 16 del 2012 di cui si dirà in prosieguo – le norme a monte della nota oggetto del conflitto di attribuzione.

Tutti i ricorsi sono stati decisi da questa Corte in senso negativo per la Regione siciliana, fatta salva la fattispecie scrutinata dalla sentenza n. 65 del 2015 precedentemente esaminata.

3.1.– In particolare, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13 del d.l. n. 201 del 2011 sono state decise con la sentenza n. 155 del 2015 nel senso dell'inammissibilità e comunque gli accantonamenti disposti dalla nota ai sensi del comma 17 del citato articolo non riguardano la Regione siciliana ma solo le Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta, nonché le Province autonome di Trento e di Bolzano.

3.2.– Analoghe considerazioni vanno svolte con riguardo all’attuazione dell’art. 28, comma 3, del d.l. n. 201 del 2011, in relazione al quale questa Corte, con la sentenza n. 82 del 2015, ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale proposte dalla Regione siciliana.

Infatti, «una volta riconosciute infondate le censure di illegittimità costituzionale rivolte alla norma presupposta non può riconoscersi alcuna consistenza autonoma alle censure mosse all’atto ministeriale il quale] non fa che dettare le modalità applicative della predetta norma legislativa» (sentenza n. 138 del 1999).

Ne consegue anche in questo caso l’inammissibilità delle censure per la parte della nota che dà esecuzione alla citata disposizione.

3.3.– Con riferimento all’art. 4, comma 11, del d.l. n. 16 del 2012, anch’esso attuato attraverso la nota oggetto del conflitto, è da sottolineare come lo stesso non sia stato impugnato con il ricorso iscritto al reg. ric. n. 101 del 2012, con cui la Regione siciliana ha censurato, invece, i commi 2 e 10 del medesimo articolo.

È costante orientamento di questa Corte che siano da ritenere inammissibili i conflitti di attribuzione tra enti proposti contro atti consequenziali, di natura confermativa, riproduttiva, esplicativa, esecutiva di atti anteriori non impugnati.

In questi casi «viene, infatti, a determinarsi la decadenza dall’esercizio dell’azione, dal momento che non può essere consentita, attraverso l’impugnazione dell’atto meramente consequenziale della norma non impugnata, la contestazione di quest’ultima, in ordine alla quale è già inutilmente spirato il termine fissato dalla legge (sentenze n. 207 del 2012 e n. 369 del 2010)» (sentenza n. 144 del 2013).

Anche con riguardo alle disposizioni attuative dell’art. 4, comma 11, del d.l. n. 16 del 2012 il ricorso è, pertanto, inammissibile.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara che non spettava allo Stato e per esso al Ministero dell’economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato – Ispettorato generale per la finanza delle pubbliche amministrazioni emanare la nota del 23 luglio 2012, n. 0052547 (Accantonamento ex art. 13, comma 17, e art. 28, comma 3, del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, e art. 35, comma 4, del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1 e art. 4, comma 11, del decreto legge 2 marzo 2012, n. 16), nella parte in cui detta disposizioni attuative degli accantonamenti relativi alla Regione siciliana in esecuzione dell’art. 35, comma 4, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l’equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214;

2) annulla per l’effetto, in parte qua, la nota indicata al punto che precede;

3) dichiara inammissibile il conflitto di attribuzione proposto con il ricorso indicato in epigrafe dalla Regione siciliana nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, in relazione alla medesima nota del Ministero dell’economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato – Ispettorato generale per la finanza delle pubbliche amministrazioni, nella parte in cui attua gli artt. 13, comma 17, e 28, comma 3, del d.l. n. 201 del 2011 e l’art. 4, comma 11, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 26 aprile 2012, n. 44.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 marzo 2016.

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

Depositata in Cancelleria il 12 maggio 2016.

Sentenza: 18 aprile 2016, n. 104

Materia: bilancio e finanze

Parametri invocati: articoli 5, 100, 113, 114, 117, 118, 119, 121, 122 e 123 della Costituzione

Giudizio: conflitto di attribuzione

Ricorrente: Regione Veneto

Oggetto: deliberazione della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Veneto, 11 aprile 2014, n. 269

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

Estensore nota: Caterina Orione

Sintesi:

La Regione Veneto promuove conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato per accertare che non spettava ad esso, e per esso alla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Veneto, dichiarare l'irregolarità dei rendiconti presentati dai gruppi consiliari per l'esercizio 2013.

La ricorrente censura il fatto che il controllo non si sia limitato ad essere documentale ed esterno, ma si sia esteso sostanzialmente al merito, in quanto è stata valutata l'inerenza delle spese alle attività istituzionali, quindi di scelte discrezionali, in violazione dell'autonomia istituzionale del Consiglio regionale.

La sezione di controllo regionale avrebbe adottato pertanto criteri diversi di quelli indicati nel decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 dicembre 2012, n. 213, e dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 21 dicembre 2012 (Recepimento delle linee guida sul rendiconto di esercizio annuale approvato dai gruppi consiliari dei consigli regionali, ai sensi dell'art. 1, comma 9, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213), pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 28, serie generale, del 2 febbraio 2013 ed entrato in vigore il 17 febbraio.

La Corte in primis respinge eccezioni di inammissibilità proposte dall'Avvocatura dello Stato relative in primis alla mancata tempestiva impugnazione della prodromica deliberazione della sezione di controllo regionale, con la quale venivano richieste integrazioni della documentazione, in quanto la deliberazione impugnata non deve essere considerata atto meramente consequenziale, bensì ha una sua "autonomia" rispetto al precedente atto, poiché è nella deliberazione in oggetto che vi è la contestazione delle irregolarità dei rendiconti che costituisce "l'atto di spendita del potere contestato dalla Regione".

Inammissibile viene altresì dichiarata l'eccezione circa il difetto di legittimazione attiva del Presidente della Regione, poiché da costante giurisprudenza: "Questa Corte, nella sentenza n. 130 del 2014, partendo dall'osservazione che i gruppi consiliari sono stati qualificati come organi del Consiglio regionale (sentenza n. 39 del 2014), ha affermato che "La lamentata lesione delle prerogative dei gruppi si risolve dunque in una compressione delle competenze proprie dei consigli regionali e quindi delle Regioni ricorrenti, pertanto legittimate alla proposizione del conflitto (sentenze n. 252 del 2013, n. 195 del 2007 e n. 163 del 1997)" » (sentenza n. 107 del 2015).

Anche l'eccezione di genericità e contraddittorietà del ricorso, viene respinta, così come quella di "difetto di tono costituzionale", poiché la lamentata carenza di potere rispetto a quello conferito

dalla legge incidente su prerogative costituzionali della Regione Veneto e ciò configura un tono costituzionale al conflitto.

La Corte ritiene fondata l'eccezione proposta avverso la prospettazione di parte ricorrente relativa al disconoscimento della validità delle spese per incarichi defensionali in sede giurisdizionale ed altresì quella di illegittimità del controllo per spese effettuate dal 1 gennaio al 16 febbraio 2013.

Entrambe le censure avanzate sono in realtà attinenti all'esercizio illegittimo della funzione esercitata dalla Corte dei conti, quindi non incidenti sulle prerogative costituzionali della Regioni, e pertanto esse devono essere proposte al giudice ordinario.

Quanto alla censura cardine, la Corte nel respingere il ricorso, richiama la sentenza n.130/2014 che indica come la normativa costituita dall'articolo 1, comma 11, del decreto legge n. 174 del 2012 attribuisca alla sezione regionale di controllo un giudizio di conformità dei rendiconti medesimi alle prescrizioni dettate dall'articolo 1, e quindi ai criteri contenuti nelle linee guida, all'Allegato A del Presidente del Consiglio dei ministri 21 dicembre 2012.

Tra questi criteri vi sono «*veridicità e correttezza delle spese*», laddove «*la veridicità attiene alla corrispondenza tra le poste indicate nel rendiconto e le spese effettivamente sostenute*» (comma 2), e la «*correttezza attiene alla coerenza delle spese sostenute con le finalità previste dalla legge*» (comma 3, alinea), con l'ulteriore specificazione che «*ogni spesa deve essere espressamente riconducibile all'attività istituzionale del gruppo*» (comma 3, lettera a).

I criteri sopracitati sono stati tutti osservati dalla Corte dei conti nella deliberazione impugnata per accertare la conformità delle spese sostenute e l'atto non contiene alcun tipo di valutazione circa l'opportunità di esse.

La Corte conferma la propria giurisprudenza, sentenza n. 263/2014 che, in tema di controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari, ha affermato che il controllo da esercitarsi da parte della Corte dei conti «*se, da un lato, non comporta un sindacato di merito delle scelte discrezionali rimesse all'autonomia politica dei gruppi, dall'altro, non può non ricomprendere la verifica dell'attinenza delle spese alle funzioni istituzionali svolte dai gruppi medesimi, secondo il generale principio contabile, costantemente seguito dalla Corte dei conti in sede di verifica della regolarità dei rendiconti, della loro coerenza con le finalità previste dalla legge*»

Bilancio e contabilità pubblica - Corte dei conti, Sezione delle autonomie - Controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari della Regione Veneto relativi all'esercizio finanziario 2013. - Deliberazione della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Veneto, 11 aprile 2014, n. 269. - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.20 del 18-5-2016)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito della deliberazione della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Veneto, 11 aprile 2014, n. 269, promosso dalla Regione Veneto con ricorso notificato il 10-18 giugno 2014, depositato in cancelleria il 19 giugno 2014 ed iscritto al n. 6 del registro conflitti tra enti 2014.

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

udito nell'udienza pubblica del 22 marzo 2016 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

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

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– La Regione Veneto ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, in relazione alla deliberazione della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Veneto, 11 aprile 2014, n. 269, con cui è stata dichiarata l'irregolarità dei rendiconti presentati dai gruppi consiliari regionali per l'esercizio finanziario 2013 nei limiti e per gli importi indicati nella deliberazione medesima.

Con una prima e articolata censura la ricorrente si duole che – in violazione della sua autonomia istituzionale, legislativa, amministrativa, contabile e statutaria, nonché dell'autonomia del Consiglio regionale e dei gruppi consiliari, e del principio di leale collaborazione – il controllo operato dalla Corte dei conti, invece di essere meramente documentale ed esterno, sia stato esercitato valutando l'inerenza delle spese all'attività istituzionale dei gruppi e sindacando il merito delle loro scelte discrezionali, e quindi sulla base di criteri diversi da quelli stabiliti dal decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 dicembre 2012, n. 213, e dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 21 dicembre 2012 (Recepimento delle linee guida sul rendiconto di esercizio annuale approvato dai gruppi consiliari dei consigli regionali, ai sensi dell'art. 1, comma 9, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213), pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 28, serie generale, del 2 febbraio 2013 ed entrato in vigore il 17 febbraio seguente.

Con altra doglianza la Regione Veneto lamenta che erroneamente la Corte dei conti abbia disconosciuto la regolarità delle spese sostenute per l'instaurazione dei giudizi innanzi al giudice amministrativo volti a contestare la dichiarazione, proveniente dalla medesima sezione regionale di controllo della Corte, di irregolarità dei rendiconti relativi all'anno 2012.

Le spese in esame, infatti, sarebbero state correttamente computate nella voce di rendiconto n. 6) «Spese consulenze, studi e incarichi», e, in ogni caso, il d.P.C.m. citato non introdurrebbe un elenco chiuso di spese ammissibili.

Con un'ultima censura la Regione Veneto si duole dell'illegittimità del controllo in relazione alle spese effettuate dal 1° gennaio al 16 febbraio 2013, ovvero sia prima dell'entrata in vigore dello stesso d.P.C.m.

2.– L'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito l'inammissibilità del ricorso, in primo luogo, perché la Regione Veneto non ha impugnato tempestivamente la deliberazione 12 marzo 2014, n. 190, con cui la sezione regionale di controllo della Corte dei conti aveva formulato osservazioni ai fini della regolarizzazione dei rendiconti, atto, questo, che già avrebbe espresso in modo non equivoco l'intendimento di esercitare il potere di controllo.

L'eccezione non è fondata.

Questa Corte «ha ripetutamente affermato “l'inammissibilità dei ricorsi per conflitto di attribuzione proposti contro atti meramente consequenziali (confermativi, riproduttivi, esplicativi, esecutivi, etc.) rispetto ad atti anteriori, non impugnati [...]” (sentenza n. 207 del 2012; nello stesso senso, sentenze n. 144 del 2013 e n. 369 del 2010)» (sentenza n. 130 del 2014).

La deliberazione impugnata, tuttavia, non può considerarsi «meramente consequenziale» rispetto alla deliberazione n. 190 del 2014, atto endoprocedimentale con cui, ai sensi dell'art. 1, comma 11, del d.l. n. 174 del 2012, la sezione regionale di controllo della Corte dei conti, dopo avere verificato, «ad un esame preliminare dei rendiconti», le carenze e irregolarità documentali ivi indicate, ha assegnato ai gruppi consiliari il termine di 15 giorni per la produzione di

documentazione e chiarimenti, secondo le specifiche indicazioni riportate in allegato per ciascun gruppo.

Solo all'esito di tale produzione la sezione regionale di controllo ha concluso, con la deliberazione impugnata, per l'irregolarità dei rendiconti sulla base delle argomentazioni ivi per la prima volta diffusamente esternate, il che rende evidente che è questo – e non la previa delibera istruttoria – l'atto di spendita del potere contestato dalla Regione.

3.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha poi eccepito l'inammissibilità per difetto di legittimazione attiva del Presidente della Regione, poiché il controllo esterno della Corte dei conti, essendo svolto nell'interesse della ricorrente, non potrebbe ledere le sue competenze costituzionali.

Legittimati all'impugnazione innanzi alla giurisdizione comune sarebbero, invece, il Presidente del Consiglio regionale o i singoli gruppi consiliari. Anche questa eccezione non è fondata.

Da un lato, infatti, «Questa Corte, nella sentenza n. 130 del 2014, partendo dall'osservazione che i gruppi consiliari sono stati qualificati come organi del Consiglio regionale (sentenza n. 39 del 2014), ha affermato che “La lamentata lesione delle prerogative dei gruppi si risolve dunque in una compressione delle competenze proprie dei consigli regionali e quindi delle Regioni ricorrenti, pertanto legittimate alla proposizione del conflitto (sentenze n. 252 del 2013, n. 195 del 2007 e n. 163 del 1997)”» (sentenza n. 107 del 2015).

Dall'altro, che la legittimazione a sollevare il conflitto di attribuzione spetta per la Regione esclusivamente al Presidente della Giunta regionale, previa delibera di quest'ultima, è – come è noto – stabilito dall'art. 39, terzo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale).

4.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha poi eccepito l'inammissibilità del ricorso per genericità e contraddittorietà, avendo la Regione Veneto omissivo di allegare con precisione come e per quali spese la sezione regionale di controllo della Corte dei conti avrebbe sconfinato nella lamentata valutazione d'inerenza e di merito.

Neanche tale eccezione – che, per quanto indirizzata formalmente a tutto il ricorso, si dirige in realtà alla sola prima censura – è fondata.

La ricorrente, infatti, con il primo motivo lamenta l'illegittimità in sé della valutazione d'inerenza che la Corte dei conti ha espressamente dichiarato di operare con riferimento a tutte le spese e che secondo la ricorrente medesima, da un lato, non sarebbe consentita all'organo di controllo, e, dall'altro, sarebbe trasmodata in un inammissibile vaglio di merito.

La Regione Veneto, in ogni caso, specifica con sufficiente chiarezza quali sarebbero, a suo avviso, le spese oggetto di tale illegittimo controllo: si tratta, in particolare, delle spese di personale, di consulenza e incarichi, per attività promozionale e convegni, di cancelleria e per pubblicazioni.

5.– Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, infine, il ricorso sarebbe inammissibile per difetto di tono costituzionale.

5.1.– L'eccezione non è fondata con riferimento alla prima censura, poiché con essa la ricorrente ha lamentato che la Corte dei conti, con la deliberazione impugnata, abbia esercitato un controllo non documentale ed esterno ma di inerenza all'attività istituzionale dei gruppi, con ciò ledendo la sua autonomia istituzionale, legislativa, amministrativa, contabile e statutaria, nonché l'autonomia del Consiglio regionale e dei gruppi consiliari.

La prospettazione dell'esercizio di un potere radicalmente diverso da quello attribuito dalla legge integra un'ipotesi di lamentata carenza di potere in concreto incidente sulle prerogative costituzionali della ricorrente, e tanto basta a conferire tono costituzionale al conflitto (sentenze n. 235 del 2015, n. 263 e n. 137 del 2014, n. 380 del 2007).

5.2.– L'eccezione è invece fondata con riferimento alle restanti censure di erroneità del disconoscimento della regolarità delle spese sostenute per incarichi defensionali davanti alla

giurisdizione amministrativa e di illegittimità del controllo in relazione alle spese effettuate dal 1° gennaio al 16 febbraio 2013.

Quanto alla prima, infatti, la ricorrente non contesta l'esercizio di un potere radicalmente diverso da quello per legge spettante alla Corte dei conti e per ciò solo incidente sulle sue prerogative costituzionali di autonomia, bensì la mera violazione dei criteri contenuti nel d.P.C.m. 21 dicembre 2012, criteri che, a suo avviso, consentirebbero di ritenere regolari le spese in questione.

La seconda, poi, non ha ad oggetto la contestazione del potere di controllo sui rendiconti relativi all'anno 2013 nella loro globalità, potere la cui esistenza è del resto implicita nella necessaria unitarietà dei relativi rendiconti.

Ciò che viene contestato, in realtà, è il fatto che, per le spese anteriori all'entrata in vigore del d.P.C.m, il controllo sia stato effettuato alla stregua di criteri non ancora emanati.

In entrambi i casi, dunque, oggetto delle doglianze non è l'invasione della sfera costituzionale della ricorrente ma la mera illegittimità della funzione esercitata, illegittimità da fare valere innanzi alla giurisdizione comune (sentenze n. 263 del 2014, n. 52 del 2013, n. 305 del 2011, n. 412 e n. 235 del 2008, n. 380 del 2007).

6.– La residua prima censura non è fondata.

L'art. 1, comma 11, del d.l. n. 174 del 2012 «attribuisce alla sezione regionale di controllo un giudizio di conformità dei rendiconti medesimi alle prescrizioni dettate dall'art. 1, e quindi ai [...] criteri contenuti nelle linee guida» (sentenza n. 130 del 2014).

Tra questi criteri, all'art. 1, dell'Allegato A al citato d.P.C.m. 21 dicembre 2012, vi sono quelli di «veridicità e correttezza delle spese», laddove «la veridicità attiene alla corrispondenza tra le poste indicate nel rendiconto e le spese effettivamente sostenute» (comma 2), e la «correttezza attiene alla coerenza delle spese sostenute con le finalità previste dalla legge» (comma 3, alinea), con l'ulteriore specificazione che «ogni spesa deve essere espressamente riconducibile all'attività istituzionale del gruppo» (comma 3, lettera a).

Questa Corte, con la sentenza n. 263 del 2014, ha affermato, con riferimento al controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari, che esso, «se, da un lato, non comporta un sindacato di merito delle scelte discrezionali rimesse all'autonomia politica dei gruppi, dall'altro, non può non ricomprendere la verifica dell'attinenza delle spese alle funzioni istituzionali svolte dai gruppi medesimi, secondo il generale principio contabile, costantemente seguito dalla Corte dei conti in sede di verifica della regolarità dei rendiconti, della loro coerenza con le finalità previste dalla legge».

Ebbene, dalla deliberazione impugnata emerge che la sezione regionale di controllo della Corte dei conti si è attenuta a tali principi, effettuando un controllo volto ad accertare la conformità delle spese rendicontate ai criteri di veridicità e correttezza contenuti nelle linee guida.

Anche le censurate richieste di chiarimenti e di integrazione documentale e il lamentato controllo analitico della documentazione prodotta dai gruppi a supporto dei rendiconti appaiono nient'altro che lo strumento indicato dal legislatore, oltre che logicamente necessario, per valutare l'inerenza delle spese ai fini istituzionali, come si evince, del resto, dall'art. 1, commi 9 e 11, del d.l. n. 174 del 2012 e dall'art. 3 dell'Allegato A al d.P.C.m. 21 dicembre 2012.

Nessun controllo di merito, infine, risulta essere stato effettuato e, del resto, neanche la ricorrente attribuisce in concreto alla deliberazione impugnata valutazioni dirette a sindacare l'opportunità, l'utilità o la proficuità delle spese (sentenza n. 392 del 1999).

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibili il secondo e il terzo motivo del ricorso per conflitto di attribuzione, promosso dalla Regione Veneto nei confronti dello Stato, in relazione alla deliberazione della Corte

dei conti, sezione regionale di controllo per il Veneto, 11 aprile 2014, n. 269, con il ricorso indicato in epigrafe;

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

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 aprile 2016.

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

Depositata in Cancelleria il 12 maggio 2016.

Sentenza: 5 aprile 2016, n. 105

Materia: Carburanti

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

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente Consiglio dei Ministri

Oggetto: dell'art. 1, comma 1, lettere d) ed e), della legge della Regione Lombardia 19 dicembre 2014, n. 34, recante «Disposizioni in materia di vendita dei carburanti per autotrazione. Modifiche al titolo II, capo IV della legge regionale 2 febbraio 2010, n. 6 (Testo unico delle leggi regionali in materia di commercio e fiere)».

Esito: non fondatezza del ricorso

Estensore nota: Beatrice Pieraccioli

Sintesi

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, per violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 49 e 56 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), sottoscritto a Roma il 25 marzo 1957, nonché dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettere d) ed e), della legge della Regione Lombardia 19 dicembre 2014, n. 34, recante «Disposizioni in materia di vendita dei carburanti per autotrazione. Modifiche al titolo II, capo IV della legge regionale 2 febbraio 2010, n. 6 (Testo unico delle leggi regionali in materia di commercio e fiere)».

Ad avviso del ricorrente, tali norme introdurrebbero ostacoli all'accesso di nuovi operatori ad un'attività economica completamente liberalizzata, producendo un effetto distorsivo della concorrenza, in quanto imporrebbero obblighi asimmetrici di erogazione del carburante a basso impatto ambientale, che graverebbero soltanto sui gestori di nuovi impianti e su quelli di impianti esistenti che vengano ammodernati.

In tal modo esse violerebbero l'art. 117, secondo comma, lettera e), di cui sarebbe espressione l'art. 83-bis, comma 17, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133, come modificato dall'art. 17, comma 5, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 marzo 2012, n. 27, ai sensi del quale l'installazione e l'esercizio di un impianto di distribuzione di carburanti non possano essere subordinati, tra l'altro, all'obbligo di erogazione «di più tipologie di carburanti, ivi incluso il metano per autotrazione, se tale ultimo obbligo comporta ostacoli tecnici o oneri economici eccessivi e non proporzionali alle finalità dell'obbligo».

Secondo il ricorrente, inoltre, le disposizioni impugnate sarebbero ingiustificatamente discriminatorie, perché non imporrebbero obblighi analoghi anche agli operatori già attivi, creando barriere all'ingresso nel mercato interessato, in contrasto con i principi comunitari di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi e dunque violando l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 49 e 56 del TFUE.

Nel merito, la Corte ritiene le questioni non fondate.

Deve anzitutto escludersi il denunciato contrasto delle norme regionali impugnate con l'art. 17, comma 5, del d.l. n. 1 del 2012.

Tale disposizione, modificando l'art. 83-bis, comma 17, del d.l. n. 112 del 2008, ha stabilito che l'installazione e l'esercizio di un impianto di distribuzione di carburanti non possano essere subordinati al rispetto, tra gli altri, di vincoli «che prevedano obbligatoriamente la presenza contestuale di più tipologie di carburanti, ivi incluso il metano per autotrazione, se tale ultimo obbligo comporta ostacoli tecnici o oneri economici eccessivi e non proporzionali alle finalità dell'obbligo».

Pertanto, la presenza contestuale di più tipologie di carburanti, ai fini dell'installazione e dell'esercizio di un impianto, non può essere imposta in via assoluta, ma solo nella misura in cui risulti tecnicamente possibile da realizzare, oppure non comporti costi eccessivi o sproporzionati.

Se è così, l'obbligo prescritto dalle impugnate disposizioni regionali si conforma alla predetta norma statale.

Esso, infatti, può essere derogato se ricorrono le medesime condizioni da questa richieste, quando cioè il suo adempimento risulti impossibile dal punto di vista tecnico, o sia fonte di costi economici eccessivi e sproporzionati rispetto alle finalità dell'obbligo stesso.

D'altra parte, l'introduzione di criteri migliorativi dell'efficienza ambientale, cui sono riconducibili misure, come quelle in esame, volte ad aumentare la diffusione dei carburanti meno inquinanti, non è in contrasto con la «tutela della concorrenza».

Tali criteri, ancorché diversamente modulati per gli impianti nuovi e per quelli preesistenti, non creano ostacoli nei confronti di coloro che entrano per la prima volta sul mercato, risultando proporzionati agli obiettivi perseguiti.

L'unico obbligo sicuramente aggiuntivo per gli impianti nuovi rispetto ai preesistenti è quello dell'erogazione del GPL, la cui installazione è peraltro fonte sia di costi, sia di introiti aggiuntivi, suscettibili di equilibrato inserimento nel piano economico-finanziario della futura gestione.

Ciò contribuisce a una migliore efficienza degli impianti e quindi dei servizi offerti ai consumatori che rientra tra le finalità alle quali la concorrenza è rivolta.

Le disposizioni impugnate, pertanto, ad avviso della Corte, non ledono la concorrenza attraverso ingiustificate discriminazioni nei confronti dei gestori di nuovi impianti e, dunque, non è fondata neppure la censura relativa alla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 49 e 56 del TFUE.

Energia - Disposizioni in materia di vendita di carburanti - Obbligo, per gli impianti di distribuzione, di dotarsi di almeno un prodotto a basso impatto ambientale, con precedenza per il metano, nonché dell'erogatore di elettricità per i veicoli, se l'impianto è aperto nelle aree urbane individuate con provvedimento della Giunta regionale. - Legge della Regione Lombardia 19 dicembre 2014, n. 34 (Disposizioni in materia di vendita dei carburanti per autotrazione. Modifiche al titolo II, capo IV della legge regionale 2 febbraio 2010, n. 6 – Testo unico delle leggi regionali in materia di commercio e fiere), art. 1, comma 1, lettere d) ed e). - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.20 del 18-5-2016)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettere d) ed e), della legge della Regione Lombardia 19 dicembre 2014, n. 34 (Disposizioni in materia di vendita dei carburanti per autotrazione).

Modifiche al titolo II, capo IV della legge regionale 2 febbraio 2010, n. 6 – Testo unico delle leggi regionali in materia di commercio e fiere), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri

con ricorso notificato il 18-19 febbraio 2015, depositato in cancelleria il 24 febbraio 2015 ed iscritto al n. 27 del registro ricorsi 2015.

Visto l'atto di costituzione della Regione Lombardia;

udito nell'udienza pubblica del 5 aprile 2016 il Giudice relatore Giuliano Amato;

uditi l'avvocato dello Stato Carla Colelli per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Antonella Forloni e Piera Pujatti per la Regione Lombardia.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, per violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 49 e 56 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), sottoscritto a Roma il 25 marzo 1957, nonché dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettere d) ed e), della legge della Regione Lombardia 19 dicembre 2014, n. 34, recante «Disposizioni in materia di vendita dei carburanti per autotrazione.

Modifiche al titolo II, capo IV della legge regionale 2 febbraio 2010, n. 6 (Testo unico delle leggi regionali in materia di commercio e fiere)».

Le disposizioni impugnate stabiliscono che «1. Al titolo II, capo IV, della legge regionale 2 febbraio 2010, n. 6 (Testo unico delle leggi regionali in materia di commercio e fiere) sono apportate le seguenti modifiche:

[...]

d) dopo il comma 4 dell'articolo 88 è aggiunto il seguente comma:

“4-bis. Le modifiche di cui al comma 3, lettere a) e b), di un impianto di distribuzione di carburante già esistente sono subordinate ai medesimi obblighi previsti dall'articolo 89 per l'apertura di un nuovo impianto, ivi incluso, nelle aree urbane individuate dalla Giunta regionale, l'obbligo relativo agli erogatori di elettricità per veicoli elettrici, salvo che nel contesto considerato l'installazione degli erogatori di energia elettrica, GPL o metano, sia tecnicamente impossibile o, comunque, abbia un costo sproporzionato all'entità della modifica, in conformità ai criteri preventivamente individuati dalla Giunta con apposita delibera.”

e) all'articolo 89 sono apportate le seguenti modifiche:

1) alla rubrica dopo la parola “metano” sono aggiunte le parole “e di GPL”;

2) in tutto il comma 1, dopo la parola “metano” sono aggiunte le parole “e GPL”;

3) al primo periodo del comma 2, dopo le parole “Fino al raggiungimento del numero minimo di impianti” sono inserite le seguenti: “di carburante a metano”;

4) il secondo periodo del comma 2 è così sostituito:

“Nei bacini in equilibrio per il prodotto metano, i nuovi impianti devono dotarsi del prodotto GPL o in alternativa del prodotto metano e, in aggiunta ai precedenti, nelle aree urbane individuate con provvedimento amministrativo della Giunta regionale dell'erogatore di elettricità per veicoli, fino al completo raggiungimento di tutti gli obiettivi di programmazione regionale per la rete ordinaria e per la rete autostradale sull'intero territorio regionale. L'obbligo di dotarsi dell'erogatore di

elettricità per veicoli può essere assolto, d'intesa con il Comune competente, anche individuando una localizzazione dell'erogatore su area pubblica o privata diversa dal sedime dell'impianto oggetto di istanza autorizzatoria.”

5) il terzo periodo del comma 2 è così sostituito:

“I nuovi impianti con più prodotti petroliferi non possono essere messi in esercizio se non ottemperano fin da subito all'obbligo di erogazione del prodotto a basso impatto ambientale, individuato ai sensi del presente comma: metano o, limitatamente ai bacini in equilibrio per tale prodotto, GPL.”

6) al comma 4, le parole “agli obblighi di cui al comma 2 del presente articolo e al comma 8 dell'articolo 90” sono sostituite dalle seguenti: “all'obbligo di dotarsi del prodotto metano”, e dopo la parola “deliberazione” sono aggiunte le seguenti: “, se tale obbligo comporta ostacoli tecnici ed oneri economici eccessivi e non proporzionali alla finalità dell'obbligo medesimo. In tal caso l'impianto deve, comunque, dotarsi del prodotto GPL.”».

2.– Ad avviso del ricorrente, tali norme introdurrebbero ostacoli all'accesso di nuovi operatori ad un'attività economica completamente liberalizzata, producendo un effetto distorsivo della concorrenza, in quanto imporrebbero obblighi asimmetrici di erogazione del carburante a basso impatto ambientale, che graverebbero soltanto sui gestori di nuovi impianti e su quelli di impianti esistenti che vengano ammodernati.

In tal modo esse violerebbero l'art. 117, secondo comma, lettera e), di cui sarebbe espressione l'art. 83-bis, comma 17, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133, come modificato dall'art. 17, comma 5, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 marzo 2012, n. 27, ai sensi del quale l'installazione e l'esercizio di un impianto di distribuzione di carburanti non possano essere subordinati, tra l'altro, all'obbligo di erogazione «di più tipologie di carburanti, ivi incluso il metano per autotrazione, se tale ultimo obbligo comporta ostacoli tecnici o oneri economici eccessivi e non proporzionali alle finalità dell'obbligo».

2.1.– Secondo il ricorrente, inoltre, le disposizioni impugnate sarebbero ingiustificatamente discriminatorie, perché non imporrebbero obblighi analoghi anche agli operatori già attivi, creando barriere all'ingresso nel mercato interessato, in contrasto con i principi comunitari di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi e dunque violando l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 49 e 56 del TFUE.

3.– Nel merito, le questioni non sono fondate.

3.1.– Deve anzitutto escludersi il denunciato contrasto delle norme regionali impugnate con l'art. 17, comma 5, del d.l. n. 1 del 2012.

Tale disposizione, modificando l'art. 83-bis, comma 17, del d.l. n. 112 del 2008, ha stabilito che l'installazione e l'esercizio di un impianto di distribuzione di carburanti non possano essere subordinati al rispetto, tra gli altri, di vincoli «che prevedano obbligatoriamente la presenza contestuale di più tipologie di carburanti, ivi incluso il metano per autotrazione, se tale ultimo obbligo comporta ostacoli tecnici o oneri economici eccessivi e non proporzionali alle finalità dell'obbligo».

Pertanto, la presenza contestuale di più tipologie di carburanti, ai fini dell'installazione e dell'esercizio di un impianto, non può essere imposta in via assoluta, ma solo nella misura in cui risulti tecnicamente possibile da realizzare, oppure non comporti costi eccessivi o sproporzionati.

Se è così, l'obbligo prescritto dalle impugnate disposizioni regionali si conforma alla predetta norma statale.

Esso, infatti, può essere derogato se ricorrono le medesime condizioni da questa richieste, quando cioè il suo adempimento risulti impossibile dal punto di vista tecnico, o sia fonte di costi economici eccessivi e sproporzionati rispetto alle finalità dell'obbligo stesso.

3.1.1.– Non vale neppure invocare, in contrario, la sentenza n. 125 del 2014, con cui questa Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittima, per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., una norma della Regione Umbria che stabiliva che i nuovi impianti erogassero «benzina e gasolio e almeno un prodotto a scelta tra alimentazione elettrica, metano, GPL, biodiesel per autotrazione, idrogeno o relative miscele, a condizione che tale ultimo obbligo non comporti ostacoli tecnici o oneri economici eccessivi e non proporzionati alle finalità dell'obbligo».

Le fattispecie disciplinate dalle due norme non sono comparabili.

A differenza della disposizione umbra, infatti, quella impugnata nel presente giudizio non riguarda solo i nuovi impianti, ma estende i medesimi vincoli anche agli impianti già esistenti quando i gestori decidano di ammodernarli o con l'aggiunta di nuovi prodotti, o con la ristrutturazione totale dell'impianto.

Tali vincoli, inoltre, hanno un carattere transitorio, essendo previsti «fino al completo raggiungimento di tutti gli obiettivi della programmazione regionale».

È da aggiungere che l'obbligo di installare l'erogatore di elettricità presenta due ulteriori margini di flessibilità, sia perché riguarda le sole aree urbane individuate dalla Giunta, sia perché può essere assolto, «d'intesa con il Comune competente, anche individuando una localizzazione dell'erogatore su area pubblica o privata diversa dal sedime dell'impianto oggetto di autorizzazione».

Peraltro, la Regione Lombardia, nelle proprie difese, ha dato ampiamente conto degli specifici interessi pubblici sottesi all'introduzione della norma impugnata, sottolineando le finalità che essa intende perseguire nel quadro della sua attività di programmazione degli interventi per la qualità dell'aria.

Non sussiste, dunque, alcuna violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

3.1.2.– D'altra parte, l'introduzione di criteri migliorativi dell'efficienza ambientale, cui sono riconducibili misure, come quelle in esame, volte ad aumentare la diffusione dei carburanti meno inquinanti, non è in contrasto con la «tutela della concorrenza».

Tali criteri, ancorché diversamente modulati per gli impianti nuovi e per quelli preesistenti, non creano ostacoli nei confronti di coloro che entrano per la prima volta sul mercato, risultando proporzionati agli obiettivi perseguiti.

L'unico obbligo sicuramente aggiuntivo per gli impianti nuovi rispetto ai preesistenti è quello dell'erogazione del GPL, la cui installazione è peraltro fonte sia di costi, sia di introiti aggiuntivi, suscettibili di equilibrato inserimento nel piano economico-finanziario della futura gestione.

Ciò contribuisce a una migliore efficienza degli impianti e quindi dei servizi offerti ai consumatori che rientra tra le finalità alle quali la concorrenza è rivolta.

3.2.– Le disposizioni impugnate, pertanto, non ledono la concorrenza attraverso ingiustificate discriminazioni nei confronti dei gestori di nuovi impianti e, dunque, non è fondata neppure la censura relativa alla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 49 e 56 del TFUE.

Al riguardo, la Regione resistente deduce di aver provveduto a notificare la disciplina impugnata alla Commissione europea, ai sensi dell'art. 13 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n.

59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno), senza che la Commissione abbia formulato alcun rilievo.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettere d) ed e), della legge della Regione Lombardia 19 dicembre 2014, n. 34 (Disposizioni in materia di vendita dei carburanti per autotrazione.

Modifiche al titolo II, capo IV della legge regionale 2 febbraio 2010, n. 6 – Testo unico delle leggi regionali in materia di commercio e fiere), promosse, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 49 e 56 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, sottoscritto a Roma il 25 marzo 1957, nonché all'art. 117, secondo comma, lettera e), 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 5 aprile 2016.

Paolo GROSSI, Presidente
Giuliano AMATO, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 12 maggio 2016.

Sentenza: 19 aprile 2016, n. 107

Materia: coordinamento della finanza pubblica

Parametri invocati: artt. 81, terzo comma, e 117, terzo comma, Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: art. 6 della legge della Regione Molise 22 dicembre 2014, n. 25 (Assestamento di bilancio di previsione della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2014, ai sensi della legge regionale n. 4/2002, articolo 33).

Esito: non fondatezza delle questioni sollevate

Estensore nota: Cesare Belmonte

Sintesi

Il Presidente del Consiglio dei Ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge della Regione Molise 22 dicembre 2014, n. 25 (Assestamento di bilancio di previsione della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2014, ai sensi della legge regionale n. 4/2002, articolo 33).

L'art. 6 della predetta legge regionale dispone che il disavanzo finanziario alla chiusura dell'esercizio finanziario 2013, pari a euro 60.423.952,35 è riassorbito nell'anno 2014 per euro 2.423.952,35 e nel decennio 2015-2024 con importi annui pari ad euro 5.800.000,00, salvo rideterminazione dello stesso negli anni successivi prossimi.

Ad avviso del ricorrente, la norma censurata viola l'art. 117, terzo comma, Cost., che riserva allo Stato l'emanazione di norme di principio in materia di coordinamento della finanza pubblica, ponendosi in contrasto con quanto disposto dall'art. 15 del decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76, recante principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni.

Secondo la predetta normativa statale entro il 30 giugno di ogni anno la regione approva con legge l'assestamento del bilancio, mediante il quale si provvede all'aggiornamento dell'ammontare presunto dei residui attivi e passivi dell'esercizio precedente, nonché alle variazioni che si ritengono opportune, fermo restando il vincolo del pareggio di bilancio.

Il ricorrente deduce altresì la violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., laddove dispone che ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte. La norma impugnata, nel rinviare ad esercizi successivi al 2014 la copertura del disavanzo finanziario 2013, determinerebbe un ampliamento della capacità di spesa del bilancio 2014, privo di copertura finanziaria.

In via preliminare, la Corte costituzionale rileva che il ricorso ha un rapporto di stretta pregiudizialità rispetto a due sentenze (n. 138 del 2013 e n. 266 del 2013) con cui la stessa la Corte dichiarava rispettivamente illegittime la legge di approvazione del rendiconto 2011 della Regione Molise nella parte inerente alla contabilizzazione di crediti privi di accertamento giuridico, e la legge di approvazione del bilancio di previsione 2013 della Regione Molise nella parte in cui veniva applicato un avanzo di amministrazione presunto con l'iscrizione in bilancio di una parte attiva insussistente.

La Regione Molise non solo non ha conferito immediata ottemperanza ai due giudicati costituzionali, ma con la legge di approvazione del bilancio di previsione 2014 ha previsto anche un ulteriore avanzo di amministrazione presunto. In corso di anno, tuttavia, - anche per effetto

dell'intervento ispettivo del Ministero dell'economia e delle finanze -la Regione ha provveduto ad un riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi, peraltro limitato agli esercizi 2011, 2012 e 2013, da cui è emerso un disavanzo straordinario derivante dal saldo negativo frutto della revisione dei residui attivi e passivi, pari ad euro 60.423.952,35.

A seguito di tale straordinaria risultanza, la conseguente variazione di bilancio **interveniva in una data e in circostanze non utili ad assicurare un integrale riequilibrio**. Infatti, alla data del 22 dicembre 2014 la gestione della spesa preventivamente autorizzata aveva già in parte pregiudicato un'operazione di restauro contabile ed inoltre la situazione iniziale del bilancio di previsione era già priva di equilibrio.

La Regione, prendendo atto di una situazione non più emendabile nel suo complesso, ha ritenuto di fronteggiarne l'eccezionale misura del disavanzo con una quota ricavata attraverso le economie realizzate nel corso dell'esercizio 2014, e, per la rimanente somma attraverso un accantonamento del 10 per cento della stessa a valere sui 10 successivi esercizi.

Ciò premesso, le censure formulate dallo Stato non sono fondate.

In relazione all'art. 117, terzo comma, Cost., risulta erronea l'individuazione della norma interposta, la quale si riferiva *a fattispecie assolutamente diversa*.

L'art. 15 del d.lgs. 76/2000 - decreto abrogato a decorrere dal 1° gennaio 2015- riguardava infatti gli assestamenti che entro il 30 giugno di ciascun anno le Regioni dovevano effettuare per ricostituire l'equilibrio del bilancio di previsione nel caso in cui sopravvenienze successive l'avessero alterato oppure per utilizzare le nuove risorse nel frattempo recuperate.

Anche per effetto delle reiterate pratiche adottate negli esercizi precedenti in pregiudizio al principio dell'equilibrio di bilancio, la Regione Molise si è venuta a trovare in un contesto di **sostanziale assenza di disposizioni specifiche** ed ha cercato di rimediare in qualche modo **all'impossibilità di coprire integralmente il deficit precedentemente sommerso**, *ponendosi comunque nel solco degli indirizzi legislativi statali in materia di coordinamento della finanza pubblica non ancora vigenti ma già conosciuti al momento dell'adozione della legge regionale impugnata*.

Infatti non era ancora entrato in vigore, per effetto della clausola dilatoria contenuta nell'art. 80 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, in materia di armonizzazione dei sistemi contabili delle regioni e degli enti locali, l'art. 3 dello stesso decreto - come sostituito dall'art. 1, comma 1, lettera c), del d.lgs. 126/2014 - il quale stabiliva che l'eventuale **maggiore disavanzo di amministrazione al 1° gennaio 2015**, determinato dal **riaccertamento straordinario dei residui**, è ripianato per una quota pari almeno **al 10 per cento l'anno**.

Successivamente, la legge di stabilità 2015 ha modificato ulteriormente detta disposizione con effetto dal 1° gennaio 2015, disponendo che l'eventuale maggiore disavanzo di amministrazione al 1° gennaio 2015, determinato dal riaccertamento straordinario dei residui, è ripianato **in non più di 30 esercizi a quote costanti**.

Le citate disposizioni denotano l'esigenza dello Stato di fronteggiare un problema non circoscritto alla sola Regione Molise. L'indirizzo della subentrata legislazione statale prende in sostanza le mosse dal presupposto che in una fase di complesse operazioni di riaccertamento dei residui finalizzate a far emergere la reale situazione finanziaria delle Regioni, i disavanzi emersi non possano essere riassorbiti in un solo ciclo di bilancio ma richiedano inevitabilmente misure di più ampio respiro temporale.

Quanto alla eccezionale dilazione della copertura nel tempo, la Corte rammenta che alle evocate disposizioni si sono aggiunte quella relativa alla rateizzazione in sette annualità del deficit derivante dall'applicazione dei nuovi principi contabili, poi estesa sino a dieci annualità, e quella afferente alla rateizzazione del rimborso delle anticipazioni necessarie a fronteggiare il ritardo nei pagamenti delle amministrazioni pubbliche, che fissa in trent'anni la restituzione delle stesse anticipazioni allo Stato.

Il giudice delle leggi conclude che la **sopravvenuta normativa**, proprio in quanto rivolta ai disavanzi riferiti a passate gestioni ed accertati con riferimento agli esercizi antecedenti al 1° gennaio 2015, **ha implicita valenza retroattiva**, andando a colmare, in modo sostanzialmente

coerente con la disposizione impugnata, l'assenza di previsioni specifiche che caratterizzava il contesto normativo nel quale si è trovata ad operare la Regione Molise nel dicembre 2014.

Quanto alle censure proposte in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., il ricorrente non fornisce alcuna prova del denunciato disequilibrio.

Al contrario, l'accantonamento, ad opera della disposizione impugnata, di una parte sia pur marginale di risorse altrimenti destinate alla spesa dell'esercizio 2014, produce comunque una riduzione del disavanzo ed un conseguente effetto migliorativo rispetto al reale assetto economico-finanziario.

Bilancio e contabilità pubblica - Assestamento del bilancio di previsione della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2014 - Modalità di ripartizione del disavanzo di amministrazione relativo ad anni pregressi alla chiusura dell'esercizio 2013. - Legge della Regione Molise 22 dicembre 2014, n. 25 (Assestamento del bilancio di previsione della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2014, ai sensi della legge regionale n. 4/2002, articolo 33), art. 6. - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.20 del 18-5-2016)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge della Regione Molise 22 dicembre 2014, n. 25 (Assestamento del bilancio di previsione della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2014, ai sensi della legge regionale n. 4/2002, articolo 33), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 20-24 febbraio 2015, depositato in cancelleria il 24 febbraio 2015 ed iscritto al n. 28 del registro ricorsi 2015.

Visto l'atto di costituzione della Regione Molise;

udito nell'udienza pubblica del 19 aprile 2016 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi l'avvocato dello Stato Maria Gabriella Mangia per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Antonio Galasso e Claudia Angiolini per la Regione Molise.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con ricorso depositato il 24 febbraio 2015, il Presidente del Consiglio dei Ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge della Regione Molise 22 dicembre 2014, n. 25 (Assestamento di bilancio di previsione della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2014, ai sensi della legge regionale n. 4/2002, articolo 33), sostenendo che detta norma violi gli artt. 81, terzo comma, e 117, terzo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 15 del decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76 (Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni, in attuazione dell'articolo 1, comma 4, della L. 25 giugno 1999, n. 208).

1.1.– Con la legge regionale n. 25 del 2014 la Regione Molise ha emanato le disposizioni di assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2014.

L'art. 6 della suddetta legge, rubricato «Disavanzo di amministrazione alla chiusura dell'esercizio 2013, relativo ad anni pregressi», dispone che «Il disavanzo finanziario alla chiusura

dell'esercizio finanziario 2013, pari a euro 60.423.952,35 è riassorbito nell'anno 2014 per euro 2.423.952,35 e nel decennio 2015-2024 con importi annui pari ad euro 5.800.000,00, salvo rideterminazione dello stesso negli anni successivi prossimi».

Ad avviso del ricorrente, con la norma denunciata, la Regione Molise avrebbe ecceduto dalla propria competenza violando l'art. 117, terzo comma, Cost., che riserva allo Stato l'emanazione di norme di principio in materia di coordinamento della finanza pubblica.

Essa sarebbe contrastante con quanto disposto dall'art. 15 (Assestamento del bilancio) del d.lgs. n. 76 del 2000, secondo cui «Entro il 30 giugno di ogni anno la regione approva con legge l'assestamento del bilancio, mediante il quale si provvede all'aggiornamento degli elementi di cui alla lettera a), del comma 3, dell'articolo 4, ed al comma 5, dello stesso articolo, nonché alle variazioni che si ritengono opportune, fermi restando i vincoli di cui all'articolo 5», il quale stabilisce, a sua volta, che «1.

In ciascun bilancio annuale il totale dei pagamenti autorizzati non può essere superiore al totale delle entrate di cui si prevede la riscossione sommato alla presunta giacenza iniziale di cassa.
2.

Il totale delle spese di cui si autorizza l'impegno può essere superiore al totale delle entrate che si prevede di accertare nel medesimo esercizio, purché il relativo disavanzo sia coperto da mutui e altre forme di indebitamento autorizzati con la legge di approvazione del bilancio nei limiti di cui all'articolo 23».

Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene inoltre violato anche l'art. 81, terzo comma, Cost., laddove dispone che «[o]gni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte».

La norma impugnata, nel rinviare ad esercizi successivi al 2014 la copertura del disavanzo finanziario 2013, determinerebbe un ampliamento della capacità di spesa del bilancio 2014, privo di copertura finanziaria.

1.2.– La Regione Molise riferisce che la Giunta regionale con proprie deliberazioni n. 374 del 2013 e n. 6 del 2014 ha disposto un riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi sulle annualità 2011 e 2012.

Tale operazione sarebbe avvenuta anche a seguito dei controlli ispettivi predisposti dal Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) relativamente ai dati contabili del periodo 2008-2012, portando alla determinazione di un disavanzo per l'esercizio finanziario 2013 pari a euro 60.423.952,35.

Attraverso le disposizioni di cui all'art. 6 della legge regionale n. 25 del 2014 la Regione avrebbe provveduto a pianificare la copertura del disavanzo dovuto al riaccertamento straordinario dei residui, prevedendone la copertura mediante una quota costante nel bilancio pluriennale 2015-2017 e negli esercizi futuri pari ad euro 5.800.000,00, in modo da evitare il ricorso a mutui che determinerebbero un aggravio dei costi.

Sostiene, pertanto, la resistente che, mediante la legge impugnata avrebbe preso atto della situazione contabile pregressa ed avrebbe tentato di avviare un processo di risanamento della finanza regionale, in un'ottica "giuridico-contabile" e programmatica, che non potrebbe però esaurirsi in un unico esercizio, sia per la dimensione del disavanzo rispetto alla situazione delle finanze regionali, sia perché esso interviene a valle di un processo ricognitivo di un bilancio già esauritosi.

In tale operazione la Regione Molise avrebbe, inoltre, provveduto a destinare tutte le risorse attive di cui aveva ancora la disponibilità alla copertura del disavanzo finanziario accertato, dettando un ulteriore indirizzo per i successivi atti finanziari.

Viene poi eccepito dalla resistente il diverso comportamento dello Stato in analoghe situazioni regionali, come quella della Regione Piemonte in cui l'art. 3 della legge regionale 1° dicembre 2014, n. 19 (Assestamento al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2014 e disposizioni finanziarie), non sarebbe stato impugnato.

