

REGIONE TOSCANA



Consiglio Regionale

Direzione di area assistenza istituzionale  
**Settore Assistenza giuridica e legislativa**

# **SENTENZE DELLA CORTE COSTITUZIONALE DI INTERESSE REGIONALE**

**CON NOTE DI SINTESI**

**I semestre 2022**

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

Luglio 2022



## ***PRESENTAZIONE***

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

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

La sintesi delle sentenze del primo semestre 2022 è stata effettuata da un gruppo di lavoro composto da Enrico Righi, che ne ha coordinato l'attività, curando anche la selezione delle sentenze, e da Cesare Belmonte, Francesca Casalotti, Alessandra Cecconi, Domenico Ferraro, Paola Garro, 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 comprende Antonella Meucci e Annalucia Zito per l'attività di composizione del volume.

**Ilaria Cirelli**

*Dirigente del settore  
Assistenza giuridica e legislativa*

Firenze, luglio 2022



# INDICE

## **Contratti pubblici; concorrenza**

Sentenza 24 Novembre 2021, n. 4 del 2022

*art. 75 della legge della Regione Piemonte 9 luglio 2020, n.15 (Misure urgenti di adeguamento della legislazione regionale - Collegato).....* Pag. 1

## **Organizzazione sanitaria; coordinamento della finanza pubblica**

Sentenza 20 ottobre 2021, n. 5 del 2022

*artt. 14, 15, 22, 46 e 91, commi 1 e 3, della legge della Regione Valle d'Aosta 13 luglio 2020, n. 8 (Assestamento al bilancio di previsione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste per l'anno 2020 e misure urgenti per contrastare gli effetti dell'emergenza epidemiologica da COVID-19).....* Pag. 9

## **Coordinamento della finanza pubblica; ordinamento civile; professioni**

Sentenza 25 novembre 2021, n. 6 del 2022

*artt. 1, commi 1 e 2, 3, comma 2, e 4 della legge della Regione Calabria 19 novembre 2020, n. 24 (Norme per l'utilizzo dei farmaci nelle strutture pubbliche e private).....* Pag. 22

## **Tutela della salute; organizzazione sanitaria e requisiti per il conferimento degli incarichi direttivi delle strutture sanitarie**

Sentenza 11 novembre 2021, n. 9 del 2022

*artt. 9, comma 1, lettera c), e 18, comma 9, della legge Provincia autonoma di Trento 6 agosto 2020, n. 6 (Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2020-2022).....* Pag. 30

## **Tutela dell'ambiente; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia**

Sentenza 25 novembre 2021, n. 11 del 2022

*art. 2 della legge della Regione Toscana 27 luglio 2020, n. 73 (Disposizioni in materia di occupazioni del demanio idrico da parte dei gestori del servizio idrico integrato e in materia di geotermia).....* Pag. 38

## **Edilizia e urbanistica; paesaggio; sanità pubblica; finanza pubblica**

Sentenza 2 dicembre 2021, n. 17 del 2022

*articoli 15 e 27 della legge della Regione Puglia 30 dicembre 2020, n. 35 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2021 e bilancio pluriennale 2021-2023 della Regione Puglia - legge di stabilità regionale 2021).....* Pag. 50

## **Impiego pubblico; tutela del paesaggio; edilizia e urbanistica; rifiuti**

Sentenza 1° dicembre 2021, n. 21 del 2022

*artt. 13, commi 1 e 2, 78, commi 2, lettere c) e d), 3, lettera a), 4, lettere b), c), e d), e 6, lettere b) e c), e 81, comma 3, della legge della Regione Valle d'Aosta 13 luglio 2020, n. 8 (Assestamento del bilancio di previsione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste per l'anno 2020 e misure urgenti per contrastare gli effetti dell'emergenza epidemiologica da COVID-19), e art. 56, comma 1, della legge della Regione Valle d'Aosta 16 giugno 2021, n. 15 (Assestamento al bilancio di previsione della Regione autonoma*

*Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste per l'anno 2021, misure di sostegno all'economia regionale conseguenti al protrarsi dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 e primo provvedimento di variazione al bilancio di previsione della Regione per il triennio 2021/2023).* ..... Pag. 56