2.– La questione promossa con il presente ricorso ha un rapporto di stretta pregiudizialità con due precedenti pronunce di questa Corte, adottate anch'esse nell'ambito di giudizi promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Con sentenza n. 138 del 2013 questa Corte dichiarava illegittima la legge di approvazione del rendiconto 2011 della Regione Molise nella parte inerente alla contabilizzazione di crediti privi di accertamento giuridico per una somma complessiva pari ad euro 1.286.613.416,17.

Ciò per l'assenza «dei requisiti minimi dell'accertamento contabile quali la ragione del credito, il titolo giuridico, il soggetto debitore, l'entità del credito e la sua scadenza» (sentenza n. 138 del 2013).

L'iscrizione in parte entrata di detti crediti consentiva, tra l'altro, l'anomala risultanza di un avanzo di amministrazione in una Regione già da anni caratterizzata da un vincolante piano di rientro afferente al dissesto della spesa sanitaria.

Successivamente, con sentenza n. 266 del 2013 questa Corte dichiarava illegittima la legge di approvazione del bilancio di previsione 2013 della Regione Molise nella parte in cui veniva applicato un avanzo di amministrazione presunto pari ad euro 1.418.610,01.

Veniva in quella sede precisato che «è il collegamento teleologico di dette poste contabili [finalizzato ad allargare la spesa autorizzabile oltre le entrate suscettibili di accertamento] a rendere il bilancio dell'esercizio 2013 privo di equilibrio nel suo complesso, poiché determina “il sovradimensionamento della spesa rispetto alle risorse effettivamente disponibili” [...] (sentenza n. 250 del 2013)».

È stato conseguentemente affermato che, in base al principio dell'equilibrio tendenziale, la Regione Molise era tenuta al ripristino dell'equilibrio di bilancio, pregiudicato dall'iscrizione di una parte attiva insussistente, attraverso le modalità previste dalla legge in caso di accertato squilibrio dello stesso: «Anche per la Regione Molise vale dunque – considerato il “difetto genetico conseguente all'impostazione della stessa legge di bilancio” – 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).

Peraltro, come già questa Corte ha recentemente precisato, la limitazione della declaratoria d'incostituzionalità dell'utilizzazione dell'avanzo di amministrazione presunto alle sole partite di spesa oggetto del ricorso non esonera la Regione dal concreto perseguimento dell'equilibrio del bilancio (sentenza n. 250 del 2013)» (sentenza n. 266 del 2013).

La Regione Molise non ha conferito immediata ottemperanza ai due giudicati costituzionali, i quali vietavano, da un lato, di contabilizzare nel rendiconto crediti non provati e, dall'altro, di applicare un avanzo di amministrazione presunto (assolutamente incongruente con la grave situazione debitoria del servizio sanitario regionale, ufficialmente sancita dalla sottoposizione al piano di rientro sanitario).

Peraltro, la legge di approvazione del bilancio di previsione 2014 (di cui la norma in questa sede impugnata costituisce sostanzialmente una variazione), oltre a non ottemperare all'obbligo di riequilibrio precedentemente sancito dalla Corte costituzionale, prevedeva l'applicazione di un ulteriore avanzo di amministrazione presunto, sia pure di entità assai minore di quello del precedente esercizio censurato con la sentenza n. 266 del 2013.

Lo Stato, tuttavia, non impugnava – a differenza dell'esercizio precedente – la legge di approvazione del bilancio di previsione 2014, così consentendo alla Regione Molise non solo la spendita di tutte le risorse disponibili, senza il riequilibrio tendenziale del pregresso, ma anche l'ulteriore ampliamento della spesa per la quota dell'avanzo di amministrazione presunto. Veniva così a riprodursi, anzi, ad incrementarsi, un ulteriore pregiudizio all'equilibrio complessivo del bilancio regionale.

In corso di anno, tuttavia, la Regione ha provveduto alle operazioni di revisione contabile, utili a far emergere la vera dimensione economica dei risultati pregressi. In tal modo – anche per

effetto dell'intervento ispettivo del MEF – è stato posto in essere un riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi, peraltro limitato agli esercizi 2011, 2012 e 2013.

Tale operazione faceva emergere, in luogo del precedente risultato attivo già oggetto delle due declaratorie di incostituzionalità, un disavanzo straordinario derivante dal saldo negativo frutto della revisione dei residui attivi e passivi, pari ad euro 60.423.952,35.

A seguito di tale straordinaria risultanza, si rendeva necessaria una variazione del bilancio di previsione 2014 (che, per i motivi successivamente precisati, non poteva che configurarsi come manovra di carattere pluriennale), la quale – in modo sostanzialmente impreciso – veniva qualificata con lo stesso nomen iuris di quella prevista dall'art. 15 del d.lgs. n. 76 del 2000 (peraltro abrogato, a decorrere dal 1° gennaio 2015 dall'art. 77, comma 1, lettera c, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, avente ad oggetto «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», aggiunto dall'art. 1, comma 1, lettera aa, del decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126, recante «Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, recante disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42»), il quale invece riguardava i doverosi assestamenti che entro il 30 giugno di ciascun anno le Regioni dovevano effettuare per ricostituire l'equilibrio del bilancio di previsione nel caso in cui sopravvenienze successive l'avessero alterato oppure per utilizzare le nuove risorse nel frattempo recuperate.

Nel caso in esame, invece, la variazione di bilancio interveniva in una data e in circostanze non utili ad assicurare un integrale riequilibrio.

Infatti, alla data del 22 dicembre 2014 la gestione della spesa preventivamente autorizzata aveva già in parte pregiudicato un'operazione di restauro contabile ed inoltre la situazione iniziale del bilancio di previsione era già priva di equilibrio per i motivi precedentemente richiamati.

La Regione, prendendo atto di una situazione non più emendabile nel suo complesso per effetto della dimensione e della cronologia caratterizzante l'emersione del disavanzo, riteneva di fronteggiarne l'eccezionale misura con una quota, pari ad euro 2.423.952,35, ricavata attraverso le economie realizzate nel corso dell'esercizio 2014, e, per la rimanente somma di 58 milioni di euro, attraverso un accantonamento del 10 per cento della stessa a valere sui 10 successivi esercizi.

3.– Alla luce delle esposte premesse va innanzitutto disattesa l'eccezione della Regione Molise la quale lamenta che analoga questione non sarebbe stata sollevata dallo Stato nei confronti della Regione Piemonte (viene all'uopo citato l'art. 3 della legge della reg. Piemonte n. 19 del 2014), la quale avrebbe adottato identica soluzione normativa in ordine al disavanzo emergente dalla straordinaria verifica dei residui. Un'eventuale omissione di tal genere da parte dello Stato non fa sorgere certamente alcuna legittima aspettativa di analogo trattamento a favore della ricorrente.

È stato più volte affermato da questa Corte che lo Stato è direttamente responsabile del «rispetto delle regole di convergenza e di stabilità dei conti pubblici, regole provenienti sia dall'ordinamento comunitario che da quello nazionale.

[Ne deriva], tra l'altro, che, ai fini del concorso degli enti territoriali al rispetto degli obblighi comunitari della Repubblica ed alla conseguente realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, [lo Stato deve vigilare affinché] il disavanzo di ciascun ente territoriale non [...] super[i] determinati limiti, fissati dalle leggi finanziarie e di stabilità che si sono succedute a partire dal 2002 (ex multis sentenza, di questa Corte, n. 36 del 2004)» (sentenza n. 138 del 2013).

È vero tuttavia che nel suo compito di custode della finanza pubblica allargata lo Stato deve tenere comportamenti imparziali e coerenti per evitare che eventuali patologie nella legislazione e nella gestione dei bilanci da parte delle autonomie territoriali possa riverberarsi in senso negativo sugli equilibri complessivi della finanza pubblica.

In proposito, questa Corte ha già precisato che il coordinamento degli enti territoriali deve essere improntato a «canoni di ragionevolezza e di imparzialità nei confronti dei soggetti chiamati a

concorrere alla dimensione complessiva della manovra [di finanza pubblica]» (sentenza n. 19 del 2015).

Sebbene il ricorso in via di azione sia connotato da un forte grado di discrezionalità politica che ne consente – a differenza dei giudizi incidentali – la piena disponibilità da parte dei soggetti ricorrenti e resistenti, l'esercizio dell'impulso giurisdizionale al controllo di legittimità delle leggi finanziarie regionali non può non essere improntato alla assoluta imparzialità, trasparenza e coerenza dei comportamenti di fronte ad analoghe patologiche circostanze caratterizzanti i bilanci degli enti stessi.

In tale caso, infatti, la tutela degli equilibri finanziari dei singoli enti pubblici di cui all'art. 97, primo comma, Cost. si riverbera direttamente sulla più generale tutela degli equilibri della finanza pubblica allargata, in relazione ai quali la situazione delle singole amministrazioni assume la veste di fattore determinante degli equilibri stessi.

4.– Ciò premesso, le censure formulate dal Presidente del Consiglio dei ministri non sono fondate né in riferimento all'art. 81, terzo comma, né in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 15 del d.lgs. n. 76 del 2000.

4.1.– In relazione al secondo parametro risulta erronea, per quanto in precedenza precisato, l'individuazione della norma interposta, la quale si riferiva a fattispecie assolutamente diversa.

Questa Corte ha affermato in più occasioni che la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. può avvenire attraverso norme interposte solo nel caso in cui le stesse «siano idonee a specificare, nel caso concreto, l'operatività [delle regole in esse contenute]» (ex plurimis, sentenza n. 138 del 2013).

Nel caso di specie, invece, la eventuale operatività sarebbe proprio nel senso contrario al perseguimento dell'equilibrio tendenziale di bilancio poiché l'applicazione dell'art. 15 nel senso preteso dal ricorrente porterebbe addirittura ad un aggravio del disequilibrio, annullando l'effetto migliorativo, sia pure limitato nella dimensione, dell'accantonamento delle somme non spese ma autorizzate dalla legge della Regione Molise 18 aprile 2014, n. 12 (Bilancio regionale di competenza e di cassa per l'esercizio finanziario 2014. Bilancio pluriennale 2014/2016), non impugnata – a differenza di quella dell'anno precedente – dallo Stato.

In tale contesto deve effettivamente prendersi atto che la vigilanza dello Stato nei confronti delle pratiche contabili adottate dalla Regione Molise e da altre Regioni caratterizzate da situazioni critiche non è stata continua nel tempo, dal momento che per più esercizi consecutivi – anche dopo l'adozione di piani di rientro sanitario – è stato consentito alle stesse di approvare bilanci di previsione e rendiconti fondati sull'applicazione di crediti non accertati nelle forme di legge e di avanzi di amministrazione.

In definitiva, anche per effetto delle reiterate pratiche adottate negli esercizi precedenti in pregiudizio al principio dell'equilibrio di bilancio, la Regione Molise, come altre Regioni caratterizzate da analoghe situazioni finanziarie, si è venuta a trovare – dopo la tardiva ma doverosa operazione di riaccertamento dei residui attivi e passivi – in un contesto di sostanziale assenza di disposizioni specifiche (non essendo certamente prevedibile, al momento dell'emanazione della legislazione quadro contenuta nel d.lgs. n. 76 del 2000, che la ripetuta adozione di simili prassi contabili fosse consentita e provocasse una tale emergenza).

È così accaduto che, una volta effettuata la revisione dei residui ed accertato il disavanzo precedentemente sommerso, la Regione Molise abbia cercato di rimediare in qualche modo all'impossibilità di coprire integralmente il deficit così manifestatosi, ponendosi comunque nel solco degli indirizzi legislativi statali in materia di coordinamento della finanza pubblica non ancora vigenti ma già conosciuti al momento dell'adozione della legge regionale impugnata.

Infatti non era ancora entrato in vigore, per effetto della clausola dilatoria contenuta nell'art. 80 del d.lgs. n. 118 del 2011, l'art. 1, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 126 del 2014, il quale, nel sostituire l'art. 3 del predetto decreto n. 118 del 2011, stabiliva al comma 16 che «[...] l'eventuale

maggior disavanzo di amministrazione al 1° gennaio 2015, determinato dal riaccertamento straordinario dei residui [...] è ripianato per una quota pari almeno al 10 per cento l'anno».

Successivamente, l'art. 1, comma 538, lettera b), numero 1), della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2015), ha modificato ulteriormente detta disposizione con effetto dal 1° gennaio 2015, nel senso che «[...] l'eventuale maggior disavanzo di amministrazione al 1° gennaio 2015, determinato dal riaccertamento straordinario dei residui [...] è ripianato in non più di 30 esercizi a quote costanti».

Le citate disposizioni – pur nella complessiva eccentricità rispetto alle regole del pareggio di bilancio – denotano l'esigenza dello Stato di fronteggiare un problema non circoscritto alla sola Regione Molise.

L'indirizzo della subentrata legislazione statale, in relazione alla quale risulta congruente la disposizione impugnata, prende in sostanza le mosse dal presupposto che in una fase di complesse operazioni di riaccertamento dei residui finalizzate a far emergere la reale situazione finanziaria delle Regioni, i disavanzi emersi non possano essere riassorbiti in un solo ciclo di bilancio ma richiedano inevitabilmente misure di più ampio respiro temporale.

Ciò anche al fine di assicurare lo svolgimento delle funzioni della Regione in ossequio al «principio di continuità dei servizi di rilevanza sociale [affidati all'ente territoriale, che deve essere] salvaguardato» (sentenza n. 10 del 2016).

Ferma restando la discrezionalità del legislatore nello scegliere i criteri e le modalità per porre riparo a situazioni di emergenza finanziaria come quella in esame, non può tuttavia disconoscersi la problematicità di soluzioni normative continuamente mutevoli come quelle precedentemente evidenziate, le quali prescrivono il riassorbimento dei disavanzi in archi temporali molto vasti, ben oltre il ciclo di bilancio ordinario, con possibili ricadute negative anche in termini di equità intergenerazionale.

Quanto alla eccezionale dilazione della copertura nel tempo, è utile ricordare che alle evocate disposizioni si sono aggiunte quella relativa alla rateizzazione in sette annualità del deficit derivante dall'applicazione dei nuovi principi contabili – art. 9, comma 5, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali).

Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2015, n. 125, poi estesa sino a dieci annualità per effetto delle modifiche recate dall'art. 1, comma 691, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2016) – e quella (art. 2, comma 3, lettera c), afferente alla rateizzazione del rimborso delle anticipazioni necessarie a fronteggiare il ritardo nei pagamenti delle amministrazioni pubbliche previste dal decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35 (Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 giugno 2013, n. 64, che fissa in trent'anni la restituzione delle stesse anticipazioni allo Stato.

Probabilmente una più tempestiva vigilanza nei confronti delle consolidate prassi patologiche di alcuni enti territoriali avrebbe evitato le situazioni di obiettiva emergenza che il legislatore nazionale è stato costretto a fronteggiare con mezzi eccezionali.

4.2.– Quanto alle censure proposte in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., il ricorrente non fornisce alcuna prova del denunciato disequilibrio: al contrario, l'accantonamento, previsto dalla disposizione impugnata, di una parte sia pur marginale di risorse altrimenti destinate alla spesa dell'esercizio 2014, produce comunque un intervento riduttivo del disavanzo ed un conseguente effetto migliorativo rispetto al reale assetto economico-finanziario configurato dal coevo bilancio di previsione. Difatti il disavanzo (seppur latente) già preesisteva ed incombeva: paradossalmente la

rimozione della norma impugnata farebbe venire meno le uniche risorse sottratte alla spesa dell'esercizio 2014, lasciandone intatta, nella sostanza, la originaria destinazione.

Ai fini della presente decisione non è irrilevante considerare – come già osservato – l'apporto recato dalle disposizioni sopravvenute le quali, al di là dei profili critici di ordine temporale precedentemente sottolineati, hanno introdotto, per tutte le Regioni interessate da deficit di natura analoga a quello della Regione Molise, modalità di copertura che sono state addirittura estese a trent'anni, ben al di là della soluzione contenuta nella norma regionale impugnata.

In definitiva la sopravvenuta normativa, proprio in quanto rivolta ai disavanzi riferiti a passate gestioni ed accertati con riferimento agli esercizi antecedenti al 1° gennaio 2015, ha implicita valenza retroattiva, poiché viene di fatto a colmare – in modo sostanzialmente coerente con la disposizione impugnata – l'assenza di previsioni specifiche che caratterizzava il contesto normativo nel quale si è trovata ad operare la Regione Molise nel dicembre 2014.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge della Regione Molise 22 dicembre 2014, n. 25 (Assestamento del bilancio di previsione della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2014, ai sensi della legge regionale n. 4/2002, articolo 33), promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 81, terzo comma, e 117, terzo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 15 del decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76 (Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni, in attuazione dell'articolo 1, comma 4, della L. 25 giugno 1999, n. 208), con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 aprile 2016.

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

Depositata in Cancelleria il 12 maggio 2016.

Sentenza: 5 aprile 2016, n. 110

Materia: opere pubbliche, energia

Parametri invocati: Cost. art. 117 comma terzo, Cost. art. 118 comma primo e principio di leale collaborazione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Regioni Abruzzo, Marche, Puglia e Calabria

Oggetto: art. 37, commi 1 e 2, lettere a), c) e c)-bis, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164,

Esito: non fondatezza delle questioni proposte, in riferimento a tutti i parametri costituzionali evocati.

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi

Sintesi:

Le Regioni Abruzzo, Marche, Puglia e Calabria, hanno sollevato questioni di legittimità costituzionale relativamente all'articolo 37 comma 1 e comma 2 lettere a) e c bis) del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164.

L'art. 37, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, prevede che "i gasdotti di importazione di gas dall'estero, i terminali di rigassificazione di GNL, gli stoccaggi di gas naturale e le infrastrutture della rete nazionale di trasporto del gas naturale, incluse le operazioni preparatorie necessarie alla redazione dei progetti e le relative opere connesse rivestono carattere di interesse strategico e costituiscono una priorità a carattere nazionale e sono di pubblica utilità, nonché indifferibili e urgenti ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327".

Il successivo comma 2 della disposizione impugnata modifica, in più parti, l'art. 52-quinquies del decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità), stabilendo che l'autorizzazione già prevista per la costruzione e l'esercizio delle infrastrutture lineari energetiche sia estesa anche ai gasdotti di approvvigionamento di gas dall'estero, incluse le operazioni preparatorie necessarie alla redazione dei progetti e le relative opere connesse; esso prevede, altresì, che il rilascio di detta autorizzazione sia preceduto dall'acquisizione del parere degli enti locali ove ricadono le infrastrutture in oggetto, da rendere entro trenta giorni dalla richiesta, decorsi i quali il parere si intende acquisito.

Le doglianze riferite all'art. 37 comma 1, d.l. 133/2014 si possono così riassumere: intervenendo in una materia appartenente alla competenza legislativa concorrente di Stato e Regioni, tale disposizione avrebbe attribuito d'imperio a tutte le infrastrutture da essa elencate la qualifica di opere di interesse strategico, senza la preventiva intesa con le Regioni interessate, determinando con ciò la violazione degli artt. 117 comma terzo e 118 comma primo Cost., nonché del principio di leale collaborazione.

La Corte premette che l'art. 37, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, attribuisce carattere di interesse strategico ad alcune specifiche infrastrutture, come pure definisce le stesse priorità a carattere nazionale, di pubblica utilità, nonché indifferibili e urgenti ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327.

L'elenco di tali infrastrutture ricomprende i gasdotti di importazione di gas dall'estero, i terminali di rigassificazione di gas naturale liquido, gli stoccaggi di gas naturale e le infrastrutture della rete nazionale di trasporto del gas naturale.

Inoltre, vengono espressamente incluse nell'elenco, con ciò attribuendo loro le medesime qualificazioni conferite alle infrastrutture citate, le operazioni preparatorie necessarie alla redazione dei progetti e le relative opere connesse.

Questa previsione, secondo il comma in questione, ha lo scopo di aumentare la sicurezza delle forniture di gas al sistema italiano ed europeo del gas naturale, anche in considerazione delle situazioni di crisi internazionali esistenti.

La disposizione impugnata attribuisce direttamente il carattere di interesse strategico a tutte le categorie di infrastrutture indicate al suo primo comma.

Non è, infatti, prevista una procedura per l'individuazione, nell'ambito della categoria di riferimento, delle specifiche strutture da definirsi strategiche.

Né, ed è ciò che più conta, l'attribuzione del carattere di interesse strategico risulta strumentale ad una attività di programmazione e progettazione, in funzione della realizzazione di specifiche infrastrutture rientranti in ciascuna delle categorie.

Inoltre, è essenziale osservare che la disposizione impugnata non modifica, né espressamente, né implicitamente, le singole discipline di settore, dettate per la localizzazione, la realizzazione ovvero l'autorizzazione all'esercizio di ciascuna delle categorie di infrastrutture in essa elencate.

Per ognuna di tali categorie, infatti, esiste una specifica disciplina procedimentale per la realizzazione e la messa in esercizio delle relative opere.

Ciascuna di tali discipline, in forme diverse, prevede la partecipazione degli enti territoriali, e, ciò che è decisivo, richiede espressamente l'intesa con la singola Regione interessata.

In definitiva, l'attribuzione di carattere di interesse strategico contenuta nell'art. 37, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, da ritenere espressione normativa di un indirizzo volto a fornire impulso e rilievo allo sviluppo energetico nazionale, deve essere collocata e interpretata alla luce delle specifiche discipline che regolano localizzazione, realizzazione e autorizzazione all'attività, per ciascuna delle infrastrutture elencate dalla disposizione impugnata, la quale, così interpretata, non reca perciò alcuna lesione alle attribuzioni costituzionali regionali.

Ciò determina la non fondatezza, sotto ogni parametro e profilo, delle censure proposte verso l'art. 37 comma 1 del d.l. 133/2014.

La Corte reputa infondate anche le questioni di legittimità proposte verso il comma 2 dell'art. 37.

Le ricorrenti ritengono che, a seguito delle modifiche introdotte dalla disposizione impugnata nell'art. 52 quinquies del D.P.R. n. 327 del 2001, il rinvio contenuto nel comma 5 della citata disposizione alle "infrastrutture lineari energetiche di cui al comma 2" non ricomprenderebbe i "gasdotti di approvvigionamento di gas dall'estero, le operazioni preparatorie necessarie alla redazione dei progetti e le relative opere connesse".

Ne conseguirebbe che ciò che il ricordato comma 5 richiede, cioè l'adozione, d'intesa con la Regione interessata, dell'atto conclusivo del procedimento di autorizzazione, resterebbe, appunto, prevista necessariamente solo per l'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio delle infrastrutture lineari energetiche di cui al comma 2 dello stesso art. 52 quinquies, ma non sarebbe richiesta per i gasdotti di approvvigionamento di gas dall'estero, per le operazioni preparatorie necessarie alla redazione dei progetti e per le relative opere connesse, con correlativa lesione delle competenze regionali.

Secondo la Corte tale lettura, fondata su disarmonie letterali indotte dalla successione cronologica, non coordinata, delle varie disposizioni legislative intervenute nella materia, trascura una serie di elementi sistematici di rilievo.

Si è osservato che il citato art. 52 quinquies, comma 5, prevede la cosiddetta “intesa forte” ai fini della localizzazione e realizzazione delle infrastrutture lineari energetiche quale modulo procedimentale necessario per assicurare l’adeguata partecipazione delle regioni allo svolgimento di procedimenti incidenti su una molteplicità di loro competenze.

Inoltre, nell’ambito della rete nazionale dei gasdotti di cui all’art. 9 del d.lgs. n. 164 del 2000, sono già menzionati i “gasdotti di importazione”.

Tale definizione sostanzialmente coincide con quella utilizzata dal legislatore all’art. 37, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, che ragiona di “gasdotti di importazione di gas dall’estero”, attribuendo loro “carattere di interesse strategico”.

Sicché, a ben vedere, le disposizioni censurate non introducono nell’ordinamento una nuova categoria di infrastrutture, ma si riferiscono ad una nozione, giuridica e tecnica, che l’ordinamento stesso già conosce e disciplina.

In definitiva l’interpretazione sistematica della disciplina vigente in tema di infrastrutture lineari energetiche suggerisce che anche i gasdotti di approvvigionamento o di importazione di gas dall’estero siano da considerare infrastrutture lineari energetiche.

Poichè sono da considerare tali, ai “gasdotti di approvvigionamento di gas dall’estero” è pienamente applicabile il disposto dell’art. 52 quinquies, comma 5, del d.P.R. n. 327 del 2001, che prevede l’adozione, d’intesa con le Regioni, dell’atto conclusivo del procedimento di autorizzazione alla costruzione e all’esercizio di ogni infrastruttura lineare energetica.

Ne consegue la non fondatezza delle questioni proposte, in riferimento a tutti i parametri costituzionali evocati.

Infine l’intesa prevista dall’art. 52 quinquies, comma 5, del D.P.R. n. 327 del 2001, non può che riguardare anche le operazioni preparatorie necessarie alla redazione dei progetti e le relative opere connesse.

Anche tale conseguenza deriva dalla lettura sistematica della vigente disciplina in tema di infrastrutture lineari energetiche.

È, pertanto, da ritenere che la definizione di operazioni preparatorie necessarie alla redazione dei progetti e le relative opere connesse», introdotta nell’art. 52 quinquies del D.P.R. n. 327 del 2001 dall’impugnato art. 37, comma 2, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, identifichi opere e attività, non solo connesse funzionalmente alle infrastrutture in questione, ma anche strettamente accessorie alle stesse.

In quanto tali, esse non possono che risultare soggette al medesimo procedimento autorizzatorio previsto, per le infrastrutture cui si riferiscono, dall’art. 52 quinquies, comma 2, del d.P.R. n. 327 del 2001.

Ciò determina, anche per questa parte della disposizione, la non fondatezza, sotto tutti i profili evocati, delle censure proposte dalle ricorrenti.

Energia - Misure per l'approvvigionamento e il trasporto del gas naturale (gasdotti di importazione di gas dall'estero, terminali di rigassificazione di GNL, stoccaggi di gas naturale e infrastrutture della rete nazionale di trasporto del gas naturale, incluse le operazioni preparatorie necessarie alla redazione dei progetti e le relative opere connesse: qualificazione di opere di interesse strategico, prioritarie a carattere nazionale e di pubblica utilità nonche' indifferibili ed urgenti; procedimento autorizzatorio; misure concertative). - Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164 - art. 37, commi 1 e 2, lettere a) e c)-bis. - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.21 del 25-5-2016)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 37, commi 1 e 2, lettere a), c) e c)-bis, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, promossi dalle Regioni Abruzzo, Marche, Puglia e Calabria con ricorsi notificati il 29-30 dicembre 2014, il 9-14 gennaio 2015 e il 12-13 gennaio 2015, depositati in cancelleria il 7, il 15 ed il 21 gennaio 2015 e iscritti, rispettivamente, ai nn. 2, 4, 5 e 14 del registro ricorsi del 2015.

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

udito nell'udienza pubblica del 5 aprile 2016 il Giudice relatore Nicolò Zanon;

uditi gli avvocati Marcello Cecchetti per la Regione Marche e per la Regione Puglia, Francesca Lalli per la Regione Abruzzo, Graziano Pungì per la Regione Calabria e l'avvocato dello Stato Paolo Grasso per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.— Le Regioni Abruzzo, Marche, Puglia e Calabria, con ricorsi iscritti, rispettivamente, al reg. ric. n. 2, n. 4, n. 5 e n. 14 del 2015, hanno promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 37, comma 1 e comma 2, lettere a), c) e c-bis), del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164.

L'art. 37, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, prevede che «i gasdotti di importazione di gas dall'estero, i terminali di rigassificazione di GNL, gli stoccaggi di gas naturale e le infrastrutture della rete nazionale di trasporto del gas naturale, incluse le operazioni preparatorie necessarie alla redazione dei progetti e le relative opere connesse rivestono carattere di interesse strategico e costituiscono una priorità a carattere nazionale e sono di pubblica utilità, nonché indifferibili e urgenti ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327».

Il successivo comma 2 della disposizione impugnata modifica, in più parti, l'art. 52-quinquies del decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità), stabilendo – per quanto di rilievo nel presente giudizio – che l'autorizzazione già prevista per la costruzione e l'esercizio delle infrastrutture lineari energetiche sia estesa anche ai «gasdotti di approvvigionamento di gas dall'estero, incluse le operazioni preparatorie necessarie alla redazione dei progetti e le relative opere connesse»; esso prevede, altresì, che il rilascio di detta autorizzazione sia preceduto dall'acquisizione del parere degli enti locali ove ricadono le infrastrutture in oggetto, da rendere entro trenta giorni dalla richiesta, decorsi i quali il parere si intende acquisito.

Il comma in esame introduce, inoltre, un'apposita disciplina per la risoluzione delle cosiddette "interferenze", stabilendo che i soggetti titolari o gestori di beni, aree o impianti – interessati dal passaggio di gasdotti della rete nazionale di trasporto o di gasdotti di importazione di

gas dall'estero – partecipino al procedimento di autorizzazione alla costruzione, indicando le modalità di attraversamento degli impianti e le aree interferenti.

Qualora tali modalità non siano indicate entro i termini di conclusione del procedimento, il soggetto richiedente l'autorizzazione alla costruzione dei gasdotti, propone direttamente, entro i successivi trenta giorni, le modalità di attraversamento, le quali, trascorsi ulteriori trenta giorni senza osservazioni, si intendono comunque assentite definitivamente e approvate con il decreto di autorizzazione alla costruzione.

1.1.— La Regione Abruzzo ritiene, in primo luogo, che l'art. 37 del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, violi l'art. 77, secondo comma, della Costituzione, giacché la disposizione risulterebbe «scarsamente motivat[a] sul piano della sussistenza dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza, richiamati in realtà con formulazioni apodittiche» e, in ogni caso, non rispondenti ai requisiti che legittimano il ricorso alla decretazione d'urgenza, quali indicati da questa Corte (da ultimo, sentenza n. 220 del 2013).

1.2.— Le Regioni Abruzzo e Calabria impugnano l'art. 37, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, nella parte in cui stabilisce che «i gasdotti di importazione di gas dall'estero, i terminali di rigassificazione di GNL, gli stoccaggi di gas naturale e le infrastrutture della rete nazionale di trasporto del gas naturale, incluse le operazioni preparatorie necessarie alla redazione dei progetti e le relative opere connesse rivestono carattere di interesse strategico».

Entrambe le Regioni prospettano il contrasto con gli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost.; la sola Regione Calabria evoca anche i parametri di cui agli artt. 114, 117, quarto comma, e 118 Cost. nella sua interezza nonché i principi di leale collaborazione e di sussidiarietà.

Ritengono, infatti, le ricorrenti che tale disposizione, intervenendo in materia appartenente alla competenza legislativa concorrente di Stato e Regioni, avrebbe attribuito d'imperio a tutte le infrastrutture in questione la qualifica di opere di interesse strategico, senza la preventiva intesa con le Regioni interessate, determinando con ciò la lesione dei parametri ricordati.

1.3.— Le Regioni Marche, Puglia e Calabria impugnano, inoltre, il comma 2, lettere a) e c-bis), dell'art. 37 del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, per contrasto con gli artt. 3, 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost.

La Regione Calabria lamenta, oltre alle violazioni indicate, anche la lesione degli artt. 2, 114 e 117, primo, quarto e quinto comma, Cost., nonché dei principi di leale collaborazione e di sussidiarietà.

Ad avviso delle ricorrenti, a seguito delle modifiche introdotte dalle disposizioni impugnate nell'art. 52-quinquies del d.P.R. n. 327 del 2001, risulterebbe ora necessario procedere all'acquisizione dell'intesa con la Regione interessata solo per l'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio delle «infrastrutture lineari energetiche» di cui al comma 2 del citato art. 52-quinquies, e non anche per «i gasdotti di approvvigionamento di gas dall'estero», per le «operazioni preparatorie necessarie alla redazione dei progetti» e per le relative «opere connesse».

Ciò determinerebbe una lesione sia delle competenze legislative regionali in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» e di «governo del territorio», sia delle competenze amministrative che alle Regioni spettano in base al principio di sussidiarietà ex art. 118, primo comma, Cost. Sussisterebbe altresì, ad avviso delle ricorrenti, una lesione del principio di eguaglianza, a causa del diverso trattamento riservato a fattispecie del tutto sovrapponibili: da un lato, i «gasdotti di approvvigionamento di gas dall'estero», con relative opere e progetti connessi, dall'altro le «infrastrutture lineari energetiche» di cui all'art. 52-quinquies, comma 2, del d.P.R. n. 327 del 2001.

A sostegno delle proprie censure le ricorrenti osservano che l'art. 52-quinquies, comma 5, è stato modificato dall'art. 37, comma 2, lettera c-bis), del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, il quale vi ha introdotto la previsione che il rilascio dell'atto conclusivo del procedimento di cui al comma 2 del medesimo art. 52-quinquies avvenga «previa acquisizione del parere degli enti locali

ove ricadono le infrastrutture, da rendere entro trenta giorni dalla richiesta, decorsi i quali il parere si intende acquisito».

Risulterebbe, dunque, evidente che, mentre il comma 2 del citato art. 52-quinquies sarebbe stato «aggiornato», includendo tra le infrastrutture lineari energetiche soggette all'autorizzazione disciplinata dalla medesima disposizione «i gasdotti di approvvigionamento di gas dall'estero, incluse le operazioni preparatorie necessarie alla redazione dei progetti e le relative opere connesse», il comma 5 del medesimo art. 52-quinquies continuerebbe a prevedere l'intesa con le Regioni interessate esclusivamente per l'autorizzazione relativa alle «infrastrutture lineari energetiche».

Di conseguenza – osservano le ricorrenti, che ritengono di coinvolgere nell'impugnazione anche la citata lettera c-bis) dell'art. 37, comma 2, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito – la necessaria acquisizione dell'intesa con la singola Regione interessata non sarebbe prevista in relazione, appunto, ai gasdotti di approvvigionamento di gas dall'estero, incluse le operazioni preparatorie necessarie alla redazione dei progetti e le relative opere connesse.

Inoltre, nel ricorso della Regione Calabria, l'asserita violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. dipenderebbe dal contrasto delle disposizioni impugnate con norme internazionali e convenzionali e, segnatamente, con la Convenzione europea sul paesaggio, firmata a Firenze il 20 ottobre 2000, ratificata e resa esecutiva con legge 9 gennaio 2006, n. 14. Infatti, ad avviso della ricorrente, il rilascio dell'autorizzazione alla realizzazione dei citati gasdotti, incidendo su tutti i piani di gestione del territorio, determinerebbe lesioni alle prerogative delle Regioni e degli enti locali in materia di pianificazione territoriale e di protezione civile, valorizzazione dei beni culturali ed ambientali, e tutela della salute.

1.4.— La sola Regione Calabria lamenta, infine, la violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., nella parte in cui, modificando l'art. 52-quinquies, comma 2, del d.P.R. n. 327 del 2001, l'art. 37, comma 2, lettera c), del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, rende necessario che al procedimento di autorizzazione alla realizzazione dei gasdotti partecipino i cosiddetti «soggetti interferenti» (titolari o gestori di beni o aree demaniali, marittimi, lacuali, fluviali, strade pubbliche, aeroporti, ferrovie, ed altro), cioè i soggetti interessati dal loro passaggio: tale partecipazione necessaria inciderebbe sulle competenze assegnate alle Regioni ed agli enti locali nelle materie oggetto di interferenza, giacché realizzerebbe una «estrapolazione di tali materie dall'intesa forte che anche su di esse dovrebbe essere raggiunta».

2.— I quattro ricorsi vertono sulle medesime disposizioni ed avanzano censure identiche o analoghe, e collegate tra loro.

Ai fini di una decisione congiunta, è perciò opportuna la riunione dei relativi giudizi, mentre resta riservata a separate pronunce la decisione delle questioni di legittimità costituzionale relative alle altre disposizioni del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, impugnate con i medesimi ricorsi.

3.— In via preliminare, deve essere dichiarata l'inammissibilità degli interventi spiegati dall'Associazione italiana per il World Wide Fund for Nature (WWF Italia) Onlus Ong, nei quattro giudizi, e dall'Associazione “Amici del Parco Archeologico di Pantelleria”, nel solo giudizio promosso dalla Regione Puglia (in quest'ultimo, tra l'altro, con atto depositato oltre il termine perentorio stabilito dalla normativa in vigore).

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, infatti, il giudizio di costituzionalità delle leggi, promosso in via d'azione ai sensi dell'art. 127 Cost. e degli artt. 31 e seguenti della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), si svolge esclusivamente tra soggetti titolari di potestà legislativa e non ammette l'intervento di soggetti che ne siano privi, fermi restando, per costoro, ove ne ricorrano i presupposti, gli altri mezzi di tutela giurisdizionale eventualmente esperibili (ex plurimis, sentenze n. 251, n. 118 e n. 31 del 2015, n. 210 del 2014, n. 285, n. 220 e n. 118 del 2013, n. 245, n. 114 e n. 105 del 2012, n. 69 e n. 33 del 2011, n. 278 del 2010).

4.— Ancora in via preliminare, va dichiarato inammissibile il ricorso presentato dalla Regione Calabria.

Risulta che il ricorso è stato promosso dal solo Presidente della Regione, con decreto del 12 gennaio 2015, e che la Giunta regionale ha ratificato il provvedimento con deliberazione del 5 febbraio 2015, depositata nella cancelleria di questa Corte il 13 aprile 2015, quando era trascorso il termine perentorio di dieci giorni dall'ultima notificazione del ricorso, termine ricavabile dagli artt. 32, comma 3, e 31, comma 4, della legge n. 87 del 1953.

Non rilevano, quindi, nella specie, le ragioni per le quali la determinazione di impugnare è stata assunta dal solo Presidente della Regione, in assenza della previa deliberazione della Giunta, la cui presenza è invece necessaria, in base all'art. 32, comma 2, della legge n. 87 del 1953, in quanto risponde ad esigenze non soltanto formali, ma sostanziali, per l'importanza e per gli effetti costituzionali ed amministrativi che tale delibera può produrre (sentenze n. 217 del 2014, n. 142 del 2012, n. 33 del 1962; analogamente le sentenze n. 8 del 1967; n. 119 del 1966; n. 36 del 1962). Tali ragioni, del resto, non sono desumibili dagli atti del giudizio, nulla avendo dedotto su di esse la Regione Calabria, in assenza, peraltro, di una corrispondente eccezione dell'Avvocatura generale dello Stato.

Rileva soltanto, e preliminarmente, in questa sede, la tardività del deposito della deliberazione della Giunta, adottata a ratifica dell'originario decreto presidenziale.

È in proposito da ribadire (sentenze n. 217 del 2014 e n. 142 del 2012) che, in base alla disciplina che regola i giudizi davanti a questa Corte, al fine di garantire l'economia, la celerità e la certezza del giudizio costituzionale, è necessario che la volontà della Giunta regionale di promuovere ricorso avverso una legge dello Stato sia accertata, mediante acquisizione della deliberazione agli atti del processo, al più tardi al momento in cui il ricorso va depositato nella cancelleria di questa Corte, e cioè entro il termine perentorio ricordato.

Infatti, il deposito del ricorso notificato costituisce un momento essenziale del processo costituzionale, perché comporta la costituzione in giudizio della parte ricorrente, fissa definitivamente il thema decidendum (impedendone ogni successivo ampliamento), instaura il rapporto processuale con questa Corte, segna l'inizio del termine ordinario di novanta giorni per la fissazione dell'udienza di discussione del ricorso (art. 35 della legge n. 87 del 1953), e dalla sua scadenza decorre il termine, pure perentorio, entro il quale le altre parti possono costituirsi in giudizio (così, ancora, la sentenza n. 217 del 2014).

5.— Sempre in via preliminare, dev'essere dichiarata inammissibile la censura, proposta dalla Regione Abruzzo, che asserisce la violazione, da parte dell'art. 37 del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, dell'art. 77, secondo comma, Cost., risultando la disposizione, ad avviso della ricorrente, «scarsamente motivat[a] sul piano della sussistenza dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza», richiamati «con formulazioni apodittiche» e, in ogni caso, asseritamente non rispondenti ai requisiti che legittimano il ricorso alla decretazione d'urgenza.

A prescindere da ogni altra considerazione, la deliberazione con la quale l'organo esecutivo della Regione ha disposto la proposizione del ricorso non fa alcun cenno a siffatta questione, non risultando incluso l'art. 77, secondo comma, Cost. tra i parametri dei quali si lamenta la violazione ad opera delle censurate disposizioni del d.l. n. 133 del 2014, come convertito.

E la giurisprudenza di questa Corte è costante nel ritenere che nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale deve sussistere, a pena d'inammissibilità, una piena e necessaria corrispondenza tra la deliberazione con cui l'organo legittimato si determina all'impugnazione ed il contenuto del ricorso, attesa la natura politica dell'atto d'impugnazione (ex plurimis, sentenze n. 1 del 2016, n. 250, n. 153, n. 55, n. 46 e n. 8 del 2015).

6.— La prima delle residue censure da affrontare nel merito riguarda le questioni, proposte dalla Regione Abruzzo, avverso l'art. 37, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, il quale sarebbe costituzionalmente illegittimo per violazione degli artt. 117, terzo comma, 118, primo comma, Cost., nonché del «principio di leale collaborazione».

In sintesi, intervenendo in una materia appartenente alla competenza legislativa concorrente di Stato e Regioni, tale disposizione avrebbe attribuito d'imperio a tutte le infrastrutture da essa elencate la qualifica di opere di interesse strategico, senza la preventiva intesa con le Regioni interessate, determinando con ciò la lesione dei parametri sopra indicati.

La ricorrente, in particolare, evoca la giurisprudenza elaborata da questa Corte, in base alla quale la deroga, a favore del legislatore statale, al normale riparto di competenze legislative contenuto nel Titolo V, Parte II, della Costituzione, e l'attrazione allo Stato delle relative funzioni amministrative, possono giustificarsi solo 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.

Le questioni, che evocano una violazione dei principi elaborati da questa Corte in tema di chiamata in sussidiarietà, non sono, tuttavia, fondate, in relazione a tutti i parametri evocati.

L'art. 37, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, provvede ad attribuire «carattere di interesse strategico» ad alcune specifiche infrastrutture, come pure a definire le stesse «priorità a carattere nazionale», «di pubblica utilità, nonché indifferibili e urgenti ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327».

L'elenco di tali infrastrutture ricomprende i gasdotti di «importazione» di gas dall'estero, i terminali di rigassificazione di gas naturale liquido, gli stoccaggi di gas naturale e «le infrastrutture della rete nazionale di trasporto del gas naturale».

Inoltre, vengono espressamente incluse nell'elenco, con ciò attribuendosi loro le medesime qualificazioni conferite alle infrastrutture citate, le «operazioni preparatorie necessarie alla redazione dei progetti e le relative opere connesse».

Questa previsione, recita il comma in questione, ha lo scopo «di aumentare la sicurezza delle forniture di gas al sistema italiano ed europeo del gas naturale, anche in considerazione delle situazioni di crisi internazionali esistenti».

Nell'ambito della disposizione descritta, ai fini dell'esame delle questioni di legittimità costituzionale sollevate, è necessario distinguere, da un lato, l'attribuzione alle infrastrutture ricordate del «carattere di interesse strategico», oltre che di «priorità nazionale», e, dall'altro, la loro qualificazione come opere di «pubblica utilità» nonché «indifferibili e urgenti», ai sensi del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327.

Tale necessaria distinzione discende, da una parte, dalla circostanza che le censure della Regione ricorrente si appuntano sul solo «carattere di interesse strategico» attribuito alle infrastrutture citate, senza coinvolgimento delle ulteriori qualificazioni che la disposizione attribuisce loro; e, dall'altra, dalla circostanza che tali ulteriori qualificazioni si inseriscono nel solco di quanto previsto dall'art. 52-quinquies, comma 2, del d.P.R. n. 327 del 2001, il quale già stabilisce che per le infrastrutture lineari energetiche, individuate dal medesimo comma, l'autorizzazione alla costruzione ed all'esercizio delle stesse comprende, tra l'altro, la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera, nonché l'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio dei beni in essa compresi.

Orbene, quanto al «carattere di interesse strategico» attribuito alle infrastrutture citate – unico profilo oggetto d'impugnazione – deve, innanzitutto, escludersi che tale attribuzione sia assimilabile, quanto a contenuto ed effetti, a quella già disciplinata nella cosiddetta “legge obiettivo” (legge 21 dicembre 2001, n. 443, recante «Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive», le pertinenti disposizioni della quale, peraltro, sono ora oggetto della legge delega 28 gennaio 2016, n. 11, recante «Deleghe al Governo per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure di appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture», che indica, tra gli altri, quale criterio direttivo, il loro espresso superamento).

Infatti, in base alle disposizioni della “legge obiettivo”, il coinvolgimento delle Regioni interessate è previsto, sia in sede di programmazione, mediante lo strumento dell’intesa attinente alla stessa individuazione delle infrastrutture, pubbliche e private, e degli insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale da realizzare, sia nella successiva fase di approvazione dei relativi progetti nell’ambito del Comitato interministeriale per la programmazione economica, allargato ai Presidenti delle Regioni interessate.

È, in particolare, tale duplice forma di partecipazione delle Regioni che ha consentito a questa Corte, nella sentenza n. 303 del 2003 (in tal senso, anche la sentenza n. 7 del 2016), di ritenere rispettata la sfera di attribuzioni costituzionali delle Regioni, pur in presenza di una legge statale che, in materia di competenza concorrente, ha conferito rilevanti funzioni amministrative allo Stato.

Nulla di tutto ciò viene, in ogni caso, in questione con l’art. 37, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito.

Secondo modalità assai diverse da quelle appena descritte, la disposizione impugnata attribuisce direttamente il «carattere di interesse strategico» a tutte le categorie di infrastrutture indicate al suo primo comma.

Non è, infatti, prevista una procedura per l’individuazione, nell’ambito della categoria di riferimento, delle specifiche strutture da definirsi strategiche.

Né, ed è ciò che più conta, l’attribuzione del carattere di interesse strategico risulta strumentale ad una attività di programmazione e progettazione, in funzione della realizzazione di specifiche infrastrutture rientranti in ciascuna delle categorie.

Sicché, è d’obbligo concludere che l’art. 37, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, né può sostituirsi alla ricordata disciplina della “legge obiettivo”, né può ambire a produrre effetti comparabili.

Inoltre, è essenziale osservare che la disposizione impugnata non modifica – né espressamente, né implicitamente – le singole discipline di settore, dettate per la localizzazione, la realizzazione ovvero l’autorizzazione all’esercizio di ciascuna delle categorie di infrastrutture in essa elencate.

Per ognuna di tali categorie, infatti, esiste una specifica disciplina procedimentale per la realizzazione e la messa in esercizio delle relative opere.

Ciascuna di tali discipline, in forme diverse, prevede la partecipazione degli enti territoriali, e, ciò che è qui decisivo, richiede espressamente l’intesa con la singola Regione interessata.

Ciò accade per i terminali di rigassificazione di gas naturale liquefatto (art. 46, comma 1, del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, recante «Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l’equità sociale», convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 29 novembre 2007, n. 222); per gli stoccaggi di gas naturale (art. 11 del decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164, recante «Attuazione della direttiva n. 98/30/CE recante norme comuni per il mercato interno del gas naturale, a norma dell’articolo 41 della legge 17 maggio 1999, n. 144», e, in particolare, il decreto del Ministero dello sviluppo economico 21 gennaio 2011, recante «Modalità di conferimento della concessione di stoccaggio di gas naturale in sotterraneo e relativo disciplinare tipo», che, in ordine a tali modalità di conferimento delle concessioni, prevede la necessità dell’intesa con la Regione interessata); per le infrastrutture della rete nazionale di trasporto del gas naturale (per le quali è da richiamare il già ricordato art. 52-quinquies, comma 5, del d.P.R. n. 327 del 2001).

Solo per una delle categorie di opere elencate nella disposizione impugnata, vale a dire per «i gasdotti di approvvigionamento di gas dall’estero, incluse le operazioni preparatorie necessarie alla redazione dei progetti e le relative opere connesse», la situazione sembra presentarsi diversamente.

In effetti, l’art. 37, comma 2, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, estendendo a tali opere la disciplina di cui all’art. 52-quinquies, comma 2, del d.P.R. n. 327 del 2001, parrebbe escludere, ad una prima lettura, la necessaria intesa con la Regione per l’adozione dell’atto conclusivo del procedimento autorizzatorio.

Ed esattamente per tale ragione, questa parte di disposizione è oggetto di separata doglianza, da esaminarsi più avanti.

Tuttavia, per quel che rileva in sede d'esame della censura relativa all'art. 37, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, va sottolineato che non è la qualificazione in termini di opera rivestente «carattere di interesse strategico», in se stessa considerata, a determinare l'asserita modifica del procedimento autorizzatorio relativo ai gasdotti di approvvigionamento di gas dall'estero: il lamentato effetto lesivo deriverebbe, invece, dal contenuto del successivo comma 2 dell'art. 37 del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, che, infatti, le ricorrenti impugnano proprio per questa ragione.

Alla luce di tale ricostruzione del quadro normativo, l'attribuzione del «carattere di interesse strategico» alle infrastrutture in questione, effettuata in via generale dalla disposizione normativa impugnata, non determina, di per sé, alcuna modifica alle normative di settore prima richiamate, né, di conseguenza – prevedendo queste ultime sempre la necessaria intesa con la Regione interessata – alcuna deroga ai principi, elaborati dalla giurisprudenza di questa Corte, in tema di chiamata in sussidiarietà e di necessaria partecipazione delle Regioni.

In definitiva, l'attribuzione di «carattere di interesse strategico» contenuta nell'art. 37, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito – da ritenere espressione normativa di un indirizzo volto a fornire impulso e rilievo allo sviluppo energetico nazionale – deve essere collocata e interpretata alla luce delle specifiche discipline che regolano localizzazione, realizzazione e autorizzazione all'attività, per ciascuna delle infrastrutture elencate dalla disposizione impugnata, la quale, così interpretata, non reca perciò alcuna lesione alle attribuzioni costituzionali regionali.

Ciò determina la non fondatezza, sotto ogni parametro e profilo, delle censure proposte dalla ricorrente Regione Abruzzo.

7.— Quanto alle questioni di legittimità costituzionale proposte dalle Regioni Marche e Puglia con riguardo all'art. 37, comma 2, lettere a), e c-bis), del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, per contrasto con gli artt. 3, 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., va preliminarmente saggiata l'ammissibilità della censura sollevata in riferimento al primo dei parametri citati, estraneo all'ambito delle competenze regionali.

Secondo il costante indirizzo di questa Corte (tra le ultime, ex plurimis, sentenze n. 65 del 2016 e n. 218 del 2015), le Regioni possono evocare parametri di legittimità costituzionale diversi da quelli che sovrintendono al riparto di attribuzioni solo quando la violazione denunciata sia potenzialmente idonea a determinare una lesione delle loro attribuzioni costituzionali, e abbiano sufficientemente motivato in ordine ai profili di una possibile ridondanza della predetta violazione sul riparto di competenze, assolvendo all'onere di operare la necessaria indicazione della specifica competenza regionale che ne risulterebbe offesa e delle ragioni di tale lesione.

Ebbene, ad avviso delle ricorrenti, sussisterebbe una lesione del principio di eguaglianza, a causa del diverso trattamento riservato a fattispecie del tutto sovrapponibili.

Da un lato, i «gasdotti di approvvigionamento di gas dall'estero», con relative opere e progetti connessi, per la cui realizzazione e messa in esercizio non sarebbe necessaria l'intesa con le Regioni interessate; dall'altro, le «infrastrutture lineari energetiche» ex art. 52-quinquies, comma 2, del d.P.R. n. 327 del 2001, per le quali l'intesa è invece richiesta dal comma 5 della disposizione appena richiamata.

Le ricorrenti, per vero, non riconnettono esplicitamente all'asserita violazione del principio di uguaglianza una lesione indiretta delle proprie attribuzioni costituzionali, limitandosi ad affiancare la censura ora in esame a quelle relative ai parametri di competenza.

Tuttavia, la ridondanza su tali attribuzioni, risultante dall'eventuale violazione, da parte della disposizione impugnata, del principio di uguaglianza, è desumibile dal contesto dei ricorsi. Infatti, il differenziale trattamento normativo di due fattispecie asseritamente omogenee e sovrapponibili, quali sarebbero le due categorie di infrastrutture messe a confronto, avrebbe un'incidenza sulle competenze legislative e amministrative regionali, perché ne conseguirebbe l'assoggettamento, o

meno, ad intesa per la realizzazione di infrastrutture lineari energetiche collocate sul territorio regionale.

È pertanto ammissibile, accanto allo scrutinio dei parametri di cui agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., anche l'esame della censura riferita all'art. 3 Cost.

8.— Tutte le questioni di legittimità costituzionale proposte non sono tuttavia fondate. La tesi delle ricorrenti poggia, infatti, su un presupposto interpretativo non corretto.

Esse, in sostanza, ritengono che – a seguito delle modifiche introdotte dalla disposizione impugnata nell'art. 52-quinquies del d.P.R. n. 327 del 2001 – il rinvio contenuto nel comma 5 dell'appena citata disposizione alle «infrastrutture lineari energetiche di cui al comma 2» non ricomprenderebbe «i gasdotti di approvvigionamento di gas dall'estero, le operazioni preparatorie necessarie alla redazione dei progetti e le relative opere connesse».

Ne conseguirebbe che ciò che il ricordato comma 5 richiede, cioè l'adozione, d'intesa con la Regione interessata, dell'atto conclusivo del procedimento di autorizzazione, resterebbe, appunto, prevista necessariamente solo per l'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio delle «infrastrutture lineari energetiche» di cui al comma 2 dello stesso art. 52-quinquies, ma non sarebbe richiesta per «i gasdotti di approvvigionamento di gas dall'estero», per le «operazioni preparatorie necessarie alla redazione dei progetti» e per le relative «opere connesse», con correlativa lesione delle competenze regionali.

Tale lettura – fondata su disarmonie letterali indotte dalla successione cronologica, non coordinata, delle varie disposizioni legislative intervenute nella materia – trascura una serie di elementi sistematici di rilievo.

È vero che il testo dell'art. 52-quinquies, comma 2, del d.P.R. n. 327 del 2001 come risultante dall'intervento della disposizione impugnata, affianca – e perciò, apparentemente, distingue – da una parte, le infrastrutture lineari energetiche appartenenti alla rete nazionale dei gasdotti di cui all'art. 9 del d.lgs. n. 164 del 2000, e, dall'altra, i gasdotti di approvvigionamento di gas dall'estero, le operazioni preparatorie necessarie alla redazione dei progetti e le relative opere connesse.

Tale separata menzione non vale, tuttavia, a determinare, quale conseguenza, il fatto che per il secondo gruppo di infrastrutture l'atto conclusivo del procedimento non debba essere adottato d'intesa con la Regione interessata, come richiesto dall'art. 52-quinquies, comma 5, del d.P.R. n. 327 del 2001.

In primo luogo, mere disarmonie letterali, derivanti dalla sovrapposizione non coordinata di norme, non consentono di trascurare il principio che questa Corte, ragionando dell'appena citata disposizione, ha enucleato dalla disciplina legislativa di settore, letta alla luce della Costituzione.

Si è, infatti, osservato che il citato art. 52-quinquies, comma 5, prevede «la cosiddetta intesa “forte” ai fini della localizzazione e realizzazione delle infrastrutture lineari energetiche quale modulo procedimentale necessario per assicurare l'adeguata partecipazione delle regioni allo svolgimento di procedimenti incidenti su una molteplicità di loro competenze» (sentenza n. 182 del 2013).

Tale affermazione deve essere ribadita anche in relazione alla disciplina introdotta dall'art. 37, comma 2, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito.

E l'interpretazione delle disposizioni relative alla localizzazione e alla realizzazione delle infrastrutture introdotte da quest'ultima disposizione non può che svolgersi alla luce dei medesimi principi.

In secondo luogo, nell'ambito della rete nazionale dei gasdotti di cui al citato art. 9 del d.lgs. n. 164 del 2000, sono già menzionati i «gasdotti di importazione».

Tale definizione sostanzialmente coincide con quella utilizzata dal legislatore all'art. 37, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, che ragiona di «gasdotti di importazione di gas dall'estero», attribuendo loro «carattere di interesse strategico».

Sicché, a ben vedere, le disposizioni oggetto, in questa sede, di censure non introducono nell'ordinamento una nuova categoria di infrastrutture, ma si riferiscono ad una nozione, giuridica e tecnica, che l'ordinamento stesso già conosce e disciplina.

In terzo luogo, per quanto risulti singolare l'utilizzo, da parte del legislatore, di due definizioni parzialmente diverse nel corpo del medesimo art. 37 del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, è da ritenere che i «gasdotti di approvvigionamento di gas dall'estero» – che l'art. 37, comma 2, lettera a), introduce nell'art. 52-quinquies, comma 2, del d.P.R. n. 327 del 2001 – non siano infrastrutture diverse rispetto ai «gasdotti di importazione di gas dall'estero», citati al comma 1.

Ciò è suggerito anche dal preciso dato letterale che, all'inizio del comma 2 dell'art. 37, collega i contenuti di tale comma alle qualificazioni operate al comma 1 («Per i fini di cui al comma 1»).

In definitiva, da una parte, l'interpretazione sistematica della disciplina vigente in tema di infrastrutture lineari energetiche non può che prevalere su eventuali disarmonie di coordinamento dovute alla successione delle discipline; dall'altra, la stessa natura delle cose suggerisce che anche i gasdotti di «approvvigionamento» o di «importazione» di gas dall'estero siano da considerare infrastrutture lineari energetiche, secondo una lettura sulla quale, del resto, all'udienza pubblica del 5 aprile 2016, sia la difesa delle Regioni ricorrenti, sia l'Avvocatura generale dello Stato resistente, hanno esplicitamente affermato di convenire.

Essendo da considerare tali, ai «gasdotti di approvvigionamento di gas dall'estero» è pienamente applicabile il disposto dell'art. 52-quinquies, comma 5, del d.P.R. n. 327 del 2001, che prevede l'adozione, d'intesa con le Regioni, dell'atto conclusivo del procedimento di autorizzazione alla costruzione e all'esercizio di ogni infrastruttura lineare energetica.

Ne consegue la non fondatezza delle questioni proposte, in riferimento a tutti i parametri costituzionali evocati.

9.— L'intesa prevista dall'art. 52-quinquies, comma 5, del d.P.R. n. 327 del 2001, infine, non può che riguardare anche «le operazioni preparatorie necessarie alla redazione dei progetti e le relative opere connesse».

Anche tale conseguenza deriva dalla lettura sistematica della vigente disciplina in tema di infrastrutture lineari energetiche.

Poiché l'atto normativo oggetto delle modifiche introdotte dall'art. 37 del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, è il d.P.R. n. 327 del 2001, il significato dei termini «operazioni preparatorie» e «opere connesse» va desunto alla luce delle definizioni contenute nel medesimo d.P.R. e, in particolare, da ciò che è previsto al suo art. 52-bis, comma 1.

Ebbene, tale disposizione, nel definire le infrastrutture lineari energetiche ai fini delle procedure espropriative serventi alla loro realizzazione, chiarisce che nell'ambito di tali infrastrutture rientrano tutte «[...] le opere, gli impianti e i servizi accessori connessi o funzionali all'esercizio degli stessi [...]».

La disposizione appena riportata contiene, dunque, un univoco riferimento alle opere, agli impianti ed ai servizi connessi, con l'ulteriore specificazione che tali opere, impianti e servizi debbono essere accessori alle infrastrutture lineari energetiche.

È, pertanto, da ritenere che la definizione di «operazioni preparatorie necessarie alla redazione dei progetti e le relative opere connesse», introdotta nell'art. 52-quinquies del d.P.R. n. 327 del 2001 dall'impugnato art. 37, comma 2, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, identifichi opere e attività, non solo connesse funzionalmente alle infrastrutture in questione, ma anche strettamente accessorie alle stesse.

In quanto tali, esse non possono che risultare soggette al medesimo procedimento autorizzatorio previsto, per le infrastrutture cui si riferiscono, dall'art. 52-quinquies, comma 2, del d.P.R. n. 327 del 2001.

Ciò determina, anche per questa parte della disposizione, la non fondatezza, sotto tutti i profili evocati, delle censure proposte dalle ricorrenti.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse con i ricorsi indicati in epigrafe;
riuniti i giudizi,

1) dichiara inammissibili gli interventi dell'Associazione italiana per il World Wide Fund for Nature (WWF Italia) Onlus Ong nei giudizi promossi dalle Regioni Abruzzo, Marche, Puglia e Calabria, con i ricorsi indicati in epigrafe, e della Associazione "Amici del Parco Archeologico di Pantelleria" nel giudizio promosso dalla Regione Puglia, con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara inammissibile il ricorso indicato in epigrafe proposto dalla Regione Calabria avverso l'art. 37 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, in riferimento agli artt. 2, 3, 114, 117, primo, terzo, quarto e quinto comma, e 118 della Costituzione e ai principi di leale collaborazione e di sussidiarietà;

3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 37, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, promossa, in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost., dalla Regione Abruzzo, con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 37, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, promosse, in riferimento agli artt. 117, terzo comma e 118, primo comma, Cost., dalla Regione Abruzzo, con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 37, comma 2, lettere a) e c-bis), del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, promosse, in riferimento agli artt. 3, 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., dalle Regioni Marche e Puglia, con i ricorsi indicati in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 aprile 2016.

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

Depositata in Cancelleria il 20 maggio 2016.

Sentenza: 4 maggio 2016, n. 117

Materia: bilancio e finanza pubblica

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Parametri invocati: articoli 3, 97, 117, 118, 119 e del principio di leale collaborazione di cui all'articolo 120 della Costituzione

Ricorrente: Regione Veneto

Oggetto: articolo 1, comma 359, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015).

Esito: infondatezza della questione

Estensore nota: Caterina Orione

Sintesi:

La disposizione impugnata prevede una riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 13, comma 12, della legge 11 marzo 1988, n. 67 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 1988).

Tale ultima disposizione è relativa allo stanziamento, per capitale ed interessi, iscritto al capitolo n. 7304 dello stato di previsione dal Ministero dei trasporti per far fronte agli oneri derivanti dall'ammortamento dei mutui che le ferrovie in regime di concessione e in gestione commissariale governativa sono autorizzate a contrarre.

La riduzione di spesa, articolata per il 2015 ed il 2016, è ritenuta lesiva delle prerogative costituzionali dalla ricorrente in quanto andrebbe ad incidere retroattivamente su impegni già assunti dalla Regione e determinerebbe conseguentemente l'alterazione della programmazione già compiuta, poiché la renderebbe priva di copertura finanziaria, con lesione del legittimo affidamento della Regione e del principio di proporzionalità, nonché lesiva delle "competenze regionali in tema di servizi ferroviari di interesse regionale" ed andrebbe altresì a minare l'equilibrio finanziario regionale.

La Corte, partendo dal tenore letterale del corpus normativo per il concatenarsi dei rinvii (articolo 13, comma 12, legge 67/1988 e articolo 2, terzo comma, legge 910/1986) afferente alla questione, fornisce un'interpretazione della disposizione impugnata, che non consente di ravvisare alcuna lesione delle prerogative regionali, così come paventato dalla ricorrente.

Entrambe le disposizioni espressamente fanno riferimento *a mutui che le ferrovie in regime di concessione e in gestione commissariale governativa sono autorizzate a contrarre* (l. 67/88) e *a mutui garantiti dallo Stato che le ferrovie in regime di concessione e in gestione commissariale governativa possono contrarre* (L. 910/86), per cui dal tenore letterale di esse si deve espressamente escludere che essa incida sulla già avvenuta stipula di mutui, riferendosi le disposizioni citate solo ad eventuali mutui da contrarre.

L'ambito applicativo della disposizione impugnata è pertanto da ritenersi circoscritto solo a risorse non impegnate, delle quali può essere disposta una diversa programmazione per il conseguimento degli obiettivi costituiti da esigenze di contenimento della spesa pubblica.

La normativa intervenuta successivamente a quella censurata nel giudizio, costituita dalla legge 28 dicembre 2015, n. 209 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2016 e bilancio pluriennale per il triennio 2016-2018), e dall'esame dello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, non presentano varianza contabile, a conferma che la riduzione

indicata nella disposizione impugnata non ha operato e non opera su risorse finanziarie destinate a mutui già contratti.

Bilancio e contabilità pubblica - Stanziamento per oneri derivanti dall'ammortamento dei mutui che le ferrovie in regime di concessione e in gestione commissariale governativa sono autorizzate a contrarre - Riduzione della relativa autorizzazione di spesa. - Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015), art. 1, comma 359. - (GU 1^a Serie Speciale - Corte Costituzionale n.22 del 1-6-2016)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 359, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015), promosso dalla Regione Veneto con ricorso notificato il 25 febbraio 2015, depositato in cancelleria il 4 marzo 2015 ed iscritto al n. 31 del registro ricorsi 2015.

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

udito nell'udienza pubblica del 4 maggio 2016 il Giudice relatore Giuliano Amato;

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

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con ricorso notificato il 25 febbraio 2015 e depositato in cancelleria il 4 marzo 2015, la Regione Veneto ha impugnato, fra gli altri, il comma 359 dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015), il quale prevede la riduzione – di 8,9 milioni di euro per l'anno 2015 e di 10 milioni di euro a decorrere dall'anno 2016 – dell'autorizzazione di spesa di cui all'art. 13, comma 12, della legge 11 marzo 1988, n. 67 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 1988).

Tale ultima disposizione stabilisce, a sua volta, lo stanziamento, per capitale ed interessi, iscritto al capitolo 7304 dello stato di previsione dal Ministero dei trasporti, «[a]l fine di far fronte agli oneri derivanti dall'ammortamento dei mutui che le ferrovie in regime di concessione e in gestione commissariale governativa sono autorizzate a contrarre [...]».

Ad avviso della Regione ricorrente, la disposizione censurata violerebbe gli artt. 3 e 97 della Costituzione, perché la riduzione dell'autorizzazione di spesa, ivi prevista, inciderebbe retroattivamente su impegni già assunti e determinerebbe un'irragionevole alterazione della programmazione già compiuta, cagionando la lesione del legittimo affidamento della Regione e del principio di proporzionalità.

Viene, inoltre, denunciata la violazione degli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost., in quanto la disposizione impugnata sarebbe lesiva delle «competenze regionali [...] in tema di servizi ferroviari di interesse regionale», e dell'art. 119 Cost. perché si inciderebbe sull'equilibrio finanziario regionale.

Sarebbe, infine, violato il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., non essendo stata prevista alcuna partecipazione della Conferenza Stato-Regioni.

L'esame di questa Corte è qui limitato alla questione relativa al comma 359 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014, restando riservata a separate pronunce la decisione sulle altre questioni promosse dalla ricorrente.

2.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 359, della legge n. 190 del 2014, formulata dalla Regione Veneto, in riferimento alla violazione dell'art. 3 Cost., è ammissibile.

2.1.– Secondo il costante indirizzo di questa Corte, «le Regioni possono evocare parametri di legittimità diversi da quelli che sovrintendono al riparto di attribuzioni solo quando la violazione denunciata sia potenzialmente idonea a determinare una lesione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni (sentenze n. 8 del 2013 e n. 199 del 2012) e queste abbiano sufficientemente motivato in ordine ai profili di una possibile ridondanza della predetta violazione sul riparto di competenze, assolvendo all'onere di operare la necessaria indicazione della specifica competenza regionale che ne risulterebbe offesa e delle ragioni di tale lesione» (sentenze n. 218 e n. 89 del 2015; ex plurimis, da ultimo, sentenza n. 29 del 2016).

2.2.– La Regione Veneto lamenta, in particolare, che la riduzione dell'autorizzazione di spesa, prevista dalla disposizione censurata, inciderebbe «retroattivamente» su impegni finanziari già assunti e determinerebbe un'irragionevole alterazione della programmazione già compiuta, cagionando la lesione del legittimo affidamento della Regione e del principio di proporzionalità.

Con riferimento all'asserita violazione dell'art. 3 Cost., e alla violazione del principio del legittimo affidamento e di proporzionalità, la ricorrente ha indicato sufficienti argomenti a sostegno della ridondanza della lamentata violazione sulla sfera delle competenze regionali.

Essa lamenta, infatti, che la riduzione dello stanziamento in esame renderebbe privi di copertura finanziaria gli investimenti già avviati, determinando altresì un'alterazione della programmazione regionale.

La motivazione della ricorrente allude, in termini sintetici, ma sufficientemente esplicativi, alla compromissione delle proprie attribuzioni, e specificamente della propria autonomia finanziaria (art. 119 Cost.), con particolare riferimento alla competenza in tema di servizi ferroviari di interesse regionale, attribuita dal 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). Può, dunque, ritenersi assolto l'onere di necessaria indicazione, non solo della competenza regionale asseritamente offesa, ma anche delle ragioni della lesione lamentata.

2.3.– La stessa motivazione, invece, in quanto riferita alla prospettata violazione dell'art. 97 Cost. non è idonea a superare l'esame preliminare di ammissibilità.

Tale parametro risulta solo evocato, senza alcun supporto argomentativo.

Limitatamente a tale profilo di censura, dunque, deve essere dichiarata l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale promossa dalla Regione ricorrente.

3.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 359, della legge n. 190 del 2014, formulata dalla Regione Veneto, non è fondata.

3.1.– La Regione lamenta, in particolare, che la riduzione dell'autorizzazione di spesa, prevista dalla disposizione censurata, inciderebbe «retroattivamente» su impegni finanziari già assunti e determinerebbe un'irragionevole alterazione della programmazione già compiuta, cagionando la lesione del legittimo affidamento della Regione stessa e del principio di proporzionalità.

3.2.– Tuttavia, il tenore letterale delle disposizioni che concorrono a delimitare il quadro normativo e la specificità della misura in esame giustificano ed impongono un’interpretazione diversa da quella prospettata dalla difesa regionale e coerente con le esigenze di tutela dell’affidamento e dell’autonomia regionale.

La delimitazione dell’ambito applicativo della contestata riduzione trova puntuale riscontro proprio nelle disposizioni che prevedono gli stanziamenti sui quali va ad incidere la riduzione stessa.

La norma che scaturisce dalla disposizione impugnata e da quella da essa richiamata porta ad escluderne la riferibilità agli impegni finanziari già assunti.

Infatti, la disposizione censurata individua l’oggetto della riduzione nello stanziamento previsto dall’art. 13, comma 12, della legge n. 67 del 1988, il quale si riferisce espressamente ai «mutui che le ferrovie in regime di concessione e in gestione commissariale governativa sono autorizzate a contrarre».

Nello stesso senso, anche l’art. 2, terzo comma, della precedente legge n. 910 del 1986, identifica la destinazione dei contributi statali ai «mutui garantiti dallo Stato che le ferrovie in regime di concessione e in gestione commissariale governativa possono contrarre».

In entrambe le disposizioni richiamate i riferimenti testuali al carattere eventuale della stipula dei mutui regionali valgono ad escludere l’applicazione della riduzione in esame ai mutui già stipulati, come è avvenuto nel caso evidenziato dalla Regione ricorrente.

L’ambito applicativo della disposizione censurata va, dunque, delimitato alle sole risorse non impegnate, delle quali viene disposta una nuova programmazione per il conseguimento degli obiettivi di rilevanza nazionale; obiettivi che, nel caso in esame, sono costituiti da esigenze di contenimento della spesa pubblica.

Tale interpretazione della disposizione censurata appare coerente con l’affermazione della stessa difesa statale laddove, a sostegno dell’infondatezza del ricorso, ha evidenziato che la riduzione riguarderebbe risorse destinate a copertura degli oneri relativi a mutui che le Regioni possono contrarre, con esclusione, quindi, di quelli relativi a mutui già contratti.

3.3.– In ogni caso, l’esclusione degli impegni finanziari già assunti dall’ambito applicativo della misura in contestazione ha ricevuto positivo riconoscimento nella successiva legge 28 dicembre 2015, n. 209 (Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2016 e bilancio pluriennale per il triennio 2016-2018), della quale forma parte integrante lo stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per l’anno 2016 (Tabella n. 10).

Dall’esame di esso emerge, infatti, che per l’anno finanziario 2016 l’importo iscritto al capitolo n. 7141 (Concessione di contributi per capitale ed interessi, derivanti dall’ammortamento dei mutui garantiti dallo Stato che le ferrovie in regime di concessione ed in gestione commissariale governativa possono contrarre per la realizzazione degli investimenti), sostitutivo del precedente capitolo 7304, è identico a quello del 2015.

D’altra parte, anche per quanto riguarda l’anno finanziario 2015 la mancata applicazione della contestata riduzione risulta provata – oltre che dalle concordi dichiarazioni di entrambe le parti – dall’invarianza dell’importo iscritto al medesimo capitolo n. 7141 dello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per l’anno 2015, allegato, in Tabella n. 10, alla legge 23 dicembre 2014, n. 191 (Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2015 e bilancio pluriennale per il triennio 2015-2017).

Tale invarianza dell’appostazione contabile conferma l’efficacia non retroattiva della disposizione impugnata e, quindi, la mancata applicazione della riduzione da questa prevista agli impegni finanziari già assunti.

per questi motivi

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

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 359, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015), promossa, in riferimento all'art. 97 della Costituzione, dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 359, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015), promossa, in riferimento agli artt. 3, 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost. nonché al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 maggio 2016.

Paolo GROSSI, Presidente
Giuliano AMATO, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 26 maggio 2016.

Sentenza: 5 aprile 2016, n. 124

Materia: Caccia

Parametri invocati: artt. 117, secondo comma, lett. s) Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente Consiglio dei Ministri

Oggetto: art. 3, comma 1, della legge della Regione Toscana 30 dicembre 2014, n. 88, recante «Modifiche alla legge regionale 12 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 “Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio”). Disposizioni in materia di ambiti territoriali di caccia»

Esito: illegittimità costituzionale dell’art. 11, commi 2 e 3, della legge della Regione Toscana 12 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 “Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio”), nel testo modificato dall’art. 1, commi 1 e 2, della legge della Regione Toscana 20 marzo 2015, n. 32, recante «Modifiche alla legge regionale 12 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 “Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio”)», previo trasferimento della questione di legittimità costituzionale sulle nuove disposizioni

Estensore nota: Beatrice Pieraccioli

Sintesi:

La disposizione impugnata sostituisce l’art. 11 della legge della Regione Toscana 12 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 “Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio”), che disciplina gli ambiti territoriali di caccia.

Nel testo vigente fino a tale sostituzione, l’art. 11, comma 2, della legge regionale n. 3 del 1994 prevedeva che gli ambiti territoriali di caccia avessero «dimensioni subprovinciali», in conformità all’art. 14, comma 1, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio).

L’art. 3, comma 1, impugnato, introduce un nuovo testo dell’art. 11 della legge regionale n. 3 del 1994.

Il comma 2 dell’art. 11 stabilisce che in Toscana vi sono nove ambiti territoriali di caccia, aventi i medesimi confini delle Province, con l’eccezione delle Province di Firenze e Prato che formano un unico ambito.

Il comma 3 seguente aggiunge che con il piano faunistico venatorio «possono essere istituiti dei sottoambiti», privi di organi.

Il ricorrente reputa tali previsioni in contrasto con la dimensione subprovinciale degli ambiti prevista dall’art. 14, comma 1, della legge n. 157 del 1992, e, conseguentemente, con la competenza esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell’ambiente e dell’ecosistema» (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.), di cui la prima disposizione sarebbe espressiva.

Nelle more del giudizio, è sopraggiunto l’art. 1, commi 1 e 2, della legge della Regione Toscana 20 marzo 2015, n. 32, recante «Modifiche alla legge regionale 12 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 “Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio”)».

Il comma 1 di tale articolo modifica l'art. 11, comma 2, della legge regionale n. 3 del 1994, stabilendo che gli ambiti territoriali di caccia sono nove e corrispondono al territorio delle Province «ai soli fini della organizzazione amministrativa».

Il comma 2, invece, incide sull'art. 11, comma 3, della medesima legge regionale, prevedendo che, in seno agli ambiti, «sono istituiti sottoambiti», mentre precedentemente la disposizione stabiliva che «possono essere istituiti dei sottoambiti».

La Regione Toscana, nel costituirsi, ha sostenuto che lo *ius superveniens* implica la cessazione della materia del contendere, perché il sottoambito è divenuto obbligatorio e viene modellato secondo le «peculiarità ambientali, naturalistiche e faunistiche» del territorio, mentre l'ambito risponde a fini di mera organizzazione amministrativa.

La Corte tuttavia ritiene che la modifica normativa non ha carattere satisfattivo.

L'art. 14 della legge n. 157 del 1992, indicato dall'Avvocatura generale dello Stato quale norma interposta, e dedicato alla gestione programmata della caccia sul territorio agro-silvo-pastorale, collega direttamente la ripartizione territoriale in ambiti di dimensioni subprovinciali alla costituzione, presso questi ultimi, di organi direttivi, cui sono conferiti rilevanti compiti gestionali.

La dimensione subprovinciale degli ambiti, nel disegno del legislatore statale, chiama necessariamente in causa proprio l'organizzazione amministrativa, sicché avere limitato a quest'ultima la funzione degli ambiti provinciali non risolve affatto la questione proposta dal ricorrente.

Per di più, i sottoambiti toscani «sono privi di organi» (art. 11, comma 3, della legge regionale n. 3 del 1994) e non possono quindi in alcun modo svolgere i compiti propri degli ambiti territoriali di caccia con dimensione subprovinciale.

Ciò posto, e alla luce della portata precettiva e lesiva sostanzialmente equivalente tra la norma impugnata e lo *ius superveniens*, la questione di legittimità costituzionale va trasferita sul nuovo testo dell'art. 11, commi 2 e 3, della legge regionale n. 3 del 1994 (ex plurimis, sentenza n. 40 del 2016).

La Corte ha ripetutamente riconosciuto che la costituzione degli ambiti territoriali di caccia, prevista dall'art. 14 della legge n. 157 del 1992, manifesta uno standard inderogabile di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, con riferimento sia alla dimensione subprovinciale dell'ambito (sentenze n. 142 del 2013 e n. 4 del 2000), sia alla composizione degli organi direttivi (sentenze n. 268 del 2010 e n. 165 del 2009).

Infatti, «il legislatore statale ha voluto, attraverso la ridotta dimensione degli ambiti stessi, pervenire ad una più equilibrata distribuzione dei cacciatori sul territorio» e «conferire specifico rilievo [...] alla dimensione della comunità locale, più ristretta e più legata sotto il profilo storico e ambientale alle particolarità del territorio» (sentenza n. 142 del 2013).

Il carattere provinciale dell'ambito voluto invece dal legislatore toscano, al quale si lega l'istituzione di sottoambiti privi di funzioni amministrative, tradisce questa finalità.

Esso diluisce, infatti, una sfera di interessi (connessi alla caccia e alla tutela dell'ambiente: sentenza n. 4 del 2000), incentrata sul territorio locale, nella ripartizione per Province, ove la dimensione territoriale implica più ampie, e meno specifiche, esigenze di decentramento amministrativo.

Pertanto la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, commi 2 e 3, della legge della Regione Toscana n. 3 del 1994, nel testo modificato dall'art. 1, commi 1 e 2, della legge regionale n. 32 del 2015.

Caccia - Ripartizione del territorio regionale in ambiti territoriali di caccia con dimensioni e confini corrispondenti a quelli delle province - Istituzione di sottoambiti privi di organi. - Legge della Regione Toscana 12 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 "Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio"), art. 11, commi 2 e 3, nel testo modificato dall'art. 1, commi 1 e 2, della legge della Regione Toscana 20 marzo 2015, n. 32, recante «Modifiche alla legge regionale 12 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 "Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio")». - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.23 del 8-6-2016)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge della Regione Toscana 30 dicembre 2014, n. 88, recante «Modifiche alla legge regionale 12 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 “Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio”). Disposizioni in materia di ambiti territoriali di caccia», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 26 febbraio-2 marzo 2015, depositato in cancelleria il 3 marzo 2015 ed iscritto al n. 29 del registro ricorsi 2015.

Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;

udito nell'udienza pubblica del 5 aprile 2016 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi;

uditi l'avvocato dello Stato Marco Corsini per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Stefano Crisci per la Regione Toscana.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge della Regione Toscana 30 dicembre 2014, n. 88, recante «Modifiche alla legge regionale 12 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 “Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio”). Disposizioni in materia di ambiti territoriali di caccia», in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

La disposizione impugnata sostituisce l'art. 11 della legge della Regione Toscana 12 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 “Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio”), che disciplina gli ambiti territoriali di caccia.

Nel testo vigente fino a tale sostituzione, l'art. 11, comma 2, della legge regionale n. 3 del 1994 prevedeva che gli ambiti territoriali di caccia avessero «dimensioni subprovinciali», in conformità all'art. 14, comma 1, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio).

L'art. 3, comma 1, impugnato, introduce un nuovo testo dell'art. 11 della legge regionale n. 3 del 1994.

Il comma 2 dell'art. 11 stabilisce che in Toscana vi sono nove ambiti territoriali di caccia, aventi i medesimi confini delle Province, con l'eccezione delle Province di Firenze e Prato che formano un unico ambito.

Il comma 3 seguente aggiunge che con il piano faunistico venatorio «possono essere istituiti dei sottoambiti», privi di organi.

Il ricorrente reputa tali previsioni in contrasto con la dimensione subprovinciale degli ambiti prevista dall'art. 14, comma 1, della legge n. 157 del 1992, e, conseguentemente, con la competenza esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.), di cui la prima disposizione sarebbe espressiva.

2.– Il ricorso contiene l’impugnazione dell’art. 3, comma 1, nella sua interezza, ovvero con riferimento anche agli ulteriori commi di cui si compone il nuovo testo dell’art. 11 della legge regionale n. 3 del 1994; tuttavia, le censure, in conformità alla delibera di autorizzazione del Consiglio dei ministri, vertono esclusivamente sui commi 2 e 3, e a questi perciò il ricorso in via interpretativa deve ritenersi univocamente circoscritto.

3.– Nelle more del giudizio, è sopraggiunto l’art. 1, commi 1 e 2, della legge della Regione Toscana 20 marzo 2015, n. 32, recante «Modifiche alla legge regionale 12 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 “Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio”)».

Il comma 1 di tale articolo modifica l’art. 11, comma 2, della legge regionale n. 3 del 1994, stabilendo che gli ambiti territoriali di caccia sono nove e corrispondono al territorio delle Province «ai soli fini della organizzazione amministrativa».

Il comma 2, invece, incide sull’art. 11, comma 3, della medesima legge regionale, prevedendo che, in seno agli ambiti, «sono istituiti sottoambiti», mentre precedentemente la disposizione stabiliva che «possono essere istituiti dei sottoambiti».

La Regione Toscana, nel costituirsi, ha sostenuto che lo *ius superveniens* implica la cessazione della materia del contendere, perché il sottoambito è divenuto obbligatorio e viene modellato secondo le «peculiarità ambientali, naturalistiche e faunistiche» del territorio, mentre l’ambito risponde a fini di mera organizzazione amministrativa.

4.– L’eccezione concernente la cessazione della materia del contendere non è fondata, dato che la modifica normativa non ha carattere satisfattivo.

L’art. 14 della legge n. 157 del 1992, indicato dall’Avvocatura generale dello Stato quale norma interposta, e dedicato alla gestione programmata della caccia sul territorio agro-silvo-pastorale, collega direttamente la ripartizione territoriale in ambiti di dimensioni subprovinciali alla costituzione, presso questi ultimi, di organi direttivi, cui sono conferiti rilevanti compiti gestionali.

Ciò è stato fatto allo scopo di realizzare uno stretto vincolo tra il cacciatore ed il territorio, «valorizzando, al tempo stesso, il ruolo della comunità che, in quel territorio, è insediata e che è primariamente chiamata, attraverso gli organi direttivi degli ambiti», ad occuparsi delle risorse faunistiche (sentenza n. 4 del 2000; inoltre, ordinanza n. 299 del 2001).

È perciò evidente che la dimensione subprovinciale degli ambiti, nel disegno del legislatore statale, chiama necessariamente in causa proprio l’organizzazione amministrativa, sicché avere limitato a quest’ultima la funzione degli ambiti provinciali non risolve affatto la questione proposta dal ricorrente.

Per di più, i sottoambiti toscani «sono privi di organi» (art. 11, comma 3, della legge regionale n. 3 del 1994) e non possono quindi in alcun modo svolgere i compiti propri degli ambiti territoriali di caccia con dimensione subprovinciale.

Ciò posto, e alla luce della portata precettiva e lesiva sostanzialmente equivalente tra la norma impugnata e lo *ius superveniens*, la questione di legittimità costituzionale va trasferita sul nuovo testo dell’art. 11, commi 2 e 3, della legge regionale n. 3 del 1994 (ex plurimis, sentenza n. 40 del 2016).

5.– La questione è fondata.

Questa Corte ha ripetutamente riconosciuto che la costituzione degli ambiti territoriali di caccia, prevista dall’art. 14 della legge n. 157 del 1992, manifesta uno standard inderogabile di tutela dell’ambiente e dell’ecosistema, con riferimento sia alla dimensione subprovinciale dell’ambito (sentenze n. 142 del 2013 e n. 4 del 2000), sia alla composizione degli organi direttivi (sentenze n. 268 del 2010 e n. 165 del 2009).

Infatti, «il legislatore statale ha voluto, attraverso la ridotta dimensione degli ambiti stessi, pervenire ad una più equilibrata distribuzione dei cacciatori sul territorio» e «conferire specifico

rilievo [...] alla dimensione della comunità locale, più ristretta e più legata sotto il profilo storico e ambientale alle particolarità del territorio» (sentenza n. 142 del 2013).

Il carattere provinciale dell'ambito voluto invece dal legislatore toscano, al quale si lega l'istituzione di sottoambiti privi di funzioni amministrative, tradisce questa finalità.

Esso diluisce, infatti, una sfera di interessi (connessi alla caccia e alla tutela dell'ambiente: sentenza n. 4 del 2000), incentrata sul territorio locale, nella ripartizione per Province, ove la dimensione territoriale implica più ampie, e meno specifiche, esigenze di decentramento amministrativo.

Deve pertanto dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, commi 2 e 3, della legge della Regione Toscana n. 3 del 1994, nel testo modificato dall'art. 1, commi 1 e 2, della legge regionale n. 32 del 2015.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, commi 2 e 3, della legge della Regione Toscana 12 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 "Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio"), nel testo modificato dall'art. 1, commi 1 e 2, della legge della Regione Toscana 20 marzo 2015, n. 32, recante «Modifiche alla legge regionale 12 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 "Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio")», previo trasferimento della questione di legittimità costituzionale sulle nuove disposizioni.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 aprile 2016.

Paolo GROSSI, Presidente
Giorgio LATTANZI, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'1 giugno 2016.

Sentenza: 3 maggio 2016, n. 127

Materia: concorso agli oneri della finanza pubblica da parte delle regioni a statuto speciale

Parametri invocati: articolo 81, 97 primo comma e 119 Cost. anche in riferimento all'articolo 10 legge costituzionale 3/2001, e articoli 36 e 43 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n.455 (Approvazione dello statuto speciale della Regione Siciliana) conv. dalla l.cost. 2/1948 e articolo 2 primo comma del decreto Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n.1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione Siciliana in materia finanziaria)

Giudizio: legittimità in via principale

Ricorrente: Regione siciliana

Oggetto: Articolo 1, commi 400, 401, 403, 405, 415 e 416 della legge 23 dicembre 2014, n.190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato- legge di stabilità 2015)

Esito:- inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1 comma 415 della l.190/2014, promossa in riferimento a tutti i parametri invocati
-non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 1 commi 400, 401, 403, 405 e 416 della l.190/2014 con riferimento a tutti i parametri invocati

Estensore nota: Ilaria Cirelli

Sintesi:

Le disposizioni impugnate impongono alle regioni a statuto speciale un ulteriore concorso agli oneri della finanza pubblica generale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018, sia in termini di indebitamento netto sia in termini di saldo netto da finanziare, che per la Regione siciliana è pari a una quota annuale di 273 milioni di euro (comma 400).

Tale onere viene inserito nel quadro degli obblighi di finanza pubblica di cui all'articolo 1 comma 454 della l.228/2012 ovvero nell'obiettivo «in termini di competenza eurocompatibile» (comma 401): si stabilisce, poi, che tale onere debba essere soddisfatto con il procedimento di cui all'articolo 27 della legge 42/2009, e che nelle more di attuazione di quest'ultimo, si proceda con accantonamenti sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali (comma 403) e si obbliga il Ministero dell'economia e delle finanze a comunicare alle regioni, entro il 30 giugno di ogni anno, l'obiettivo rideterminato del patto di stabilità interno (comma 405).

I commi 415 e 416 prorogano, infine, di un anno (cioè sino al 2018), le forme di concorso regionale alla finanza pubblica, già stabilite con le leggi di stabilità 2013 e 2014.

La Regione Siciliana ritiene che le disposizioni sopra richiamate violino gli articoli 36 e 43 dello statuto della Regione siciliana nonché l'articolo 2, primo comma, del d.P.R. n. 1074/1965, di attuazione finanziaria del medesimo statuto.

In primo luogo, infatti, la Regione censura l'accantonamento delle quote di compartecipazione ai tributi erariali come metodo per assicurare la compartecipazione della Regione al risanamento della finanza pubblica, in quanto esso rappresenterebbe una forma di riserva allo Stato di tributi spettanti alla Regione, effettuata in assenza delle condizioni stabilite dalle norme statutarie e di attuazione dello stesso, sopra richiamate.

In secondo luogo si denuncia che l'onere finanziario, in tal modo imposto alla Regione, sottraendo a quest'ultima tributi erariali di sua spettanza, la priva della necessaria autonomia finanziaria per svolgere le ordinarie attività di competenza e attenterebbe così alla sua autonomia

7 finanziaria, con violazione degli articoli 43 dello statuto e degli articoli 81, 97, primo comma, e 119 Cost., anche in riferimento all'articolo 10 della legge cost. 3/2001.

Inoltre i commi 415 e 416 dell'articolo 1 della l.190/2014, prorogando di un anno le forme di concorso regionale alla finanza pubblica, già previste nelle leggi di stabilità 2013 e 2014, realizzerebbero un'altrettanto illegittima riserva allo Stato di entrate erariali di competenza della Regione, privandola delle risorse finanziarie necessarie allo svolgimento delle ordinarie attività regionali.

La Corte dichiara, preliminarmente, l'inammissibilità del ricorso relativamente all'impugnazione dell'articolo 1 comma 415.

L'impugnazione, infatti, si basa sul presupposto, privo di argomentazione, che con la disposizione venga prorogato un trasferimento di risorse dalla Regione allo Stato, mentre secondo la Corte si tratta della proroga di una riduzione della spesa regionale già prevista nell'articolo 1, comma 454, della legge 228/2012.

L'onere motivazionale di tale assunto non è stato in alcun modo assolto da parte della ricorrente, e la questione sollevata su questo profilo è perciò inammissibile.

Nel merito la Corte giudica infondate le questioni di legittimità sollevate con riferimento ai commi 400, 401, 403, 405 e 416 richiamando, in proposito, la propria giurisprudenza in materia.

In particolare, la Corte ricorda quanto già enunciato con la sentenza 77/2015, in merito alla distinzione tra riserva e accantonamento.

Con *la riserva* lo Stato sottrae definitivamente all'ente territoriale una quota di compartecipazione ai tributi erariali che ad esso sarebbe spettata, e se ne appropria a tutti gli effetti allo scopo di soddisfare specifiche finalità.

Con *l'accantonamento*, invece, le poste attive che spettano alla Regione in forza degli statuti e della normativa di attuazione permangono nella titolarità della Regione, ma sono temporaneamente sottratte alla sua disponibilità, per indurre l'autonomia speciale a contenere di un importo corrispondente il livello delle spese.

Nel caso di specie, atteso che che il concorso della Regione Siciliana al risanamento della finanza pubblica è legittimamente imposto, in quanto inquadrato nel patto di stabilità interno per il rispetto degli obblighi in termini di competenze euro compatibili, l'accantonamento transitorio delle quote di compartecipazione, costituisce, a giudizio della Corte, il mezzo procedurale idoneo con il quale l'autonomia speciale, senza essere privata definitivamente di quanto le compete, partecipa a quel risanamento, restando congelate a tal fine le risorse che lo Stato trattiene.

Tuttavia, affinché *l'accantonamento* non si tramuti in una definitiva sottrazione e appropriazione di risorse regionali da parte dello Stato, ovvero in *riserva*, occorre che esso non si protragga senza limite (sentenze 239/2015 e 77/2015).

E l'accantonamento, nel caso di specie rispetta anche questo requisito, in quanto è limitato al 2018.

Infine quanto all'impossibilità, per la Regione siciliana, di adempiere alle proprie funzioni regionali per l'illegittima sottrazione di risorse finanziarie, la Corte richiama la propria costante giurisprudenza in materia che afferma la legittimità delle riduzioni delle risorse regionali, *a condizione che non comportino uno squilibrio tale da compromettere le complessive esigenze di spesa e, in definitiva, da pregiudicare l'adempimento dei compiti affidati alla Regione.*

Tuttavia ricorda la Corte, *grava sul deducente l'onere probatorio circa l'irreparabile pregiudizio lamentato, da soddisfarsi dimostrando, anche attraverso dati quantitativi, l'entità dell'incidenza negativa delle riduzioni di provvista finanziaria sull'esercizio delle proprie funzioni* (ex plurimis, sentenze 239/2015, 26 e 23/2014) e nel caso di specie, l'asserito squilibrio non è stato dimostrato dalla Regione Siciliana.

Bilancio e contabilità pubblica - Contributo aggiuntivo alla finanza pubblica imposto alle autonomie speciali (nella specie, alla Regione Siciliana) per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018 - Accantonamento a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali. - Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015), art. 1, commi 400, 401, 403, 405, 415 e 416. - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.23 del 8-6-2016)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 400, 401, 403, 405, 415 e 416, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015), promosso dalla Regione siciliana con ricorso notificato il 27 febbraio 2015, depositato in cancelleria il 6 marzo 2015 ed iscritto al n. 41 del registro ricorsi 2015.

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

udito nell'udienza pubblica del 3 maggio 2016 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi l'avvocato Beatrice Fiandaca per la Regione siciliana e l'avvocato dello Stato Stefano Varone per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con ricorso notificato il 27 febbraio 2015 e depositato il successivo 6 marzo, la Regione siciliana ha promosso, fra le altre, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 400, 401, 403, 405, 415 e 416 della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015).

La ricorrente ritiene che le disposizioni di cui sopra violino gli artt. 81, 97, primo comma, e 119 della Costituzione, anche in riferimento all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), nonché gli artt. 36 e 43 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, e all'art. 2, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria).

Più precisamente, oggetto di censura nel presente giudizio sono alcuni commi dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014 che impongono alla Regione siciliana un ulteriore concorso agli oneri della finanza pubblica generale, per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018, pari a una quota annuale pari a 273 milioni di euro (comma 400), inserendolo nell'obiettivo «in termini di competenza eurocompatibile» (comma 401): si stabilisce, quindi, che, nelle more di attuazione della procedura di cui all'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione), si proceda con accantonamenti sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali (comma 403) e si obbliga il Ministero dell'economia e delle finanze a comunicare all'ente regionale, entro il 30 giugno di ogni anno, l'obiettivo rideterminato del patto di stabilità interno per la Regione siciliana (comma 405).

La ricorrente ritiene che la disciplina di cui sopra violi gli artt. 36 e 43 dello statuto della Regione siciliana e l'art. 2, primo comma, del d.P.R. n. 1074 del 1965, contenente le norme di attuazione finanziaria del medesimo statuto, in quanto riserva allo Stato una quota del gettito dei tributi erariali di spettanza regionale, effettuata in assenza dei presupposti stabiliti dalle richiamate disposizioni dello statuto della Regione siciliana e delle relative norme di attuazione.

Inoltre, sarebbero violati gli artt. 43 dello statuto della Regione siciliana e gli artt. 81, 97, primo comma, e 119 Cost., anche in riferimento all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, in quanto,

sottraendo alla Regione una cospicua entità di tributi erariali di sua spettanza, la priva della necessaria autonomia finanziaria per svolgere le ordinarie attività di sua competenza.

Analoghe violazioni sarebbero poi determinate, ad avviso della ricorrente, dai commi 415 e 416 dello stesso art. 1 che, prorogando di un anno (cioè sino al 2018) le forme di concorso regionale alla finanza pubblica già previste nelle leggi di stabilità 2013 e 2014, realizzerebbero un'altrettanto illegittima riserva allo Stato di entrate erariali di competenza della Regione, privandola delle risorse finanziarie necessarie allo svolgimento delle ordinarie attività regionali quali statutariamente stabilite.

2.– In via preliminare deve osservarsi, quanto all'impugnazione dell'art. 1, comma 415, che i motivi di ricorso su questo punto risultano del tutto oscuri, così da determinarne l'inammissibilità.

L'impugnazione, infatti, si basa sul presupposto, privo di qualsiasi sostegno argomentativo, che sia prorogato un trasferimento di risorse dalla Regione allo Stato, mentre l'evidenza del dato letterale è nel senso che si tratti della proroga di una riduzione della spesa regionale già contenuta nell'art. 1, comma 454, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2013), che viene in tal modo modificato.

Quest'ultima disposizione stabilisce che le Regioni a statuto speciale, escluse la Regione autonoma Trentino-Alto Adige e le Province autonome di Trento e di Bolzano, concordano, con il Ministro dell'economia e delle finanze, l'obiettivo in termini di competenza eurocompatibile determinato riducendo il complesso delle spese finali.

A fronte di questa evidenza incombe sulla ricorrente un onere motivazionale, volto a chiarire le ragioni per le quali la Regione siciliana ritiene che, invece di riduzione della spesa, si tratti di una riserva di risorse a favore dello Stato: tale onere non è stato in alcun modo assolto, così da comportare l'inammissibilità della questione sollevata su questo punto, analogamente a quanto già ritenuto da questa Corte con le sentenze n. 40 del 2016 e n. 238 del 2015, che hanno dichiarato inammissibili, per le stesse ragioni, precedenti similari impugnazioni concernenti norme modificative dello stesso art. 1, comma 454, della legge n. 228 del 2012.

Al contrario, deve ritenersi sufficientemente motivata e, quindi, deve essere esaminata nel merito la questione riguardante l'art. 1, comma 416, modificativa dell'art. 1, comma 526, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2014), promossa sulla scorta delle medesime considerazioni già sviluppate dalla Corte con la sentenza n. 40 del 2016 in ordine all'impugnazione di analoga e precedente norma modificativa della stessa disposizione. In questo caso, infatti, la norma modificativa, contenente la proroga, riguarda una disposizione sull'accantonamento di tributi erariali riscossi dalla Regione siciliana.

Al pari di quanto esposto in relazione all'art. 1, commi 400, 401, 403 e 405 – che ugualmente contengono disposizioni relative all'accantonamento di risorse – la Regione siciliana ha argomentato con sufficiente chiarezza che simili accantonamenti, a suo avviso, dissimulano una illegittima riserva allo Stato di quelle medesime risorse, così da consentire la comprensione delle ragioni per le quali la ricorrente ritiene sussistenti i vizi lamentati e da permetterne l'esame.

3.– Nel merito, riservata a separate pronunce la decisione sulle ulteriori disposizioni impugnate dalla ricorrente con il medesimo ricorso, le questioni di legittimità costituzionale riguardanti l'art. 1, commi 400, 401, 403, 405 e 416 della l. n. 190 del 2014 non sono fondate.

3.1.– La ricorrente lamenta due diversi vizi.