**Contratti pubblici; tutela della concorrenza**

Sentenza 25 novembre 2021, n. 23 del 2022

*art. 2, commi 1, 3, 4, 7 e 8, art. 3, art. 4, art. 6 della legge della Provincia autonoma di Trento 23 marzo 2020, n. 2 (Misure urgenti di sostegno per le famiglie, i lavoratori e i settori economici connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 e altre disposizioni); art. 52, commi 2, 4, lettera c), 6, 7 e 8, e art. 57 comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento 13 maggio 2020 n. 3 (Ulteriori misure di sostegno per le famiglie, i lavoratori e i settori economici connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 e conseguente variazione al bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2020 – 2022); art. 52, comma 6, della legge prov. Trento n. 3 del 2020; art.1, comma 4, art. 2 comma 3, della legge della Provincia autonoma di Trento 30 novembre 2020, n. 13, recante “Modificazioni della legge provinciale 23 marzo 2020, n. 2, e della legge provinciale 13 maggio 2020, n. 3, in materia di contratti pubblici, e modificazioni della legge provinciale 30 dicembre 2014, n. 14, in materia di imposta immobiliare semplice (IMIS)”;* art.13, comma 1, art.14, art.16, art.17, art.18, art.19, art.22 e art.23 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 16 aprile 2020, n. 3 (Variazioni al bilancio di previsione della Provincia autonoma di Bolzano per gli esercizi 2020, 2021 e 2022 e altre disposizioni).

..... Pag. 70

**Tutela del paesaggio; edilizia; urbanistica; governo del territorio**

Sentenza 29 novembre 2021, n. 24 del 2022

*articoli. 1, 2, 3, 4, comma 1, lettere a), b), c), numeri 1) e 2), g), h) e i); 5, comma 1, lettere b) e i); 6, 7, 8, 9, comma 1, lettera b); 11, comma 1, lettere a), b), d), f), g) e h); 12, 13, 14, 15, comma 1, lettera c); 16, 17, 18, 19, 21; 23, 24, 25, comma 1, primo periodo; 26, 27, 28, commi 1 e 3, e 30, comma 2, della legge della Regione Sardegna 18 gennaio 2021, n. 1 (Disposizioni per il riuso, la riqualificazione ed il recupero del patrimonio edilizio esistente ed in materia di governo del territorio. Misure straordinarie urgenti e modifiche alle leggi regionali n. 8 del 2015, n. 23 del 1985, n. 24 del 2016 e n. 16 del 2017).*.....

Pag. 127

**Ambiente**

Sentenza 30 novembre 2021, n. 26 del 2022

*pareri espressi dalla Soprintendenza archeologia, belle arti e paesaggio per la Città metropolitana di Cagliari e le Province di Oristano e Sud Sardegna dell'8 aprile 2021, prot. 11997-P, del 15 aprile 2021, prot. 13167-P, e del 28 maggio 2021, prot. 19529, nonché dei pareri espressi dalla Soprintendenza archeologia, belle arti e paesaggio per le Province di Sassari e Nuoro dell'11 maggio 2021, prot. 6889-P, e del 19 maggio 2021, prot. 7466-P e prot. 7467-P.*.....

Pag. 192

**Pubblico impiego; società partecipate; diritto civile**

Sentenza 25 gennaio 2022, n. 39

*art. 3 l.r. Siciliana 4 marzo 2021, n. 6 (Disposizioni per la crescita del sistema produttivo regionale. Disposizioni varie).* . . . . . Pag. 200

**Bilancio e contabilità pubblica; sport; sanità**

Sentenza 11 gennaio 2022, n. 40

*artt. 3, comma 2, 6-bis, comma 16, 19-septies, comma 4, e 19-octies, comma 2, del decreto legge 28 ottobre 2020, n. 137 (Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, in legge 18 dicembre 2020, n. 176.* . . . . . Pag. 207

**Tutela del patrimonio culturale e paesaggistico; governo del territorio**

Sentenza 11 gennaio 2022, n. 45

*articoli 1, 2 e 5 della legge della Regione Molise 11 novembre 2020, n. 12 (Disposizioni in materia di valorizzazione e utilizzazione commerciale e turistica del trabucco molisano).* . . . . . Pag. 220