In primo luogo si censura l'accantonamento delle quote di compartecipazione ai tributi erariali come metodo per assicurare la compartecipazione della Regione al risanamento della finanza pubblica, in quanto rappresenterebbe una forma di riserva allo Stato di tributi spettanti alla Regione, effettuata in assenza delle condizioni, in primis quella della novità del tributo, stabilite ex

artt. 36 e 43 dello statuto della Regione siciliana ed ex art. 2, primo comma, del d.P.R. n. 1074 del 1965.

In secondo luogo si denuncia che l'onere finanziario, in tal modo imposto alla Regione, attenterebbe alla sua autonomia finanziaria, finendo per impedire l'esercizio delle funzioni di competenza della Regione medesima, in violazione dell'art. 43 dello statuto della Regione siciliana e degli artt. 81, 97, primo comma, e 119 Cost.

Su entrambi i punti la Corte costituzionale ha già avuto modo di affermare principi applicabili anche al caso di specie, che portano a ritenere non fondate le questioni promosse.

3.2.– Quanto alla prima censura, la Corte ha già precisato, nella sentenza n. 77 del 2015, la distinzione tra gli istituti della riserva e dell'accantonamento.

Attraverso la prima, lo Stato, ove sussistano le condizioni previste dallo statuto e dalle norme di attuazione, sottrae definitivamente all'ente territoriale una quota di compartecipazione ai tributi erariali che ad esso sarebbe spettata, e se ne appropria a tutti gli effetti allo scopo di soddisfare specifiche finalità (ex plurimis, sentenze n. 239 del 2015, n. 145 del 2014, n. 97 del 2013 e n. 198 del 1999).

Per mezzo dell'accantonamento, invece, le poste attive che spettano alla Regione in forza degli statuti e della normativa di attuazione permangono nella titolarità della Regione (sentenze n. 239 del 2015 e n. 23 del 2014), ma sono temporaneamente sottratte alla sua disponibilità, per indurre l'autonomia speciale a contenere di un importo corrispondente il livello delle spese.

Una volta verificato che il concorso della Regione al risanamento della finanza pubblica è legittimamente imposto, l'accantonamento transitorio delle quote di compartecipazione, in attesa che sopraggiungano le norme di attuazione di cui all'art. 27 della legge n. 42 del 2009, costituisce il mezzo procedurale con il quale l'autonomia speciale, senza essere privata definitivamente di quanto le compete, partecipa a quel risanamento, restando congelate a tal fine le risorse che lo Stato trattiene.

Le quote accantonate rimangono, in tal modo, nella titolarità della Regione e sono strumentali al tempestivo ed effettivo assolvimento di un obbligo legittimamente imposto dallo Stato alla Regione.

In particolare, questa Corte ha già avuto modo di precisare (sentenza n. 239 del 2015) che, nell'attuale contesto, ove continua ad essere particolarmente forte l'esigenza di coinvolgere le Regioni nel contenimento delle spese pubbliche, la tecnica dell'accantonamento si risolve nell'omessa erogazione, in via transitoria, di somme che la Regione a statuto speciale non avrebbe comunque potuto impiegare.

Tuttavia, affinché l'accantonamento non si tramuti in una definitiva sottrazione e appropriazione di risorse regionali da parte dello Stato, occorre che esso non si protragga senza limite; diversamente, al di là della qualificazione formale, l'accantonamento si tramuterebbe di fatto in riserva, e perciò in illegittima appropriazione, da parte dello Stato, di quote di entrate spettanti alla Regione (sentenze n. 239 e n. 77 del 2015).

3.3.– Nella specie sono rispettati i principi di cui alla giurisprudenza ora ricordata.

Il concorso al risanamento della finanza pubblica, infatti, è legittimamente imposto, in quanto inquadrato nel patto di stabilità interno per il rispetto degli obblighi in termini di competenze eurocompatibili, come risulta dall'impugnato art. 1, comma 401, che richiama l'art. 1, comma 454, della legge n. 228 del 2012.

Inoltre, l'accantonamento rispetta anche il requisito della transitorietà, in quanto temporalmente limitato al 2018.

Tale termine riflette l'orizzonte temporale già previsto dal legislatore (art. 1, comma 454, della legge n. 228 del 2012) per il raggiungimento di obiettivi in termini di competenza eurocompatibile, ai quali le disposizioni impugnate si ricollegano (art. 1, comma 401, della legge n. 190 del 2014).

3.4.– Quanto al pregiudizio recato, in tesi, all’esercizio delle funzioni regionali per sottrazione di risorse finanziarie, va anzitutto ricordato che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 239, n. 188 e n. 89 del 2015, n. 26 e n. 23 del 2014, n. 121 e n. 97 del 2013, n. 246 e n. 241 del 2012, n. 298 del 2009, n. 145 del 2008, n. 256 del 2007 e n. 431 del 2004), sono legittime le riduzioni delle risorse regionali, a condizione che non comportino uno squilibrio tale da compromettere le complessive esigenze di spesa e, in definitiva, da pregiudicare l’adempimento dei compiti affidati alla Regione.

La giurisprudenza costituzionale, tuttavia, è altrettanto ferma nel precisare che grava sul deducente l’onere probatorio circa l’irreparabile pregiudizio lamentato, da soddisfarsi dimostrando, anche attraverso dati quantitativi, l’entità dell’incidenza negativa delle riduzioni di provvista finanziaria sull’esercizio delle proprie funzioni (ex plurimis, sentenze n. 239 del 2015, n. 26 e n. 23 del 2014).

3.5.– Nel caso di specie, l’asserito squilibrio non risulta dimostrato.

La Regione siciliana, infatti, si è limitata ad indicare l’importo complessivo del contributo impostole, senza peraltro stabilire quantitativamente quali sarebbero gli importi necessari per lo svolgimento delle sue funzioni e in che termini le medesime sarebbero compromesse dall’imposizione del contributo in parola.

Né tale carenza è colmata dal riferimento alla relazione delle sezioni riunite della Corte dei conti in sede di parifica del rendiconto, in cui si rappresenta solo lo sviluppo dell’indebitamento regionale; peraltro, la relazione si riferisce a esercizi finanziari diversi da quello in esame nella presente sede.

L’ulteriore riferimento in atti è all’accordo bilaterale stipulato dallo Stato e dalla Regione siciliana il 9 giugno 2014, in cui è lo stesso ente territoriale regionale ad ammettere la possibilità di introdurre nuove forme di contribuzione a suo carico, circostanza che in effetti, come sostenuto dalla difesa dello Stato, è difficilmente compatibile con una situazione di dissesto tale da impedire lo svolgimento delle normali attività della Regione.

3.6.– Conclusivamente, in base a tutte le considerazioni di cui sopra, devono quindi ritenersi infondate tutte le censure sollevate in relazione all’art. 1, commi 400, 401, 403, 405 e 416 della legge n. 190 del 2014.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

1) dichiara l’inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 415, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015), promossa, in riferimento agli artt. 81, 97, primo comma, e 119 della Costituzione, anche in riferimento all’art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), nonché agli artt. 36 e 43 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, e all’art. 2, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria), dalla Regione siciliana con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 1, commi 400, 401, 403, 405 e 416 della legge n. 190 del 2014, promosse, in riferimento agli artt. 81, 97, primo comma, e

119 Cost., anche in riferimento all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, nonché agli artt. 36 e 43 del r.d.lgs. n. 455 del 1946 e all'art. 2, primo comma, del d.P.R. n. 1074 del 1965, dalla Regione siciliana con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 maggio 2016.

Paolo GROSSI, Presidente
Marta CARTABIA, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'1 giugno 2016.

Sentenza: 17 maggio 2016, n. 131

Materia: Energia

Parametri invocati: artt. 81, terzo comma, 97, primo comma, 117, secondo comma, lettera m), e terzo comma, e 118, primo comma, della Costituzione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: legge della Regione Abruzzo 12 novembre 2014, n. 40 (Modifiche ed integrazioni all'art. 2 della L.R. 28 aprile 2014, n. 26, all'art. 14 della L.R. 25 ottobre 1996, n. 96, alla L.R. 10 marzo 2008, n. 2 e ulteriori norme in materia di edilizia residenziale pubblica)

Esito: 1) illegittimità costituzionale dell'art. 4 della l.r. in oggetto;
2) inammissibilità della questione di legittimità costituzionale della l.r. in oggetto, promossa in riferimento agli artt. 81, terzo comma, 97, primo comma, 117, secondo comma, lettera m), e terzo comma, e 118, primo comma, della Costituzione;
3) inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della l.r. in oggetto, promossa in riferimento all'art. 81, terzo comma, della Costituzione.

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

L'art. 3 della l.r. in oggetto è contestato dalla difesa statale nella parte in cui stabilisce la riduzione dei canoni delle locazioni relative al patrimonio di edilizia residenziale pubblica (locazioni in regime di canone concordato con riguardo ai contratti non ancora stipulati alla data del 30 settembre 2014), in quanto si ritiene che la riduzione delle entrate delle Aziende territoriali per l'edilizia residenziale (ATER), derivante da tale previsione, comporti oneri a carico del bilancio regionale non quantificati e privi di copertura finanziaria, con conseguente violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost.

Viene contestualmente censurato anche l'art. 4 della medesima legge regionale, nella parte in cui introduce l'art. 1.1 nella l.r. 2/2008 (Provvedimenti urgenti a tutela del territorio regionale), che ha disciplinato le modalità per il superamento del dissenso espresso dalla Regione in ordine alla realizzazione di opere energetiche per le quali sia prescritto il raggiungimento di un'intesa: a tal proposito si ritiene che tale disposizione violi la competenza legislativa statale a stabilire i principi fondamentali in materia di "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" (di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost.), sia che si intenda rivolta, in maniera specifica, a disciplinare le modalità per il superamento del dissenso espresso dalla Regione con riferimento all'intesa da raggiungere in relazione alle attività di "prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi, ivi comprese le funzioni di polizia mineraria" di cui all'art. 1, comma 7, lettera n), della l. 239/2004 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia), oggetto dell'art. 1 della citata l.r. 2/2008, sia che si ritenga volta a disciplinare, in via generale, le modalità di risoluzione del dissenso tra Regione e amministrazioni statali in tutti quei procedimenti nei quali l'amministrazione regionale è chiamata ad esprimere la propria intesa "forte", con riferimento a tutte le opere energetiche soggette ad intesa regionale, ovunque localizzate.

La disposizione impugnata, nella parte in cui disciplina in modo unilaterale il superamento del dissenso regionale per il raggiungimento dell'intesa e individua forme di collaborazione e di coordinamento che coinvolgono anche attribuzioni e compiti dello Stato in materia di "produzione,

trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", violerebbe inoltre i principi di sussidiarietà e leale collaborazione di cui all'art. 118, primo comma, della Costituzione.

Essa, infatti, si porrebbe in contrasto non solo con il principio del buon andamento dell'azione amministrativa sancito dall'art. 97, primo comma, Cost., ma anche con l'esigenza di unitarietà che, in quanto espressione dell'art.118, primo comma, Cost., è fondamento della chiamata in sussidiarietà e, conseguentemente, dell'intesa stessa.

L'art. 4, infine, riferito in generale a tutte le opere energetiche soggette a intesa regionale, ovunque localizzate, violerebbe anche la competenza legislativa statale nel definire i livelli essenziali delle prestazioni.

Ad avviso della difesa statale, infatti, si introdurrebbe un meccanismo di superamento del dissenso, alternativo e contrastante con quello disciplinato dall'art. 14-quater della l. 241/1990 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi) che costituisce norma afferente ai livelli essenziali delle prestazioni, da applicare anche nelle ipotesi di diniego dell'intesa relativa al rilascio dell'autorizzazione di infrastrutture lineari energetiche.

La Corte costituzionale ha innanzitutto dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale promossa nei confronti della l.r. 40/2014 "nella sua interezza" in quanto, come più volte affermato, la delibera del Consiglio dei ministri o la relazione ministeriale cui questa rinvia, devono necessariamente indicare le specifiche disposizioni che si intende impugnare (fra le tante, sentenze n. 450 e n. 49 del 2006).

È consentita l'impugnativa di intere leggi solo ove esse siano "caratterizzate da norme omogenee, tutte coinvolte dalle censure medesime" (sentenze n. 81 del 2015 e n. 201 del 2008).

La Corte ha invece dichiarato fondata l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla Regione Abruzzo in relazione alla questione di legittimità costituzionale promossa nei confronti dell'art. 3 della l.r. 40/2014, in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., ritenendo nel caso in esame priva di un'adequata motivazione la censura proposta.

Come la Corte ha infatti più volte affermato, "...la genericità e l'assertività delle censure implicano, di conseguenza, l'inammissibilità della questione (ex plurimis, sentenze n. 184 del 2012, n. 185, n. 129, n. 114 e n. 68 del 2011, n. 278 e n. 45 del 2010)" (sentenza n. 38 del 2016).

Essa evidenzia che non è presentata alcuna ragione per cui la misura della riduzione dei canoni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, corrisposti alle ATER, dovrebbe tradursi automaticamente in un onere a carico del bilancio regionale, con conseguente onere di copertura.

A suo giudizio, non è rilevante l'argomento svolto dalla difesa statale secondo cui anche le minori entrate comporterebbero un onere finanziario da calcolare ai fini della salvaguardia del principio dell'equilibrio tra le entrate e le spese del bilancio, principio che, a seguito della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), compare al primo comma dell'art. 81 Cost.

È implicito e non dimostrato l'assunto secondo cui le minori entrate delle ATER creano un onere a carico del bilancio regionale.

La Corte ha inoltre dichiarato fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge regionale in oggetto, promossa in riferimento agli artt. 97, primo comma, 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost.

L'art. 4 inserisce nella già citata l.r. 2/2008 l'art. 1.1 che detta "disposizioni programmatiche per il rilascio dell'Intesa prevista dall'art. 1, comma 7, lettera n), della legge 23 agosto 2004, n. 239". Quest'ultima norma attribuisce allo Stato le "determinazioni inerenti la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi, ivi comprese le funzioni di polizia mineraria, adottate, per la terraferma, di intesa con le regioni interessate".

L'art. 1.1 dispone che "[s]ulle opere per le quali è stata negata l'intesa, la soluzione per la quale è stata data la negazione sarà valutata e comparata entro sei mesi, di concerto con gli organi statali competenti e in ottemperanza al principio di leale collaborazione, con le soluzioni alternative elaborate dalla Regione al fine di scegliere la proposta che accolga nel modo più completo possibile

le ragioni alla base della negazione e che abbia minore impatto ambientale e il più basso impatto sismico”.

A giudizio della Corte, tale disposizione, di certo riferibile alla fattispecie di cui all'art. 1 (attività connesse alla prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi), anche se interpretata in senso più ampio, con riferimento alla realizzazione, soggetta ad intesa regionale, di infrastrutture energetiche, ovunque localizzate, come i gasdotti e le centrali di spinta, deve essere ricondotta all'ambito materiale relativo alla competenza legislativa concorrente della “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia”.

La Corte si è pronunciata in altre occasioni su norme statali che disciplinano la realizzazione di infrastrutture energetiche, subordinandole all'intesa con le Regioni, e le ha qualificate come norme recanti principi fondamentali della materia.

Si tratta di norme che ridefiniscono, “in modo unitario ed a livello nazionale, i procedimenti di localizzazione e realizzazione” delle opere, “in base all'evidente presupposto della necessità di riconoscere un ruolo fondamentale agli organi statali nell'esercizio delle corrispondenti funzioni amministrative, a fronte di esigenze di carattere unitario” (sentenza n. 119 del 2014), ma anche in relazione «ai criteri indicati dall'art. 118 Cost. per la allocazione e la disciplina delle funzioni amministrative, nonché al principio di leale collaborazione (ex plurimis, sentenze n. 331 del 2010, n. 383 del 2005 e n. 6 del 2004)» (sentenza n. 182 del 2013).

Il legislatore statale ha dunque preso atto dell'interferenza, negli ambiti considerati, di competenze dello Stato e delle Regioni e ha individuato “lo strumento per risolvere i possibili conflitti nell'atto maggiormente espressivo del principio di leale collaborazione” (sentenza n. 117 del 2013).

Tale strumento è l'intesa, costruita in modo da evitare, per quanto possibile, che la decisione sia adottata unilateralmente da una delle parti.

La disciplina normativa di tutte le forme collaborative e dell'intesa stessa spetta al legislatore statale anche quando “la legge nazionale si debba limitare ai principi fondamentali, con riferimento all'energia” (sentenza n. 331 del 2010).

A tal proposito, la Corte ha specificato che “determinare le forme ed i modi della collaborazione, nonché le vie per superare l'eventuale stallo ingenerato dal perdurante dissenso tra le parti, caratterizza, quale principio fondamentale, l'assetto normativo vigente e le stesse opportunità di efficace conseguimento degli obiettivi prioritari, affidati dalla Costituzione alle cure del legislatore statale” (sentenza n. 331 del 2010).

Energia (modalità di superamento del dissenso regionale in ordine alla realizzazione delle infrastrutture energetiche per le quali sia prescritto il raggiungimento dell'intesa) - Edilizia residenziale pubblica (riduzione dei canoni concordati relativi alle locazioni non ancora stipulate alla data del 30 settembre 2014). - Legge della Regione Abruzzo 12 novembre 2014, n. 40 (Modifiche ed integrazioni all'art. 2 della L.R. 28 aprile 2014, n. 26, all'art. 14 della L.R. 25 ottobre 1996, n. 96, alla L.R. 10 marzo 2008, n. 2 e ulteriori norme in materia di edilizia residenziale pubblica), artt. 3 e 4. - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.24 del 15-6-2016)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 3 e 4 della legge della Regione Abruzzo 12 novembre 2014, n. 40 (Modifiche ed integrazioni all'art. 2 della L.R. 28 aprile 2014, n. 26, all'art. 14 della L.R. 25 ottobre 1996, n. 96, alla L.R. 10 marzo 2008, n. 2 e ulteriori norme in materia di edilizia residenziale pubblica), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 26-28 gennaio 2015, depositato in cancelleria il 29 gennaio 2015 ed iscritto al n. 18 del registro ricorsi 2015.

Visto l'atto di costituzione della Regione Abruzzo;

udito nell'udienza pubblica del 17 maggio 2016 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi l'avvocato dello Stato Stefano Varone per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Federico Cappella per la Regione Abruzzo.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita della legittimità costituzionale della legge della Regione Abruzzo 12 novembre 2014, n. 40 (Modifiche ed integrazioni all'art. 2 della L.R. 28 aprile 2014, n. 26, all'art. 14 della L.R. 25 ottobre 1996, n. 96, alla L.R. 10 marzo 2008, n. 2 e ulteriori norme in materia di edilizia residenziale pubblica), in riferimento agli artt. 81, terzo comma, 97, primo comma, 117, secondo comma, lettera m), e terzo comma, e 118, primo comma, della Costituzione.

1.1.– In particolare, la difesa statale censura l'art. 3, nella parte in cui dispone la riduzione dei canoni delle locazioni relative al patrimonio di edilizia residenziale pubblica, locazioni in regime di canone concordato con riguardo ai contratti non ancora stipulati alla data del 30 settembre 2014.

La difesa statale sostiene che la riduzione delle entrate delle Aziende territoriali per l'edilizia residenziale (ATER), derivante da tale previsione, comporti oneri a carico del bilancio regionale, non quantificati e privi di copertura finanziaria, con conseguente violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost.

1.2.– È censurato anche l'art. 4 della medesima legge regionale, nella parte in cui ha introdotto l'art. 1.1 nella legge regionale 10 marzo 2008, n. 2 (Provvedimenti urgenti a tutela del territorio regionale), che ha disciplinato le modalità per il superamento del dissenso espresso dalla Regione in ordine alla realizzazione di opere energetiche per le quali sia prescritto il raggiungimento di un'intesa.

L'Avvocatura generale dello Stato ritiene che tale disposizione violi la competenza legislativa statale a stabilire i principi fondamentali in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost., sia che si intenda rivolta, specificamente, a disciplinare le modalità per il superamento del dissenso espresso dalla Regione con riferimento all'intesa da raggiungere in relazione alle attività di «prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi, ivi comprese le funzioni di polizia mineraria» di cui all'art. 1, comma 7, lettera n), della legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia), oggetto dell'art. 1 della legge regionale n. 2 del 2008, sia che si ritenga volta a disciplinare, in via generale, le modalità di risoluzione del dissenso tra Regione e amministrazioni statali in tutti quei procedimenti nei quali l'amministrazione regionale è chiamata ad esprimere la propria intesa “forte”, con riferimento a tutte le opere energetiche soggette ad intesa regionale, ovunque localizzate.

La disposizione impugnata, nella parte in cui disciplina in modo unilaterale il superamento del dissenso regionale per il raggiungimento dell'intesa e individua forme di collaborazione e di coordinamento che coinvolgono anche attribuzioni e compiti dello Stato in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», violerebbe inoltre i principi di sussidiarietà e leale collaborazione, di cui all'art. 118, primo comma, Cost.

Essa, infatti, si porrebbe in contrasto non solo con il principio di buon andamento dell'azione amministrativa sancito dall'art. 97, primo comma, Cost., ma anche con l'esigenza di unitarietà che, in quanto espressione dell'art. 118, primo comma, Cost., è fondamento della chiamata in sussidiarietà e, conseguentemente, dell'intesa stessa.

L'art. 4, infine, riferito in generale a tutte le opere energetiche soggette a intesa regionale, ovunque localizzate, violerebbe anche la competenza legislativa statale nel definire i livelli essenziali delle prestazioni.

Ad avviso della difesa statale, infatti, si introdurrebbe un meccanismo di superamento del dissenso alternativo e contrastante con quello disciplinato dall'art. 14-quater della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), che costituisce norma afferente ai livelli essenziali delle prestazioni, da applicare anche nelle ipotesi di diniego dell'intesa inerente al rilascio dell'autorizzazione di infrastrutture lineari energetiche.

2.– In linea preliminare, occorre affermare che il ricorso in esame, notificato il 26-28 gennaio 2015, risulta tempestivamente proposto, come riconosciuto dalla medesima resistente che, nel corso dell'udienza pubblica, ha rinunciato all'eccezione di inammissibilità per tardività, originariamente sollevata.

La legge regionale n. 40 del 2014, nei cui confronti è stato promosso il ricorso, è stata pubblicata nel Bollettino Ufficiale regionale n. 47 del 26 novembre 2014.

Il termine di cui all'art. 127 Cost. è rispettato, poiché il 25 gennaio, data di scadenza dei prescritti sessanta giorni, coincidente con una domenica, è slittato, secondo le ordinarie regole, al giorno successivo a quello festivo.

3.– Ancora in via preliminare, si deve dichiarare inammissibile la questione di legittimità costituzionale promossa nei confronti della legge regionale n. 40 del 2014 «nella sua interezza», come si legge espressamente nel dispositivo del ricorso.

3.1.– L'impugnazione della legge nel suo complesso non è menzionata nella delibera del Governo di autorizzazione alla proposizione del ricorso e nei relativi allegati, né può ritenersi che le specifiche censure svolte nei confronti degli artt. 3 e 4 siano riferibili all'intero testo della medesima legge, in quanto essa contiene disposizioni eterogenee.

Questa Corte ha più volte affermato che la delibera del Consiglio dei ministri, o la relazione ministeriale cui questa rinvii, devono necessariamente indicare le specifiche disposizioni che si intende impugnare (fra le tante, sentenze n. 450 e n. 49 del 2006).

È consentita l'impugnativa di interesse leggi solo ove esse siano «caratterizzate da norme omogenee, tutte coinvolte dalle censure medesime» (sentenze n. 81 del 2015 e n. 201 del 2008).

4.– Occorre, a questo punto, esaminare l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla Regione Abruzzo in relazione alla questione di legittimità costituzionale promossa nei confronti dell'art. 3 della citata legge regionale n. 40 del 2014, in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost. Secondo la Regione, il ricorrente avrebbe formulato la censura di violazione dell'obbligo di copertura finanziaria in maniera assertiva, basandosi sulla mera supposizione dell'incidenza negativa che la prevista riduzione delle entrate delle ATER avrebbe sul bilancio regionale, senza che di tale effetto fosse fornita alcuna dimostrazione.

4.1.– L'eccezione è fondata.

Questa Corte ha ripetutamente affermato che «il ricorso in via principale non solo deve identificare esattamente la questione nei suoi termini normativi, indicando le norme costituzionali e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione di costituzionalità (ex plurimis, sentenze n. 40 del 2007, n. 139 del 2006, n. 450 e n. 360 del 2005, n. 213 del 2003, n. 384 del 1999), ma deve, altresì, contenere una argomentazione di merito a sostegno della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale della legge (si vedano, oltre alle pronunce già citate, anche le sentenze n. 261 del 1995 e n. 85 del 1990)» (sentenza n. 259 del 2014).

L'esigenza di una adeguata motivazione a supporto dell'impugnativa «si pone in termini perfino più pregnanti nei giudizi diretti rispetto a quelli incidentali (sentenze n. 139 del 2006 e n. 450 del 2005)» (sentenza n. 259 del 2014; nello stesso senso, anche sentenze n. 233, n. 218, n. 153, n. 142 e 82 del 2015, n. 36 del 2014 e n. 41 del 2013), con la conseguenza che «[l]a genericità e l'assertività delle censure implicano, di conseguenza, l'inammissibilità della questione (ex plurimis, sentenze n. 184 del 2012, n. 185, n. 129, n. 114 e n. 68 del 2011, n. 278 e n. 45 del 2010)» (sentenza n. 38 del 2016).

Nel caso in esame la censura è priva di un'adeguata motivazione.

L'impugnato art. 3 della legge regionale n. 40 del 2014 statuisce che «[a]l fine di incentivare il mercato delle locazioni relativo al patrimonio abitativo di edilizia residenziale pubblica in regime di canone concordato, i canoni determinati in applicazione della vigente normativa, superiori a 250,00 euro mensili, fruiscono di una riduzione percentuale pari al cinquanta per cento sull'importo eccedente detto limite.

La presente norma si applica alle locazioni a canone concordato con contratto non ancora stipulato alla data del 30 settembre 2014».

Tale articolo è censurato nella parte in cui, «determinando una riduzione delle entrate delle A.T.E.R., comport[erebbe] minori entrate a carico del bilancio regionale, non quantificate e a fronte delle quali non [sarebbe] indicata la relativa fonte di finanziamento, con conseguente violazione dell'art. 81, comma 3, Cost.» (pag. 2 del ricorso introduttivo).

A sostegno di questo assunto non è fornita alcuna motivazione in ordine all'incidenza della riduzione dei canoni di locazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica «a canone concordato con contratto non ancora stipulato alla data del 30 settembre 2014» sul bilancio delle ATER.

Non si spende alcun argomento sulla natura di queste ultime, che l'art. 4, comma 1 della legge regionale 21 luglio 1999, n. 44, recante «Norme per il riordino degli Enti di edilizia residenziale pubblica», qualifica enti pubblici economici, dotati di personalità giuridica e di autonomia organizzativa, amministrativa e contabile.

Le fonti di finanziamento di tali enti sono individuate all'art. 23 della medesima legge regionale, senza che da esse si evinca in maniera evidente l'incidenza sul bilancio regionale, né sul loro collegamento con la Regione.

Ciò che più conta evidenziare è che non è presentata alcuna ragione per cui la misura della riduzione dei canoni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, corrisposti alle ATER, dovrebbe tradursi automaticamente in un onere a carico del bilancio regionale, con conseguente onere di copertura.

Non è rilevante, a questo riguardo, l'argomento, svolto dalla difesa statale, secondo cui anche le minori entrate comporterebbero un onere finanziario, da calcolare ai fini della salvaguardia del principio dell'equilibrio tra le entrate e le spese del bilancio, principio che, a seguito della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), compare al primo comma dell'art. 81 Cost.

È implicito e non dimostrato l'assunto secondo cui le minori entrate delle ATER creano un onere a carico del bilancio regionale.

La questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge regionale n. 40 del 2014, promossa in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., è pertanto inammissibile.

5.– Nel merito, viene all'esame la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, promossa in riferimento agli artt. 97, primo comma, 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost.

La difesa statale sostiene che tale disposizione sia costituzionalmente illegittima in quanto, interferendo indebitamente con la competenza legislativa statale a dettare principi fondamentali in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», disciplinerebbe in modo unilaterale forme di collaborazione e di coordinamento che coinvolgono anche attribuzioni e compiti dello Stato, in violazione peraltro dei principi di buon andamento dell'azione

amministrativa, di sussidiarietà e di leale collaborazione, nonché dell'esigenza di unitarietà che è fondamento della "chiamata in sussidiarietà" e, conseguentemente, dell'intesa stessa.

5.1.– La questione è fondata.

L'art. 4 inserisce l'art. 1.1 nella legge regionale 10 marzo 2008, n. 2, recante «Provvedimenti urgenti a tutela del territorio regionale».

L'art. 1 della legge regionale ora citata, «nell'ottica generale di promuovere, attraverso un'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, uno sviluppo sostenibile nel rispetto dell'ambiente e nella salvaguardia della sua qualità», interviene a dettare «disposizioni programmatiche per il rilascio dell'Intesa prevista dall'art. 1, comma 7, lettera n), della legge 23 agosto 2004, n. 239».

Quest'ultima norma attribuisce allo Stato le «determinazioni inerenti la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi, ivi comprese le funzioni di polizia mineraria, adottate, per la terraferma, di intesa con le regioni interessate».

L'art. 1.1, introdotto dal censurato art. 4, dispone che «[s]ulle opere per le quali è stata negata l'intesa, la soluzione per la quale è stata data la negazione sarà valutata e comparata entro sei mesi, di concerto con gli organi statali competenti e in ottemperanza al principio di leale collaborazione, con le soluzioni alternative elaborate dalla Regione al fine di scegliere la proposta che accolga nel modo più completo possibile le ragioni alla base della negazione e che abbia minore impatto ambientale e il più basso impatto sismico».

Tale disposizione, di certo riferibile alla fattispecie di cui all'art. 1 (attività connesse alla prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi), anche se interpretata in senso più ampio, con riferimento alla realizzazione, soggetta ad intesa regionale, di infrastrutture energetiche, ovunque localizzate, come i gasdotti e le centrali di spinta, deve essere ricondotta all'ambito materiale relativo alla competenza legislativa concorrente della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

Questa Corte ha già avuto occasione di pronunciarsi su norme statali che disciplinano la realizzazione di infrastrutture energetiche, subordinandole all'intesa con le Regioni (fra esse lo stesso art. 1, comma 7, lettera n della legge n. 239 del 2004 su cui si è pronunciata la sentenza n. 117 del 2013), e le ha qualificate come norme recanti principi fondamentali della materia (con riguardo agli artt. 1, commi 7, lettera g, e 8, lettera b, numero 2, della medesima legge n. 239 del 2004 e all'art. 52-quinquies del d.P.R. n. 327 del 2001 il riferimento è alla sentenza n. 182 del 2013).

Si tratta di norme che ridefiniscono, «in modo unitario ed a livello nazionale, i procedimenti di localizzazione e realizzazione» delle opere, «in base all'evidente presupposto della necessità di riconoscere un ruolo fondamentale agli organi statali nell'esercizio delle corrispondenti funzioni amministrative, a fronte di esigenze di carattere unitario» (sentenza n. 119 del 2014), ma anche in relazione «ai criteri indicati dall'art. 118 Cost. per la allocazione e la disciplina delle funzioni amministrative, nonché al principio di leale collaborazione (ex plurimis, sentenze n. 331 del 2010, n. 383 del 2005 e n. 6 del 2004)» (sentenza n. 182 del 2013).

Il legislatore statale ha dunque preso atto dell'interferenza, negli ambiti considerati, di competenze dello Stato e delle Regioni e ha individuato «lo strumento per risolvere i possibili conflitti nell'atto maggiormente espressivo del principio di leale collaborazione» (sentenza n. 117 del 2013).

Tale è l'intesa, costruita in modo da evitare, per quanto possibile, che la decisione sia adottata unilateralmente da una delle parti.

La disciplina normativa di tutte le forme collaborative e dell'intesa stessa spetta al legislatore statale anche quando «la legge nazionale si debba limitare ai principi fondamentali, con riferimento all'energia» (sentenza n. 331 del 2010).

A tal proposito questa Corte ha precisato che «determinare le forme ed i modi della collaborazione, nonché le vie per superare l'eventuale stallo ingenerato dal perdurante dissenso tra le parti, caratterizza, quale principio fondamentale, l'assetto normativo vigente e le stesse

opportunità di efficace conseguimento degli obiettivi prioritari, affidati dalla Costituzione alle cure del legislatore statale» (sentenza n. 331 del 2010).

Alla luce di quanto detto, la disposizione regionale impugnata, nella parte in cui definisce unilateralmente le modalità di superamento del dissenso regionale in ordine al raggiungimento dell'intesa necessaria allo svolgimento di attività inerenti alla realizzazione delle infrastrutture energetiche, viola la competenza legislativa statale a stabilire i principi fondamentali nella materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., e contrasta con le esigenze unitarie, di cui all'art. 118, primo comma, Cost., sottese alla definizione dei procedimenti di localizzazione e realizzazione delle infrastrutture energetiche, con la conseguente compromissione del principio di buon andamento dell'amministrazione.

Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge reg. Abruzzo n. 40 del 2014, nella parte in cui ha introdotto l'art. 1.1 nella legge regionale n. 2 del 2008. 6.– Resta assorbita la questione di legittimità costituzionale promossa nei confronti del medesimo art. 4, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Abruzzo 12 novembre 2014, n. 40 (Modifiche ed integrazioni all'art. 2 della L.R. 28 aprile 2014, n. 26, all'art. 14 della L.R. 25 ottobre 1996, n. 96, alla L.R. 10 marzo 2008, n. 2 e ulteriori norme in materia di edilizia residenziale pubblica), nella parte in cui ha inserito l'art. 1.1 nella legge della Regione Abruzzo 10 marzo 2008, n. 2 (Provvedimenti urgenti a tutela del territorio regionale);

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale della legge reg. Abruzzo n. 40 del 2014, promossa, in riferimento agli artt. 81, terzo comma, 97, primo comma, 117, secondo comma, lettera m), e terzo comma, e 118, primo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge reg. Abruzzo n. 40 del 2014, 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 17 maggio 2016.

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

Depositata in Cancelleria il 10 giugno 2016.

Sentenza: 3 maggio 2016, n. 141

Materia: coordinamento della finanza pubblica

Parametri invocati: artt. 3, 32, 97, 117, 118 e 119 Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regione Veneto; Regione Lombardia

Oggetto: art. 1, commi 398, 414, 555, 556 e 557, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015)

Esito: -inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 398, lettera c), 414 e 556, promosse, in riferimento agli artt. 32 e 97 Cost., dalla Regione Veneto;
-inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 398, lettere a), b) e c), 414 e 556, promosse, in riferimento agli artt. 117, quarto comma, e 118 Cost., dalla Regione Veneto;
-inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 398, lettere a) e b), promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, Cost., dalla Regione Veneto;
-infondatezza delle altre questioni sollevate;

Estensore: Cesare Belmonte

Sintesi:

La Regione Veneto ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale delle disposizioni di cui all'art. 1, commi 398, lettere a), b) e c), 414 e 556, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015).

La Regione Lombardia ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale delle disposizioni di cui all'art. 1, commi 398, 555, 556 e 557, della l. 190/2014.

I due ricorsi vertono su disposizioni parzialmente coincidenti ed avanzano censure in parte omogenee. Pertanto, la Corte procede alla riunione dei relativi giudizi,

In via preliminare, la Corte vaglia l'ammissibilità delle censure fondate su parametri estranei al Titolo V della Parte II della Costituzione, avanzate in entrambi i ricorsi.

Quanto al ricorso proposto dalla Regione Veneto, la ricorrente non spiega le ragioni per le quali la violazione degli artt. 32 e 97 Cost. ridonderebbe in una lesione delle proprie attribuzioni costituzionali, con conseguente inammissibilità delle relative censure.

Sempre con riferimento al ricorso proposto dalla Regione Veneto, la Corte dichiara l'inammissibilità delle questioni promosse con riferimento agli artt. 117, quarto comma, e 118 Cost., in relazione all'impugnativa di tutte le disposizioni oggetto di ricorso, per carenza di argomentazione.

Per la medesima ragione, è dichiarata l'inammissibilità della questione promossa per violazione dell'art. 117, secondo comma, Cost., da parte dell'art. 1, comma 398, lettere a) e b).

Nel merito, la Corte si sofferma innanzitutto sulle residue questioni promosse dalla Regione Veneto, in relazione all'art. 1, comma 398, della l. 190/2014, per violazione degli artt. 3, 117, secondo e terzo comma, e 119 Cost. e al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.

L'art. 1, comma 398, lettere a) e b), apporta modifiche all'art. 46, comma 6, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale).

Quest'ultima disposizione prevede un contributo alla finanza pubblica a carico delle

Regioni, e stabilisce le modalità e il periodo di riferimento della riduzione di spesa per beni e servizi disposta dallo stesso d.l. 66/2014.

Intervenendo sul citato art. 46, comma 6, la disposizione impugnata elimina il riferimento alle Regioni ad autonomia speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano; estende di un anno (al 2018) l'originario orizzonte temporale del contributo alla finanza pubblica previsto; espunge la parola «eventualmente», rendendo così certa, e non più eventuale, la rideterminazione dei livelli di finanziamento, da parte statale, dei settori sui quali la riduzione di spesa incide e delle modalità di acquisizione delle risorse.

Inoltre, la norma modificata rinvia ad un'intesa fra lo Stato e le Regioni l'individuazione degli ambiti di spesa e degli importi, che vanno inizialmente identificati, in sede di autocoordinamento, dalle stesse Regioni.

Tali intese vanno raggiunte entro il 31 maggio 2014, con riferimento all'anno 2014, ed entro il 30 settembre 2014, con riferimento agli anni 2015 e seguenti.

In mancanza di intesa, gli importi richiamati sono assegnati, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, ad ambiti di spesa attribuiti alle singole Regioni, in base al PIL regionale ed alla popolazione residente, con rideterminazione certa (non più eventuale) dei livelli di finanziamento degli ambiti individuati e delle modalità di acquisizione delle risorse da parte dello Stato.

Secondo la ricorrente le previsioni censurate violerebbero gli artt. 3, 117, secondo, terzo e quarto comma, 118 e 119 della Costituzione, oltre al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.

Infine, le disposizioni in considerazione violerebbero: il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., con una diretta ricaduta sull'autonomia organizzativa e finanziaria regionale; l'art. 117, secondo e terzo comma, essendo indebitamente travalicata la funzione di coordinamento della finanza pubblica»; gli artt. 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost., per l'indebita incisione dell'autonomia di spesa della Regione e, conseguentemente, della relativa funzione legislativa.

I commi censurati atti, aggiungendo un'ulteriore annualità a quanto originariamente previsto, perpetuerebbero l'illegittimità costituzionale del meccanismo così congegnato, con particolare riferimento al carattere meramente lineare del taglio imposto alle spese per acquisti di beni e servizi, in ogni settore e senza alcuna distinzione qualitativa.

Ad avviso della Consulta occorre considerare la sopravvenuta modifica del quadro normativo, nella cui cornice le disposizioni impuginate sono destinate ad operare.

Infatti, i commi 682 e 680 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015 (legge di stabilità per il 2016) hanno inciso profondamente sulle modalità temporali del raggiungimento dell'intesa per gli anni dal 2016 in poi.

Pur non modificando direttamente l'art. 46, comma 6, del d.l. 66/2014, le previsioni della legge n. 208 del 2015 hanno disciplinato ex novo, per gli anni successivi al 2015, i termini per la conclusione delle intese relative al riparto dei contributi alla finanza pubblica, continuando a prevedere che le Regioni, in sede di autocoordinamento, raggiungano un'intesa, ma disponendo che tale intesa sia raggiunta anno per anno, entro il 31 gennaio di ciascuno degli anni dal 2016 al 2019.

La disposizione in questione, invece, continua a riconoscere alle Regioni la sola possibilità di raggiungere un accordo unico, in relazione ad una pluralità di anni: si tratta, dunque, di una previsione da ritenersi ormai implicitamente abrogata, limitatamente alla disciplina dei termini per gli anni dal 2016 in poi, dalle norme sopravvenute.

Il mutamento del quadro normativo sopravvenuto alla proposizione del ricorso produce effetti proprio sulla disposizione impugnata, elidendo l'asserita lesione del principio di leale collaborazione, che sarebbe consistito nell'impossibilità di raggiungere un'intesa per il riparto del contributo per l'anno 2018.

Sempre con riferimento all'art. 1, comma 398, lettere a) e b), della legge n. 190 del 2014, la ricorrente individua un contrasto con i principi fissati dalla giurisprudenza costituzionale in relazione alla funzione di coordinamento della finanza pubblica; principi riguardanti l'obbligatorietà di un termine finale di operatività (non superiore al triennio) in ordine alle manovre di contenimento

della spesa pubblica a carico delle Regioni, delle Province e dei Comuni.

La questione non è fondata, giacché la norma si è limitata ad estendere di una annualità il confine temporale di operatività delle misure di contenimento della spesa, nel perdurante rispetto del canone della transitorietà.

La Regione Veneto si duole, inoltre, del carattere meramente lineare del taglio imposto alle spese per acquisti di beni e servizi, in ogni settore e senza alcuna distinzione qualitativa, realizzata attraverso una misura dal carattere assolutamente generico, come tale idonea a ricomprendere sia la cosiddetta “spesa cattiva” sia la cosiddetta “spesa buona” (quale ad esempio la spesa in conto capitale).

Al riguardo, la Corte rileva che la previsione normativa si limita a prescrivere una riduzione di spesa per acquisti di beni e servizi, in ogni settore e per un ammontare complessivo, senza indicare dettagliatamente la misura dei risparmi da conseguire in ciascun singolo ambito.

Il meccanismo legislativo non impone, in sostanza, di effettuare riduzioni di identica dimensione in tutti i settori, ma semplicemente richiede di intervenire in ciascuno di questi, limitandosi ad individuare un importo complessivo di risparmio, lasciando in primo luogo alle Regioni il potere di decidere l'entità dell'intervento in ogni singolo ambito.

Sotto altro profilo, non è contestabile il potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, vincoli alle politiche di bilancio, *anche se questi si traducano, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti.*

La Corte ritiene non fondate anche le censure avanzate nei confronti dell'art. 1, comma 398, lettera c), della legge n. 190 del 2014, con il quale viene incrementata di 3.452 milioni di euro, sempre a carico delle Regioni a statuto ordinario e per ciascuno degli anni dal 2015 al 2018, la riduzione sulla spesa per beni e servizi, di 750 milioni di euro, già stabilita dalle precedenti disposizioni, delle quali viene replicata anche la previsione del meccanismo di riparto, ma con due differenze: da un lato, si dispone la necessità di assicurare il rispetto dei livelli essenziali di assistenza; dall'altro, si prevede che l'eventuale intervento statale sostitutivo debba prendere in considerazione anche le risorse destinate al finanziamento corrente del Servizio sanitario nazionale.

L'esclusione del carattere meramente lineare del taglio non può che comportare la declaratoria di non fondatezza delle censure costruite sulla base di tale errata premessa interpretativa.

In secondo luogo, contrariamente a quanto assunto dalla ricorrente, la norma censurata non esclude affatto che la riduzione di spesa concordata in sede di autoordinamento regionale possa riguardare anche la spesa sanitaria, con conseguente rideterminazione in diminuzione delle risorse destinate al finanziamento corrente del Servizio sanitario nazionale.

In terzo luogo, l'intervento statale non comporta, neppure indirettamente, una riduzione degli squilibri tra le Regioni, mirando a coinvolgere tutti gli enti nell'opera di risanamento, secondo criteri di “progressività” dello sforzo, proporzionati alla dimensione del PIL e della popolazione, senza alcun effetto di livellamento: *le “differenze di ricchezza” già esistenti, calcolate applicando congiuntamente (anche) il criterio del PIL in rapporto alla popolazione residente, non vengono ridotte, ma semplicemente assunte come base di calcolo – peraltro eventuale, provvisoria e comunque non esclusiva, rimanendo possibile operare determinazioni fondate su parametri diversi – per riduzioni di spesa imposte a tutte le Regioni, appunto in proporzione ai dislivelli già esistenti.*

Non sono fondate neppure le censure avanzate dalla Regione Veneto nei confronti del comma 398, lettera c), anche in rapporto ai successivi commi 414 e 556.

Il comma 414 prevede che le Regioni assicurino comunque il finanziamento dei livelli essenziali di assistenza; il comma 556 prevede la rideterminazione, in conseguenza delle riduzioni di spesa, del livello del finanziamento del Servizio sanitario nazionale al quale concorre lo Stato.

Secondo la ricorrente, nel loro complesso, tali disposizioni mantengono a carico delle Regioni l'obbligo di garantire il finanziamento dei livelli essenziali di assistenza, senza che questi ultimi, tuttavia, dopo la prima fissazione, avvenuta con d.p.c.m. 29 novembre 2001, ed il loro unico

aggiornamento del 2007, siano mai stati rideterminati, nonostante la riduzione delle risorse disponibili da destinare all'erogazione dei relativi servizi.

La Corte osserva che anche l'aggiornamento dei LEA, da parte dello Stato, è certamente di estrema utilità per orientare le scelte di bilancio delle Regioni, in presenza di interventi statali di coordinamento della finanza pubblica.

Ma tale aggiornamento non può certo assurgere a condizione necessaria per la stessa legittimità dell'intervento statale di «coordinamento della finanza pubblica» nella corrispondente materia.

Infine, non è violato il principio di leale collaborazione ancorché non sia previsto alcun coinvolgimento della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, dal momento che le disposizioni censurate riconoscono, nella fase iniziale, un potere di determinazione autonoma, da parte delle Regioni, in ordine alla modulazione delle necessarie riduzioni nei diversi ambiti di spesa.

Non sono fondate neanche le questioni sollevate dalla Regione Lombardia.

Con riferimento alle censure relative al comma 398, è in primo luogo escluso che il d.p.c.m. cui la disposizione impugnata rinvia invada la potestà regolamentare che compete alle Regioni nelle materie di propria competenza, producendo norme intese a disciplinare stabilmente, nel tempo, rapporti giuridici.

Al contrario, il d.p.c.m. in questione non può che contenere determinazioni puntuali, di rilievo essenzialmente tecnico, volte ad individuare aspetti concreti non aventi portata innovativa del sistema normativo, perché diretti a fissare, per una durata temporanea, la ripartizione delle riduzioni di spesa già individuate, in via di massima, nella disposizione di legge.

Sempre con riferimento all'art. 1, comma 398, la Corte sottolinea nuovamente che il tenore letterale della disposizione non vieta affatto né alle Regioni, in sede di autocoordinamento, né allo Stato, in sede di intervento sussidiario, di tenere conto dei costi e dei fabbisogni standard regionali, in modo da onerare maggiormente le Regioni caratterizzate da una "spesa inefficiente".

Quanto alla supposta interna contraddizione tra la disposizione contenuta nel comma 398 e quelle contenute nei successivi commi da 555 a 557, la Corte osserva che il comma 398 non prevede affatto un trasferimento diretto allo Stato dei risparmi conseguiti nei settori interessati dalla riduzione della spesa, ma soltanto una rideterminazione dei livelli di finanziamento degli ambiti così individuati, e delle modalità di acquisizione delle risorse da parte dello Stato: conseguenza già considerata dalla Corte come necessitata, oltre che del tutto ragionevole.

Bilancio e contabilità pubblica - Contributo alla finanza pubblica a carico delle Regioni ordinarie - Modalità di riparto e fissazione degli importi per gli anni 2015-2018 - Individuazione degli ambiti di spesa e dei relativi importi su proposta delle Regioni in sede di autocoordinamento - Procedure concertative - Intervento sostitutivo dello Stato. - Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015), art. 1, commi 398, 414, 555, 556 e 557. - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.25 del 22-6-2016)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 398, 414, 555, 556 e 557, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015), promossi dalle Regioni Veneto e Lombardia con ricorsi notificati, rispettivamente, il 24-25 febbraio 2015 e il 26 febbraio – 3 marzo 2015, depositati in cancelleria, rispettivamente, il 4 e il 5 marzo 2015 ed iscritti ai nn. 31 e 33 del registro ricorsi 2015.

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

udito nell'udienza pubblica del 3 maggio 2016 il Giudice relatore Nicolò Zanon;

uditi gli avvocati Luca Antonini e Luigi Manzi per la Regione Veneto, Francesco Saverio Marini per la Regione Lombardia, e l'avvocato dello Stato Stefano Varone per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.— La Regione Veneto ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale delle disposizioni di cui all'art. 1, commi 398, lettere a), b) e c), 414 e 556, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015).

L'art. 1, comma 398, lettere a) e b), della legge n. 190 del 2014 apporta modifiche all'art. 46, comma 6, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 giugno 2014, n. 89

Quest'ultima disposizione prevede un contributo alla finanza pubblica a carico delle Regioni, e stabilisce le modalità e il periodo di riferimento della riduzione di spesa per beni e servizi disposta dall'art. 8, comma 4, dello stesso d.l. n. 66 del 2014, come convertito.

Intervenendo sul citato art. 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, la disposizione impugnata elimina il riferimento alle Regioni ad autonomia speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano; estende di un anno (al 2018) l'originario orizzonte temporale del contributo alla finanza pubblica previsto; sopprime le parole «tenendo anche conto del rispetto dei tempi di pagamento stabiliti dalla direttiva 2011/7/UE, nonché dell'incidenza degli acquisti centralizzati,»; espunge, dal secondo periodo del comma in esame, la parola «eventualmente», rendendo così certa, e non più eventuale, la rideterminazione dei livelli di finanziamento, da parte statale, dei settori sui quali la riduzione di spesa incide e delle modalità di acquisizione delle risorse.

Così modificato dalle disposizioni impugnate, l'art. 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, dunque, stabilisce le modalità di riparto del contributo alla finanza pubblica delle Regioni, di cui fissa gli importi (pari a 500 milioni di euro per il 2014 ed a 750 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2015 al 2018).

Rinvia ad un'intesa – da sancire in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano – l'individuazione degli ambiti di spesa e degli importi, che vanno inizialmente identificati, «in sede di autoordinamento», dalle stesse Regioni.

Tali intese, si prevede, vanno raggiunte entro il 31 maggio 2014, con riferimento all'anno 2014, ed entro il 30 settembre 2014, con riferimento agli anni 2015 e seguenti.

In mancanza di intesa, gli importi richiamati sono assegnati, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, ad ambiti di spesa attribuiti alle singole Regioni, in base al PIL regionale ed alla popolazione residente, con rideterminazione certa (non più eventuale) dei livelli di finanziamento degli ambiti individuati e delle modalità di acquisizione delle risorse da parte dello Stato.

Secondo la ricorrente, le innovazioni contenute nell'art. 1, comma 398, lettere a) e b), della legge n. 190 del 2014, violerebbero gli artt. 3, 117, secondo, terzo e quarto comma, 118 e 119 della Costituzione, oltre al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.

La violazione di quest'ultimo principio verrebbe in immediata considerazione. Infatti, tramite le modifiche illustrate, l'originaria previsione dell'art. 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, sarebbe diventata «il contenitore di una nuova manovra (realizzata includendo

un'altra annualità di taglio al periodo originariamente previsto)», rispetto alla quale sarebbe però «preclusa completamente la possibilità dell'intesa», perché il termine previsto dal comma 6 dell'art. 46 (30 settembre 2014) è da tempo decorso.

Il legislatore statale utilizzerebbe così il riferimento ad un'intesa, ormai irrealizzabile, per imporre nuovi risparmi di spesa, riducendo la leale collaborazione a mera apparenza.

Le modifiche contenute nelle disposizioni censurate, in secondo luogo, provocherebbero il mancato rispetto dei principi enucleati dalla giurisprudenza costituzionale in relazione all'esercizio della funzione di coordinamento della finanza pubblica, con particolare riferimento al limite cronologico, asseritamente triennale, imposto alle manovre di contenimento della spesa pubblica a carico delle Regioni.

Risulterebbe, infatti, del tutto elusiva di questa giurisprudenza la tecnica normativa di fissare, inizialmente, un termine triennale ai tagli, estendendolo poi, con successivi interventi normativi, ad annualità ulteriori, quando l'intesa, pur formalmente prevista, non è (tra l'altro) più raggiungibile.

La conseguente vanificazione del limite temporale triennale, che la ricorrente considera condizione di legittimità costituzionale dell'intervento statale di «coordinamento della finanza pubblica», determinerebbe la violazione sia dell'art. 117, terzo comma, Cost., sia dell'art. 119 Cost., sull'autonomia di spesa della Regione.

Infine, le disposizioni qui in considerazione violerebbero: il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., con una diretta ricaduta sull'autonomia organizzativa e finanziaria regionale; l'art. 117, secondo e terzo comma, essendo indebitamente travalicata la funzione di «coordinamento della finanza pubblica»; gli artt. 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost., per l'indebita incisione dell'autonomia di spesa della Regione e, conseguentemente, della relativa funzione legislativa.

I commi censurati dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014, infatti, aggiungendo un'ulteriore annualità a quanto originariamente previsto dagli artt. 8 e 46 del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, perpetuerebbero l'illegittimità costituzionale del meccanismo così congegnato, con particolare riferimento al «carattere meramente lineare del taglio» imposto alle spese per acquisti di beni e servizi, in ogni settore e senza alcuna distinzione qualitativa.

Le riduzioni di spesa verrebbero, infatti, imposte alle Regioni attraverso una misura dal carattere assolutamente generico, che non solo ricomprenderebbe, indiscriminatamente, sia la cosiddetta «spesa cattiva» sia la cosiddetta «spesa buona», ma che sarebbe anche potenzialmente idonea ad interferire in ambiti inerenti a fondamentali diritti civili e sociali (è fatto l'esempio dell'assistenza sociale, costituzionalmente attribuita alla competenza regionale).

Tutto ciò avverrebbe senza che lo Stato abbia provveduto a determinare i livelli essenziali delle prestazioni, sicché sarebbe impossibile verificare la sostenibilità della riduzione di spesa in relazione alla necessità di erogare i relativi servizi.

Per la ricorrente, aggraverebbe, infine, la complessiva irrazionalità del sistema la mancanza di alcun riferimento a livelli standard di spesa efficiente, con conseguente penalizzazione di quelle «realità regionali che hanno adottato da tempo misure di contenimento della spesa riducendola a livelli difficilmente ulteriormente comprimibili senza un vulnus al sistema dei servizi sociali».

Con la censura che coinvolge unitariamente i commi 398, lettera c), 414 e 556 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014, la ricorrente espone che, per ciascuno degli anni dal 2015 al 2018, la riduzione di spesa per beni e servizi (già fissata in 750 milioni di euro annui) viene incrementata, a carico delle Regioni a statuto ordinario, di ulteriori 3.452 milioni di euro annui.

La disciplina impugnata, ricorda la ricorrente, prevede che il relativo riparto tra le Regioni avvenga per importi complessivamente proposti, «nel rispetto dei livelli essenziali di assistenza», a seguito di intesa da sancire entro il 31 gennaio 2015 in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

Nell'ipotesi in cui tale intesa non venga raggiunta, si dispone (per effetto del rinvio operato al secondo periodo del medesimo comma 6 dell'art. 46 del d.l. n. 66 del 2014, come convertito) che

tale ulteriore contributo sia ripartito dallo Stato tra le Regioni, tenendo anche conto del PIL e della popolazione residente.

Sottolinea la ricorrente che i commi 414 e 556 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014, pure impugnati, prevedono, rispettivamente, che le Regioni debbono assicurare il finanziamento dei livelli essenziali di assistenza e che il livello del finanziamento del Servizio sanitario nazionale cui concorre lo Stato è stabilito in certi importi (112.062.000.000 euro per l'anno 2015 e 115.444.000.000 euro per l'anno 2016), salve eventuali rideterminazioni proprio in attuazione dell'art. 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito e come modificato dal comma 398 della legge n. 190 del 2014 (in attuazione di quanto previsto dall'art. 1, comma 1, dell'intesa sancita, in data 10 luglio 2014, dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, di seguito denominata «Patto per la salute»).

Orbene, espone la ricorrente che il complesso di disposizioni appena illustrate sarebbe, in primo luogo, in contrasto con gli artt. 3, 117, secondo, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost., nonché con il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.

Dovrebbero infatti estendersi all'ulteriore contributo annuo le censure incentrate sul «carattere meramente lineare» dei tagli, già avanzate in relazione al contributo originariamente imposto alle Regioni dall'art. 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito.

Un secondo profilo di censura si basa su un preciso presupposto interpretativo, asseritamente imposto dal complesso delle disposizioni impuginate.

La ricorrente muove dalla tesi per cui da tali disposizioni deriverebbe che «solo qualora venga raggiunta l'intesa, il taglio non riguardi anche le risorse destinate al finanziamento corrente del Servizio sanitario nazionale».

E ne deduce che, per scongiurare la riduzione della spesa sanitaria, le Regioni sarebbero obbligate a comprimere ulteriormente la spesa extra-sanitaria, in misura tale da azzerarla, come dimostrerebbero dati, indici e riferimenti analiticamente illustrati nel ricorso.

Ne discenderebbe la palese irragionevolezza della disposizione impugnata, la cui attuazione comporterebbe, di fatto, «la compromissione della stessa potestà legislativa e amministrativa regionale nelle materie, extra sanità, di propria competenza, ridondando pertanto sull'autonomia regionale».

L'intervento statale in assenza di intesa in sede di autocoordinamento regionale è, inoltre, ritenuto lesivo degli artt. 3, 32 e 97 Cost., con una violazione ridondante in una lesione delle competenze riconosciute alle Regioni, anche direttamente lese per contrasto delle disposizioni in questione con gli artt. 117, secondo, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost., nonché col principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.

In particolare, i criteri del PIL regionale e della popolazione residente, previsti per stabilire importi ed ambiti di spesa cui imputare l'imposta riduzione, in mancanza di intesa tra le Regioni, non solo – in violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. – non avrebbero «una attinenza costituzionalmente corretta con lo scopo della norma che è quello del coordinamento (rectius: contenimento) della spesa regionale», ma soprattutto addosserebbero «un maggiore onere alle Regioni con un Pil più elevato», travalicando l'ambito fissato dall'art. 119 Cost., in particolare ai commi terzo e quinto, i quali dettano i corretti criteri della perequazione, incentrati sul diverso parametro della capacità fiscale.

Sotto altro aspetto, dovendo l'intervento statale tenere conto anche delle risorse destinate al finanziamento corrente del Servizio sanitario nazionale, il «carattere meramente lineare del taglio» sarebbe ancora più lesivo, poiché le disposizioni impuginate avrebbero del tutto ignorato il criterio del riferimento ai costi ed ai fabbisogni standard regionali, che invece gli articoli da 25 a 32 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario) impongono di considerare per il riparto del fondo sanitario nazionale.

Ne deriverebbe l'impossibilità di razionalizzare la distribuzione della riduzione di spesa imposta alle Regioni, destinata, perciò, ad incidere, in modo indiscriminato, tanto sulle realtà efficienti, dove minimo è il livello di spreco, quanto su quelle inefficienti.

Inoltre, i commi 414 e 556 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014, nel mantenere a carico delle Regioni l'obbligo di garantire il finanziamento dei livelli essenziali di assistenza, lasciati immutati nonostante la pesante riduzione del livello di finanziamento, determinerebbero la violazione, per irragionevolezza e difetto di proporzionalità, anche degli artt. 117, secondo comma, e 32 Cost., essendo in questo modo compromessa la possibilità di garantire i livelli essenziali in materia di diritto alla salute.

Infine, il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost. risulterebbe leso per l'assenza di qualsiasi coinvolgimento della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

2.— La Regione Lombardia ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale delle disposizioni di cui all'art. 1, commi 398, 555, 556 e 557, della legge n. 190 del 2014.

La ricorrente, in particolare, premesso il già illustrato contenuto normativo dei citati commi 398 e 556 (in tema di finanziamento del Servizio sanitario nazionale cui concorre lo Stato), ricorda che il comma 557 prevede che eventuali risparmi nella gestione del Servizio sanitario nazionale effettuati dalle Regioni rimangano nella loro disponibilità per finalità sanitarie.

Il complesso delle disposizioni citate è censurato per violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., nonché per violazione degli artt. 117, sesto comma, e 119 Cost.

Il citato comma 398, in primo luogo, violerebbe l'art. 117, sesto comma, Cost., il quale attribuisce allo Stato la potestà regolamentare nelle sole materie di competenza esclusiva statale, riservandola alle Regioni in ogni altra materia.

La disposizione censurata avrebbe infatti attribuito ad una fonte normativa secondaria dello Stato – in una materia di legislazione concorrente, sebbene nel solo caso di mancato raggiungimento dell'intesa da sancire in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano – sia l'individuazione degli importi e dei relativi ambiti di destinazione delle riduzioni di spesa, sia la rideterminazione dei «livelli di finanziamento degli ambiti individuati e [del]le modalità di acquisizione delle risorse da parte dello Stato».

Ad avviso della Regione ricorrente, deporrebbero per la natura normativa del previsto d.P.C.m. diversi indici, quali la preordinazione «a disciplinare in via generale e astratta sia i livelli di finanziamento degli ambiti di spesa che le regole di acquisizione delle risorse da parte dello Stato», e l'assenza di criteri stringenti per effettuare la relativa scelta, fatta eccezione per i riferimenti al PIL, alla popolazione residente e alle risorse per il Servizio sanitario nazionale, definiti eccessivamente «vaghi» e tali da lasciare allo Stato amplissimi margini di discrezionalità.

Secondo la ricorrente, inoltre, i parametri del PIL e della popolazione residente non potrebbero in alcun modo orientare le riduzioni dei fondi che finanziano i livelli essenziali delle prestazioni, anche in considerazione dell'eliminazione dei criteri del «rispetto dei tempi di pagamento stabiliti dalla direttiva 2011/7/UE, nonché dell'incidenza degli acquisti centralizzati», che renderebbe «aggredibili» anche le Regioni più attente al contenimento degli sprechi ed al corretto impiego delle risorse pubbliche, disincentivando le gestioni virtuose.

Vi sarebbe, infine, un'interna contraddizione – di nuovo lesiva degli artt. 3 e 119 Cost. – tra la disposizione del comma 398 e quelle contenute nei successivi commi da 555 a 557 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014: mentre il comma 557 escluderebbe il trasferimento allo Stato dei risparmi conseguiti nella gestione del Servizio sanitario nazionale, il comma 398, invece, non solo li ricomprirebbe «fra le risorse allocabili» dal d.P.C.m. nell'ambito del contributo regionale alla finanza pubblica, ma rimetterebbe, altresì, allo Stato la scelta circa la finalità cui destinarli.

Tale interna contraddizione, oltre a presentarsi in violazione del criterio della ragionevolezza, determinerebbe «una grave lesione all'autonomia finanziaria regionale, dal momento che si rende del tutto nebuloso e incerto il quadro delle risorse su cui impostare la programmazione finanziaria».

3.— I due ricorsi vertono su disposizioni parzialmente coincidenti ed avanzano censure in parte omogenee. Ai fini di una decisione congiunta, è perciò opportuna la riunione dei relativi giudizi, mentre resta riservata a separate pronunce la decisione delle questioni relative alle altre disposizioni impugnate con i medesimi ricorsi.

4.— Priorità logica riveste la decisione su alcune questioni preliminari oggetto di eccezione di parte o, comunque, rilevabili di ufficio.

4.1.— In primo luogo, con riferimento al ricorso proposto dalla Regione Lombardia, va dichiarata non fondata l'eccezione di inammissibilità sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato, e basata sugli effetti dell'intesa raggiunta in data 26 febbraio 2015, in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, in merito all'attuazione della legge n. 190 del 2014 e al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica da essa previsti per l'anno 2015.

Per costante giurisprudenza costituzionale, infatti, concludere un accordo imposto da una norma di legge mentre la si impugna non comporta alcuna acquiescenza nel giudizio in via principale (così, da ultimo, sentenze n. 77 del 2015 e n. 98 del 2007).

4.2.— Sempre in via preliminare, va dato atto che l'art. 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito – ossia la disposizione sulla quale ha inciso l'intervento normativo oggetto dell'odierna impugnativa – è stato modificato dall'art. 1, comma 681, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2016), che ha esteso al 2019 l'orizzonte temporale del contributo alla finanza pubblica di cui si discute.

Tale modifica è oggetto di ricorso proposto dalla Regione Veneto, distinto e successivo a quello ora in esame, sicché lo scrutinio di questa Corte deve ora limitarsi al contenuto precettivo dell'art. 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito e come modificato dall'impugnato comma 398 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014, senza valutare la necessità del trasferimento delle attuali questioni di legittimità costituzionale alla modifica normativa sopravvenuta (in tal senso, sentenze n. 40 del 2016, n. 239 e n. 77 del 2015).

La modifica normativa non risulta, invece, impugnata autonomamente dalla Regione Lombardia. Rispetto al ricorso proposto da quest'ultima, s'impone quindi la verifica della necessità di tale trasferimento.

Questa Corte ha ripetutamente affermato che, in caso di *ius superveniens*, la questione di legittimità costituzionale deve essere trasferita quando la disposizione impugnata sia stata modificata marginalmente (sentenza n. 30 del 2012), senza che ne sia conseguita l'alterazione della sua portata precettiva (sentenza n. 193 del 2012) e la modifica risulti comunque orientata in senso non soddisfacente alle richieste della ricorrente (da ultimo, sentenze n. 40 del 2016, n. 155 e n. 46 del 2015).

In definitiva, se dalla disposizione legislativa sopravvenuta sia desumibile una norma sostanzialmente coincidente con quella impugnata, la questione – in forza del principio di effettività della tutela costituzionale delle parti nei giudizi in via d'azione – deve intendersi trasferita sulla nuova norma (sentenza n. 326 del 2010 e, nello stesso senso, da ultimo, sentenze n. 40 del 2016, n. 155, n. 77 e n. 46 del 2015).

Se, invece, a seguito della modifica, la disposizione appaia dotata «di un contenuto radicalmente innovativo rispetto alla norma originaria» (sentenza n. 219 del 2013), si deve concludere per la portata innovativa della modifica stessa, che va impugnata con autonomo ricorso, poiché il trasferimento «supplirebbe impropriamente all'onere di impugnazione» (sentenze n. 40 del 2016, n. 17 del 2015, n. 138 del 2014, n. 300 e n. 32 del 2012).

Come già statuito con la sentenza n. 65 del 2016, con riferimento proprio alla modifica normativa di cui si discute, la novella non è certamente soddisfacente per la ricorrente, ma non

presenta carattere marginale, determinando sia una diversa portata precettiva della disposizione modificata, sia un'autonoma incisione sugli interessi della ricorrente.

Non può, infatti, dubitarsi che in tal senso sia da valutare l'estensione di un anno del concorso alla finanza pubblica imposto con il comma 6 dell'art. 46 di cui si discute.

L'autonomia precettiva di una disposizione che estende il confine temporale di misure finanziarie comporta l'onere di separata impugnativa.

A tale onere, gravante sulle parti, supplirebbe invece impropriamente il trasferimento delle questioni, che, perciò, devono restare limitate al contenuto precettivo originario del comma 6 dell'art. 46 del d.l. n. 66 del 2014, come convertito e come modificato dall'impugnato comma 398 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014.

4.3.— Ancora in via preliminare, va verificata l'ammissibilità delle censure fondate su parametri estranei al Titolo V della Parte II della Costituzione, avanzate in entrambi i ricorsi.

Secondo il costante indirizzo di questa Corte (tra le ultime, ex plurimis, sentenze n. 65 del 2016 e n. 218 del 2015), «le Regioni possono evocare parametri di legittimità diversi da quelli che sovrintendono al riparto di attribuzioni solo quando la violazione denunciata sia potenzialmente idonea a determinare una lesione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni (sentenze n. 8 del 2013 e n. 199 del 2012) e queste abbiano sufficientemente motivato in ordine ai profili di una possibile ridondanza della predetta violazione sul riparto di competenze, assolvendo all'onere di operare la necessaria indicazione della specifica competenza regionale che ne risulterebbe offesa e delle ragioni di tale lesione» (nello stesso senso, le sentenze n. 117, n. 110 e n. 29 del 2016, n. 251, n. 189, n. 153, n. 140, n. 89 e n. 13 del 2015).

Quanto al ricorso proposto dalla Regione Veneto, le censure avanzate contro l'art. 1, comma 398, lettere a) e b), della legge n. 190 del 2014, si fondano anche sulla prospettata violazione dell'art. 3 Cost., così come, del resto, le censure avanzate contro la successiva lettera c), le quali vengono arricchite, anche in rapporto ai commi 414 e 556 del medesimo art. 1, dalla prospettata violazione degli artt. 32 e 97 Cost.

Orbene, in ordine alla lamentata lesione dell'art. 3 Cost., la Regione Veneto ha sostenuto l'irragionevolezza delle misure restrittive impuginate, deducendone «una diretta ricaduta sull'autonomia regionale», che risulterebbe «limitata nella propria capacità organizzativa e finanziaria».

Ed ha anche indicato una propria specifica funzione, asseritamente ostacolata dai «tagli lineari», individuata nell'assistenza sociale: come già ritenuto nella sentenza n. 65 del 2016 – che ha scrutinato proprio il meccanismo introdotto dall'art. 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, considerato irragionevole dalla medesima Regione Veneto sulla base di censure sostanzialmente omogenee – può, pertanto, ritenersi assolto l'onere di necessaria indicazione, non solo della specifica competenza regionale asseritamente offesa, ma anche delle ragioni della lesione lamentata.

Non altrettanto è a dirsi con riferimento alla prospettata lesione degli artt. 32 e 97 Cost. La ricorrente non spiega le ragioni per le quali la violazione di tali due parametri (peraltro neppure adeguatamente motivata) ridonderebbe in una lesione delle proprie attribuzioni costituzionali. Resta, dunque, preclusa a questa Corte qualunque possibilità di vagliare nel merito le relative censure, che vanno dichiarate inammissibili.

Quanto al ricorso proposto dalla Regione Lombardia, l'unica censura fondata su un parametro estraneo al Titolo V della Parte II della Costituzione concerne l'asserita violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.

A giudizio della ricorrente, infatti, l'effetto derivante dall'applicazione dei criteri fissati per l'intervento statale dall'art. 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, sarebbe «irragionevole e distorsivo» e determinerebbe – unitamente alla contraddittorietà intrinseca, segnalata in ordine al rapporto tra le previsioni contenute nel comma 398 e quelle dettate dai successivi commi da 555 a 557 del medesimo art. 1 della legge n. 190 del 2014 – una lesione

dell'autonomia finanziaria regionale di cui all'art. 119 Cost., rendendo «del tutto nebuloso e incerto il quadro delle risorse su cui impostare la programmazione finanziaria».

Quest'ultimo riferimento all'incisione delle disposizioni impugnate sulla autonomia finanziaria regionale induce a ritenere che anche la Regione Lombardia abbia assolto, rispetto all'invocata lesione dell'art. 3 Cost., gli oneri di allegazione incombenti sulla parte ricorrente.

4.4.— Per esaurire le questioni preliminari, sempre con riferimento al ricorso proposto dalla Regione Veneto, va dichiarata l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale promosse con riferimento agli artt. 117, quarto comma, e 118 Cost., in relazione all'impugnativa di tutte le disposizioni oggetto di ricorso.

La ricorrente non sviluppa, infatti, alcuna autonoma argomentazione a sostegno dell'evocazione di tali parametri, limitandosi a richiamarli e svolgendo in proposito riferimenti assolutamente generici.

Per la medesima ragione, va dichiarata l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale promossa, per violazione dell'art. 117, secondo comma, Cost., da parte dell'art. 1, comma 398, lettere a) e b), della legge n. 190 del 2014.

Argomentazioni sufficienti, a sostegno dell'asserita lesione del citato parametro, vengono sviluppate solo con riferimento all'impugnativa della lettera c) del medesimo comma 398, in rapporto ai successivi commi 414 e 556, pure impugnati.

Secondo la costante giurisprudenza della Corte, i termini delle questioni di legittimità costituzionale debbono essere ben identificati, dovendo il ricorrente individuare le disposizioni impugnate, i parametri evocati e le ragioni dei dubbi di legittimità costituzionale (ex multis, tra le più recenti, sentenze n. 65, n. 40 e n. 3 del 2016, n. 273, n. 176 e n. 131 del 2015).

Si è, infatti, più volte chiarito che l'esigenza di un'adeguata motivazione a fondamento della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale si pone in termini perfino più pregnanti nei giudizi proposti in via principale rispetto a quelli instaurati in via incidentale (ex plurimis, sentenze n. 251, n. 233, n. 218, n. 142, n. 82 e n. 32 del 2015).

5.— Nel merito, vanno innanzitutto decise, sulla base dell'ordine di prospettazione seguito dalla ricorrente Regione Veneto, le residue questioni promosse, in relazione all'art. 1, comma 398, della legge n. 190 del 2014, per violazione degli artt. 3, 117, secondo e terzo comma, e 119 Cost. e al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.

5.1.— Con riferimento all'art. 1, comma 398, lettere a) e b), la ricorrente invoca, in primo luogo, la lesione del principio di leale collaborazione, di cui all'art. 120 Cost.

A suo dire, l'originaria previsione dell'art. 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, sarebbe diventata «il contenitore di una nuova manovra (realizzata includendo un'altra annualità di taglio al periodo originariamente previsto)», rispetto alla quale sarebbe però «preclusa completamente la possibilità dell'intesa».

Il legislatore avrebbe infatti esteso al 2018 il confine temporale delle misure di contenimento della spesa, quando però era già decorso il termine (30 settembre 2014) per formulare, in sede di autoordinamento regionale, una proposta concordata di allocazione del contributo alla finanza pubblica: in questo modo, il riferimento all'intesa, in realtà incongruo perché quest'ultima non sarebbe più raggiungibile, sarebbe stato utilizzato per imporre nuove riduzioni di spesa solo apparentemente oggetto di leale collaborazione.

La decisione sul merito di tale censura impone di valutare la sopravvenuta (rispetto alla proposizione del ricorso) modifica del complessivo quadro normativo, nella cui cornice le disposizioni impugnate sono destinate ad operare.

Infatti, i commi 682 e 680 dell'art. 1 della sopravvenuta legge n. 208 del 2015 (legge di stabilità per il 2016) hanno inciso profondamente sulle modalità temporali del raggiungimento dell'intesa – in ordine al complessivo contributo alla finanza pubblica imposto dall'art. 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito – per gli anni dal 2016 in poi.

Pur non modificando direttamente l'art. 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, le previsioni della legge n. 208 del 2015 hanno disciplinato ex novo, per gli anni successivi al 2015, i termini per la conclusione delle intese relative al riparto dei contributi alla finanza pubblica ivi previsti (come progressivamente incrementati).

E che la nuova disciplina dei termini riguardi anche la misura di contenimento estesa al 2018 dalla disposizione oggi impugnata è fatto palese dal riferimento, contenuto nell'art. 1, comma 682, della legge n. 208 del 2015, al concorso agli obiettivi di finanza pubblica di cui all'art. 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, e «come modificato dal comma 681 del presente articolo»: il citato comma 681, infatti, estende ulteriormente, al 2019, l'orizzonte temporale delle misure di contenimento oggetto del presente giudizio, sommando una successiva annualità a quella già aggiunta con la disposizione oggi impugnata.

La legge n. 208 del 2015, dunque, per tutti i contributi alla finanza pubblica imposti dall'art. 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito (oltre che per l'ulteriore contributo di 3.980 milioni di euro per l'anno 2017 e di 5.480 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018 e 2019, autonomamente introdotto), continua a prevedere che le Regioni, in sede di autoordinamento, raggiungano un'intesa, ma dispone che tale intesa sia raggiunta anno per anno, entro il 31 gennaio di ciascuno degli anni dal 2016 al 2019.

La disposizione qui scrutinata, invece, continua a riconoscere alle Regioni la sola possibilità di raggiungere un accordo unico, in relazione ad una pluralità di anni («con riferimento agli anni 2015 e seguenti»): si tratta, dunque, di una previsione da ritenersi ormai implicitamente abrogata, limitatamente alla disciplina dei termini per gli anni dal 2016 in poi, dalle norme sopravvenute.

Il mutamento del quadro normativo sopravvenuto alla proposizione del ricorso produce effetti proprio sulla disposizione impugnata, elidendo l'asserita lesione del principio di leale collaborazione, che sarebbe consistito nell'impossibilità di raggiungere un'intesa per il riparto del contributo per l'anno 2018.

Limitatamente a tale aspetto dell'impugnativa, può quindi essere dichiarata la sopravvenuta carenza di interesse a coltivare il ricorso: infatti, la sopravvenienza di disposizioni che restituiscono alle Regioni, compresa la Regione Veneto, la possibilità di concordare l'allocazione delle misure di contenimento anche per l'anno 2018 soddisfa la pretesa della parte ricorrente, dal momento che priva di effettività ed attualità la censura regionale.

Ne consegue la declaratoria di inammissibilità della questione di costituzionalità (in termini analoghi, sentenze n. 326 del 2010, n. 71 del 2005 e n. 197 del 2003) promossa con riferimento alla violazione del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.

5.2.— Sempre con riferimento all'art. 1, comma 398, lettere a) e b), della legge n. 190 del 2014, la ricorrente individua un contrasto con i principi fissati dalla giurisprudenza costituzionale in relazione alla funzione di coordinamento della finanza pubblica.

In particolare, ad avviso della Regione Veneto, nelle sentenze n. 193 del 2012 e n. 79 del 2014, ed in ordine alle manovre di contenimento della spesa pubblica a carico delle Regioni, delle Province e dei Comuni, sarebbe stata sancita l'obbligatorietà di un termine finale di operatività, e il limite temporale massimo di durata sarebbe stato fissato in un triennio.

Sicché, risulterebbe del tutto elusiva di questa giurisprudenza la tecnica normativa di prevedere un termine triennale alle riduzioni di spesa, per poi estenderlo, con successivi interventi normativi, ad annualità ulteriori.

Sarebbe in tal modo violato, non solo l'art. 117, terzo comma, Cost., sul coordinamento della finanza pubblica, ma anche l'art. 119 Cost., sull'autonomia di spesa della Regione.

Ad ulteriore conferma dell'assunto, la ricorrente ha citato, nella memoria depositata nell'imminenza della pubblica udienza, le recenti sentenze n. 43 e n. 64 del 2016, che avrebbero ribadito il limite massimo triennale di durata per le misure finanziarie restrittive imposte alle Regioni.

La questione non è fondata.

La censura della ricorrente si basa su di una lettura parziale dei presupposti da cui è originata la ricordata giurisprudenza di questa Corte, nonché delle conclusioni cui essa è pervenuta.

È affermazione costante di questa Corte quella secondo cui norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla condizione, tra l'altro, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente (ex multis, tra le più recenti, sentenze n. 65 del 2016, n. 218 e n. 189 del 2015; nello stesso senso, sentenze n. 44 del 2014, n. 236 e n. 229 del 2013, n. 217, n. 193 e n. 148 del 2012, n. 182 del 2011).

Le sentenze citate dalla ricorrente hanno vagliato, appunto alla luce di tale incontestato presupposto, la legittimità costituzionale di disposizioni finanziarie del tutto prive della previsione di un termine finale.

In esse, questa Corte, una volta esclusa la possibilità di introdurre, con autonoma valutazione, l'arco temporale di operatività delle misure di contenimento – scelta che non può che spettare alla discrezionalità del legislatore – ha ritenuto necessario dedurre, dalla trama normativa censurata, il termine finale che consente di assicurare la natura transitoria delle misure previste e, al contempo, di non stravolgere gli equilibri della finanza pubblica.

Questo termine è stato fatto coincidere, del tutto plausibilmente, con il ciclo triennale di programmazione del bilancio.

Del tutto diversa appare la situazione sottoposta all'odierno scrutinio di costituzionalità.

È qui impugnata, infatti, una disposizione che si è limitata ad estendere di una annualità il confine temporale di operatività delle misure di contenimento della spesa, nel perdurante rispetto del canone della transitorietà. E ciò dimostra l'inconsistenza della censura sollevata.

Tuttavia, la declaratoria di non fondatezza della questione, nei termini in cui è stata prospettata, non impedisce a questa Corte di segnalare che il costante ricorso alla tecnica normativa dell'estensione dell'ambito temporale di precedenti manovre, mediante aggiunta di un'ulteriore annualità a quelle originariamente previste, finisce per porsi in contrasto con il canone della transitorietà, se indefinitamente ripetuto.

Il ricorso a tale tecnica normativa potrebbe, infatti, prestare al canone della transitorietà un ossequio solo formale, in assenza di plausibili e riconoscibili ragioni che impediscano in concreto al legislatore di ridefinire e rinnovare complessivamente, secondo le ordinarie scansioni temporali dei cicli di bilancio, il quadro delle relazioni finanziarie tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali, alla luce di mutamenti sopravvenuti nella situazione economica del Paese.

5.3.— L'esame delle censure mosse dalla Regione Veneto all'art. 1, comma 398, lettere a) e b), della legge n. 190 del 2014, ha da concludersi con la decisione sulla asserita violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., che ridonderebbe sull'autonomia organizzativa e finanziaria regionale, nonché, ancora una volta, con la decisione sulle asserite violazioni dell'art. 117, terzo comma, Cost., sia per indebito travalicamento della funzione di coordinamento della finanza pubblica, sia in relazione all'art. 119 Cost., essendo stata «indebitamente incisa l'autonomia di spesa della Regione e, conseguentemente, la relativa funzione legislativa, da esercitare nel rispetto degli equilibri di un quadro finanziario che viene illegittimamente alterato».

La Regione Veneto si duole, in particolare, del «carattere meramente lineare del taglio» imposto alle spese per acquisti di beni e servizi, in ogni settore e senza alcuna distinzione qualitativa, realizzata attraverso una misura dal carattere assolutamente generico, come tale idonea a ricomprendere sia la cosiddetta “spesa cattiva” sia la cosiddetta “spesa buona” (quale ad esempio la spesa in conto capitale).

In particolare, l'ulteriore estensione temporale della misura finanziaria così congegnata dallo Stato sarebbe potenzialmente idonea ad interferire in ambiti inerenti a fondamentali diritti civili e sociali (viene fatto l'esempio dell'assistenza sociale, costituzionalmente attribuita alle competenze regionali), e cioè in ambiti nei quali lo Stato dovrebbe, invece, svolgere la propria funzione di

coordinamento attraverso la determinazione, uniforme su tutto il territorio nazionale, dei livelli essenziali delle prestazioni.

Proprio la mancata fissazione di questi ultimi, anzi, impedirebbe qualsiasi verifica della sostenibilità della riduzione di spesa rispetto alla erogazione dei relativi servizi, in mancanza, peraltro, di alcun riferimento a livelli standard di spesa efficiente: ne deriverebbe la penalizzazione di quelle «realità regionali che hanno adottato da tempo misure di contenimento della spesa, riducendola a livelli difficilmente ulteriormente comprimibili senza un vulnus al sistema dei servizi sociali».

Si tratta della riproposizione delle censure già avanzate dalla Regione Veneto contro l'originaria previsione contenuta nei primi due periodi dell'art. 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, ed oggetto del ricorso n. 63 reg. ric. del 2014, deciso con la sentenza n. 65 del 2016, nei sensi della non fondatezza.

Non resta allora che ribadire tali conclusioni, nel solco delle argomentazioni contenute nella pronuncia da ultimo citata.

Quanto alla prospettata esondazione dagli argini di un corretto esercizio della funzione di coordinamento della finanza pubblica, infatti, per costante giurisprudenza costituzionale, l'imposizione di risparmi di spesa rientra a pieno titolo nell'esercizio di tale fondamentale compito, attribuito alla competenza statale dall'art. 117, terzo comma, Cost. (da ultimo, sentenze n. 65 del 2016 e n. 218 del 2015).

In secondo luogo, la sentenza n. 65 del 2016 ha già rilevato come la ricorrente imputi all'applicazione della disposizione impugnata un risultato – il taglio «lineare», ossia di pari importo, in ogni ambito di spesa – che la disposizione stessa, per il suo tenore testuale, non impone in alcun modo.

La previsione normativa in questione, infatti, letta unitamente all'art. 8 del medesimo d.l. n. 66 del 2014, come convertito, si limita a prescrivere una riduzione di spesa per acquisti di beni e servizi, in ogni settore e per un ammontare complessivo, senza indicare dettagliatamente la misura dei risparmi da conseguire in ciascun singolo ambito.

Il meccanismo legislativo non impone, in sostanza, di effettuare riduzioni di identica dimensione in tutti i settori, ma semplicemente richiede di intervenire in ciascuno di questi, limitandosi ad individuare un importo complessivo di risparmio, lasciando in primo luogo alle Regioni il potere di decidere l'entità dell'intervento in ogni singolo ambito.

La disposizione censurata, dunque, non esclude affatto che la riduzione avvenga prevedendo tagli maggiori proprio nei settori in cui la spesa sia risultata improduttiva, eventualmente evitando di coinvolgere in modo rilevante, e nella medesima misura, gli ambiti in cui la spesa si sia rivelata, al contrario, efficiente. Risulta in tal modo smentito l'asserito carattere irragionevole dell'intervento legislativo statale.

Quanto, infine, all'invocato contrasto con l'art. 119 Cost., è appena il caso di riaffermare che non è contestabile il potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducano, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti.

Di conseguenza, la funzione di coordinamento finanziario prevale su tutte le altre competenze regionali, anche esclusive, risultando legittima l'incidenza dei principi statali di coordinamento, sia sull'autonomia di spesa delle Regioni, sia su ogni tipo di potestà legislativa regionale.

5.4.— La ricorrente appunta le sue censure anche nei confronti dell'art. 1, comma 398, lettera c), della legge n. 190 del 2014, con il quale viene incrementata di 3.452 milioni di euro, sempre a carico delle Regioni a statuto ordinario e per ciascuno degli anni dal 2015 al 2018, la riduzione sulla spesa per beni e servizi, di 750 milioni di euro, già stabilita dalle precedenti disposizioni, delle quali viene replicata anche la previsione del meccanismo di riparto, ma con due differenze: da un lato, si dispone la necessità di assicurare il rispetto dei livelli essenziali di assistenza; dall'altro, si prevede

che l'eventuale intervento statale sostitutivo debba prendere in considerazione anche le risorse destinate al finanziamento corrente del Servizio sanitario nazionale.

La Regione Veneto dispiega le proprie censure distinguendo, ancora una volta, tre diversi profili, l'ultimo dei quali variamente articolato anche in rapporto ai successivi, e pure impugnati, commi 414 e 556 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014.

La ricorrente, in primo luogo, richiama – ritenendole estensibili anche all'incremento di contributo introdotto dalla disposizione in esame – tutte le censure incentrate sul «carattere meramente lineare del taglio», già avanzate con riferimento al contributo originario disciplinato dagli artt. 8 e 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, in quanto ritenuto in contrasto, per gli aspetti che hanno superato il preventivo vaglio di ammissibilità, con gli artt. 3, 117, terzo comma, e 119 Cost., nonché con il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.

Come già osservato al precedente punto 5.3., l'esclusione del «carattere meramente lineare del taglio» non può che comportare la declaratoria di non fondatezza delle censure costruite sulla base di tale errata premessa interpretativa.

5.5.— In secondo luogo, sul presupposto che «solo qualora venga raggiunta l'intesa, il taglio non riguardi anche le risorse destinate al finanziamento corrente del Servizio sanitario nazionale», la ricorrente lamenta che le Regioni, al fine di raggiungere l'intesa, e dunque per scongiurare la riduzione della spesa sanitaria, sarebbero obbligate a comprimere ulteriormente la spesa extra-sanitaria, ossia proprio quella che avrebbe maggiormente subito l'impatto delle manovre di finanza pubblica.

Da ciò discenderebbe la palese irragionevolezza della disposizione impugnata, la cui attuazione comporterebbe, di fatto, «la compromissione della stessa potestà legislativa e amministrativa regionale nelle materie, extra sanità, di propria competenza, ridondando pertanto sull'autonomia regionale».

La questione non è fondata, in quanto la prospettazione della ricorrente muove, anche in questo caso, da un erroneo presupposto interpretativo.

La disposizione impugnata, nella formulazione letterale oggetto di impugnativa (prescindendo, dunque, dalle previsioni dettate dal sopravvenuto art. 1, comma 682, della legge n. 208 del 2015, oggetto di autonoma impugnativa, con distinto e successivo ricorso proposto dalla medesima Regione Veneto), non esclude affatto che la riduzione di spesa concordata in sede di autocoordinamento regionale possa riguardare anche la spesa sanitaria, con conseguente rideterminazione in diminuzione delle risorse destinate al finanziamento corrente del Servizio sanitario nazionale.

Non a caso, il successivo comma 557 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014 prevede che «eventuali risparmi nella gestione del Servizio sanitario nazionale effettuati dalle Regioni rimangono nella loro disponibilità per finalità sanitarie», con ciò smentendo l'assunto regionale circa l'impossibilità di prevedere, già in sede di autocoordinamento, anche riduzioni della spesa in ambito sanitario (riduzioni che, del resto, risultano effettivamente previste dalle prime intese concluse, proprio in attuazione delle disposizioni impugnite, in data 26 febbraio 2015 e in data 2 luglio 2015).

5.6.— Un ultimo motivo di censura, a sua volta variamente articolato, è prospettato dalla ricorrente con riguardo all'intervento “sostitutivo” dello Stato, che si ritiene violi – ancora una volta e per i soli parametri ritenuti ammissibili – gli artt. 3, 117, secondo e terzo comma, e 119 Cost., nonché il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.

5.6.1.— Innanzitutto, secondo la ricorrente, i criteri del PIL regionale e della popolazione residente, dettati per orientare l'intervento eventuale dello Stato, non solo – in violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. – non avrebbero «una attinenza costituzionalmente corretta con lo scopo della norma che è quello del coordinamento (rectius: contenimento) della spesa regionale», ma soprattutto

addosserebbero «un maggiore onere alle Regioni con un Pil più elevato», travalicando l'ambito fissato dall'art. 119 Cost., in particolare ai commi terzo e quinto.

A sostegno dell'assunto viene richiamata la sentenza n. 79 del 2014, con la quale questa Corte ha sancito che un taglio alle risorse regionali, applicato in proporzione alle spese sostenute per consumi intermedi, realizza un effetto perequativo implicito, ma evidente, in contrasto con i requisiti fissati dal terzo e dal quinto comma dell'art. 119 Cost.

Lo stesso vizio, secondo la ricorrente, inficerebbe una previsione di riduzione di risorse in cui il riferimento ai consumi intermedi sia sostituito, come nella norma impugnata, con quello al PIL regionale (ed alla popolazione residente).

La questione non è fondata, come già ritenuto da questa Corte con la sentenza n. 65 del 2016.

È sufficiente ricordare che, nel caso scrutinato dalla sentenza n. 79 del 2014, l'effetto perequativo, implicito ma evidente, discendeva dal collegamento, espresso ed esclusivo, della riduzione dei trasferimenti statali all'ammontare delle spese per i consumi intermedi, intese quali manifestazioni, pur indirette, di ricchezza delle Regioni.

Nel caso qui in esame, invece, le disposizioni impugnate impongono alle Regioni semplicemente una riduzione di spesa, sebbene con (non più eventuale, ma certa) riduzione dei livelli di finanziamento statale degli ambiti nei quali si è deciso il taglio.

Nel giudizio definito con sentenza n. 79 del 2014 veniva in rilievo una relazione diretta e certa tra l'ammontare della spesa per consumi intermedi e la misura della riduzione dei trasferimenti statali (rapporto censurato anche nella recente sentenza n. 129 del 2016): a spesa più alta per consumi intermedi corrispondeva una maggiore riduzione dei trasferimenti statali, fino al punto di costringere quelle Regioni, che avessero registrato uscite superiori ai trasferimenti statali dovuti, a restituire al bilancio dello Stato le somme residue, senza alcuna precisazione circa la destinazione finale di queste.

L'effetto complessivo risultava indubbiamente perequativo, in quanto determinava una riduzione di trasferimenti erariali per le Regioni considerate più "ricche", con un conseguente riequilibrio di risorse disponibili, al di fuori dei meccanismi previsti dall'art. 119 Cost.

Nel caso oggetto del presente giudizio, invece, l'intervento statale non comporta, neppure indirettamente, una riduzione degli squilibri tra le Regioni, mirando a coinvolgere tutti gli enti nell'opera di risanamento, secondo criteri di "progressività" dello sforzo, proporzionati alla dimensione del PIL e della popolazione, senza alcun effetto di livellamento: le "differenze di ricchezza" già esistenti, calcolate applicando congiuntamente (anche) il criterio del PIL in rapporto alla popolazione residente, non vengono ridotte, ma semplicemente assunte come base di calcolo – peraltro eventuale, provvisoria e comunque non esclusiva, rimanendo possibile operare determinazioni fondate su parametri diversi – per riduzioni di spesa imposte a tutte le Regioni, appunto in proporzione ai dislivelli già esistenti.

Nella memoria depositata il 12 aprile 2016, la Regione Veneto ha sostenuto che la situazione oggi al vaglio della Corte sarebbe completamente diversa rispetto al quadro normativo scrutinato con la sentenza n. 65 del 2016, in quanto l'eliminazione dell'avverbio «eventualmente», in relazione alla rideterminazione dei livelli di finanziamento degli ambiti individuati e delle modalità di acquisizione delle risorse da parte dello Stato, determinerebbe una sostanziale identità con la normativa esaminata nella sentenza n. 79 del 2014, e da quest'ultima dichiarata incostituzionale per l'appena descritto effetto perequativo realizzato al di fuori dei meccanismi disegnati dall'art. 119 Cost.

Tale assunto è privo di pregio.

È appena il caso di notare, infatti, che la sentenza n. 65 del 2016 non ha affatto basato la declaratoria di non fondatezza sul carattere "eventuale" della rideterminazione dei livelli di finanziamento statale degli ambiti oggetto della riduzione di spesa, ma sulla circostanza che l'intervento statale non comporta, neppure indirettamente, una riduzione degli squilibri tra le Regioni, con esclusione, dunque, di qualsiasi effetto perequativo implicito.

Vi è da aggiungere, piuttosto, che la sentenza n. 65 del 2016 ha ritenuto che la (allora eventuale) rideterminazione dei livelli di finanziamento – evidentemente degli ambiti individuati come oggetto delle riduzioni di spesa – appariva «conseguenza necessitata, oltre che del tutto ragionevole». E ciò rafforza la valutazione di non fondatezza della censura, in riferimento all'attuale tenore letterale della disposizione.

5.6.2.— Sotto altro profilo, la ricorrente lamenta che, in forza della disposizione impugnata, lo Stato debba considerare, in sede di eventuale intervento “sostitutivo”, «anche le risorse destinate al finanziamento corrente del Servizio sanitario nazionale», prospettandosi «anche in questo caso un carattere meramente lineare del taglio», senza alcuna considerazione dei costi e dei fabbisogni standard regionali, assunti invece a principale parametro di riferimento dalle vigenti norme che disciplinano il riparto del fondo sanitario nazionale.

La conseguente incisione indiscriminata, tanto sulle realtà efficienti, dove minimo è il livello di spreco, quanto su quelle inefficienti, dove alta sarebbe la possibilità di razionalizzazione, integrerebbe la prospettata violazione dei principi desumibili dagli artt. 3 e 117, terzo comma, Cost.

Anche tale questione non è fondata.

Si è già riconosciuta alla disposizione impugnata sicura natura di norma di coordinamento finanziario e si è rilevato come essa non comporti alcun taglio necessariamente «lineare» (sentenza n. 65 del 2016).

Va opportunamente aggiunto che il mancato inserimento, nella disposizione censurata, di un esplicito riferimento ai costi ed ai fabbisogni standard regionali, non consente di desumere ostacoli all'impiego anche di tali criteri per la distribuzione della riduzione di spesa: anzi, proprio la necessaria considerazione delle risorse destinate al finanziamento corrente del Servizio sanitario nazionale ben può consentire alle Regioni, già in sede di autocoordinamento, ed eventualmente allo Stato, in sede di intervento sussidiario, di tenere conto dei costi e dei fabbisogni standard regionali, in modo da onerare maggiormente le Regioni caratterizzate da una “spesa inefficiente”.

5.6.3.— La Regione Veneto ha impugnato il comma 398, lettera c), dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014, anche in rapporto ai successivi commi 414 e 556.

Il comma 414 prevede che le Regioni assicurino comunque il finanziamento dei livelli essenziali di assistenza; il comma 556 prevede la rideterminazione, in conseguenza delle riduzioni di spesa, del livello del finanziamento del Servizio sanitario nazionale al quale concorre lo Stato.

Secondo la ricorrente, nel loro complesso, tali disposizioni mantengono a carico delle Regioni l'obbligo di garantire il finanziamento dei livelli essenziali di assistenza, senza che questi ultimi, tuttavia, dopo la prima fissazione, avvenuta con d.P.C.m. 29 novembre 2001 (recante, appunto, la «Definizione dei livelli essenziali di assistenza») ed il loro unico aggiornamento, operato con d.P.C.m. 5 marzo 2007 (Modifica del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 29 novembre 2001, recante: «Definizione dei livelli essenziali di assistenza»), siano mai stati rideterminati, nonostante la riduzione delle risorse disponibili da destinare all'erogazione dei relativi servizi.

Di qui, a giudizio della ricorrente, la violazione dei parametri di cui agli artt. 3 e 117, secondo e terzo comma, Cost.

Le questioni non sono fondate.

Questa Corte ha già affermato che la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni costituisce uno strumento attribuito alla competenza esclusiva statale, da utilizzare per evitare che le Regioni possano fornire servizi inferiori a certi standard minimi (in tal senso, le sentenze n. 125 del 2015, n. 111 del 2014 e n. 207 del 2012).

Ha, però, aggiunto che la determinazione, da parte dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale offre indubbiamente alle Regioni un «significativo criterio di orientamento nell'individuazione degli obiettivi e degli ambiti di riduzione delle risorse impiegate,

segnando il limite al di sotto del quale la spesa – sempreché resa efficiente – non sarebbe ulteriormente comprimibile» (sentenza n. 65 del 2016).

Con riferimento, in particolare, ai livelli essenziali di assistenza, esemplificativamente indicati dalla ricorrente per dimostrare gli asseriti effetti distorsivi derivanti dall'applicazione delle disposizioni impugnate, essi sono stati inizialmente determinati con il d.P.C.m. 29 novembre 2001 (recante, appunto, la «Definizione dei livelli essenziali di assistenza»), e successivamente modificati dal d.P.C.m. 5 marzo 2007.

In ordine ad essi, la Regione lamenta la mancata attuazione dell'art. 5 del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 8 novembre 2012, n. 189, che di tali livelli essenziali aveva previsto l'ulteriore aggiornamento entro il 31 dicembre 2012.

Questa Corte deve, allora, osservare che anche l'aggiornamento dei LEA, da parte dello Stato, è certamente di estrema utilità per orientare le scelte di bilancio delle Regioni, in presenza di interventi statali di coordinamento della finanza pubblica.

Ma tale aggiornamento non può certo assurgere a condizione necessaria per la stessa legittimità dell'intervento statale di «coordinamento della finanza pubblica» nella corrispondente materia.

È appena il caso di evidenziare, peraltro, che il procedimento di revisione dei LEA è stato avviato in forza dell'art. 1, commi da 553 a 565, della legge n. 208 del 2015 (legge di stabilità per il 2016), che – previa abrogazione dell'art. 5 del d.l. n. 158 del 2012, come convertito, invocato dalla Regione ricorrente – ha stabilito precise scadenze temporali, prevedendo l'iniziale intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano e il successivo parere della medesima Conferenza permanente in occasione di ogni successivo aggiornamento, fissato con cadenza annuale.