**Concessioni del demanio marittimo, lacuale e fluviale**

Sentenza 25 gennaio 2022, n. 46

*art. 100, commi 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10 e 10-bis, del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104 (Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 13 ottobre 2020, n. 126,* . . . . . Pag. 230

**Elezioni; attribuzione del premio di maggioranza**

Sentenza 25 gennaio 2022, n. 61

*art. 3 della legge della Regione Siciliana 3 marzo 2020, n. 6 (Rinvio delle elezioni degli organi degli enti di area vasta. Disposizioni varie).* . . . . . Pag. 245

**Caccia**

Sentenza 8 febbraio 2022, n. 69

*art. 29, comma 3, della legge della Regione Liguria 29 dicembre 2020, n. 32 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità per l'anno finanziario 2021).* . . . . . Pag. 253

**Regime degli enti locali**

Sentenza 25 gennaio 2022, n. 70

*art. 9, comma 1, della legge della Regione Siciliana 17 febbraio 2021, n. 5 (Norme in materia di enti locali).* . . . . . Pag. 258

**Pubblico impiego**

Sentenza 25 gennaio 2022, n. 71

*art. 1 della legge della Regione Veneto 10 febbraio 2021, n. 3 (Modifiche alla legge regionale 24 agosto 1979, n. 63 "Norme per l'istituzione e il funzionamento dell'Istituto regionale per le ville venete 'I.R.V.V.'", ed ulteriori disposizioni), nella parte in cui aggiunge i commi 3-bis e 3-ter all'art. 25 della legge della reg. Veneto n. 63 del 1979.* . . . . . Pag. 273

**Ambiente; paesaggio**

Sentenza 23 febbraio 2022, n. 75

*articolo 5, comma 3, della legge della Regione Siciliana 31 maggio 1994, n. 17 (Provvedimenti per la prevenzione dell'abusivismo edilizio e per la destinazione delle costruzioni edilizie abusive esistenti) con riferimento all'art. 14, comma 1, lettera n), del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione Siciliana), convertito nella legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2. ....*

Pag. 280

**Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia**

Sentenza 8 febbraio 2022, n. 77

*art. 4 della legge della Regione Abruzzo 23 aprile 2021, n. 8 (Esternalizzazione del servizio gestione degli archivi dei Geni Civili regionali e ulteriori disposizioni). ....*

Pag. 289

**Pubblico impiego; diritto civile**

Sentenza 8 marzo 2022, n. 84

*art. 3, comma 1, L.r. Lombardia 19 maggio 2021, n. 7 (Legge di semplificazione 2021). ....*

Pag. 298

**Ambiente**

Sentenza 23 febbraio 2022, n. 85

*art. 19, comma 36, della legge della Regione Abruzzo 20 gennaio 2021, n. 1, Disposizioni finanziarie per la redazione del Bilancio di previsione finanziario 2021-2023 della Regione Abruzzo (Legge di stabilità regionale 2021. ....*

Pag. 304

**Ordinamento civile; coordinamento della finanza pubblica; principio del buon andamento della pubblica amministrazione (partecipazione della Provincia autonoma di Trento ad una società di mutua assicurazione a responsabilità limitata)**

Sentenza 23 febbraio 2022, n. 86

*art. 34 della legge della Provincia autonoma di Trento 17 maggio 2021, n. 7 (Prime misure del 2021 connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 e conseguente variazione al bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2021-2023). ....*

Pag. 311

**Insindacabilità dei consiglieri regionali**

Sentenza 25 gennaio 2022, n. 90

*Sentenza della Corte dei conti, sezione terza giurisdizionale centrale di appello, 30 luglio 2021, n. 350, di riforma parziale della sentenza della Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Valle d'Aosta, 25 ottobre 2018, n. 5. ....*

Pag. 319

**Governo del territorio; edilizia; urbanistica**

Sentenza 8 marzo 2022, n. 92

articoli 5, comma 3, 7, 10, comma 2, 18, comma 2, 19, comma 1, 23, comma 1, e 25, comma 2, della legge della Regione Abruzzo 13 ottobre 2020, n. 29, recante “Modifiche alla legge regionale 12 aprile 1983, n. 18 (Norme per la conservazione, tutela, trasformazione del territorio della Regione Abruzzo), misure urgenti e temporanee di semplificazione e ulteriori disposizioni in materia urbanistica ed edilizia”.....