5.6.4.— Infine, la Regione Veneto lamenta la violazione del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost. e, a dimostrazione di tale asserita lesione, evidenzia che lo Stato non ha promosso alcun coinvolgimento della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione) e dell'art. 33 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario).

Neppure tale ultima questione è fondata.

Occorre, infatti, ribadire l'assunto secondo cui, pur dovendosi riconoscere l'inevitabile incidenza sull'autonomia finanziaria delle Regioni dell'obbligo ad esse imposto di concorrere alla finanza pubblica, è necessario, ma anche sufficiente, «contemperare le ragioni dell'esercizio unitario di date competenze e la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite» alle autonomie (sentenza n. 139 del 2012), garantendo il loro pieno coinvolgimento (sentenza n. 88 del 2014).

E, come pure già rilevato da questa Corte (sentenza n. 65 del 2016), tale coinvolgimento è assicurato dalle disposizioni censurate, che riconoscono, nella fase iniziale, un potere di determinazione autonoma, da parte delle Regioni, in ordine alla modulazione delle necessarie riduzioni nei diversi ambiti di spesa.

5.7.— L'istanza di sospensione dell'efficacia dell'art. 1, commi 398, lettere a), b) e c), 414 e 556 della legge n. 190 del 2014, avanzata dalla ricorrente Regione Veneto, unitamente alla proposizione del ricorso, rimane assorbita dalla decisione di inammissibilità e di non fondatezza nel merito delle censure proposte (ex plurimis, sentenze n. 44 del 2014, n. 273, n. 220 e n. 46 del 2013, n. 299 del 2012, n. 263, n. 190 e n. 189 del 2011).

6.— Venendo al merito delle censure prospettate dalla Regione Lombardia, quest'ultima ha impugnato l'art. 1, commi 398, 555, 556 e 557, della legge n. 190 del 2014, promuovendo questioni di legittimità costituzionale in riferimento agli artt. 3, 117, comma sesto, e 119 Cost.

6.1.— Il comma 398, in particolare, violerebbe l'art. 117, sesto comma, Cost., che, nelle materie concorrenti, quale è il coordinamento della finanza pubblica, assegna esclusivamente alle Regioni la potestà regolamentare.

La disposizione impugnata, a giudizio della ricorrente, attribuirebbe invece ad una fonte normativa secondaria dello Stato – nel caso di mancato raggiungimento dell'intesa in sede di autoordinamento regionale – l'individuazione degli importi e degli ambiti in cui effettuare le riduzioni di spesa, oltre alla rideterminazione dei livelli di finanziamento di tali ambiti e delle modalità di acquisizione delle risorse da parte dello Stato.

Sarebbe, in particolare, l'assenza di criteri stringenti nella scelta degli importi e degli ambiti in cui ridurre la spesa a dimostrare che il d.P.C.m., al quale la disposizione censurata rinvia, avrebbe natura di atto sostanzialmente normativo, in violazione del parametro costituzionale ricordato.

I riferimenti al PIL, alla popolazione residente e alle risorse destinate al finanziamento corrente del Servizio sanitario nazionale, pur presenti nella disposizione impugnata, risulterebbero infatti «vaghi», con conseguente riconoscimento allo Stato di amplissimi margini di discrezionalità, a conferma della natura squisitamente “politica”, e non meramente “tecnica”, del decreto in parola.

La questione non è fondata.

Nel caso in esame, infatti, non ricorrono «gli indici sostanziali che la giurisprudenza costante di questa Corte assume a base della qualificazione degli atti come regolamenti» (sentenza n. 275 del 2011).

In particolare, non ricorre di certo il requisito dell'astrattezza, intesa quale indefinita ripetibilità, nel tempo, delle regole contenute nell'atto, ovvero quale attitudine dell'atto stesso ad essere applicato tutte le volte in cui si verificano i presupposti da esso indicati (sentenza n. 139 del 2012).

È, infatti, da escludere che il d.P.C.m., cui la disposizione impugnata rinvia, produca norme intese a disciplinare stabilmente, nel tempo, rapporti giuridici.

Al contrario, il d.P.C.m. in questione non può che contenere determinazioni puntuali, di rilievo essenzialmente tecnico (per la valorizzazione di tale carattere, ai fini dell'esclusione della natura regolamentare dell'atto, sentenze n. 88 del 2014, n. 311 e n. 139 del 2012, n. 278 del 2010), volte ad individuare aspetti concreti non aventi portata innovativa del sistema normativo, perché diretti a fissare, per una durata temporanea, la ripartizione delle riduzioni di spesa già individuate, in via di massima, nella disposizione di legge.

Si è perciò al di fuori del modulo regolamentare (in senso analogo, sentenza n. 569 del 1988): la previsione del d.P.C.m., nel caso in esame, ha lo scopo di curare un interesse pubblico concreto e puntuale (in coerenza, del resto, con il carattere “finalistico” del coordinamento della finanza pubblica) e non quello di regolare stabilmente, in via astratta, rapporti giuridici in funzione integrativa della disciplina legislativa.

6.2.— Sempre con riferimento all'art. 1, comma 398, della legge n. 190 del 2014, la ricorrente sostiene che violerebbe gli artt. 3 e 119 Cost. l'applicazione – per l'ipotesi di mancato raggiungimento dell'intesa in sede di autoordinamento regionale – dei criteri del PIL regionale, della popolazione residente e delle risorse destinate al finanziamento corrente del Servizio sanitario nazionale, in senso orientativo delle scelte che lo Stato può effettuare in via sostitutiva.

Si tratterebbe, infatti, di criteri che, in assenza di qualsiasi riferimento ai costi ed ai fabbisogni standard regionali, irrazionalmente porterebbero a premiare le Regioni con una più ingente spesa sanitaria, senza distinguere tuttavia, e paradossalmente, «fra Regioni che spendono di più a causa di una più ingente mole di servizi erogati, e Regioni che spendono di più a causa di diseconomie e inefficienze organizzative e funzionali».

Aggraverebbe l'irragionevole penalizzazione delle Regioni più virtuose, inoltre, l'eliminazione dei criteri del «rispetto dei tempi di pagamento stabiliti dalla direttiva 2011/7/UE, nonché dell'incidenza degli acquisti centralizzati».

Le questioni non sono fondate.

È sufficiente ribadire quanto già sottolineato al precedente punto 5.6.2., laddove si è chiarito che il tenore letterale della disposizione non vieta affatto né alle Regioni, in sede di autoordinamento, né allo Stato, in sede di intervento sussidiario, di tenere conto dei costi e dei fabbisogni standard regionali, in modo da onerare maggiormente le Regioni caratterizzate da una «spesa inefficiente».

Occorre aggiungere che l'eliminazione dei criteri del «rispetto dei tempi di pagamento stabiliti dalla direttiva 2011/7/UE, nonché dell'incidenza degli acquisti centralizzati», risulta priva di autonomo carattere lesivo, perché tale modifica normativa ha soppresso il riferimento ad un criterio che risultava vincolante solo nella fase della redazione della proposta rimessa all'accordo da raggiungere in sede di autoordinamento regionale.

Dalla modifica risultano, anzi, margini di manovra più ampi, per le Regioni, in sede di attività consensuale.

6.3.— La ricorrente riscontra, infine, un'interna contraddizione – come tale lesiva degli artt. 3 e 119 Cost. – tra la disposizione contenuta nel comma 398 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014 e quelle contenute nei successivi commi da 555 a 557, in forza dei quali gli eventuali risparmi nella gestione del Servizio sanitario nazionale conseguiti dalle Regioni rimangono nella disponibilità di queste ultime per scopi sanitari.

Mentre il comma 557 esclude il trasferimento allo Stato dei risparmi conseguiti nella gestione del Servizio sanitario nazionale, il comma 398, invece, non solo li ricomprienderebbe «fra le risorse allocabili» dal d.P.C.m. nell'ambito del contributo regionale alla finanza pubblica, ma rimetterebbe, altresì, allo Stato la scelta circa la finalità cui destinarli, rendendo «del tutto nebuloso e incerto il quadro delle risorse su cui impostare la programmazione finanziaria».

Anche tali questioni non sono fondate.

Va premesso che la previsione del comma 557, laddove stabilisce che eventuali risparmi nella gestione del Servizio sanitario nazionale, effettuati dalle Regioni, rimangano nella disponibilità delle stesse per finalità sanitarie, costituisce pedissequa attuazione dell'art. 1, comma 4, del cosiddetto Patto per la salute, di cui all'intesa sancita, in data 10 luglio 2014, in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

Va pertanto esclusa, non solo qualsiasi violazione dell'autonomia finanziaria regionale tutelata dall'art. 119 Cost. – anche perché la disposizione appare neutrale in termini di incidenza sul bilancio regionale – ma anche qualsiasi imposizione statale unilaterale della finalità cui destinare i risparmi conseguiti nel settore sanitario.

Quanto alla prospettata contraddizione con la previsione di cui al comma 398, è appena il caso di precisare che quest'ultimo non prevede affatto un trasferimento diretto allo Stato dei risparmi conseguiti nei settori interessati dalla riduzione della spesa, ma soltanto una rideterminazione dei livelli di finanziamento degli ambiti così individuati, e delle modalità di acquisizione delle risorse da parte dello Stato: conseguenza già considerata da questa Corte «necessitata, oltre che del tutto ragionevole» (sentenza n. 65 del 2016).

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse con i ricorsi indicati in epigrafe;

riuniti i giudizi,

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 398, lettera c), 414 e 556, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015), promosse, in riferimento agli artt. 32 e 97 della Costituzione, dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 398, lettere a), b) e c), 414 e 556, della legge n. 190 del 2014, promosse, in riferimento agli artt. 117, quarto comma, e 118 Cost., dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 398, lettere a) e b), della legge n. 190 del 2014, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, Cost., dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 398, lettere a), b) e c), 414 e 556, della legge n. 190 del 2014, promosse, in riferimento agli artt. 3, 117, terzo comma, e 119 Cost., nonché al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 398, lettera c), 414 e 556, della legge n. 190 del 2014, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, Cost., dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe;

6) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 398, 555, 556 e 557, della legge n. 190 del 2014, promosse, in riferimento agli artt. 3, 117, sesto comma, e 119 Cost., dalla Regione Lombardia, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 maggio 2016.

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

Depositata in Cancelleria il 16 giugno 2016

Sentenza: 4 maggio 2016 n. 142

Materia: Energia

Parametri invocati: articoli 117, terzo comma, e 118, primo comma, della Costituzione, nonché i principi di leale collaborazione, ragionevolezza e proporzionalità.

Giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Regione Calabria, Abruzzo, Marche, Puglia

Oggetto: Articolo 1, comma 552, lettere a) e b), della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015), in riferimento agli articoli 117, terzo comma, e 118, primo comma, della Costituzione, nonché ai principi di leale collaborazione, ragionevolezza e proporzionalità.

Esito:- cessata la materia del contendere in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, della Costituzione e, dalle Regioni Abruzzo e Campania, anche al principio di leale collaborazione;

- non fondata la questione di legittimità costituzionale in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., nonché ai principi di leale collaborazione, ragionevolezza e proporzionalità;

- non fondata la questione di legittimità costituzionale promossa dalle Regioni Marche e Puglia, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Costituzione.

Estensore nota: Domenico Ferraro

Sintesi:

La Regione Abruzzo ha promosso questioni di legittimità costituzionale, tra le altre, dell'art. 1, comma 552, lettere a) e b), della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015), in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, della Costituzione, nonché ai principi di leale collaborazione, ragionevolezza e proporzionalità.

Le Regioni Campania, Marche e Puglia hanno, a propria volta promosso questioni di legittimità costituzionale, tra le altre, dell'art. 1, comma 552, lettera b), della legge 190/2014, in riferimento agli articoli 117, terzo comma, e 118, primo comma, Costituzione, e, la sola Regione Campania, anche al principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 Costituzione.

La lettera a) dell'art. 1, comma 552, della legge 190/2014 integra l'art. 57, comma 2, del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 4 aprile 2012, n. 35, ampliando i casi in cui compete allo Stato, d'intesa con la Regione interessata, rilasciare le autorizzazioni, incluse quelle previste dall'art. 1, comma 56, della legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia), per talune opere.

Nel testo originario, l'art. 57, comma 2, del d.l. n. 5 del 2012 limitava la competenza statale alle infrastrutture e agli insediamenti strategici nel settore petrolifero indicati dal precedente comma 1.

La norma impugnata estende questo regime alle “*opere necessarie al trasporto, allo stoccaggio, al trasferimento degli idrocarburi in raffineria, alle opere accessorie, ai terminali costieri e alle infrastrutture portuali strumentali allo sfruttamento di titoli concessori, comprese quelle localizzate al di fuori del perimetro delle concessioni di coltivazione*”.

La sola Regione Abruzzo deduce l'illegittimità costituzionale di tale norma perché avrebbe disposto una chiamata in sussidiarietà a favore dello Stato, in difetto dei requisiti di proporzionalità e ragionevolezza, nell'ambito della materia dell'energia, affidata alla potestà legislativa concorrente.

Secondo la Corte costituzionale la questione non è fondata perché è corretta la premessa da cui parte la ricorrente, ovvero che, nell'ambito della competenza legislativa concorrente in materia di energia, la norma impugnata attrae in sussidiarietà la funzione amministrativa, al contempo regolandola.

Al fine di valutare la legittimità costituzionale di questa previsione, è perciò necessario stabilire se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata e non risulti affetta da irragionevolezza, posto che l'ulteriore condizione, relativa all'intesa con la Regione interessata, è pacificamente osservata.

La ricorrente si limita a dedurre che difetta di proporzionalità la scelta di uniformare, nel senso indicato, il regime degli stabilimenti, dei depositi e degli impianti a quello di qualunque opera che ricada "*al di fuori del perimetro delle concessioni*", e la censura è priva di fondamento.

Per la Corte, deve infatti riconoscersi che la norma impugnata, contrariamente a quanto sostenuto dalla ricorrente, istituisce un rapporto di strumentalità tra le opere che individua e quelle già qualificate come strategiche, rispetto alle quali le prime si pongono in funzione servente.

Per la Corte, inoltre, la scelta del legislatore statale non è stata arbitraria ed è reale l'interesse statale all'accentramento della funzione amministrativa.

Tutte le ricorrenti impugnano anche la lettera b) dell'art. 1, comma 552, della l. 190/2014. Questa disposizione, regola l'ipotesi in cui l'intesa tra Stato e Regione, prevista dal comma 2, non sia raggiunta, e a tal fine rinvia alle modalità di superamento dello stallo indicate dall'art. 1, comma 8-bis, della legge 239/2004, e dall'art. 14-quater, comma 3, della legge 241/1990.

La Corte sottolinea che l'art. 1, comma 8-bis, della legge 239/2004 disciplina gli effetti di condotte meramente passive delle amministrazioni regionali, concretanti esse stesse ipotesi di mancata collaborazione, e richiama in proposito la sentenza 239/2013.

Mentre l'art. 14-quater, comma 3, della legge 241/1990 trova applicazione quando la Regione non si è sottratta alle trattative ma l'intesa ugualmente non è stata raggiunta, a causa di un motivato dissenso.

Le Regioni Abruzzo e Campania censurano la norma impugnata limitatamente al rinvio all'art. 1, comma 8-bis, della legge 239/2004, mentre le Regioni Marche e Puglia contestano anche la legittimità costituzionale del rinvio all'art. 14-quater, comma 3, della legge 241/1990.

In entrambi i casi, secondo le ricorrenti, le modalità di superamento della mancata intesa la degraderebbero da "*forte*" a "*debole*", ledendo l'autonomia regionale garantita dagli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., e, per le Regioni Abruzzo e Campania, il principio di leale collaborazione.

L'art. 1, comma 241, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2016) ha abrogato il rinvio all'art. 1, comma 8-bis, della legge n. 239 del 2004, disposto dalla norma impugnata, con un risultato evidentemente soddisfacente delle pretese regionali.

Le Regioni Marche e Puglia chiedono alla Corte di verificare se, medio tempore, la norma ha avuto applicazione, cosa che, se fosse avvenuta, impedirebbe di ritenere cessata la materia del contendere.

Ma per la Corte la richiesta è priva di fondamento.

È infatti da considerare che la natura e il contenuto della norma impugnata non costituiscono in alcun modo indice certo o probabile di una sua applicazione durante il solo anno in cui la stessa è rimasta in vigore, anche perché tale norma disciplina un caso residuale, quello nel quale lo Stato e la Regione interessata non hanno raggiunto un'intesa.

È da aggiungere che questa evenienza non esula dalla sfera cognitiva della Regione ma anzi vi ricade interamente.

Perciò le Regioni Marche e Puglia, al fine di ottenere una pronuncia sul merito della questione avrebbero potuto indicare alla Corte, se fossero esistiti, i casi nei quali la norma aveva trovato applicazione.

Il non averlo fatto, in presenza di una condizione negativa, quale è la mancata applicazione della norma impugnata (limitatamente al rinvio all'art. 1, comma 8-bis, della legge n. 239 del 2004), e in difetto di elementi probatori in senso contrario, implica una pronuncia di cessazione della materia del contendere.

Infine, le Regioni Marche e Puglia impugnano la lettera b) dell'art. 1, comma 552, della legge 190/2014 anche nella parte in cui essa rinvia all'art. 14-quater, comma 3, della legge 241/1990. Per la Corte la questione non è fondata.

L'art. 14-quater, comma 3, della legge 241/1990, nel testo allora vigente, è stato oggetto di dichiarazione di illegittimità costituzionale perché permetteva allo Stato di superare il mancato raggiungimento di un'intesa con la Regione, nell'ambito della conferenza di servizi, alla sola condizione che fossero trascorsi trenta giorni e che alla delibera del Consiglio dei ministri partecipasse il Presidente della Regione interessata.

In seguito la disposizione è stata riformulata, da ultimo con l'articolo 25 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 164/2014 e prevede che il motivato dissenso regionale comporti l'indizione di una riunione che può articolarsi lungo tre fasi.

Nella prima, che si avvia entro 30 giorni dalla rimessione della questione al Consiglio dei ministri, le parti formulano specifiche indicazioni per raggiungere l'intesa e vengono motivate le ragioni del contrasto.

Entro i successivi 30 giorni è indetta una seconda riunione "*per concordare interventi di mediazione*", ed è infine previsto un termine conclusivo di 30 giorni per svolgere ulteriori trattative "*finalizzate a risolvere e comunque a individuare i punti di dissenso*".

Solo in seguito, ove l'intesa non sia raggiunta, il Consiglio dei ministri delibera con la partecipazione del Presidente della Regione interessata.

Il meccanismo così descritto individua idonee procedure per consentire reiterate trattative volte a superare le divergenze.

La Corte, pertanto, dichiara cessata la materia del contendere in relazione alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 552, lettera b), della legge 23 dicembre 1990/2014 limitatamente al rinvio all'art. 1, comma 8-bis, della legge 23 agosto 2004 promossa dalle Regioni Abruzzo, Campania, Marche e Puglia, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, della Costituzione e, quanto alle Regioni Abruzzo e Campania, anche al principio di leale collaborazione.

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 552, lettera a), della legge 190/2014, promossa dalla Regione Abruzzo, in riferimento agli articoli 117, terzo comma, e 118, primo comma, Costituzione, nonché ai principi di leale collaborazione, ragionevolezza e proporzionalità.

Dichiara, infine, non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 552, lettera b), della legge 190/2014, limitatamente al rinvio all'art. 14-quater, comma 3, della legge 241/1990 in riferimento agli articoli 117, terzo comma, e 118, primo comma, Costituzione.

Energia - Impianti industriali strategici e relative infrastrutture - Autorizzazioni rilasciate dal Ministero per lo sviluppo economico d'intesa con la Regione interessata - Estensione di detto regime a talune opere strumentali - Modalità di superamento di eventuale dissenso. - Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015), art. 1, comma 552, lettere a) e b). - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.25 del 22-6-2016)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 552, lettere a) e b), della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015), promossi dalle Regioni Campania, Abruzzo, Marche e Puglia, con ricorsi notificati il 27 febbraio-4 marzo 2015, 25 febbraio 2015, 27 febbraio-5 marzo 2015, 27 febbraio-4 marzo 2015, depositati in cancelleria il 4, 5 e 6 marzo 2015, e rispettivamente iscritti ai nn. 32, 35, 39 e 40 del registro ricorsi 2015.

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

udito nell'udienza pubblica del 4 maggio 2016 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi;

uditi gli avvocati Beniamino Caravita di Toritto per la Regione Campania, Manuela de Marzo per la Regione Abruzzo, Alfonso Papa Malatesta per la Regione Marche e per la Regione Puglia, nonché l'avvocato dello Stato Beatrice Gaia Fiduccia per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– La Regione Abruzzo (reg. ric. n. 35 del 2015) ha promosso questioni di legittimità costituzionale, tra le altre, dell'art. 1, comma 552, lettere a) e b), della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015), in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, della Costituzione, nonché ai principi di leale collaborazione, ragionevolezza e proporzionalità.

Le Regioni Campania (reg. ric. n. 32 del 2015), Marche (reg. ric. n. 39 del 2015) e Puglia (reg. ric. n. 40 del 2015) hanno a propria volta promosso questioni di legittimità costituzionale, tra le altre, dell'art. 1, comma 552, lettera b), della legge n. 190 del 2014, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., e, quanto alla sola Regione Campania, anche al principio di leale collaborazione «di cui agli articoli 5 e 120 Cost.».

2.– I ricorsi vertono sulle medesime disposizioni ed è quindi opportuna la riunione dei relativi giudizi ai fini di una decisione congiunta.

3.– La lettera a) dell'art. 1, comma 552, della legge n. 190 del 2014 integra l'art. 57, comma 2, del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 4 aprile 2012, n. 35, ampliando i casi in cui compete allo Stato, d'intesa con la Regione interessata, rilasciare le autorizzazioni, incluse quelle previste dall'art. 1, comma 56, della legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia), per talune opere.

Nel testo originario, l'art. 57, comma 2, del d.l. n. 5 del 2012 limitava la competenza statale alle infrastrutture e agli insediamenti strategici nel settore petrolifero indicati dal precedente comma 1.

La norma impugnata estende questo regime alle «opere necessarie al trasporto, allo stoccaggio, al trasferimento degli idrocarburi in raffineria, alle opere accessorie, ai terminali costieri e alle infrastrutture portuali strumentali allo sfruttamento di titoli concessori, comprese quelle localizzate al di fuori del perimetro delle concessioni di coltivazione».

La sola Regione Abruzzo deduce l'illegittimità costituzionale di tale norma perché avrebbe disposto una chiamata in sussidiarietà a favore dello Stato, in difetto dei requisiti di proporzionalità e ragionevolezza, nell'ambito della materia dell'energia, affidata alla potestà legislativa concorrente. Sarebbero perciò violati gli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost.

4.– La questione non è fondata.

È corretta la premessa da cui parte la ricorrente, ovvero che, nell'ambito della competenza legislativa concorrente in materia di energia (sentenze n. 383 del 2005 e n. 6 del 2004), la norma impugnata attrae in sussidiarietà la funzione amministrativa, al contempo regolandola.

Al fine di scrutinare la legittimità costituzionale di questa previsione, è perciò necessario stabilire se «la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata» e «non risulti affetta da irragionevolezza» (sentenza n. 303 del 2003), posto che l'ulteriore condizione, relativa all'intesa con la Regione interessata, è pacificamente osservata.

La ricorrente si limita a dedurre che difetta di proporzionalità la scelta di uniformare, nel senso indicato, il regime degli stabilimenti, dei depositi e degli impianti a quello di «qualunque opera» che «ricada “al di fuori del perimetro delle concessioni”», e la censura è priva di fondamento.

Deve infatti riconoscersi che la norma impugnata, contrariamente a quanto sostenuto dalla ricorrente, istituisce un rapporto di strumentalità tra le opere che individua e quelle già qualificate come strategiche, rispetto alle quali le prime si pongono in funzione servente, nè si può dire che la scelta del legislatore statale sia stata arbitraria, o che la sola circostanza che le opere in questione possono ricadere al di fuori delle aree oggetto di concessione sia determinante per escludere la priorità dell'interesse statale all'accentramento della funzione amministrativa.

Se quest'ultimo si giustifica per determinate attività che costituiscono il fulcro dell'indirizzo politico in tema di energia, non può considerarsi irragionevole o sproporzionata la decisione di adottare un analogo accentramento per quanto rispetto a tali attività costituisce un indispensabile presupposto.

Lo scopo unitario, enunciato dall'art. 57, comma 1, del d.l. n. 5 del 2012, di migliorare l'efficienza e la competitività nel settore petrolifero potrebbe infatti venire compromesso se il frazionamento delle competenze, in base a un interesse localizzato, ostacolasse l'efficacia dei procedimenti amministrativi relativi ad opere “necessarie” e “strumentali” rispetto ad altre di natura strategica nazionale.

5.– Tutte le ricorrenti impugnano anche la lettera b) dell'art. 1, comma 552, della legge n. 190 del 2014.

Questa disposizione, inserendo un comma 3-bis nel corpo dell'art. 57 del d.l. n. 5 del 2012, regola l'ipotesi in cui l'intesa tra Stato e Regione, prevista dal comma 2, non sia raggiunta, e a tal fine rinvia alle modalità di superamento dello stallo indicate dall'art. 1, comma 8-bis, della legge n. 239 del 2004, e dall'art. 14-quater, comma 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi).

È palese il coordinamento tra le disposizioni oggetto del rinvio.

L'art. 1, comma 8-bis, della legge n. 239 del 2004 disciplina gli effetti di «condotte meramente passive delle amministrazioni regionali, concretanti esse stesse ipotesi di mancata collaborazione» (sentenza n. 239 del 2013), mentre l'art. 14-quater, comma 3, della legge n. 241 del 1990 trova applicazione quando la Regione non si è sottratta alle trattative ma l'intesa ugualmente non è stata raggiunta, a causa di un motivato dissenso.

Le Regioni Abruzzo e Campania censurano la norma impugnata limitatamente al rinvio all'art. 1, comma 8-bis, della legge n. 239 del 2004, mentre le Regioni Marche e Puglia contestano anche la legittimità costituzionale del rinvio all'art. 14-quater, comma 3, della legge n. 241 del 1990.

In entrambi i casi, secondo le ricorrenti, le modalità di superamento della mancata intesa la degraderebbero da “forte” a “debole”, ledendo l’autonomia regionale garantita dagli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., e, per le Regioni Abruzzo e Campania, il principio di leale collaborazione.

6.– L’art. 1, comma 241, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2016) ha abrogato il rinvio all’art. 1, comma 8-bis, della legge n. 239 del 2004, disposto dalla norma impugnata, con un risultato evidentemente soddisfacente delle pretese regionali.

Le Regioni Marche e Puglia, al contrario della Regione Abruzzo, chiedono però a questa Corte di verificare se, medio tempore, la norma ha avuto applicazione, cosa che, se fosse avvenuta, impedirebbe di ritenere cessata la materia del contendere (ex plurimis, sentenza n. 8 del 2015).

La richiesta è priva di fondamento.

È infatti da considerare che la natura e il contenuto della norma impugnata non costituiscono in alcun modo indice certo o probabile di una sua applicazione durante il solo anno in cui la stessa è rimasta in vigore, anche perché tale norma disciplina un caso residuale, quello nel quale lo Stato e la Regione interessata non hanno raggiunto un’intesa.

È da aggiungere che questa evenienza non esula dalla sfera cognitiva della Regione ma anzi vi ricade interamente.

Perciò le Regioni Marche e Puglia, al fine di ottenere una pronuncia sul merito della questione (che sembrano preferire), ben avrebbero potuto indicare a questa Corte, se fossero esistiti, i casi nei quali la norma aveva trovato applicazione.

Il non averlo fatto, in presenza di una condizione negativa, quale è la mancata applicazione della norma impugnata (limitatamente al rinvio all’art. 1, comma 8-bis, della legge n. 239 del 2004), e in difetto di elementi probatori in senso contrario, non può non implicare una pronuncia di cessazione della materia del contendere.

7.– Le Regioni Marche e Puglia impugnano la lettera b) dell’art. 1, comma 552, della legge n. 190 del 2014 anche nella parte in cui essa rinvia all’art. 14-quater, comma 3, della legge n. 241 del 1990.

La questione non è fondata.

L’art. 14-quater, comma 3, della legge n. 241 del 1990, nel testo allora vigente, è stato oggetto di dichiarazione di illegittimità costituzionale (sentenza n. 179 del 2012), perché permetteva allo Stato di superare il mancato raggiungimento di un’intesa con la Regione, nell’ambito della conferenza di servizi, alla sola condizione che fossero trascorsi trenta giorni e che alla delibera del Consiglio dei ministri partecipasse il Presidente della Regione interessata.

In seguito la disposizione è stata riformulata, da ultimo con l’art. 25 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l’apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l’emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, e prevede che il motivato dissenso regionale comporti l’indizione di una riunione che può articolarsi lungo tre fasi.

Nella prima, che si avvia entro 30 giorni dalla rimessione della questione al Consiglio dei ministri, le parti formulano specifiche indicazioni per raggiungere l’intesa e vengono motivate le ragioni del contrasto.

Entro i successivi 30 giorni è indetta una seconda riunione «per concordare interventi di mediazione», ed è infine previsto un termine conclusivo di 30 giorni per svolgere ulteriori trattative «finalizzate a risolvere e comunque a individuare i punti di dissenso». Solo in seguito, ove l’intesa non sia raggiunta, il Consiglio dei ministri delibera con la partecipazione del Presidente della Regione interessata.

Il meccanismo così descritto individua «“idonee procedure per consentire reiterate trattative volte a superare le divergenze”», come questa Corte ha in più occasioni richiesto (sentenze n. 179 del 2012, n. 33 del 2011, n. 121 del 2010, n. 24 del 2007 e n. 339 del 2005); esso, infatti, impegna le parti secondo il modulo della leale collaborazione nella conduzione delle trattative, esigendo un motivato confronto sulle ragioni del reciproco dissenso, e, alla luce di questo, una progressiva contrazione della distanza che le separa.

L'obbligo di formulare specifiche proposte di mediazione corrisponde all'obbligo dell'altra parte di prenderle in considerazione e di indicare le ragioni che ostano a un loro accoglimento.

Nella progressione delle trattative la leale collaborazione, precludendo un ostinato rifiuto di soluzioni di compromesso, è diretta a definire il contenuto della decisione in termini maggiormente condivisi. Risultato cui in qualche misura dovrebbe pervenirsi anche nell'ipotesi ultima che l'intesa non sia raggiunta e lo Stato debba perciò assumere la determinazione finale, che può però basarsi sugli eventuali punti di contatto emersi nel corso delle trattative e sui quali un parziale consenso può reputarsi conseguito.

Il «prevalere della volontà di uno dei soggetti coinvolti» (sentenza n. 1 del 2016) può infatti rendersi necessario per vincere un blocco procedimentale, ma, nella fattispecie descritta dall'art. 14-quater, comma 3, della legge n. 241 del 1990, tale evenienza non comporta una drastica “decisione unilaterale” di una delle parti (sentenza n. 383 del 2005), posto che la leale collaborazione, spiegatasi lungo un apprezzabile arco di tempo, contribuisce in linea di principio ad intestare all'altra almeno un segmento della fattispecie, pur quando persiste il dissenso sull'atto finale.

Non mancano poi alla Regione strumenti di reazione, anche innanzi a questa Corte, ove essa si reputi lesa nelle sue attribuzioni, in ragione, eventualmente, della mancata collaborazione prestata dallo Stato, secondo ipotesi «di fatto, frutto di una patologia costituzionale, sempre suscettibili di controllo e di rimedio» (sentenza n. 408 del 1998).

Le forme di gestione delle trattative finalizzate all'intesa, disciplinate dall'art. 14-quater, comma 3, della legge n. 241 del 1990 con riguardo alla conferenza di servizi, si rivelano perciò soddisfacenti anche per le ipotesi in cui la Costituzione impone il raggiungimento di un'intesa “forte” tra Stato e Regioni.

Ne consegue che la norma impugnata, richiamando modalità di superamento del dissenso non difformi dai parametri costituzionali indicati, si sottrae a propria volta a censura.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con i ricorsi indicati in epigrafe;

riuniti i giudizi,

1) dichiara cessata la materia del contendere in relazione alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 552, lettera b), della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015), limitatamente al rinvio all'art. 1, comma 8-bis, della legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia), promossa dalle Regioni Abruzzo, Campania, Marche e Puglia, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, della Costituzione e, quanto alle Regioni Abruzzo e Campania, anche al principio di leale collaborazione, con i ricorsi indicati in epigrafe;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 552, lettera a), della legge n. 190 del 2014, promossa dalla Regione Abruzzo, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., nonché ai principi di leale collaborazione, ragionevolezza e proporzionalità, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 552, lettera b), della legge n. 190 del 2014, limitatamente al rinvio all'art. 14-quater, comma 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), promossa dalle Regioni Marche e Puglia, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., con i ricorsi indicati in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 maggio 2016.

Paolo GROSSI, Presidente
Giorgio LATTANZI, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 16 giugno 2016.

Sentenza: 4 maggio 2016, n. 143

Materia: bilancio e contabilità pubblica

Parametri invocati: articoli 3, primo comma, 81, ultimo comma, 114, secondo comma, 117, secondo comma, lettera p), terzo, quarto e sesto comma, 118, primo comma, e 119, primo, secondo e ultimo comma, Cost.; articolo 5, comma 1, lettera e), e comma 2, lettera b), della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale); articoli 9, comma 5, e 10, comma 1, della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione).

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regione Puglia

Oggetto: articolo 1, comma 420, legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015)

Esito: non fondatezza delle questioni

Estensore nota: Carla Paradiso

Sintesi:

La Regione Puglia ha impugnato il comma 420 dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 2014 n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015), (il ricorso interessa anche altri commi dello stesso articolo il cui esame è riservato a decisioni separate), per contrasto con gli articoli 3, primo comma, 81, ultimo comma, 114, secondo comma, 117, secondo comma, lettera p), terzo, quarto e sesto comma, 118, primo comma, 119, primo, secondo e ultimo comma della Costituzione, oltre che con l'articolo 5, comma 1, lettera e), e comma 2, lettera b), della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale) e con gli articoli 9, comma 5, e 10, comma 1, della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione).

La disposizione censurata prevede una serie di specifici divieti di spesa per le province delle regioni a statuto ordinario, a decorrere dal 1° gennaio 2015, divieti che riguardano l'assunzione di mutui per spese non rientranti nelle funzioni concernenti la gestione dell'edilizia scolastica, la costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente, nonché la tutela e valorizzazione dell'ambiente, l'effettuazione di spese per relazioni pubbliche ed attività affini, l'assunzione di dipendenti a tempo indeterminato, anche nell'ambito delle procedure di mobilità, l'acquisizione di personale mediante il ricorso al comando e la proroga dei comandi cessati.

Secondo la ricorrente, la disposizione denunciata violerebbe gli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, Cost., per il vulnus che arrecherebbe all'autonomia legislativa regionale in materia di "coordinamento della finanza pubblica", con l'imporre vincoli puntuali a determinate voci di spesa; violerebbe anche l'articolo 119, primo comma, Cost., perché negherebbe l'autonomia finanziaria, sul versante della spesa, riconosciuta alle Province.

Secondo la Regione Puglia, inoltre, la disposizione contrasta con gli articoli 3, primo comma, e 81, ultimo comma, Cost., nonché l'art. 5, comma 1, lettera e), della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta Costituzionale) e l'art. 9, comma 5, della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione), in

quanto pone divieti di spesa che: a) non trovano corrispondenza in divieti introdotti per le amministrazioni statali e, quindi, non sono posti sulla base di criteri analoghi a quelli previsti per queste ultime; b) sono assolutamente rigidi e si applicano uniformemente a tutti gli enti provinciali, non tenendo, quindi, in conto alcun “parametro di virtuosità”.

Inoltre, riguardo alle prescrizioni di cui alle lettere c), d), e) ed f), la ricorrente sostiene che la disposizione impugnata si ponga in contrasto con l’articolo 117, secondo comma, lettera p), e quarto comma, della Costituzione, per il vulnus arrecato alla competenza legislativa regionale in materia di “organizzazione amministrativa delle Province”; e con gli articoli 114, secondo comma, 117, sesto comma, e 118, primo comma, Cost., in quanto il divieto assoluto, per le Province, di assumere personale in qualunque forma e tipo di rapporto di lavoro, comporterebbe la negazione in radice di un aspetto essenziale dell’autonomia organizzativa di tali enti.

Infine, nel caso del divieto del ricorso a mutui, sub lettera a) del comma 420 dell’articolo 1 della legge in esame, secondo la ricorrente tale divieto sarebbe illegittimamente esteso alle «*spese di investimento*», in relazione alle quali l’articolo 119 Cost. riconosce, invece, un potere di indebitamento delle Province e perché, comunque, il legislatore statale, se può prevedere “modalità” e “limiti” relativamente all’indebitamento degli enti territoriali, non potrebbe, al di là di ciò, direttamente introdurre divieti puntuali di indebitamento (*violazione dell’articolo 10, comma 1, della legge n. 243 del 2012, degli articoli 81, ultimo comma, 117, terzo comma, e 119, primo, secondo e ultimo comma, Cost., nonché dell’art. 5, comma 2, lett. b), della legge cost. n. 1 del 2012*),

La Corte ritiene non fondate le censure formulate dalla Regione Puglia perché:

- i divieti di spesa e di nuove assunzioni, imposti alle Province e alla Regioni a statuto ordinario non sono riconducibili alla categoria “*norme di dettaglio*”, poiché, nel contesto della riforma operata dalla legge 56/2014, si innestano come “*principi fondamentali*”, funzionali alla realizzazione del disegno riformatore, in particolare alla futura soppressione delle stesse Province. Non è ipotizzabile, quindi, la violazione della potestà legislativa concorrente nella materia “coordinamento della finanza pubblica” (art. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Cost.);

- l’intervento statale non elide ogni forma di autonomia finanziaria delle Province, atteso che il divieto del ricorso a mutui è, comunque, limitato a funzioni diverse da quelle (di prioritaria importanza) di cui alla lettera a) del censurato comma 420, in relazione alle quali è ragionevole che l’indebitamento sia escluso anche per finalità di investimento.

- Non si è, dunque, nemmeno in presenza della violazione dell’articolo 119, primo e secondo comma, della Costituzione;

- il divieto di acquisizione di nuovo personale, di cui alle lettere c), d), e) ed f) del comma 420 dell’articolo 1 della legge impugnata è connotato dalla finalità, che lo giustifica, di garantire il coordinamento della finanza pubblica, atteso che “*la spesa per il personale costituisce non già una minuta voce di dettaglio, ma un importante aggregato della spesa di parte corrente, con la conseguenza che le disposizioni relative al suo contenimento assurgono a principio fondamentale della legislazione statale (sentenze n. 69 del 2011 e n. 169 del 2007).*”

- *E ciò senza che rilevi, in contrario, che le disposizioni denunciate possano avere influenza sull’organizzazione dell’ente territoriale, risolvendosi una tale evenienza in una circostanza di fatto, come tale non rilevante sul piano della legittimità costituzionale (sentenze n. 169 e n. 95 del 2007, n. 417 del 2005, n. 353 e n. 36 del 2004) ”;*

- infine, non è proponibile, rispetto ai divieti di spesa posti dalla disposizione, la comparazione tra le Province e le amministrazioni statali che non sono interessate da un disegno di riforma finalizzato alla loro soppressione, né la distinzione, nell’ambito delle Province, in base a parametri di virtuosità.

Bilancio e contabilità pubblica - Imposizione alle Province delle Regioni a statuto ordinario di specifici divieti di spesa a decorrere dal 1° gennaio 2015. - Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 420, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015), promosso dalla Regione Puglia con ricorso notificato il 5 marzo 2015, depositato in cancelleria il 6 marzo 2015 ed iscritto al n. 38 del registro ricorsi 2015.

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

udito nell'udienza pubblica del 4 maggio 2016 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

udito l'avvocato Marcello Cecchetti per la Regione Puglia e l'avvocato dello Stato Beatrice Gaia Fiduccia.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– L'art. 1, comma 420, della legge 23 dicembre 2014 n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015) – coinvolto nella impugnativa che la Regione Puglia ha proposto avverso anche altre disposizioni (art. 1, commi da 421 a 424 e 427) della stessa legge, il cui esame è riservato a separate decisioni – testualmente così stabilisce:

«A decorrere dal 1° gennaio 2015, alle province delle regioni a statuto ordinario è fatto divieto:

a) di ricorrere a mutui per spese non rientranti nelle funzioni concernenti la gestione dell'edilizia scolastica, la costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente, nonché la tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza;

b) di effettuare spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza;

c) di procedere ad assunzioni a tempo indeterminato, anche nell'ambito di procedure di mobilità;

d) di acquisire personale attraverso l'istituto del comando.

I comandi in essere cessano alla naturale scadenza ed è fatto divieto di proroga degli stessi;

e) di attivare rapporti di lavoro ai sensi degli articoli 90 e 110 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni.

I rapporti in essere ai sensi del predetto articolo 110 cessano alla naturale scadenza ed è fatto divieto di proroga degli stessi;

f) di instaurare rapporti di lavoro flessibile di cui all'articolo 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni; g) di attribuire incarichi di studio e consulenza».

2.– Secondo la ricorrente, la disposizione denunciata violerebbe, nel suo complesso:

gli artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, Cost., per il vulnus che arrecherebbe all'autonomia legislativa regionale in materia di «coordinamento della finanza pubblica», con l'imporre «vincoli puntuali a determinate voci di spesa»;

l'art. 119, primo comma, Cost., per la radicale negazione, che ne deriverebbe, dell'autonomia finanziaria, sul versante della spesa, riconosciuta alle Province;

gli artt. 3, primo comma, e 81, ultimo comma, Cost., nonché l'art. 5, comma 1, lettera e), della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta Costituzionale) e l'art. 9, comma 5, della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione), in quanto «pone divieti di spesa che:

a) non trovano corrispondenza in divieti introdotti per le amministrazioni statali e, quindi, non sono posti sulla base di criteri analoghi a quelli previsti per queste ultime;

b) sono assolutamente rigidi e si applicano uniformemente a tutti gli enti provinciali, non tenendo, quindi, in conto alcun “parametro di virtuosità”»;

in via subordinata, gli stessi artt. 3, primo comma, e 81, ultimo comma, oltre all'art. 119, primo e secondo comma, Cost., e gli artt. 9, comma 5, e 10, comma 1, della legge n. 243 del 2012 e 5, comma 2, lettera e) e comma 2, lettera b), della l. cost. n. 1 del 2012, in quanto «i precetti posti dalla legge statale nell'ambito delle nuove competenze assegnate allo Stato dalla riforma costituzionale del 2012 devono comunque salvaguardare un ambito di autodeterminazione, sul versante della spesa, agli enti di cui all'art. 119, primo comma, Cost.»: ciò che non avverrebbe nel caso del censurato comma 420.

2.1.– Con più specifico riguardo alle prescrizioni di cui alle lettere c), d), e) ed f), sostiene poi la Regione Puglia che la disposizione impugnata si ponga, altresì, in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera p), e quarto comma, Cost., per il vulnus arrecato alla competenza legislativa regionale in materia di “organizzazione amministrativa delle Province”; e con gli artt. 114, secondo comma, 117, sesto comma, e 118, primo comma, Cost., in quanto il divieto assoluto, per le Province, di assumere personale in qualunque forma e tipo di rapporto di lavoro, comporterebbe la negazione in radice di un aspetto essenziale dell'autonomia organizzativa di tali enti.

2.2.– Con riferimento, infine, al divieto del ricorso al mutuo sub lettera a), il comma 420 dell'art. 1 della legge in esame è censurato dalla ricorrente per «violazione dell'art. 10, comma 1, della legge n. 243 del 2012, degli articoli 81, ultimo comma, 117, terzo comma, e 119, primo, secondo e ultimo comma, Cost., nonché dell'art. 5, comma 2, lett. b), della legge cost. n. 1 del 2012», in quanto tale divieto sarebbe illegittimamente esteso alle «spese di investimento», in relazione alle quali il citato art. 119 Cost. riconosce, invece, un potere di indebitamento delle Province; e perché, comunque, il legislatore statale, se può prevedere “modalità” e “limiti” relativamente all'indebitamento degli enti territoriali, non potrebbe, al di là di ciò, direttamente introdurre – come viceversa avrebbe fatto con la disposizione denunciata – divieti puntuali di indebitamento.

3.– L'Avvocatura generale dello Stato, per il costituito Presidente del Consiglio dei ministri, ha, in via pregiudiziale, eccepito l'inammissibilità delle censure relative alle denunciate violazioni «degli artt. 81, 3 e 97 della Costituzione e della L. Costit. n. 1/2012», in ragione del principio che vieta alle Regioni di far valere, nei giudizi in via principale, il contrasto con le norme costituzionali diverse da quelle contenute negli artt. 117, 118 e 119 Cost., ove queste non abbiano una diretta ricaduta, in senso limitativo, sulle competenze legislative regionali.

Nel merito ha contestato che la disposizione impugnata violi alcuno dei plurimi evocati parametri costituzionali, in quanto i divieti, in essa individuati, andrebbero «considerati nel loro insieme e in relazione al risultato finale perseguito, ovvero la tenuta e la solidità complessiva del sistema della finanza pubblica, nell'ambito del [...] delicato processo di riassetto territoriale e istituzionale in corso» a seguito dell'entrata in vigore della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni

sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni), che ha superato lo scrutinio di costituzionalità con la sentenza n. 50 del 2015.

Per cui quelli censurati sarebbero vincoli comunque ascrivibili all'ambito dei principi di coordinamento della finanza pubblica, poiché adottati dal legislatore «per realizzare in concreto la finalità del coordinamento finanziario», in un ambito che «per sua natura eccede le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali».

4.– Va preliminarmente respinta l'eccezione di inammissibilità formulata dalla difesa dello Stato: quanto all'art. 97 Cost., perché tale parametro non è richiamato dalla ricorrente relativamente alla disposizione qui in esame; quanto agli artt. 3 e 81 Cost., nonché alle suddette disposizioni della l. cost. n. 1 del 2012, perché il contrasto della norma impugnata con detti parametri è denunciato, e motivato, in ragione della compromissione, che ne deriverebbe agli enti territoriali, della loro autonomia finanziaria, per il profilo della spesa.

5.– Nel merito, la disposizione di cui all'impugnato comma 420 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014 resiste ad ogni censura formulata dalla Regione Puglia.

5.1.– Non sussiste, in primo luogo, la denunciata violazione della potestà legislativa concorrente della Regione nella materia «coordinamento della finanza pubblica» (artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, Cost.).

I divieti di spesa e di nuove assunzioni, imposti alle Province delle Regioni a statuto ordinario dalla norma scrutinata, non sono, infatti, riconducibili, come si pretende dalla ricorrente, alla categoria delle «norme di dettaglio», poiché – nel contesto attuativo della riforma degli enti di area vasta operata dalla legge n. 56 del 2014 (in vista, peraltro, della futura soppressione delle stesse Province) – si innestano, viceversa, come «principi fondamentali», funzionali alla realizzazione di quel disegno riformatore.

La predisposizione dei vincoli di indebitamento in esame risponde, appunto, all'obiettivo della realizzazione in concreto della finalità del coordinamento finanziario all'interno dell'avviato procedimento di progressiva e graduale estinzione dell'ordinamento e della organizzazione delle Province.

E ciò, dunque, ne postula il “carattere generale” e la conseguente riconducibilità alla competenza dello Stato, il quale soltanto può legittimamente provvedere in modo uniforme per tutti gli enti interessati dalla riforma (sentenza n. 50 del 2015).

5.2.– Non ricorre neppure la lamentata violazione dell'art. 119, secondo comma, Cost., poiché l'intervento statale non elide ogni forma di autonomia finanziaria delle Province, atteso che il divieto del ricorso a mutui (giustificato, per quanto già detto, dalle finalità di cui sopra) è, comunque, limitato a funzioni diverse da quelle (di prioritaria importanza) di cui alla lettera a) del censurato comma 420, in relazione alle quali è ragionevole che l'indebitamento sia escluso anche per finalità di investimento.

5.3.– Del pari non fondate sono le doglianze che convergono nel sospetto di violazione degli artt. 3, primo comma, e 81, ultimo comma, Cost., in relazione all'art. 5, comma 1, lettera a), e comma 2, lettera b), della l. cost. n. 1 del 2012 e agli artt. 9, comma 5, e 10, comma 1, della legge n. 243 del 2012.

Anche per tale profilo deve tenersi conto dell'obiettivo finale e unitario – che la disposizione censurata concorre a perseguire – di progressiva riduzione e razionalizzazione delle spese delle Province, in considerazione della programmata loro soppressione previa cancellazione dalla Carta costituzionale come enti costitutivi della Repubblica.

È in ragione di ciò, infatti, che risultano improponibili, sia la comparazione, che la ricorrente pretende di operare, tra detti enti territoriali e le amministrazioni statali – le quali non sono

interessate da un analogo disegno riformatore volto alla loro soppressione – sia la suddistinzione, che a torto si lamenta pretermessa, nell’ambito delle Province, in base a parametri di virtuosità.

5.4.– Anche rispetto alle censure più specificamente rivolte ai divieti di acquisizione di nuovo personale, di cui alle lettere c), d), e) ed f) del comma 420, l’art. 1 della legge impugnata – lungi dall’essere rivolto, come la ricorrente lamenta, alla mera organizzazione dell’ente locale – è, viceversa, connotato dalla finalità, che lo giustifica, di garantire, come detto, il coordinamento della finanza pubblica, atteso che, come già altre volte sottolineato, la spesa per il personale costituisce non già una minuta voce di dettaglio, ma un importante aggregato della spesa di parte corrente, con la conseguenza che le disposizioni relative al suo contenimento assurgono a principio fondamentale della legislazione statale (sentenze n. 69 del 2011 e n. 169 del 2007).

E ciò senza che rilevi, in contrario, che le disposizioni denunciate possano avere influenza sull’organizzazione dell’ente territoriale, risolvendosi una tale evenienza in una circostanza di fatto, come tale non rilevante sul piano della legittimità costituzionale (sentenze n. 169 e n. 95 del 2007, n. 417 del 2005, n. 353 e n. 36 del 2004).

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni promosse dalla Regione Puglia con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 420, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015), promosse – in riferimento agli artt. 3, primo comma, 81, ultimo comma, 114, secondo comma, 117, secondo comma, lettera p), terzo, quarto e sesto comma, 118, primo comma, e 119, primo, secondo e ultimo comma, Cost., oltre all’art. 5, comma 1, lettera e), e comma 2, lettera b), della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), e agli artt. 9, comma 5, e 10, comma 1, della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l’attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell’articolo 81, sesto comma, della Costituzione) – dalla Regione Puglia, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 maggio 2016.

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

Depositata in Cancelleria il 16 giugno 2016.

Sentenza :17 maggio 2016, n. 144

Materia: coordinamento della finanza pubblica

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: artt. 3, 97, 117, terzo e quarto comma, 118 e 119, della Costituzione; principio di leale collaborazione, di cui all'art. 120 Cost

Ricorrente: Regione Veneto

Oggetto: art. 1, commi 611 e 612, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015)

Esito: non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 611 e 612, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015)

Estensore: Francesca Casalotti

Sintesi:

La Regione Veneto ha impugnato i commi 611 e 612 dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015), che disciplinano criteri e modalità del processo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute, tra gli altri, dalle Regioni.

Secondo la ricorrente tali disposizioni, pur finalizzate alla razionalizzazione del fenomeno di abnorme proliferazione delle società partecipate, si porrebbero in concreto in contrasto con gli artt. 3, 97, 117, terzo e quarto comma, 118 e 119, della Costituzione, nonché con il principio di leale collaborazione, di cui all'art. 120 Cost.

I motivi di tali censure risiedono nel fatto che le disposizioni richiamate non prevederebbero alcuna differenziata considerazione dei processi già avviati da alcune società regionali, come invece richiederebbero i principi di differenziazione e adeguatezza di cui all'art. 118 Cost., e nessun coinvolgimento delle Regioni nella definizione del processo di razionalizzazione, in violazione quindi del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.).

Pertanto la disciplina dettata dal legislatore statale sarebbe lesiva della materia di competenza residuale regionale “organizzazione e funzionamento della Regione”, riconducibile al quarto comma dell'art. 117 della Costituzione.

In particolare, il comma 611 dell'art. 1 prevede che «le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano, gli enti locali [...], a decorrere dal 1° gennaio 2015, avviano un processo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute, in modo da conseguire la riduzione delle stesse entro il 31 dicembre 2015».

Tale processo, per espressa previsione normativa, deve tenere conto «anche» dei seguenti criteri: «

a) eliminazione delle società e delle partecipazioni societarie non indispensabili al perseguimento delle proprie finalità istituzionali, anche mediante messa in liquidazione o cessione;

b) soppressione delle società che risultino composte da soli amministratori o da un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;

c) eliminazione delle partecipazioni detenute in società che svolgono attività analoghe o similari a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali, anche mediante operazioni di fusione o di internalizzazione delle funzioni;

d) aggregazione di società di servizi pubblici locali di rilevanza economica;

e) contenimento dei costi di funzionamento, anche mediante riorganizzazione degli organi amministrativi e di controllo e delle strutture aziendali, nonché attraverso la riduzione delle relative remunerazioni».

Ciò al fine espresso di «assicurare il coordinamento della finanza pubblica, il contenimento della spesa, il buon andamento dell'azione amministrativa e la tutela della concorrenza e del mercato».

Per raggiungere l'obiettivo di razionalizzazione, il successivo comma 612 dispone poi che i presidenti delle regioni, i sindaci e gli altri organi di vertice delle amministrazioni di cui al comma 611 definiscono e approvano, entro il 31 marzo 2015, un piano operativo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute, le modalità e i tempi di attuazione, nonché l'esposizione in dettaglio dei risparmi da conseguire».

Secondo la ricorrente, tale disciplina per il suo carattere puntuale e dettagliato, ma «indifferenziato dei criteri, modalità e tempi del processo di razionalizzazione delle società, non lascerebbe alcun margine di adeguamento alle Regioni.

In particolare, la soppressione delle società che risultino composte da soli amministratori di cui alla lettera b) del comma 611, impedirebbe, irragionevolmente, di «considerare quelle situazioni in cui le società presentano sì tali caratteristiche, ma solo perché dirette alla gestione, per conto della Regione, di consistenti patrimoni, generando utile e non presentando, quindi, alcuno dei profili di inefficienza che potrebbero giustificare la soppressione».

Perciò tali disposizioni violerebbero i principi di differenziazione e di adeguatezza di cui all'art. 118 Cost., imponendo, alla regione (in violazione del principio di leale collaborazione, di cui all'art. 120 Cost., e della sua competenza residuale nella materia «organizzazione e funzionamento della Regione»), un ulteriore e generalizzato percorso per l'adozione di piani da parte delle Regioni e per la dismissione delle partecipazioni detenute.

La Corte costituzionale non concorda con le tesi prospettate dalla ricorrente in quanto l'obiettivo che le disposizioni sopra richiamate si prefiggono si basa su un «piano di razionalizzazione», che non emargina, ma coinvolge le stesse Regioni.

In particolare la disposizione del comma 611 e quella del comma 612 dell'art. 1 risultano riconducibili alla finalità di razionalizzare e contenere la spesa pubblica – di cui alla materia del «coordinamento della finanza pubblica» ex art. 117, terzo comma, Cost. – recando una disciplina di principio, che lascia ampio margine di manovra all'autonomia regionale.

La Corte poi sottolinea che anche i singoli «criteri» di cui al comma 611 si riferiscono ad ulteriori ambiti di competenza esclusiva dello Stato.

In particolare, il criterio sub a) si raccorda alle disposizioni di cui ai commi 27 e 29 dell'art. 3 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008), e risponde alla finalità di evitare abusi del «tipo» societario e/o delle partecipazioni societarie, che, secondo quanto già affermato dalla Corte (sent. n. 148 del 2009) va ricondotta alla materia «tutela della concorrenza», come tale di competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera e Cost.), e non alla materia dell'organizzazione e del funzionamento della Regione, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.

Lo stesso è a dirsi per il criterio sub c), poiché la «parcellizzazione» dello strumento (la partecipazione in società) per il perseguimento delle medesime finalità istituzionali della Regione è suscettibile di produrre effetti distorsivi sulla concorrenza.

Identiche considerazioni valgono per il criterio sub d), che - oltre ad avere un corrispondente obiettivo di aggregazione, riferito a società di servizi pubblici locali di rilevanza economica - è volto a conseguire anche un evidente risparmio di spesa, rientrando dunque tra i principi fondamentali della materia «coordinamento della finanza pubblica».

A sua volta, il criterio sub b), prevedendo che la società non può essere composta da soli amministratori o da un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti, configura un «modello di società pubblica», andando a incidere a monte sul modulo organizzativo, e non già sulla scelta, a valle, della Regione su «come» organizzarsi per lo svolgimento dei servizi.

Con la conseguenza che tale criterio appare riconducibile alla materia dell'«ordinamento civile», oltre ad esibire, pure essa, uno scopo (ulteriore) di risparmio finanziario.

Da ultimo, il criterio sub e) rientra chiaramente nella materia del «coordinamento della finanza pubblica», nell'ambito della quale si pone come “principio fondamentale”, in quanto lascia spazio alle Regioni in ordine alla scelta delle modalità di conseguimento dell'obiettivo, che si propone, di un risparmio tramite la riduzione dei costi di funzionamento degli organi sociali e delle remunerazioni dei componenti.

Pertanto la Corte dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 611 e 612, della l. n. 190/2014.

Bilancio e contabilità pubblica - Criteri e modalità del processo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute, tra gli altri, dalle Regioni. - Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015), art. 1, commi 611 e 612. - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.25 del 22-6-2016)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 611 e 612, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015), promosso dalla Regione Veneto con ricorso notificato il 25 febbraio 2015, depositato in cancelleria il 4 marzo 2015 ed iscritto al n. 31 del registro ricorsi 2015.

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

udito nell'udienza pubblica del 17 maggio 2016 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

uditi l'avvocato Luigi Manzi per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Stefano Varone per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Per contrasto con gli artt. 3, 97, 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 della Costituzione, nonché con il principio di leale collaborazione, di cui all'art. 120 Cost., la Regione Veneto, con il ricorso in epigrafe, impugna varie disposizioni della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015), tra le quali, per quanto qui rileva, quelle di cui ai commi 611 e 612 del suo articolo 1.

1.1.– Il comma 611 dell'art. 1 della predetta legge testualmente prevede che «le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano, gli enti locali, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, le università e gli istituti di istruzione universitaria pubblici e le autorità portuali, a decorrere dal 1° gennaio 2015, avviano un processo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute, in modo da conseguire la riduzione delle stesse entro il 31 dicembre 2015».

Tale processo, per espressa previsione normativa, deve tenere conto «anche» dei seguenti criteri:

- a) eliminazione delle società e delle partecipazioni societarie non indispensabili al perseguimento delle proprie finalità istituzionali, anche mediante messa in liquidazione o cessione;
- b) soppressione delle società che risultino composte da soli amministratori o da un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;
- c) eliminazione delle partecipazioni detenute in società che svolgono attività analoghe o similari a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali, anche mediante operazioni di fusione o di internalizzazione delle funzioni;
- d) aggregazione di società di servizi pubblici locali di rilevanza economica;
- e) contenimento dei costi di funzionamento, anche mediante riorganizzazione degli organi amministrativi e di controllo e delle strutture aziendali, nonché attraverso la riduzione delle relative remunerazioni».

Ciò al fine espresso di «assicurare il coordinamento della finanza pubblica, il contenimento della spesa, il buon andamento dell'azione amministrativa e la tutela della concorrenza e del mercato».

Per raggiungere l'obiettivo di razionalizzazione, il successivo comma 612 dispone che «i presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano, i presidenti delle province, i sindaci e gli altri organi di vertice delle amministrazioni di cui al comma 611, in relazione ai rispettivi ambiti di competenza, definiscono e approvano, entro il 31 marzo 2015, un piano operativo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute, le modalità e i tempi di attuazione, nonché l'esposizione in dettaglio dei risparmi da conseguire».

La norma prevede, altresì, l'intervento di un organo terzo individuato nella competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti, stabilendo che il suindicato piano operativo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie «corredato di un'apposita relazione tecnica, è trasmesso alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti e pubblicato nel sito internet istituzionale dell'amministrazione interessata.

Entro il 31 marzo 2016, gli organi di cui al primo periodo predispongono una relazione sui risultati conseguiti, che è trasmessa alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti e pubblicata nel sito internet istituzionale dell'amministrazione interessata.

La pubblicazione del piano e della relazione costituisce obbligo di pubblicità ai sensi del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33».

1.2.– Il vulnus ai plurimi evocati parametri costituzionali è motivato dalla ricorrente in ragione del carattere «puntuale e dettagliato [...] ma indifferenziato» dei criteri, modalità e tempi del processo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie possedute da Regioni ed enti locali, recato dalla disciplina statale impugnata e tale da «vincola[re] totalmente le amministrazioni regionali, senza lasciare alcun margine di adeguamento».

In particolare, la «soppressione delle società che risultino composte da soli amministratori [...]», sub lettera b) del comma 611, impedirebbe, irragionevolmente, di «considerare quelle situazioni in cui le società presentano sì tali caratteristiche, ma solo perché dirette alla gestione, per conto della Regione, di consistenti patrimoni (e non necessitando quindi di numeroso personale dipendente), generando utile e non presentando, quindi, alcuno dei profili di inefficienza che potrebbero giustificare la soppressione».

La ricorrente sottolinea ancora come abbia autonomamente «già da tempo avviato processi di razionalizzazione delle partecipazioni regionali, sia dirette che indirette».

E, per tal profilo, lamenta che le disposizioni denunciate non abbiano di ciò tenuto alcun conto (in palese contrasto con i principi di differenziazione e di adeguatezza di cui all'art. 118 Cost.), imponendo, anche ad essa Regione Veneto (in violazione, altresì, del principio di leale collaborazione, di cui all'art. 120 Cost., e della sua competenza residuale nella materia «organizzazione e funzionamento della Regione»), un «ulteriore e generalizzato percorso, dove

sono stabiliti [...] oneri aggiuntivi (come l'obbligo di trasmissione della relazione tecnica e della relazione sui risultati conseguiti alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti) e [...] termini perentori per l'adozione di piani da parte delle Regioni e per la dismissione delle partecipazioni detenute».

E proprio il carattere dettagliato e puntuale di queste prescrizioni – ribadisce, infine, la ricorrente – impedirebbe che le stesse possano considerarsi come norme di principio nella materia del «coordinamento della finanza pubblica».

1.3.– Sostiene, viceversa, la difesa erariale che le disposizioni in esame rientrino pianamente nella competenza esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., in quanto, attinenti a «profili organizzativi concernenti l'ordinamento degli enti locali» (come chiarito dalla sentenza di questa Corte n. 159 del 2008); e siano, comunque, anche ascrivibili, quali norme di «principio», alla competenza statale concorrente in materia di «coordinamento della finanza pubblica».

2.– Nessuna delle questioni sollevate è fondata.

2.1.– Rileva, in primo luogo, infatti, che – nel formulare le proprie (come sopra riassunte) censure – la ricorrente muove da una inesatta premessa interpretativa delle disposizioni impugnate.

Essa trascura di considerare che l'obiettivo, che tali disposizioni si prefiggono, di «riduzione» delle società, e delle partecipazioni societarie, direttamente o indirettamente possedute (tra l'altro) dalle Regioni, si basa su un «piano di razionalizzazione», che non emargina, ma coinvolge le stesse Regioni (e che, ove già iniziata, come sostenuto dalla ricorrente, può trovare nella normativa censurata ulteriore implementazione e completamento), un piano da realizzare, infatti, «anche» – e, cioè, «non solo» – in base ai criteri direttivi statali.

La disposizione del comma 611 e quella (ad essa collegata e strumentale) del successivo comma 612 dell'art. 1 risultano, nel loro complesso e su un piano generale, senz'altro riconducibili alle prevalenti finalità, che con esse si intende conseguire, ossia quelle di razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica – di cui alla materia del «coordinamento della finanza pubblica» ex art. 117, terzo comma, Cost. – recando una disciplina di principio, che lascia ampio margine di manovra all'autonomia regionale.

2.2.– I singoli «criteri» elencati nel comma 611 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014 sono pertinenti ed intersecano, per di più, anche ulteriori ambiti di competenza esclusiva dello Stato.

In particolare, il criterio sub a) si raccorda, completandole e rafforzandole, alle disposizioni di cui ai commi 27 e 29 dell'art. 3 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008), e risponde alla stessa finalità di evitare abusi del «tipo» societario e/o delle partecipazioni societarie: finalità che secondo la sentenza n. 148 del 2009 (con la quale è stata esclusa la fondatezza di censure analoghe rivolte, sempre dalla Regione Veneto, ai predetti due commi dell'art. 3 della legge n. 244 del 2007) «va ricondotta alla materia «tutela della concorrenza», attribuita alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera e Cost.), anziché [...] alla materia dell'organizzazione e del funzionamento della Regione, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost. (sentenza n. 159 del 2008)».

Lo stesso è a dirsi per il criterio sub c), poiché la «parcellizzazione» dello strumento (la partecipazione in società) per il perseguimento delle medesime finalità istituzionali della Regione è suscettibile di produrre effetti distorsivi sulla concorrenza.

E, comunque, l'auspicata «eliminazione delle partecipazioni detenute in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate [...]» – funzionale a scopi di risparmio di spesa – non prescinde, a sua volta, da un coinvolgimento delle Regioni, alle quali è lasciato un significativo margine di manovra, per le opzioni, ad esse rimesse, relativamente «anche» ad eventuali «operazioni di fusione o di internalizzazione delle funzioni».

Identiche considerazioni valgono per il criterio sub d), che ha un corrispondente obiettivo di aggregazione, riferito, in particolare, a società di servizi pubblici locali di rilevanza economica.

E che, nella sua portata ulteriore, è volto a conseguire anche un evidente risparmio di spesa, tramite l'indicazione di una misura (aggregazione) che, in assenza di specificazioni modali, consente di ascriverla al novero dei principi fondamentali della materia «coordinamento della finanza pubblica».

A sua volta, il criterio sub b) – sulla cui illegittimità la Regione insiste particolarmente, anche con la memoria, ravvisandovi una «disposizione di dettaglio» –delinea un “modello di società pubblica”, prefigurando (sia pure indirettamente con il disegnarne la configurazione non consentita) la struttura della stessa, in correlazione al principio per cui la relativa compagine non può essere composta «da soli amministratori o da un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti».

In tal senso, la disciplina incide, dunque, a monte, sul modulo organizzativo, e sul relativo statuto, in forza del quale svolgere l'attività “produttiva”, e non già sulla scelta, a valle, della Regione su “come” organizzarsi per lo svolgimento dei servizi strumentali al perseguimento delle proprie finalità istituzionali. Pertanto essa è riconducibile alla materia dell'«ordinamento civile», oltre ad esibire, pure essa, uno scopo (ulteriore) di risparmio finanziario.

Da ultimo, il criterio sub e) evoca chiaramente la materia del «coordinamento della finanza pubblica», nell'ambito della quale si pone come “principio fondamentale”, in quanto lascia spazio alle Regioni in ordine alla scelta delle modalità di conseguimento dell'obiettivo, che si propone, di un risparmio tramite la riduzione dei costi di funzionamento degli organi sociali e delle remunerazioni dei componenti.

2.3.– Quanto, infine, alla censura che attiene agli «oneri aggiuntivi» (predisposizione di «piano operativo» e di «relazione tecnica», da comunicare alla Corte dei conti), che imporrebbe (illegittimamente per la Regione Veneto) il censurato comma 612, è sufficiente ribadire che un puntuale obbligo di comunicazione, alla Corte dei conti, di dati a carico degli enti locali (nella specie, oltretutto, senza conseguenze sanzionatorie) è da ricondurre alla realizzazione in concreto delle finalità di coordinamento finanziario e, dunque, ascrivibile ai principi della relativa materia, di competenza concorrente (ex plurimis, sentenze n. 44 del 2014 e n. 417 del 2005).

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;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 611 e 612, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015), promosse, in riferimento agli artt. 3, 97, 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 della Costituzione, nonché con il principio di leale collaborazione, di cui all'art. 120 Cost., dalla Regione Veneto, con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 maggio 2016.

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

Depositata in Cancelleria il 16 giugno 2016.

Sentenza: 3 maggio 2016, n. 151

Materia: Coordinamento della finanza pubblica - Fondo di solidarietà comunale

Parametri invocati: articoli 2, 3, 5, 117, secondo comma, 118, primo e secondo comma, e 119, primo, quarto e quinto comma, della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regione Veneto

Oggetto: articolo 1, commi 435 e 459, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015)

Esito: non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 435 in riferimento agli articoli 117, terzo comma, 118, primo e secondo comma, e 119, primo, quarto e quinto comma Costituzione;

-inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 435, in riferimento agli articoli 2, 3 e 5 Costituzione.,

-inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 459, in riferimento all'articolo 119, primo, quarto e quinto comma Costituzione

Estensore nota: Ilaria Cirelli

Sintesi:

L'articolo 1, comma 435 della l.190/2014, nella versione censurata, dispone che la dotazione del fondo di solidarietà comunale sia ridotta di 1.200 milioni di euro annui, a decorrere dall'anno 2015.

Il comma 459 del medesimo articolo, con riferimento ai comuni delle regioni a statuto ordinario, innalza dal dieci al venti per cento la quota della dotazione del fondo di solidarietà comunale da accantonare, per essere ridistribuito tra i Comuni sulla base delle capacità fiscali e dei fabbisogni standard.

La Regione ricorrente sostiene che il comma 435 violi anzitutto l'articolo 117, secondo comma, Cost., in quanto non si limiterebbe a dettare principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica ed avrebbe previsto misure non temporalmente circoscritte, bensì destinate a protrarsi nel tempo *a decorrere dall'anno 2015*.

La norma contrasterebbe poi con l'articolo 118, primo e secondo comma, Cost., diminuendo le risorse destinate ai Comuni ed impedendo di svolgere le funzioni amministrative loro attribuite.

Ancora, la riduzione delle dotazioni del Fondo di solidarietà comunale costituirebbe un sacrificio imposto ad uno specifico settore dell'amministrazione pubblica, non parametrato a quelli richiesti ad altri comparti quale quello delle amministrazioni centrali, in violazione del canone costituzionale di uguaglianza, del dovere di solidarietà e dei principi dell'autonomia e del decentramento di cui agli articoli 2, 3 e 5 della Costituzione.

Infine, la riduzione delle risorse operata da entrambe le disposizioni impugnate violerebbe l'articolo 119, primo comma, Cost. che assicura ai comuni autonomia di entrata e di spesa, in quanto l'insufficienza delle risorse a disposizione vanificherebbe tale autonomia, non consentirebbe loro di finanziare integralmente le funzioni conferite con violazione del quarto comma dello stesso articolo, e del successivo quinto comma, stante l'inerzia del legislatore nel sopperire con interventi speciali alle difficoltà degli enti locali.

La Corte, preliminarmente, ricorda come, secondo la propria costante giurisprudenza, le regioni siano legittimate a impugnare una legge statale anche per violazione delle attribuzioni

proprie degli enti locali, *indipendentemente dalla prospettazione della violazione della competenza legislativa regionale perché la stretta connessione, in particolare in tema di finanza regionale, tra le attribuzioni regionali e quelle delle autonomie locali consente di ritenere che la lesione delle competenze locali sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle competenze regionali.*

La Corte precisa, altresì, che l'asserita lesione dell'articolo 117 secondo comma Cost. va in realtà riferita al terzo comma dello stesso articolo ed è comunque irrilevante ai fini dell'ammissibilità del ricorso.

La questione promossa nei confronti del comma 435, proprio in riferimento all'articolo 117 terzo comma Cost., non è, secondo la Corte, fondata poiché la norma esprime un principio generale del coordinamento della finanza pubblica, finalizzato a specificare il ridimensionamento, sotto il profilo macroeconomico, delle risorse di pertinenza delle amministrazioni comunali.

La Consulta giudica, altresì, infondate, le censure riferite all'articolo 118, primo e secondo comma, Cost., ed all'articolo 119, primo, quarto e quinto comma, Cost., in relazione alla pretesa violazione, sia dell'autonomia finanziaria sia del principio di proporzionalità tra risorse attribuite e funzioni conferite, e al mancato intervento straordinario di sostegno. Infatti la ricorrente non ha adempiuto all'onere probatorio finalizzato alla dimostrazione che l'intervento normativo statale abbia dato luogo ad una insufficienza complessiva dei mezzi finanziari a disposizione, tale da rendere inadeguato il finanziamento delle funzioni dell'ente, come la giurisprudenza costituzionale invece richiede.

Le censure rivolte all'articolo 1, comma 435, relative alla violazione "del dovere inderogabile di solidarietà e delle esigenze basilari dell'autonomia e del decentramento", in riferimento agli articoli 2, 3 Cost. sono inammissibili perché, secondo la Corte, *non raggiungono la soglia minima di chiarezza e di completezza, cui è subordinata l'ammissibilità delle impugnative in via principale.*

Inammissibile anche la censura in riferimento all'articolo 3 Cost. poiché la Regione Veneto lamenta la disparità di trattamento riservato ai comuni rispetto alle amministrazioni centrali dello Stato, che non subirebbero analoghe riduzioni, senza tuttavia fornire alcuna motivazione circa la confrontabilità delle due situazioni.

Parimenti inammissibile, per mancato obbligo di motivazione che nei giudizi in via principale si pone in termini particolarmente stringenti (ex plurimis, sentenza 64/2016), la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 459, in riferimento all'articolo 119, primo, quarto e quinto comma, Costituzione.

La norma citata, che innalza alza dal dieci al venti per cento la quota della dotazione del fondo di solidarietà da distribuire tra i comuni non in base ai criteri indicati dall'articolo 1, comma 380-ter, lettera b), della legge 228/2012, ma secondo quello delle capacità fiscali e dei fabbisogni standard non opera riduzioni delle risorse a disposizione dei comuni.

Pertanto la Regione ricorrente avrebbe dovuto chiarire le ragioni per le quali i criteri che si richiamano alle capacità fiscali ed ai fabbisogni standard sarebbero particolarmente pregiudizievoli per i comuni veneti rispetto agli stessi enti delle altre regioni.

Bilancio e contabilità pubblica - Riduzione di 1.200 milioni di euro annui, a decorrere dall'anno 2015, del Fondo di solidarietà comunale - Innalzamento al 20% della quota della dotazione del Fondo medesimo - Accantonamento di dette risorse - Modalità di redistribuzione. - Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015), art. 1, commi 435 e 459. - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.26 del 29-6-2016)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 435 e 459, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015), promosso dalla Regione Veneto con ricorso notificato il 26 febbraio 2015, depositato in cancelleria il 5 marzo 2015 ed iscritto al n. 36 del registro ricorsi 2015.

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

udito nell'udienza pubblica del 3 maggio 2016 il Giudice relatore Aldo Carosi;

udito l'avvocato Ludovica Bernardi per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Stefano Varone per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe la Regione Veneto ha promosso questione di legittimità costituzionale, tra le altre, dell'art. 1, commi 435 e 459, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015), in riferimento agli artt. 2, 3, 5, 117, secondo comma, 118, primo e secondo comma, e 119, primo, quarto e quinto comma, della Costituzione.

1.1.– Va anzitutto riservata a separate pronunce la decisione sulle altre questioni promosse dalla Regione Veneto con il medesimo ricorso.

1.2.– L'art. 1, comma 435, della l. n. 190 del 2014 – nella versione censurata, antecedente alle modifiche apportate dall'art. 3, comma 4, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali).

Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio.

Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2015, n. 125 – dispone che la dotazione del Fondo di solidarietà comunale sia ridotta di 1.200 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2015.

Il comma 459 del medesimo articolo, con riferimento ai Comuni delle Regioni a statuto ordinario, innalza al venti per cento (dal precedente dieci per cento) la porzione della dotazione del Fondo di solidarietà comunale da accantonare per essere ridistribuito tra i Comuni sulla base delle capacità fiscali e dei fabbisogni standard.

La ricorrente – dopo aver sostenuto di essere legittimata all'impugnazione di norme che ledono le prerogative costituzionali degli enti locali ubicati nel proprio territorio, anche per violazione di parametri diversi da quelli competenziali quando essa ridondi sul riparto delle competenze legislative come nella fattispecie – lamenta che il censurato comma 435 violi anzitutto l'art. 117, secondo comma, Cost., in quanto non si limiterebbe a dettare principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica ed avrebbe previsto misure non temporalmente circoscritte bensì destinate a protrarsi nel tempo «a decorrere dall'anno 2015».

La norma contrasterebbe, altresì, con l'art. 118, primo e secondo comma, Cost., diminuendo le risorse destinate ai Comuni ed impedendo di svolgere le funzioni amministrative loro attribuite.

Inoltre, la riduzione delle dotazioni del Fondo di solidarietà comunale costituirebbe un sacrificio imposto ad uno specifico settore dell'amministrazione pubblica non parametrato a quelli richiesti ad altri comparti quale quello delle amministrazioni centrali, «in violazione del canone

costituzionale di uguaglianza, del dovere inderogabile di solidarietà e delle esigenze basilari dell'autonomia e del decentramento (cui la legislazione della Repubblica dovrebbe adeguare i propri principi e metodi)», con conseguente violazione degli artt. 2, 3 e 5 Cost. nonostante la maggiore virtuosità dei Comuni.

Infine, la riduzione delle risorse finanziarie realizzata dalle norme censurate violerebbe l'art. 119, primo comma, Cost. – che assicura ai Comuni autonomia di entrata e di spesa – il quarto comma del medesimo articolo, in quanto l'insufficienza delle risorse a disposizione non consentirebbe loro di finanziare integralmente le funzioni conferite, ed il successivo quinto comma, stante l'inerzia del legislatore nel sopperire con interventi speciali alle difficoltà patite dagli enti locali.

2.– Occorre preliminarmente rammentare che le Regioni sono legittimate a denunciare l'illegittimità costituzionale di una legge statale anche per violazione delle attribuzioni proprie degli enti locali, «indipendentemente dalla prospettazione della violazione della competenza legislativa regionale» (sentenza n. 311 del 2012), «perché la “stretta connessione in particolare [...] in tema di finanza regionale tra le attribuzioni regionali e quelle delle autonomie locali consent(e) di ritenere che la lesione delle competenze locali sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle competenze regionali” (sentenze n. 298 del 2009, n. 169 del 2007, n. 95 del 2007, n. 417 del 2005 e n. 196 del 2004)» (sentenza n. 236 del 2013).

Occorre, altresì, precisare che l'art. 1, comma 435, della l. n. 190 del 2014 (il quale, a decorrere dal 2015, riduce di 1.200 milioni di euro annui la dotazione del Fondo di solidarietà comunale) è stato integrato dall'art. 3, comma 4, del d.l. n. 78 del 2015, il quale ha aggiunto un successivo periodo a quello interessato dal ricorso, indicando il criterio per ripartire la riduzione tra i Comuni delle Regioni a statuto ordinario e delle autonomie speciali insulari. La citata modifica non incide comunque sui termini del ricorso oggetto del presente giudizio.

Infine, va premesso che la ricorrente invoca l'art. 117, secondo comma, Cost. nel lamentare che la riduzione del Fondo di solidarietà comunale costituirebbe disposizione puntuale non transitoria. Appare palese l'incongruenza tra l'evocazione di un parametro che elenca le materie di competenza esclusiva del legislatore statale e lo sviluppo argomentativo del ricorso, evidentemente riferito all'ambito di competenza concorrente di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

Tale incongruenza, tuttavia, «non si configura come errore concettuale bensì quale mero lapsus calami, che non preclude l'identificazione della questione e non pregiudica il diritto di difesa della parte resistente» (sentenza n. 188 del 2014) ed è dunque irrilevante ai fini dell'ammissibilità.

3.– Alla luce di quanto premesso, le questioni proposte dalla ricorrente sono in parte non fondate ed in parte inammissibili.

3.1.– In particolare, la questione promossa nei confronti del comma 435 in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., come in precedenza correttamente identificato, non è fondata.

Detta disposizione esprime un principio generale del «coordinamento della finanza pubblica» (art. 117, terzo comma, Cost.) finalizzato a specificare il ridimensionamento, sotto il profilo macroeconomico, delle risorse di pertinenza delle amministrazioni comunali.

Come è stato già affermato da questa Corte «[a]llo Stato spetta dunque anche determinare l'entità dei trasferimenti erariali e dei fondi che alimentano la finanza comunale e provinciale ed eventualmente anche di ridurli, naturalmente con il vincolo di assicurare a tutti gli enti territoriali, compresi quelli con minore capacità fiscale per abitante, risorse sufficienti a finanziare integralmente le funzioni loro attribuite, come previsto dall'art. 119, quarto comma, Cost.» (sentenza n. 82 del 2015).

3.2.– Sono, altresì, prive di fondamento, per mancato assolvimento dell'onere probatorio, le censure riferite all'art. 118, primo e secondo comma, Cost., che attribuisce ai Comuni le funzioni amministrative, ed all'art. 119, primo, quarto e quinto comma, Cost., in relazione alla pretesa

violazione, sia dell'autonomia finanziaria sia del principio di proporzionalità tra risorse attribuite e funzioni conferite, e al mancato intervento straordinario di sostegno.

Come questa Corte ha più volte affermato con riguardo alle Regioni, e recentemente ribadito con riguardo alle Province, possono aversi riduzioni di risorse senza necessaria violazione dell'autonomia finanziaria dell'ente, purché non tali da rendere inadeguato il finanziamento delle sue funzioni ed eccessivamente difficile il loro svolgimento (sentenze n. 10 del 2016 e n. 188 del 2015).

La Regione Veneto, nel caso in esame, non ha adeguatamente adempiuto all'onere probatorio finalizzato alla dimostrazione «in concreto che l'intervento normativo abbia dato luogo ad una insufficienza complessiva dei mezzi finanziari a disposizione (ex plurimis, sentenze n. 145 del 2008 e n. 29 del 2004)» (sentenza n. 82 del 2015).

Risulta inconferente il richiamo della Regione alla «Relazione sulla gestione finanziaria degli enti territoriali –Esercizio 2013» della Corte dei conti, sezione delle autonomie, adottata con la deliberazione del 29 dicembre 2014, n. 29/SEZAUT/2014/FRG, la quale si riferisce all'esercizio 2013, mentre la riduzione contestata è destinata ad incidere sugli esercizi 2015 e seguenti.

Di qui l'impossibilità di ricavare direttamente dal documento in questione la prova che l'intervento normativo abbia dato luogo ad un'insufficienza complessiva dei mezzi finanziari a disposizione dei Comuni.

Al di là di tale rilievo, peraltro, i passaggi della relazione richiamati nel ricorso non dimostrano affatto un contesto finanziario comunale compromesso a tal punto da essere irrimediabilmente aggravato dalla misura in considerazione.

4.– Le censure rivolte all'art. 1, comma 435, della l. n. 190 del 2014 in riferimento agli artt. 2, 3 e 5 Cost. sono inammissibili.

Con riguardo agli artt. 2 e 5 Cost., la ricorrente si limita a dedurre la violazione «del dovere inderogabile di solidarietà e delle esigenze basilari dell'autonomia e del decentramento (cui la legislazione della Repubblica dovrebbe adeguare i propri principi e metodi)».

Simili censure «non raggiungono la soglia minima di chiarezza e di completezza, cui è subordinata l'ammissibilità delle impugnative in via principale» (sentenza n. 69 del 2016).

Con riferimento all'art. 3 Cost., la Regione non deduce l'irragionevolezza della riduzione – profilo di impugnazione che in altre occasioni questa Corte ha scrutinato favorevolmente a fronte di una sproporzionata diminuzione di risorse a disposizione dell'ente locale (sentenze n. 10 del 2016 e n. 188 del 2015) – ma lamenta la disparità di trattamento riservato ai Comuni rispetto alle amministrazioni centrali dello Stato, che non subirebbero analoghe riduzioni. Poiché la ricorrente non fornisce «alcuna motivazione circa la confrontabilità delle due situazioni» (sentenza n. 69 del 2016), anche detta censura è inammissibile.

5.– Parimenti inammissibile deve essere dichiarata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 459, della legge n. 190 del 2014 in riferimento all'art. 119, primo, quarto e quinto comma, Cost.

La norma innalza (dal dieci al venti per cento) la quota della dotazione del Fondo di solidarietà da distribuire tra i Comuni non in base ai criteri indicati dall'art. 1, comma 380-ter, lettera b), della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2013), ma secondo quello delle capacità fiscali e dei fabbisogni standard (successivamente sostituito dalla «differenza» tra capacità fiscali e fabbisogni standard ad opera dell'art. 3, comma 3, lettera a, del d.l. n. 78 del 2015).

Per effetto delle modifiche apportate all'art. 1, comma 380-quater, della l. n. 228 del 2012 dall'art. 1, comma 17, lettera e), numero 1), della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2016), il descritto innalzamento ha riguardato esclusivamente il 2015, essendo stato ulteriormente aumentato per gli anni successivi.

È evidente come la norma non ponga in essere alcuna riduzione delle risorse a disposizione dei Comuni, ma si limiti soltanto ad incrementare la percentuale delle stesse che deve essere distribuita sulla base di criteri diversi.

Dal momento che la previsione, in sé considerata, non depauperava la finanza comunale, la ricorrente avrebbe dovuto chiarire le ragioni per le quali i criteri che si richiamano alle capacità fiscali ed ai fabbisogni standard sarebbero particolarmente pregiudizievoli per i Comuni veneti rispetto agli stessi enti delle altre Regioni.

Il mancato adempimento di tale obbligo di motivazione, che nei giudizi in via principale si pone in termini particolarmente stringenti (ex plurimis, sentenza n. 64 del 2016), determina l'inammissibilità della questione.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe;

1) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 435, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015), promossa, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, 118, primo e secondo comma, e 119, primo, quarto e quinto comma, della Costituzione, dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 435, della l. n. 190 del 2014, promossa, in riferimento agli artt. 2, 3 e 5 Cost., dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 459, della l. n. 190 del 2014, promossa, in riferimento all'art. 119, primo, quarto e quinto comma, Cost., dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 maggio 2016.

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

Depositata in Cancelleria il 23 giugno 2016.

Sentenza: 31 maggio 2016, n. 154

Materia: procedimento amministrativo

Parametri invocati: Articoli 117, comma secondo, lettere m) ed s), e comma terzo, 118, comma primo, 97 Cost;

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: articoli 27, 28, 29, 30, 47, comma 4, della Legge della Regione Basilicata 27 gennaio 2015, n. 4.

Esito: 1) Illegittimità costituzionale dell'art. 29 della legge della Regione Basilicata 27 gennaio 2015, n. 4 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2015), nella parte in cui stabilisce il termine di novanta giorni per il rilascio o il diniego dell'intesa da parte della Regione e quello di sessanta giorni per l'acquisizione del parere degli enti locali, limitatamente alle intese in materia di energia;

2) Illegittimità costituzionale dell'art. 47, comma 4, della legge reg. Basilicata n. 4 del 2015, limitatamente alle parole «il Piano regionale di gestione dei rifiuti dovrà prevedere, tra gli obiettivi prioritari, la progressiva eliminazione della presenza di inceneritori sul territorio della regione Basilicata e la contestuale adozione di soluzioni tecnologiche e gestionali destinate esclusivamente alla riduzione, riciclo, recupero e valorizzazione dei rifiuti.

A tal fine il Piano regionale di gestione dei rifiuti dovrà definire modalità e tempi di dismissione degli impianti di incenerimento esistenti.»;

3) Non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 27, 28 e 30, della L. r. Basilicata n. 4 del 2015, promosse, in riferimento agli artt. 97, secondo comma, 117, secondo comma, lettera m), e terzo comma, e 118, primo comma, Cost.,

Estensore nota: Enrico Righi

Sintesi:

Le norme della Regione Basilicata impugnate dal Presidente del Consiglio dei ministri disciplinano taluni aspetti del procedimento amministrativo con riguardo all'ipotesi di consultazione delle comunità locali nei casi in cui la stessa amministrazione regionale sia chiamata ad esprimere o negare la propria intesa.

È interessante il ragionamento seguito dalla Corte.

Il Governo dubita della legittimità costituzionale del complesso delle disposizioni dedicate al tema dell'intesa (dall'articolo 27 all'articolo 30 della l.r. Basilicata n. 4/2015), poiché avendo portata generale, si applicherebbero anche ai procedimenti in materia di "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", di competenza concorrente, nella quale spetta allo Stato fissare la disciplina delle forme collaborative tra enti, inclusa l'intesa.

Ora, siccome l'articolo 30 esclude dall'ambito di applicazione delle norme impugnate solo i procedimenti in materia di sanità e protezione civile, anche la Corte condivide l'assunto per il quale le norme si applicano anche alla materia del trasporto nazionale dell'energia.

Aniché però dichiarare illegittimo l'articolo 30 nella parte in cui non esclude dall'ambito di applicazione della disciplina anche i procedimenti in materia di energia a livello nazionale, la Corte segue un altro percorso.

Stante l'articolo 30 immutato, quindi non esclusa l'energia, rileva come l'articolo 29 (che stabilisce i termini per il rilascio dell'intesa) confligga con lo norme interposte di cui al t.u. sulle espropriazioni (DPR 327/2001), che all'art. 52 *quinquies*, stabilisce differenti termini per il

raggiungimento dell'intesa in merito all'espropriazione di aree destinate alla realizzazione di impianti energetici. È in questa parte, quella che si riferisce ai procedimenti in materia di energia a livello nazionale, che la Corte dichiara illegittimo l'articolo 29, non intervenendo invece in merito all'articolo 30.

Nella seconda parte della sentenza in commento, la Corte si trova ad affrontare una singolare norma, fra il programmatico ed il precettivo, del seguente tenore: "*il Piano regionale di gestione dei rifiuti dovrà prevedere, tra gli obiettivi prioritari, la progressiva eliminazione della presenza di inceneritori sul territorio della Regione Basilicata...*" (articolo 47, comma 4, l.r. Basilicata 4/2015).

Ad avviso dei giudici costituzionali, tale disposizione contrasta con l'articolo 35 del d.l. 133/2014, che qualifica gli inceneritori come infrastrutture e insediamenti strategici di interesse nazionale.

Il decreto 133/2014 viene considerato per giurisprudenza costante norma di applicazione a livello di legge ordinaria dell'articolo 117, comma secondo, lettera s), della Costituzione. Si tratta della nota competenza esclusiva dello Stato in materia di ambiente ed ecosistema, alla quale, sempre per giurisprudenza costante, va riferita la legislazione in tema di rifiuti.

Per questi motivi, l'articolo 47, comma 4, viene dichiarato parzialmente illegittimo sul piano costituzionale.

Le altre censure di legittimità costituzionale vengono respinte o dichiarate assorbite.

Energia (Disciplina del procedimento di codecisione per il rilascio, ovvero il diniego, dell'atto di intesa da parte della Regione) - Rifiuti (Piano regionale di gestione dei rifiuti - Progressiva dismissione degli inceneritori presenti sul territorio regionale - Definizione di tempi e modalita'). - Legge della Regione Basilicata 27 gennaio 2015, n. 4 (Collegato alla legge di stabilita' regionale 2015), artt. 27, 28, 29, 30 e 47, comma 4. - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.26 del 29-6-2016)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 27, 28, 29, 30 e 47, comma 4, della legge della Regione Basilicata 27 gennaio 2015, n. 4 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2015), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 1°-3 aprile 2015, depositato in cancelleria il 10 aprile 2015 ed iscritto al n. 49 del registro ricorsi 2015.

Visto l'atto di costituzione della Regione Basilicata;

udito nell'udienza pubblica del 31 maggio 2016 il Giudice relatore Giuliano Amato;

uditi l'avvocato dello Stato Wally Ferrante per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Beniamino Caravita di Toritto per la Regione Basilicata.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita in primo luogo della legittimità costituzionale degli artt. 27, 28, 29 e 30 della legge della Regione Basilicata 27 gennaio 2015, n. 4 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2015), in riferimento agli artt. 97, secondo comma, 117, secondo comma, lettera m), e terzo comma, e 118, primo comma, della Costituzione.

Le disposizioni impugnate disciplinano le modalità di consultazione delle comunità locali nei procedimenti in cui la Regione è chiamata ad esprimere o a negare la propria intesa.

In particolare, esse indicano le finalità dell'intervento normativo (art. 27); definiscono l'atto di intesa o di diniego della stessa (art. 28); regolano il procedimento per il rilascio dell'intesa o per il suo diniego, stabilendo che la Regione debba concluderlo nel termine di novanta giorni dalla richiesta dell'intesa e che, entro sessanta giorni, debba ottenere il parere degli enti locali (art. 29); escludono, infine, alcuni procedimenti dall'ambito di applicazione della legge (art. 30).

2.– Secondo la difesa statale, tali norme avrebbero una portata generale e si applicherebbero anche alle opere energetiche soggette ad intesa regionale.

Esse, pertanto, violerebbero gli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., in quanto sarebbero in contrasto con principi fondamentali nella materia di potestà concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» ed avocherebbero alla Regione funzioni amministrative riservate allo Stato.

Sarebbe inoltre violato l'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., per la previsione di un meccanismo alternativo di composizione degli interessi confliggenti nelle ipotesi di diniego dell'intesa, in contrasto con l'art. 14-quater, comma 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), che sarebbe norma afferente ai livelli essenziali delle prestazioni.

Viene infine denunciata la violazione del principio del buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97, secondo comma, Cost., in conseguenza dell'introduzione di ulteriori oneri procedurali.

3.– La questione è fondata nei termini di seguito precisati.

Nell'escludere dall'ambito di applicazione della legge regionale n. 4 del 2015 solo i procedimenti relativi alle intese in materia di sanità e protezione civile, l'art. 30 conferma implicitamente che le disposizioni impugnate si applicano alle intese in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

In tal modo, però, l'impugnato art. 29 interferisce, in questo specifico ambito, con le norme interposte invocate nel presente giudizio, ed in particolare con l'art. 52-quinquies del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità), che questa Corte ha già qualificato come principio fondamentale della materia (sentenza n. 182 del 2013).

Infatti, il termine di sessanta giorni previsto dalla norma regionale, ai fini dell'acquisizione del parere degli enti locali per il rilascio o il diniego dell'intesa, è in contrasto con il diverso termine di trenta giorni richiesto dall'art. 52-quinquies, comma 5; né, d'altra parte, ha rilievo che non sia lamentata la violazione di un termine statale per il rilascio o il diniego dell'intesa da parte della Regione.

Quel che è certo, infatti, è che il termine di nove o sei mesi di cui all'art. 52-quinquies, comma 2, riguarda non la procedura dell'intesa, ma la conclusione del procedimento per l'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio degli impianti di energia.

Come ribadito di recente da questa Corte «La disciplina normativa di tutte le forme collaborative e dell'intesa stessa spetta al legislatore statale anche quando “la legge nazionale si debba limitare ai principi fondamentali, con riferimento all'energia (sentenza n. 331 del 2010)» (sentenza n. 131 del 2016).

L'art. 29, invece, nel fissare il termine di sessanta giorni per l'acquisizione del parere degli enti locali, diverso da quello di cui al richiamato art. 52-quinquies, comma 5, e nel fissare, altresì, il termine per il rilascio o il diniego dell'intesa che è di esclusiva competenza dello Stato, determina unilateralmente le forme e i modi della collaborazione, violando i principi fondamentali della materia.

Esso, pertanto, va dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui stabilisce il termine di novanta giorni per il rilascio o il diniego dell'intesa da parte della Regione e quello di

sessanta giorni per l'acquisizione del parere degli enti locali, limitatamente alle intese in materia di energia.

Restano assorbiti gli altri profili di censura.

4.– Quanto al residuo contenuto normativo dell'art. 29 ed agli artt. 27, 28 e 30, che la Regione, ai soli fini della formazione della sua stessa volontà in vista dell'intesa che deve dare allo Stato, promuova il coinvolgimento delle comunità locali, rientra nella competenza della stessa Regione e non interferisce con la disciplina statale.

È pertanto non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 27, 28 e 30, promossa in riferimento agli artt. 97, secondo comma, 117, secondo comma, lettera m), e terzo comma, e 118, primo comma, Cost..

5.– Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita, inoltre, della legittimità costituzionale dell'art. 47, comma 4, della legge reg. Basilicata n. 4 del 2015, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

La disposizione impugnata stabilisce, fra l'altro, che «il Piano regionale di gestione dei rifiuti dovrà prevedere, tra gli obiettivi prioritari, la progressiva eliminazione della presenza di inceneritori sul territorio della regione Basilicata».

Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, essa sarebbe in contrasto con l'art. 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, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, che prevede un sistema integrato dei rifiuti urbani a livello nazionale.

6.– Anche tale questione è fondata nei termini di seguito precisati.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, la disciplina della gestione dei rifiuti rientra nella materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» riservata, in base all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., alla competenza esclusiva dello Stato (ex multis, sentenze n. 54 del 2012, n. 244 e n. 33 del 2011, n. 331 e n. 278 del 2010, n. 61 e n. 10 del 2009).

In questa materia la Regione «non può introdurre “limitazioni alla localizzazione”, ben può somministrare “criteri di localizzazione” [...] purché ciò non determini l'impossibilità di una localizzazione alternativa (sentenza n. 278 del 2010) [...]; pertanto, alla Regione non può essere consentito, anche nelle more della definizione dei criteri statali, di porre limiti assoluti di edificabilità degli impianti (sentenza n. 192 del 2011)» (sentenza n. 285 del 2013).

È bensì vero che la disposizione impugnata nel presente giudizio non pone un divieto immediato di localizzazione di tali impianti.

Essa, tuttavia, oltre ad enunciare il proposito di eliminare gli inceneritori dal territorio della Regione, specifica che il Piano regionale dovrà definirne modalità e tempi di dismissione.

Così facendo, l'art. 47, comma 4, si pone in contrasto con la legislazione statale in materia.

L'art. 35 del d.l. n. 133 del 2014, infatti, qualifica gli impianti di incenerimento come «infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale» (comma 1).

Con riguardo alla medesima attribuzione di «carattere di interesse strategico», ancorché riferita alle infrastrutture energetiche di cui all'art. 37, comma 1, del medesimo decreto-legge (i gasdotti di importazione di gas dall'estero, i terminali di rigassificazione di GNL, gli stoccaggi di gas naturale e le infrastrutture della rete nazionale di trasporto del gas naturale), questa Corte ha affermato che essa è «da ritenere espressione normativa di un indirizzo volto a fornire impulso e rilievo allo sviluppo energetico nazionale» (sentenza n. 110 del 2016).

Ne consegue che l'art. 47, comma 4, deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo limitatamente alle parole «il Piano regionale di gestione dei rifiuti dovrà prevedere, tra gli obiettivi prioritari, la progressiva eliminazione della presenza di inceneritori sul territorio della regione Basilicata e la contestuale adozione di soluzioni tecnologiche e gestionali destinate esclusivamente

alla riduzione, riciclo, recupero e valorizzazione dei rifiuti. A tal fine il Piano regionale di gestione dei rifiuti dovrà definire modalità e tempi di dismissione degli impianti di incenerimento esistenti.».