Pag. 329

**Ordinamento civile e penale; tutela dell’ambiente e dell’ecosistema; tutela della salute**

Sentenza 8 marzo 2022, n. 106

artt. 5 e 21 della legge della Regione Abruzzo 18 maggio 2021, n. 10, «Riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio di euro 3.606,56 per le prestazioni professionali svolte nell’ambito dei “Lavori di realizzazione dei pennelli e risagomatura scogliere esistenti nella zona sud e centro del litorale del Comune di Silvi (TE)” ed ulteriori disposizioni».....

Pag. 341

**Paesaggio; concessioni demaniali marittime**

Sentenza 5 aprile 2022, n. 108

art. 3 della legge della Regione Siciliana 21 luglio 2021, n. 17 (Termine ultimo per la presentazione delle istanze di proroga delle concessioni demaniali marittime).....

Pag. 350

**Bilancio e contabilità pubblica**

Sentenza 5 aprile 2022, n. 110

art. 7 della legge della Regione Molise 4 maggio 2021, n. 2 (Legge di stabilità regionale anno 2021).....

Pag. 362

**Trasporto pubblico; demanio marittimo**

Sentenza 5 aprile 2022, n. 112

artt. 5 e 11, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 30 dicembre 2020, n. 25 (Legge collegata alla manovra di bilancio 2021-2023).....

Pag. 369

**Tutela della salute; tutela e sicurezza del lavoro**

Sentenza 6 aprile 2022, n. 113

art. 9, comma 1, della legge della Regione Lazio 28 dicembre 2018, n. 13 (Legge di stabilità regionale 2019).....

Pag. 380

**Tutela della salute; tutela, cura e recupero della fauna selvatica**

Sentenza 23 marzo 2022, n. 114

art. 1, commi 480, 500, 501, 511, 757, 758, 759 e 821, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023).....

Pag. 386

**Ambiente; parchi; aree protette; governo del territorio**

Sentenza 22 marzo 2022, n. 115

art. 1, L.R. Lazio 1° luglio 2021, n.8 (Modifica della perimetrazione del Parco naturale regionale dell’Appennino “Monti Simbruini”).....

Pag. 397

**Tutela della concorrenza; tutela dell'ambiente e dell'ecosistema**

Sentenza 22 marzo 2022, n. 117

artt. 8, commi 9 e 14, 10 e 16 della legge della Provincia autonoma di Trento 21 ottobre 2020, n. 9, recante «Modificazioni della legge provinciale 6 marzo 1998, n. 4 (Disposizioni per l'attuazione del decreto del Presidente della Repubblica 26 marzo 1977, n. 235. Istituzione dell'azienda speciale provinciale per l'energia, disciplina dell'utilizzo dell'energia elettrica spettante alla Provincia ai sensi dell'articolo 13 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, criteri per la redazione del piano della distribuzione e modificazioni alle leggi provinciali 15 dicembre 1980, n. 38 e 13 luglio 1995, n. 7), della legge provinciale sull'energia 2012, della legge provinciale sulle acque pubbliche 1976 e della legge provinciale sull'agricoltura 2003».....

Pag. 402

**Governo del territorio; espropriazione per pubblica utilità**

Sentenza 22 marzo 2022, n. 120

art. 19, comma 2, della legge della Regione Puglia 22 febbraio 2005, n. 3 (Disposizioni regionali in materia di espropriazioni per pubblica utilità e prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2005).

Pag. 419

**Energia**

Sentenza 6 aprile 2022, n. 121

articoli 1, comma 1, lettere a) e b), e 2, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Basilicata 26 luglio 2021, n. 30 (Modifiche alla L.R. 19 gennaio 2010, n. 1 “Norme in materia di energia e Piano di Indirizzo Energetico Ambientale Regionale – D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 – L. R. n. 9/2007 e ss.mm.ii.” e alla L.R. n. 8/2012 “Disposizioni in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili”).

Pag. 428

**Ricerca scientifica e tecnica; turismo; sport**

Sentenza 23 marzo 2022, n. 123

art. 1, commi 71, 190, 195, 204, 562 e 606 della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023).....