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 29 della legge della Regione Basilicata 27 gennaio 2015, n. 4 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2015), nella parte in cui stabilisce il termine di novanta giorni per il rilascio o il diniego dell'intesa da parte della Regione e quello di sessanta giorni per l'acquisizione del parere degli enti locali, limitatamente alle intese in materia di energia;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 47, comma 4, della legge reg. Basilicata n. 4 del 2015 limitatamente alle parole «il Piano regionale di gestione dei rifiuti dovrà prevedere, tra gli obiettivi prioritari, la progressiva eliminazione della presenza di inceneritori sul territorio della regione Basilicata e la contestuale adozione di soluzioni tecnologiche e gestionali destinate esclusivamente alla riduzione, riciclo, recupero e valorizzazione dei rifiuti.

A tal fine il Piano regionale di gestione dei rifiuti dovrà definire modalità e tempi di dismissione degli impianti di incenerimento esistenti.»;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 27, 28 e 30, della legge reg. Basilicata n. 4 del 2015, promosse, in riferimento agli artt. 97, secondo comma, 117, secondo comma, lettera m), e terzo comma, e 118, primo 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 31 maggio 2016.

Paolo GROSSI, Presidente
Giuliano AMATO, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 24 giugno 2016.

Sentenza: 3 maggio 2016, n. 155

Materia: bilancio e finanza pubblica

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Parametri invocati: articoli 3, 97, 117, 118, 119 e del principio di leale collaborazione di cui all'articolo 120 della Costituzione

Ricorrente: Regione Campania, Regione Puglia, Regione Sicilia

Oggetto: articolo 1, commi 122, 123, 124, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015).

Esito: infondatezza della questione

Estensore nota: Caterina Orione

Sintesi:

Le disposizioni impugnate dispongono: il comma 122, provvede alla copertura finanziaria degli incentivi per le assunzioni di lavoratori a tempo indeterminato, di cui ai precedenti commi 118 e 121 dell'articolo 1, attraverso la riprogrammazione delle risorse del Fondo di rotazione per le politiche comunitarie, originariamente destinate agli interventi del Piano di azione coesione, che risultino non ancora impegnate alla data del 30 settembre 2014; il comma 123 prevede che il Gruppo di azione coesione individui le specifiche linee di intervento oggetto di tale riprogrammazione; il comma 124, destina le risorse di cui al comma 122 al bilancio dello Stato.

La ricorrente Regione Campania ritiene il comma 122 di per se stesso lesivo di quanto previsto dall'articolo 119 Costituzione, in quanto sostanzialmente la riduzione delle risorse finanziarie ivi previste non potrà che incidere sul riparto ed in percentuale delle risorse a suo tempo assegnate.

Per ciò che attiene al ricorso della Regione Puglia avverso la medesima disposizione, viene dichiarata cessata la materia del contendere, in quanto, nelle more del giudizio la disposizione impugnata non ha trovato applicazione, ed una modifica successiva, nel 2015, della norma impugnata (alla data del 30 settembre 2014- alla data di entrata in vigore della presente legge) ha soddisfatto le pretese avanzate dalla suddetta ricorrente.

La Regione Sicilia ha impugnato i commi 122, 123, 124, lamentando la violazione degli articoli 3, 97 della Costituzione, in riferimento alla potestà amministrativa regionale sancita dallo statuto di essa nelle materie in cui ad essa spetta la potestà legislativa esclusiva e concorrente, nonché la violazione degli artt. 81, sesto comma, e 119, primo e sesto comma, Cost., anche in riferimento all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

Viene avanzata, per il comma 123, anche la violazione dell'articolo 120 della Costituzione per violazione del principio di leale collaborazione.

Anche questa censura viene respinta, poiché la procedura pattizia, riservata alle regioni ad autonomia speciale in forza dell'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione) proprio in quanto non rispondente ad una finalità costituzionalmente vincolata, può essere derogato in casi particolari dal legislatore statale (ex multis sentenza 46/2015)

La Corte dichiara la questione infondata, a conferma della propria giurisprudenza in tema (sentenze 16/2010, 207/2011 e 196/2015), affermando che non può riconoscersi un valore costituzionale al criterio percentuale che le regioni lamentano disatteso, poiché leggi ordinarie

successive possono legittimamente modificarlo, ripartendo diversamente le risorse, in quanto si tratta di risorse non ancora utilizzate in un arco di tempo non breve, quindi non impegnate e programmate da poter dar conseguentemente vita a rapporti consolidati, e quindi per ragioni di finanza pubblica ed il conseguimento di obiettivi di rilevanza strategica nazionale, queste possono trovare altra destinazione nel bilancio dello Stato.

Bilancio e contabilità pubblica - Incentivi a nuove assunzioni a tempo indeterminato - Copertura finanziaria attraverso la riprogrammazione delle risorse del Fondo di rotazione per le politiche comunitarie non ancora impegnate al 30 settembre 2014 - Individuazione delle linee di intervento oggetto di riprogrammazione - Acquisizione all'Erario delle relative risorse. - Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015), art. 1, commi 122, 123 e 124. - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.26 del 29-6-2016)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 122, 123 e 124, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015), promossi dalla Regione Campania, dalla Regione Puglia e dalla Regione siciliana, con ricorsi notificati il 27 febbraio-4 marzo 2015, il 27 febbraio-5 marzo 2015 e il 27 febbraio 2015, depositati in cancelleria il 4 e il 6 marzo 2015 e rispettivamente iscritti ai nn. 32, 37 e 41 del registro ricorsi 2015.

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

udito nell'udienza pubblica del 3 maggio 2016 il Giudice relatore Giuliano Amato;

uditi gli avvocati Beatrice Fiandaca per la Regione siciliana, Beniamino Caravita di Toritto per la Regione Campania, Marcello Cecchetti per la Regione Puglia e l'avvocato dello Stato Stefano Varone per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– La Regione Campania (reg. ric. n. 32 del 2015), la Regione Puglia (reg. ric. n. 37 del 2015) e la Regione siciliana (reg. ric. n. 41 del 2015) hanno promosso questioni di legittimità costituzionale di numerose disposizioni della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015).

L'esame di questa Corte è qui limitato alle questioni relative ai commi 122, 123 e 124 dell'art. 1 di detta legge, restando riservata a separate pronunce la decisione sulle altre questioni promosse dalle ricorrenti.

In particolare, l'art. 1 è impugnato, con riguardo al comma 122, dalla Regione Campania, dalla Regione Puglia e dalla Regione siciliana; con riguardo ai commi 123 e 124, dalla sola Regione siciliana.

L'art. 1, comma 122, provvede alla copertura finanziaria degli incentivi per le assunzioni di lavoratori a tempo indeterminato, di cui ai precedenti commi 118 e 121, attraverso la

riprogrammazione delle risorse del Fondo di rotazione per le politiche comunitarie, originariamente destinate agli interventi del Piano di azione coesione, che risultino non ancora impegnate alla data del 30 settembre 2014.

Il successivo comma 123 prevede che il Gruppo di azione coesione individui le specifiche linee di intervento oggetto di tale riprogrammazione; il comma 124, infine, destina le risorse di cui al comma 122 al bilancio dello Stato.

2.– In considerazione della parziale identità delle norme denunciate e delle censure proposte, i tre giudizi, come sopra delimitati, devono essere riuniti per essere trattati congiuntamente e decisi con un'unica pronuncia.

3.– La Regione Campania lamenta che l'impugnato art. 1, comma 122, violerebbe l'art. 119, quinto comma, Cost., a causa della riduzione del complesso delle risorse esclusivamente destinate a sostenere interventi per lo sviluppo delle aree sottoutilizzate.

In particolare, secondo la Regione, tale disposizione non consentirebbe che le risorse destinate al finanziamento degli incentivi per le assunzioni a tempo indeterminato siano indirizzate a favore dei medesimi territori sottoutilizzati, e con la medesima percentuale di riparto prevista per il Fondo per lo sviluppo e la coesione (80 per cento per le aree del Mezzogiorno e 20 per cento per le aree del Centro-Nord).

4.– La questione non è fondata.

Questa Corte, in riferimento ad analoga censura mossa dalla medesima ricorrente, ha già chiarito che «Quel criterio percentuale [...] non ha alcun valore costituzionale, neppure indiretto.

Ne deriva che leggi ordinarie successive ben possono modificare le disposizioni che disciplinano la destinazione del Fondo, anche ripartendone diversamente le risorse, ovvero non applicando alcuna percentuale di riparto, come peraltro lo stesso decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88 (Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42) lascia intendere, allorché stabilisce che “La programmazione degli interventi finanziati a carico del Fondo di cui al presente articolo è realizzata tenendo conto della programmazione degli interventi di carattere ordinario” (art. 4, comma 3, ultimo periodo)» (sentenza n. 196 del 2015).

Alla medesima conclusione non può che pervenirsi con riguardo alla destinazione delle risorse del Fondo di rotazione, trattandosi «di risorse statali, non ancora utilizzate, che, sulla base di una rinnovata valutazione delle esigenze di finanza pubblica, ricevono nel bilancio dello Stato una nuova destinazione ritenuta più consona in rapporto al mutato quadro di politica economica» (sentenza n. 207 del 2011).

5.– Con riguardo alla questione proposta dalla Regione Puglia nei confronti dell'art. 1, comma 122, della legge n. 190 del 2014, deve essere dichiarata la cessazione della materia del contendere.

La disposizione, nella formulazione originaria, prevedeva la riprogrammazione delle risorse del Fondo di rotazione che risultavano non impegnate alla data del 30 settembre 2014.

L'art. 7, comma 9-sexies, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio.

Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2015, n. 125, ha modificato la norma impugnata sostituendo le parole «alla data del 30 settembre 2014» con le parole «alla data di entrata in vigore della presente legge».

Come attestato dalla stessa ricorrente nella memoria depositata in prossimità dell'udienza, il comma 122, nella sua versione originaria, non ha avuto applicazione nei suoi confronti nel periodo compreso tra l'entrata in vigore e la modificazione ad opera del richiamato art. 7, comma 9-sexies; inoltre, la modifica sopravvenuta è completamente soddisfattiva delle pretese della ricorrente.

La Regione Puglia con il ricorso aveva formulato anche istanza di sospensione cautelare dell'art. 1, comma 122, della legge n. 190 del 2014. L'istanza, però, è assorbita dalla decisione che precede.

6.– La Regione siciliana ha impugnato l'art. 1, commi 122, 123 e 124, deducendo la violazione degli artt. 3 e 97, primo e secondo comma, Cost., per la limitazione che ne deriverebbe alla potestà amministrativa regionale, sancita dall'art. 20 dello statuto della Regione siciliana (approvato con il regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2), segnatamente negli ambiti attribuiti nelle materie di cui agli artt. 14, lettere d), g), m), o), r), e 17, lettere a), d), f) ed h) del medesimo statuto; nonché la violazione degli artt. 81, sesto comma, e 119, primo e sesto comma, Cost., anche in riferimento all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), per gli effetti dell'applicazione dei commi censurati.

L'art. 1, comma 123, viene, altresì, impugnato per la violazione dell'art. 120 Cost., in quanto la procedura per il trasferimento dei fondi destinati agli interventi del Piano di azione coesione non prevede il coinvolgimento della Regione.

7.– In via preliminare, deve essere valutata l'eccezione, sollevata dalla difesa statale, di inammissibilità delle censure promosse nei confronti dei suindicati commi, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., in quanto la Regione non avrebbe dimostrato in che modo tale lesione ridondi nella violazione delle proprie competenze statutarie.

7.1.– L'eccezione non è fondata.

Sulla base dei precedenti di questa Corte, il modo in cui la ricorrente ha argomentato la ridondanza dei vizi lamentati sulle sue competenze statutarie può essere ritenuto sufficiente (sentenza n. 250 del 2015). Infatti, osserva che «l'art. 20 [dello statuto], attribuisce alla Regione la piena potestà amministrativa nelle stesse materie in cui ad essa spetta la potestà legislativa, esclusiva e concorrente, ai sensi degli artt. 14 e 17 (principio del parallelismo)» e che «gli interventi che le norme che s'impugnano impediscono alla Regione di portare avanti afferiscono tutti a materie elencate dai suddetti articoli, alle lettere come sopra riportate».

8.– Va invece dichiarata l'inammissibilità delle censure relative alla violazione degli artt. 81, sesto comma, e 119, primo e sesto comma, Cost., anche in riferimento all'art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001.

La ricorrente, infatti, si è limitata a lamentare la violazione degli evocati parametri costituzionali da parte delle disposizioni impugnate «per gli effetti che la loro applicazione determina».

L'assertività della censura, secondo la giurisprudenza di questa Corte (ex multis, sentenze n. 184 del 2012; n. 185, n. 129, n. 114 e n. 68 del 2011; n. 278 e n. 45 del 2010), implica l'inammissibilità del ricorso in parte qua.

9.– Sempre in via preliminare, occorre anche qui rilevare che l'art. 1, comma 122, è stato modificato dall'art. 7, comma 9-sexies, del d.l. n. 78 del 2015, come convertito, che ha sostituito le parole «alla data del 30 settembre 2014», con le parole «alla data di entrata in vigore della presente legge».

9.1.– La sopravvenuta modifica normativa elimina l'effetto retroattivo della disposizione impugnata. Al fine di ottenere una pronuncia sul merito della questione, la Regione siciliana «ben [avrebbe] potuto indicare a questa Corte, se fossero esistiti, i casi nei quali la norma aveva trovato applicazione.

Il non averlo fatto, in presenza di una condizione negativa, quale è la mancata applicazione della norma impugnata [...], e in difetto di elementi probatori in senso contrario, non può non

implicare una pronuncia di cessazione della materia del contendere» (sentenza n. 142 del 2016), limitatamente alla censura relativa alla fissazione della data del 30 settembre 2014.

10.– Nel merito, la residua questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, commi 122, 123 e 124, per violazione degli artt. 3 e 97, primo e secondo comma, Cost., non è fondata.

10.1.– A questo proposito, da un lato l’Avvocatura generale dello Stato ha esplicitamente dichiarato che è caduto l’argomento della Regione a sostegno della illegittimità costituzionale del termine; dall’altro, la Regione stessa, come si è visto, non ha attestato che il termine originario ha avuto medio tempore applicazione.

Ciò porta a concludere che la prevista riduzione del fondo statale ha ad oggetto risorse «non impegnate».

Al riguardo, questa Corte ha affermato che «non può considerarsi costituzionalmente illegittima la norma legislativa statale che, incidendo su somme iscritte in fondi statali, provveda ad una diversa utilizzazione di risorse “non impegnate o programmate” in un periodo determinato, “disponendo la nuova programmazione di esse per il conseguimento degli obiettivi di rilevanza strategica nazionale” (sentenza n. 16 del 2010)» (sentenza n. 207 del 2011).

D’altra parte, poiché si tratta di risorse del bilancio dello Stato «non ancora impegnate», neanche «è sostenibile che esse abbiano dato vita a rapporti già consolidati, mentre proprio la mancanza di concreti atti di impegno, in presenza di risorse assegnate ma non utilizzate in un arco di tempo circoscritto, non breve, giustifica che l’intervento sia stato effettuato proprio su quelle risorse».

Le risorse del Fondo di rotazione, pertanto, sono «somme ancora legittimamente programmabili dallo Stato e, soprattutto, non suscettibili di essere utilizzate dalle Regioni» (sentenza n. 207 del 2011).

10.2.– Non può essere accolta neppure la censura secondo la quale il legislatore statale, con le disposizioni impugnate, avrebbe disatteso il principio di territorialità, sancito nell’Accordo sottoscritto il 3 novembre 2011 tra il Governo e i Presidenti delle otto Regioni meridionali.

In proposito, vanno ribaditi i principi già affermati da questa Corte nella citata sentenza n. 196 del 2015, laddove si precisa che «Quel criterio percentuale [...] non ha alcun valore costituzionale, neppure indiretto.

Ne deriva che leggi ordinarie successive ben possono modificare le disposizioni che disciplinano la destinazione del Fondo, anche ripartendone diversamente le risorse, ovvero non applicando alcuna percentuale di riparto [...]».

11.– Del pari non fondata, infine, è la questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 123, promossa in riferimento all’art. 120 Cost., per la violazione del principio di leale collaborazione

È bensì vero, infatti, che rispetto alle Regioni ad autonomia speciale «merita di essere privilegiata la via dell’accordo (sentenza n. 353 del 2004), con la quale si esprime un principio generale, desumibile anche dall’art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, recante “Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione” [...]» (sentenza n. 46 del 2015; n. 193 e n. 118 del 2012).

Tale procedura pattizia, infatti, «è ormai diventata parte integrante della dimensione costituzionale dello Stato riguardo ai rapporti finanziari con le autonomie speciali» (sentenza n. 155 del 2015).

È anche vero, tuttavia, che il principio pattizio, proprio in quanto non rispondente ad una finalità costituzionalmente vincolata, può essere derogato in casi particolari dal legislatore statale (sentenze n. 46 del 2015, n. 23 del 2014 e n. 193 del 2012).

Nel caso in esame, non vi è alcun contrasto con l’art. 120 Cost., «posta l’evidente sussistenza della competenza statale a disciplinare il fondo nei termini suddetti, che non incide su

alcuna competenza della Regione e rende pertanto inapplicabile, nella specie, l'invocato principio di leale collaborazione (sentenza n. 297 del 2012)» (sentenze n. 196 del 2015 e n. 273 del 2013).

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse con i ricorsi indicati in epigrafe;

riuniti i giudizi,

1) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 122, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015), promossa, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 11, 117, primo comma, e 119, primo comma, della Costituzione, dalla Regione Puglia, con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 122, 123 e 124, della legge n. 190 del 2014, promosse, in riferimento agli artt. 81, sesto comma, e 119, primo e sesto comma, anche in relazione all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), dalla Regione siciliana, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 122, della legge n. 190 del 2014, promossa, in riferimento all'art. 119, quinto comma, Cost., dalla Regione Campania, con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 122, 123 e 124, della legge n. 190 del 2014, promosse, in riferimento agli artt. 3 e 97, primo e secondo comma, Cost., dalla Regione siciliana, con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 123, della legge n. 190 del 2014, promossa, in riferimento all'art. 120 Cost., dalla Regione siciliana, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 maggio 2016.

Paolo GROSSI, Presidente
Giuliano AMATO, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 24 giugno 2016.

Sentenza: 31 maggio 2016, n. 156

Materia: energia

Parametri invocati: Cost. art. 117 comma terzo e principio di leale collaborazione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Presidente del consiglio dei ministri

Oggetto: dell'art. 1, commi 1 e 2, della legge della Regione Toscana 16 febbraio 2015, n. 17 (Disposizioni urgenti in materia di geotermia)

Esito: non fondatezza delle questioni proposte

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 2, della legge della Regione Toscana 16 febbraio 2015, n. 17 (Disposizioni urgenti in materia di geotermia), nella parte in cui prevede la sospensione dei procedimenti per il rilascio dei permessi di ricerca geotermica e delle relative proroghe, nonché degli atti di assenso per la realizzazione dei pozzi esplorativi e degli atti ad essi preordinati relativi all'alta e alla media entalpia, fino all'intervenuta determinazione del numero massimo di pozzi esplorativi assentibili e dei relativi criteri di distribuzione territoriale, e comunque non oltre sei mesi dall'entrata in vigore della legge regionale medesima.

Si lamenta la violazione dell'art. 117, terzo comma della Costituzione, e del principio di leale collaborazione. La disciplina introdotta dal legislatore regionale si porrebbe in contrasto con il termine massimo di novanta giorni fissato, per la conclusione del procedimento di autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, dall'art. 12, comma 4, del d.lgs. n. 387 del 2003; disposizione, questa, recante un principio fondamentale della materia, di competenza legislativa concorrente, della "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia".

La Corte perviene alla dichiarazione di infondatezza di tale questione osservando che la disposizione invocata dal ricorrente a parametro interposto, stante il suo inequivoco tenore letterale, regola il procedimento di autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, ivi comprese le risorse geotermiche, non già il diverso procedimento volto al rilascio del permesso di ricerca di quest'ultime, cui si applica il più lungo (e non invocato) termine di duecentoquaranta giorni fissato dall'art. 9, comma 1, del d.p.r. 18 aprile 1994, n. 485 (Regolamento recante la disciplina dei procedimenti di rilascio di permesso di ricerca e concessione di coltivazione delle risorse geotermiche di interesse nazionale).

Con la seconda censura si lamenta che, laddove si ritenga che la sospensione (seppur temporanea) degli atti di assenso si riferisca anche "al rilascio dell'intesa regionale" di cui all'art. 3, comma 2 bis, del d.lgs. n. 22 del 2010, prevista per i permessi di ricerca per impianti pilota, le norme censurate violerebbero sotto altro profilo l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione ai principi statali dettati nella materia concorrente della "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", nonché il principio di leale collaborazione, perché determinerebbero l'automatica (seppur temporanea) inibizione dell'intesa medesima.

La censura viene dichiarata non è fondata per erroneità del presupposto interpretativo.

Il comma 2 dell'art. 1 impugnato, in effetti, nel disporre che "sono sospesi i procedimenti per il rilascio dei permessi di ricerca e delle relative proroghe, degli atti di assenso per la

realizzazione di pozzi esplorativi, nonché degli atti ad essi preordinati relativi all'alta ed alla media entalpia", potrebbe prestarsi all'interpretazione temuta dal Presidente del Consiglio dei ministri e quindi intendersi riferito anche agli atti di assenso regionali relativi agli impianti pilota di competenza statale.

Il preambolo della stessa legge regionale impugnata e gli artt. 15 e 16 del d.p.r. 27 maggio 1991, n. 395 (Approvazione del regolamento di attuazione della legge 9 dicembre 1986, n. 896, recante disciplina della ricerca e della coltivazione delle risorse geotermiche) rendono tuttavia evidente che il riferimento della disposizione impugnata agli atti di assenso per pozzi esplorativi e agli atti preordinati va letto come richiamo, non già agli atti di assenso necessari per la realizzazione degli impianti pilota di competenza statale, ma a quelli che devono essere richiesti dai titolari dei permessi di ricerca di competenza regionale.

Energia - Costruzione ed esercizio di impianti geotermici - Sospensione delle procedure di autorizzazione fino alla determinazione da parte della Giunta regionale del numero massimo dei pozzi esplorativi da assentire e dei criteri per la loro distribuzione sul territorio, e comunque per non oltre sei mesi dall'entrata in vigore della legge censurata. - Legge della Regione Toscana 16 febbraio 2015, n. 17 (Disposizioni urgenti in materia di geotermia), art. 1, commi 1 e 2 - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.27 del 6-7-2016)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 2, della legge della Regione Toscana 16 febbraio 2015, n. 17 (Disposizioni urgenti in materia di geotermia), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 23 aprile 2015, depositato in cancelleria il 30 aprile 2015 ed iscritto al n. 50 del registro ricorsi 2015.

Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;

udito nell'udienza pubblica del 31 maggio 2016 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi l'avvocato dello Stato Angelo Venturini per il Presidente del Consiglio dei ministri e Marcello Cecchetti per la Regione Toscana.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 2, della legge della Regione Toscana 16 febbraio 2015, n. 17 (Disposizioni urgenti in materia di geotermia), nella parte in cui prevede la sospensione dei procedimenti per il rilascio dei permessi di ricerca geotermica e delle relative proroghe, nonché degli atti di assenso per la realizzazione dei pozzi esplorativi e degli atti ad essi preordinati relativi all'alta e alla media entalpia, fino all'intervenuta determinazione del numero massimo di pozzi esplorativi assentibili e dei relativi criteri di distribuzione territoriale, e comunque non oltre sei mesi dall'entrata in vigore della legge regionale medesima.

Lamenta il ricorrente che le norme impuginate violino l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, perché si pongono in contrasto con il termine massimo di novanta giorni fissato, per la conclusione del procedimento di autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio degli impianti

di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, dall'art. 12, comma 4, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità), disposizione, questa, recante un principio fondamentale nella materia, a riparto concorrente, della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, poi – laddove si ritenga che la sospensione (seppur temporanea) degli atti di assenso si riferisca anche «al rilascio dell'intesa regionale» di cui all'art. 3, comma 2-bis, del decreto legislativo 11 febbraio 2010, n. 22 (Riassetto della normativa in materia di ricerca e coltivazione delle risorse geotermiche, a norma dell'articolo 27, comma 28, della legge 23 luglio 2009, n. 99), prevista per i permessi di ricerca per impianti pilota – le norme censurate violerebbero sotto altro profilo l'art. 117, terzo comma, Cost., «per invasione della competenza statale di principio» nella materia della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», nonché il principio di leale collaborazione, perché determinerebbero l'automatica (seppur temporanea) inibizione dell'intesa medesima.

Infine, le norme censurate, incidendo negativamente, anche se a tempo, sulla produzione di energia da fonti rinnovabili, violerebbero l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli obblighi internazionali e comunitari rispettivamente fissati dal Protocollo di Kyoto alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, adottato a Kyoto l'11 dicembre 1997, ratificato e reso esecutivo con la legge 1° giugno 2002, n. 120, e dalle direttive 27 settembre 2001, n. 2001/77/CE sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità, e 23 aprile 2009, n. 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive n. 2001/77/CE e n. 2003/30/CE.

2.– È inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Toscana n. 17 del 2015.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato i primi due commi dell'art. 1 citato:

– il comma 1 recita: «Al fine di assicurare l'installazione di 150 MW di potenza geotermoelettrica aggiuntiva, garantendo la sostenibilità ambientale e socio economica dei territori interessati dai permessi di ricerca relativi alle risorse geotermiche, la Giunta regionale, entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge, stabilisce con deliberazione: a) il numero massimo dei pozzi esplorativi da assentire; b) i criteri e i parametri per la loro corretta distribuzione sul territorio»;

– il comma 2 prevede che, «Fino all'approvazione del provvedimento di cui al comma 1 e, comunque, non oltre sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge, sono sospesi i procedimenti per il rilascio dei permessi di ricerca e delle relative proroghe, degli atti di assenso per la realizzazione di pozzi esplorativi, nonché degli atti ad essi preordinati relativi all'alta ed alla media entalpia».

Ciò di cui si duole il ricorrente è l'illegittimità della temporanea sospensione dei procedimenti, precetto, questo, recato dal solo comma 2.

Nessuna effettiva doglianza risulta per contro rivolta al comma 1, che si limita a demandare alla Giunta regionale l'approvazione di una deliberazione volta a fissare il numero massimo dei pozzi esplorativi da assentire e i criteri e i parametri per la loro corretta distribuzione sul territorio, con la conseguenza che in tale parte il ricorso è inammissibile per assenza di una qualsivoglia motivazione a supporto delle censure (ex multis, sentenze n. 218 e n. 82 del 2015; n. 259 del 2014).

3.– Con riferimento al residuo comma 2, deve essere esaminata la prima censura con cui il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

La disposizione in esame si porrebbe in contrasto con il termine massimo di novanta giorni fissato, per la conclusione del procedimento di autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, dall'art. 12, comma 4, del d.lgs. n. 387 del 2003; disposizione, questa, recante un principio fondamentale della materia,

di competenza legislativa concorrente, della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

3.1.– Essa non è fondata per inconferenza del parametro interposto invocato (sentenze n. 298 e n. 255 del 2013; n. 263 del 2012; ordinanze n. 31 del 2013, n. 84 del 2011, n. 286 e n. 77 del 2010).

È vero che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, «L'indicazione del termine, contenuto nell'art. 12, comma 4, deve qualificarsi quale principio fondamentale in materia di «“produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia”», in quanto tale disposizione risulta ispirata alle regole della semplificazione amministrativa e della celerità garantendo, in modo uniforme sull'intero territorio nazionale, la conclusione entro un termine definito del procedimento autorizzativo (cfr. sentenze n. 383 e n. 336 del 2005)» (sentenza n. 364 del 2006; nello stesso senso, sentenze n. 189 del 2014, n. 192 del 2011 e n. 124 del 2010).

Si deve tuttavia convenire con la Regione resistente che la disposizione invocata dal ricorrente a parametro interposto, stante il suo inequivoco tenore letterale, regola il procedimento di autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, ivi comprese le risorse geotermiche, non già il diverso procedimento volto al rilascio del permesso di ricerca di quest'ultime, cui si applica il più lungo (e non invocato) termine di duecentoquaranta giorni fissato dall'art. 9, comma 1, del d.P.R. 18 aprile 1994, n. 485 (Regolamento recante la disciplina dei procedimenti di rilascio di permesso di ricerca e concessione di coltivazione delle risorse geotermiche di interesse nazionale).

Lo stesso ricorrente, consapevole della diversità dell'ambito oggettivo e delle finalità dei due procedimenti, sostiene, al fine di corroborare la sua tesi, che in campo geotermico vi sarebbe una stretta connessione tra la disciplina della ricerca e quella della coltivazione delle risorse, «considerato che il permesso di ricerca integra un antecedente logico ed un presupposto giuridico per il rilascio della concessione di coltivazione».

Se tale connessione è incontrovertibile, ciò non toglie che i titoli in questione si ottengano all'esito di due diversi procedimenti, oggetto di differenti e specifiche disposizioni: il d.lgs. n. 22 del 2010, infatti, disciplina separatamente i procedimenti del permesso di ricerca (artt. 3-5) e della concessione di coltivazione (artt. 6-10), entrambi di competenza delle amministrazioni regionali (o degli enti da essi delegati).

3.2.– Infondata è anche la tesi, in nuce nell'atto introduttivo e sviluppata nella memoria difensiva depositata in prossimità dell'udienza pubblica, secondo cui la sospensione dei procedimenti volti al rilascio del permesso di ricerca comporterebbe un corrispondente ritardo nella definizione di quelli finalizzati al rilascio della concessione di coltivazione.

Si tratta, infatti, di un mero (ed eventuale) inconveniente di fatto inconferente a fronte della chiarita diversità dei due procedimenti.

4.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, con la seconda censura, lamenta che – laddove si ritenga che la sospensione (seppur temporanea) degli atti di assenso si riferisca anche «al rilascio dell'intesa regionale» di cui all'art. 3, comma 2-bis, del d.lgs. n. 22 del 2010, prevista per i permessi di ricerca per impianti pilota – le norme censurate violerebbero sotto altro profilo l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione ai principi statali dettati nella materia concorrente della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», nonché il principio di leale collaborazione, perché determinerebbero l'automatica (seppur temporanea) inibizione dell'intesa medesima.

4.1.– In via pregiudiziale, va rammentato che la prospettazione della censura in termini dubitativi nei giudizi in via principale non comporta l'inammissibilità delle questioni sollevate (sentenza n. 23 del 2014).

Per costante giurisprudenza di questa Corte, infatti, «la questione di legittimità costituzionale promossa in via principale, pur non potendo avere per oggetto la definizione di un mero contrasto sulla interpretazione della norma (sentenza n. 19 del 1956), è ammissibile anche

quando la richiesta di illegittimità costituzionale di una norma di legge, accompagnata dall'indicazione del vizio denunciato, sia prospettata in base alla tesi interpretativa prescelta dal ricorrente (ex multis, sentenze n. 412 del 2001; n. 244 del 1997 e n. 482 del 1991)» (sentenza n. 62 del 2012), il quale ricorrente – a differenza del giudice rimettente nell'incidente di costituzionalità – non ha l'onere di esperire un tentativo di interpretazione conforme a Costituzione della disposizione impugnata.

4.2.– Nel merito la censura è tuttavia non fondata per erroneità del presupposto interpretativo.

Il comma 2 dell'art. 1 impugnato, in effetti, nel disporre che «sono sospesi i procedimenti per il rilascio dei permessi di ricerca e delle relative proroghe, degli atti di assenso per la realizzazione di pozzi esplorativi, nonché degli atti ad essi preordinati relativi all'alta ed alla media entalpia», potrebbe prima facie prestarsi all'interpretazione temuta dal Presidente del Consiglio dei ministri e quindi intendersi riferito anche agli atti di assenso regionali relativi agli impianti pilota di competenza statale.

Il preambolo della stessa legge regionale impugnata e gli artt. 15 e 16 del d.P.R. 27 maggio 1991, n. 395 (Approvazione del regolamento di attuazione della legge 9 dicembre 1986, n. 896, recante disciplina della ricerca e della coltivazione delle risorse geotermiche) rendono tuttavia evidente che il riferimento della disposizione impugnata agli atti di assenso per pozzi esplorativi e agli atti preordinati va letto come richiamo, non già agli atti di assenso necessari per la realizzazione degli impianti pilota di competenza statale, ma a quelli che devono essere richiesti dai titolari dei permessi di ricerca di competenza regionale.

Ed infatti, il primo – premessa la necessità di commisurare il numero e la localizzazione dei pozzi esplorativi, da un lato, all'esigenza di contenere i «rischi per la sostenibilità ambientale e socio economica dei territori interessati» e, dall'altro, alla necessità di rispettare gli impegni di potenza geotermoelettrica imposta dal burden sharing – afferma: «Il permesso di ricerca della risorsa geotermica comporta due distinte fasi procedurali: la prima consistente nell'espletamento di indagini non invasive, la seconda, relativa alla realizzazione dei pozzi esplorativi, è subordinata al rilascio di uno specifico atto di assenso».

Gli artt. 15 e 16 citati, dal canto loro, nel regolamentare queste due fasi, prevedono che il titolare del permesso di ricerca debba munirsi di apposita “approvazione” e “autorizzazione”, rispettivamente, per l'esercizio delle indagini geo-fisiche e la successiva perforazione dei pozzi (esplorativi), ossia degli atti di assenso richiamati dalla disposizione impugnata.

5.– Con la terza censura il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che la sospensione disposta dall'art. 1 impugnato, incidendo negativamente, anche se a tempo, sulla produzione di energia da fonti rinnovabili, comporti la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli obblighi internazionali e comunitari rispettivamente fissati dal Protocollo di Kyoto e dalle direttive 27 settembre 2001, n. 2001/77/CE e 23 aprile 2009, n. 2009/28/CE.

La censura è inammissibile per genericità, non avendo il ricorrente indicato i parametri interposti, limitandosi ad un rinvio all'intero corpo di due direttive comunitarie e di un trattato internazionale (sentenze n. 251, n. 218 e n. 176 del 2015; n. 259, n. 23 e n. 11 del 2014; n. 41 del 2013; n. 199 del 2012; n. 105 del 2009; n. 120 del 2008 e n. 51 del 2006).

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge della Regione Toscana 16 febbraio 2015, n. 17 (Disposizioni urgenti in materia di geotermia), promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione e al principio di leale collaborazione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Toscana n. 17 del 2015, promossa, in riferimento all'art. 117, primo e terzo comma Cost., e al principio di leale collaborazione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge della Regione Toscana n. 17 del 2015, promossa, in riferimento all'art. 117, primo 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 31 maggio 2016.

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

Depositata in Cancelleria l'1 luglio 2016.

Sentenza: 1 giugno 2016, n. 157

Materia: Consigli regionali : Funzionamento, regime di prorogatio, legittimazione, proroga dei poteri.

Parametri invocati: artt. 97, 98 e 123 della Costituzione, in relazione all'art. 18 della legge regionale 19 ottobre 2004, n. 25 (Statuto della Regione Calabria) nonché al principio dell'affidamento nella certezza dei rapporti giuridici

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Ricorrente: Tribunale amministrativo regionale per la Calabria

Oggetto: legge della Regione Calabria 11 agosto 2014, n. 15 (Modifica della legge regionale 10 gennaio 2013, n. 2 – Disciplina del collegio dei revisori dei conti della Giunta regionale e del Consiglio regionale della Calabria)

Esito: non fondatezza della questione

Estensore nota: Beatrice Pieraccioli

Sintesi:

Il Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, con tre ordinanze di rimessione di analogo contenuto, ha sollevato questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Calabria 11 agosto 2014, n. 15 (Modifica della legge regionale 10 gennaio 2013, n. 2 – Disciplina del collegio dei revisori dei conti della Giunta regionale e del Consiglio regionale della Calabria), in riferimento agli artt. 97, 98 e 123 della Costituzione, in relazione all'art. 18 della legge regionale 19 ottobre 2004, n. 25 (Statuto della Regione Calabria), nonché al principio dell'affidamento nella certezza dei rapporti giuridici.

Nei giudizi a quibus, i ricorrenti prospettavano la questione di legittimità costituzionale della legge regionale n. 15 del 2014, in applicazione della quale era stata dichiarata la decadenza degli stessi dalla carica di componente del Collegio dei revisori dei conti della Regione Calabria ed erano stati nominati altri, controinteressati nel procedimento giurisdizionale.

Avendo ad oggetto una medesima disposizione, i giudizi vengono riuniti per essere definiti con un'unica pronuncia.

La questione ad avviso della Corte non è fondata.

L'art. 17 dello statuto della Regione Calabria prevede che la legislatura duri cinque anni, salvo diversa previsione della legge statale di principio e i casi di scioglimento del Consiglio, come disciplinati dall'art. 33 dello statuto. Tale ultima disposizione sancisce che, nel caso – verificatosi nella specie – di dimissioni del Presidente (intervenute davanti al Consiglio regionale il 3 giugno 2014), si procede a nuove elezioni del Consiglio e del Presidente della Giunta.

A sua volta, l'art. 18, comma 2, dello statuto regionale stabilisce che, fino a quando non siano completate le operazioni di proclamazione degli eletti, sono prorogati i poteri del precedente Consiglio.

Il Regolamento interno del Consiglio regionale, all'art. 60, disciplina le dimissioni del Presidente, ma non detta specifiche disposizioni per il tempo di prorogatio.

La Corte ricorda che con propria sentenza n. 68 del 2010, nell'esaminare lo statuto della Regione Abruzzo, affermava che, nel periodo di prorogatio la disposizione che non prevedeva specifiche limitazione ai poteri del Consiglio regionale «non può che essere interpretata come facoltizzante il solo esercizio delle attribuzioni relative ad atti necessari ed urgenti, dovuti o costituzionalmente indifferibili, e non già certo come espressiva di una generica proroga di tutti i

poteri degli organi regionali», poiché l'esistenza di tali limiti è «immanente all'istituto» della stessa prorogatio.

Tali limiti, ove «non espressi dalla disciplina statutaria, potrebbero successivamente essere definiti tramite apposite disposizioni legislative di attuazione dello statuto o anche semplicemente rilevare nei lavori consiliari o dallo specifico contenuto delle leggi adottate».

Siffatte limitazioni all'attività in prorogatio discendono, peraltro, dalla ratio stessa dell'istituto, che è quella di coniugare il «principio di rappresentatività» politica del Consiglio regionale «con quello della continuità funzionale dell'organo, continuità che esclude che il depotenziamento possa spingersi ragionevolmente fino a comportare una indiscriminata e totale paralisi dell'organo stesso».

Questi principi sono stati ribaditi nelle sentenze n. 81, n. 64, n. 55 e n. 44 del 2015.

Nella specie, come emerge dalla relazione illustrativa della proposta di legge n. 592/9[^], sono state poste a fondamento della novella legislativa oggetto dell'impugnazione, le seguenti argomentazioni: «Come evidenziato nella citata ordinanza del TAR, la disposizione regionale che disciplina la nomina del collegio dei revisori dei conti (art. 2) non appare in linea con il dettato di cui all'articolo 14, comma 1, lettera e) del d.l. n. 138/2011. Ritenuto che l'art. 14, comma 1, lettera e) del d.l. n. 138/2011, in quanto espressione di principi fondamentali in materia sottoposta a legislazione concorrente, prevede l'estrazione a sorte quale unico meccanismo di scelta dei revisori dei conti, escludendo in radice ogni potere di scelta dei componenti ad opera degli organi regionali, appare necessario, pertanto, modificare l'articolo 2 della legge regionale n. 2/2013 aderendo pienamente al precetto fissato nell'art. 14, comma 1, lettera e) del d.l. n. 138/2011.

D'altronde la necessità di procedere a tale modifica risulta, altresì, ampiamente suffragata dal riscontro effettuato comparando le disposizioni emanate dalle altre regioni italiane in attuazione della citata normativa statale.

Infatti, si è potuto constatare che si è fatta esclusiva applicazione del criterio dell'estrazione a sorte per la nomina dei componenti del collegio dei revisori dei conti.

Inoltre, si sono tenute in debito conto anche le conseguenze che potrebbero derivare da una pronuncia di illegittimità costituzionale dell'impugnata disposizione di cui all'art. 2 della legge regionale del 10 gennaio 2013 n. 2, atteso che l'annullamento, che ne conseguirebbe, avendo efficacia «ex tunc», cioè retroattiva, andrebbe ad inficiare l'attuale composizione dell'organo collegiale dei revisori dei conti ab origine, con evidenti ripercussioni anche per ciò che concerne l'efficacia degli atti posti in essere medio tempore».

Alla luce dei principi enunciati e tenuto conto che con la sentenza n. 228 del 2015 è intervenuta declaratoria di illegittimità costituzionale della normativa poi sostituita da quella in questione, la Corte statuisce che il potere legislativo risulta correttamente esercitato.

Difatti costituisce una valida ragione di urgenza non solo la necessità di adottare una nuova normativa a seguito di una pronuncia di illegittimità costituzionale, ma anche quella di evitare il rischio di una pronuncia, ove si ritenga – e si è visto non a torto – che le argomentazioni portate dal giudice a sostegno della non manifesta infondatezza siano meritevoli di considerazione.

Poteri del Consiglio regionale in regime di prorogatio - Disciplina del Collegio dei revisori contabili (decadenza dei componenti alla data di entrata in vigore della legge censurata). - Legge della Regione Calabria 11 agosto 2014, n. 15 (Modifica della legge regionale 10 gennaio 2013, n. 2 – Disciplina del collegio dei revisori dei conti della Giunta regionale e del Consiglio regionale della Calabria). - (GU 1^a Serie Speciale - Corte Costituzionale n.27 del 6-7-2016)

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale della legge della Regione Calabria 11 agosto 2014, n. 15 (Modifica della legge regionale 10 gennaio 2013, n. 2 – Disciplina del collegio dei revisori dei conti della Giunta regionale e del Consiglio regionale della Calabria), promossi dal Tribunale amministrativo regionale per la Calabria con due ordinanze del 29 luglio 2015 ed una del 3 agosto 2015, rispettivamente iscritte ai nn. 319, 320 e 321 del registro ordinanze 2015 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 52, prima serie speciale, dell'anno 2015.

Udito nella camera di consiglio del 1° giugno 2016 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, con tre ordinanze di rimessione di analogo contenuto, ha sollevato questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Calabria 11 agosto 2014, n. 15 (Modifica della legge regionale 10 gennaio 2013, n. 2 – Disciplina del collegio dei revisori dei conti della Giunta regionale e del Consiglio regionale della Calabria), in riferimento agli artt. 97, 98 e 123 della Costituzione, in relazione all'art. 18 della legge regionale 19 ottobre 2004, n. 25 (Statuto della Regione Calabria), nonché al principio dell'affidamento nella certezza dei rapporti giuridici.

Il giudice a quo premette che i ricorrenti sono stati nominati membri del Collegio dei revisori dei conti della Regione Calabria per estrazione a sorte fra i candidati inclusi nell'elenco formato all'esito della procedura indetta con deliberazione del Consiglio regionale della Calabria, per la durata di tre anni, ai sensi della legge regionale della Calabria n. 2 del 2013.

Successivamente, avevano ricevuto una nota della Regione che, in applicazione dell'art. 2 della sopravvenuta legge regionale n. 15 del 2014, comunicava loro l'immediata decadenza ope legis dalla carica.

2.– Deduce il rimettente che la legge su cui si basa la revoca è stata approvata dal Consiglio regionale in regime di prorogatio poiché, a seguito delle dimissioni del Presidente della Regione, erano state indette le elezioni per il rinnovo dello stesso, ai sensi dell'art. 60 del Regolamento interno del Consiglio regionale; e ciò senza che sussistessero le necessarie condizioni di indifferibilità ed urgenza, non essendo a tal fine sufficiente la pendenza di questione di legittimità costituzionale relativamente alla disciplina oggetto di novellazione.

3.– Avendo ad oggetto una medesima disposizione, i giudizi vanno riuniti per essere definiti con un'unica pronuncia.

4.– La questione non è fondata.

5.– L'art. 17 dello statuto della Regione Calabria prevede che la legislatura duri cinque anni, salvo diversa previsione della legge statale di principio e i casi di scioglimento del Consiglio, come disciplinati dall'art. 33 dello statuto.

Tale ultima disposizione sancisce che, nel caso – verificatosi nella specie – di dimissioni del Presidente (interventute davanti al Consiglio regionale il 3 giugno 2014), si procede a nuove elezioni del Consiglio e del Presidente della Giunta.

A sua volta, l'art. 18, comma 2, dello statuto regionale stabilisce che, fino a quando non siano completate le operazioni di proclamazione degli eletti, sono prorogati i poteri del precedente Consiglio.

Il Regolamento interno del Consiglio regionale, all'art. 60, disciplina le dimissioni del Presidente, ma non detta specifiche disposizioni per il tempo di prorogatio.

6.– Occorre ricordare che con la sentenza n. 68 del 2010, la Corte, nell'esaminare lo statuto della Regione Abruzzo, ha affermato che nel periodo di prorogatio la disposizione che non prevedeva specifiche limitazione ai poteri del Consiglio regionale «non può che essere interpretata come facoltizzante il solo esercizio delle attribuzioni relative ad atti necessari ed urgenti, dovuti o costituzionalmente indifferibili, e non già certo come espressiva di una generica proroga di tutti i poteri degli organi regionali», poiché l'esistenza di tali limiti è «immanente all'istituto» della stessa prorogatio.

Tali limiti, aggiungeva la Corte, ove «non espressi dalla disciplina statutaria, potrebbero successivamente essere definiti tramite apposite disposizioni legislative di attuazione dello statuto o anche semplicemente rilevare nei lavori consiliari o dallo specifico contenuto delle leggi adottate».

Siffatte limitazioni all'attività in prorogatio discendono, peraltro, dalla ratio stessa dell'istituto, che è quella di coniugare il «principio di rappresentatività» politica del Consiglio regionale «con quello della continuità funzionale dell'organo, continuità che esclude che il depotenziamento possa spingersi ragionevolmente fino a comportare una indiscriminata e totale paralisi dell'organo stesso».

Questi principi sono stati ribaditi nelle sentenze n. 81, n. 64, n. 55 e n. 44 del 2015.

7.– Nella specie, come emerge dalla relazione illustrativa della proposta di legge n. 592/9[^], sono state poste a fondamento della novella legislativa oggetto dell'odierna impugnazione, le seguenti argomentazioni: «Come evidenziato nella citata ordinanza del TAR, la disposizione regionale che disciplina la nomina del collegio dei revisori dei conti (art. 2) non appare in linea con il dettato di cui all'articolo 14, comma 1, lettera e) del d.l. n. 138/2011. Ritenuto che l'art. 14, comma 1, lettera e) del d.l. n. 138/2011, in quanto espressione di principi fondamentali in materia sottoposta a legislazione concorrente, prevede l'estrazione a sorte quale unico meccanismo di scelta dei revisori dei conti, escludendo in radice ogni potere di scelta dei componenti ad opera degli organi regionali, appare necessario, pertanto, modificare l'articolo 2 della legge regionale n. 2/2013 aderendo pienamente al precetto fissato nell'art. 14, comma 1, lettera e) del d.l. n. 138/2011.

D'altronde la necessità di procedere a tale modifica risulta, altresì, ampiamente suffragata dal riscontro effettuato comparando le disposizioni emanate dalle altre regioni italiane in attuazione della citata normativa statale.

Infatti, si è potuto constatare che si è fatta esclusiva applicazione del

Inoltre, si sono tenute in debito conto anche le conseguenze che potrebbero derivare da una pronuncia di illegittimità costituzionale dell'impugnata disposizione di cui all'art. 2 della legge regionale del 10 gennaio 2013 n. 2, atteso che l'annullamento, che ne conseguirebbe, avendo efficacia "ex tunc", cioè retroattiva, andrebbe ad inficiare l'attuale composizione dell'organo collegiale dei revisori dei conti ab origine, con evidenti ripercussioni anche per ciò che concerne l'efficacia degli atti posti in essere medio tempore».

8.– Alla luce dei principi enunciati da questa Corte, e tenuto conto, peraltro, che con la sentenza n. 228 del 2015, è intervenuta declaratoria di illegittimità costituzionale della normativa poi sostituita da quella in questione, il potere legislativo risulta correttamente esercitato.

Difatti costituisce una valida ragione di urgenza non solo la necessità di adottare una nuova normativa a seguito di una pronuncia di illegittimità costituzionale, ma anche quella di evitare il rischio di una pronuncia, ove si ritenga – e si è visto non a torto – che le argomentazioni portate dal giudice a sostegno della non manifesta infondatezza siano meritevoli di considerazione.

per questi motivi

riuniti i giudizi,

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Calabria 11 agosto 2014, n. 15 (Modifica della legge regionale 10 gennaio 2013, n. 2 – Disciplina del collegio dei revisori dei conti della Giunta regionale e del Consiglio regionale della Calabria), sollevata, in riferimento agli artt. 97, 98 e 123 della Costituzione, in relazione all'art. 18 della legge della Regione Calabria 19 ottobre 2004, n. 25 (Statuto della Regione Calabria), nonché al principio dell'affidamento nella certezza dei rapporti giuridici, dal Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 1° giugno 2016.

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

Depositata in Cancelleria l'1 luglio 2016.

Elenco delle sentenze di mero rito

Sentenza n. 58/2016, in materia di pubblico impiego;

Sentenza n. 68/2016, in materia di lavori pubblici;

Sentenza n. 77/2016, conflitto intersoggettivo in materia tributaria;

Sentenza n. 85/2016, in materia di pubblico impiego;

Sentenza n. 130/2016, in materia di governo del territorio;

Sentenza n. 145/2016, in materia di contabilità pubblica;

Sentenza n. 147/2016, in materia di imprese di interesse strategico nazionale.

Elenco delle sentenze di mero rito

Sentenza n. 58/2016, in materia di pubblico impiego;

Sentenza n. 68/2016, in materia di lavori pubblici;

Sentenza n. 77/2016, conflitto intersoggettivo in materia tributaria;

Sentenza n. 85/2016, in materia di pubblico impiego;

Sentenza n. 130/2016, in materia di governo del territorio;

Sentenza n. 145/2016, in materia di contabilità pubblica;

Sentenza n. 147/2016, in materia di imprese di interesse strategico nazionale.