Pag. 439

**Bilancio e contabilità pubblica**

Sentenza 22 marzo 2022, n. 124

art. 1 della legge della Regione Calabria 07/07/2021, n. 17 «Modifiche alla legge regionale 16 maggio 2013, n. 24 (Riordino enti, aziende regionali, fondazioni, agenzie regionali, società e consorzi comunque denominati, con esclusione del settore sanità)».....

Pag. 452

**Sicurezza pubblica; caccia**

Sentenza 6 aprile 2022, n. 126

legge della Regione Lombardia 25 maggio 2021, n. 8 (Prima legge di revisione normativa ordinamentale 2021).....

Pag. 458

**Paesaggio, boschi e foreste**

Sentenza 26 aprile 2022, n. 135

articolo 12 della legge della Regione Siciliana 3 febbraio 2021, n. 2 (Intervento correttivo alla legge regionale 13 agosto 2020, n. 19 recante norme sul governo del territorio), nella parte in cui sostituisce come segue i commi 4, 5 e 6 dell'art. 37 della legge della Regione Siciliana 13 agosto 2020, n. 19 (Norme per il governo del territorio): "nella Regione si applica il decreto legislativo 3 aprile 2018, n. 34 e successive modificazioni" (comma 4); "l'articolo 10 della legge regionale 6 aprile 1996, n. 16 è abrogato" (comma 5); "alla lettera e) del comma 1 dell'articolo 15 della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78, le parole da "dal limite" fino a "forestali e" sono soppresse" (comma 6).. . . . .

Pag. 475

**Vitalizi, status dei consiglieri**

Sentenza 22 marzo 2022, n. 136

artt. 2, 3 e 4 della legge della Regione Trentino-Alto Adige 11 luglio 2014, n. 5 «Modifiche alla legge regionale 26 febbraio 1995, n. 2 (Interventi in materia di indennità e previdenza ai Consiglieri della Regione autonoma Trentino-Alto Adige), come modificata dalle leggi regionali 28 ottobre 2004, n. 4, 30 giugno 2008, n. 4, 16 novembre 2009, n. 8, 14 dicembre 2011, n. 8 e 21 settembre 2012, n. 6, nonché alla legge regionale 23 novembre 1979, n. 5 (Determinazione delle indennità spettanti ai membri della Giunta regionale), e successive modificazioni, volte al contenimento della spesa pubblica»; art. 15 della legge della Regione Trentino-Alto Adige 21 settembre 2012, n. 6 (Trattamento economico e regime previdenziale dei membri del Consiglio della Regione autonoma Trentino-Alto Adige); art. 3 della legge della Regione Trentino-Alto Adige 28 ottobre 2004, n. 4 (Modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 26 febbraio 1995, n. 2 «Interventi in materia di indennità e previdenza ai Consiglieri della Regione Autonoma Trentino-Alto Adige»), nella parte in cui introduce l'art. 4-bis della legge della Regione Trentino-Alto Adige 26 febbraio 1995, n. 2 (Interventi in materia di indennità e previdenza ai consiglieri della Regione autonoma Trentino-Alto Adige).. . . . .

Pag. 491

**Tutela della salute, incarichi di direzione di struttura complessa**

Sentenza 6 aprile 2022, n. 139

art. 48, comma 3, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 5 marzo 2001, n. 7 (Riordinamento del servizio sanitario provinciale); art. 6 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 21 aprile 2017, n. 4 (Modifiche di leggi provinciali in materia di salute) . . . . .

Pag. 509

**Ambiente; foreste; caccia**

Sentenza 26 aprile 2022, n. 144

art. 46, comma 5, L. Regione Liguria 22 gennaio 1999, n. 4 (Norme in materia di foreste e di assetto idrogeologico), come aggiunto dall'art. 1 della L. Regione Liguria 7 ottobre 2008, n. 35).. . . . .

Pag. 520

<b>Ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali; previdenza sociale</b>		
Sentenza 5 aprile 2022, n. 147		
art. 10, comma 14, della legge della Regione Siciliana 12 maggio 2020, n. 9 (Legge di stabilità regionale 2020-2022). . . . .	Pag.	525
<b>Coordinamento della finanza pubblica</b>		
Sentenza 24 maggio 2022, n. 153		
art. 2, comma 1, della legge della Regione Valle d'Aosta 13 luglio 2021, n. 16 (Disposizioni in materia di funzionamento e limiti ai compensi degli organi societari di Finaosta S.p.A., nonché di operazioni societarie. Modificazioni alla legge regionale 16 marzo 2006, n. 7), nella parte in cui sostituisce l'art. 14, comma 4, della legge della Regione Valle d'Aosta 16 marzo 2006, n. 7 (Nuove disposizioni concernenti la società finanziaria regionale FINAOSTA S.p.A. Abrogazione della legge regionale 28 giugno 1982, n. 16). . . . .	Pag.	532
<b>Sanità pubblica; impiego pubblico</b>		
Sentenza 11 maggio 2022, n. 155		
articoli 7, 11 e 12 della legge della Regione Siciliana 3 agosto 2021, n. 22 (Disposizioni urgenti in materia di concessioni demaniali marittime, gestione del servizio idrico integrato nell'ambito territoriale ottimale di Agrigento e di personale di Sicilia Digitale S.p.A. Disposizioni varie). . . . .	Pag.	540
<b>Agroecologia, tutela della biodiversità e dei prodotti agricoli</b>		
Sentenza 8 giugno 2022, n. 160		
artt. 3, commi 1 e 2, 4, 6 e 18 della legge della Regione Siciliana 29 luglio 2021, n. 21 (Disposizioni in materia di agroecologia, di tutela della biodiversità e dei prodotti agricoli siciliani e di innovazione tecnologica in agricoltura. Norme in materia di concessioni demaniali marittime).. . . . .	Pag.	549
<b>Elenco delle sentenze di mero rito. . . . .</b>	Pag.	558

## **Sentenza: 24 Novembre 2021, n. 4 del 2022**

**Materia:** contratti pubblici; concorrenza

**Parametri invocati:** artt. 117 commi 1 e 2 lett. e) Cost.

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** art. 75 della legge della Regione Piemonte 9 luglio 2020, n.15 (Misure urgenti di adeguamento della legislazione regionale - Collegato)

**Esito:** illegittimità costituzionale

**Estensore nota:** Alessandra Cecconi

### **Sintesi:**

Il ricorso governativo ha ad oggetto l'art. 75 della l.r. Piemonte in epigrafe indicata, articolo che prevede che, «[f]ino al termine dello stato di emergenza sanitaria di cui alla delibera del Consiglio dei ministri 31 gennaio 2020 (Dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili) e, comunque, fino al 31 dicembre 2020, in considerazione dei motivi imperativi di interesse generale attinenti al raggiungimento di obiettivi di politica sociale e delle relative esigenze, di tutela dei lavoratori, di sostegno al reddito e alle imprese, i soggetti aggiudicatori della Regione possono introdurre criteri premiali di valutazione delle offerte e relativa attribuzione di punteggi, nei confronti degli operatori economici che, in caso di aggiudicazione, per l'esecuzione dell'appalto o della concessione, si impegnano a utilizzare, in misura prevalente, manodopera o personale a livello regionale, attribuendo un peso specifico alle ricadute occupazionali sottese alle procedure di accesso al mercato degli appalti e delle concessioni, in ottemperanza alle esigenze inderogabili di promozione della continuità dei livelli occupazionali e nel rispetto delle disposizioni dell'Unione europea».

In via preliminare la Corte respinge la richiesta della Regione Piemonte di dichiarazione di cessazione della materia del contendere, richiesta motivata dalla limitata efficacia nel tempo della disposizione (31 dicembre 2020), dalla intervenuta scadenza del termine senza ulteriore proroga e dalla mancata applicazione della norma nel periodo di vigenza.

Al riguardo la Corte, richiamando il proprio consolidato orientamento, afferma che il giudizio promosso in via principale è giustificato dalla mera pubblicazione di una legge che si ritenga lesiva della ripartizione di competenze, a prescindere dagli effetti che essa abbia o non abbia prodotto, consistendo l'interesse attuale e concreto del ricorrente esclusivamente «nella tutela delle competenze legislative nel rispetto del riparto delineato dalla Costituzione» (sentenza n. 195/2017).

Procedendo quindi all'esame del merito, viene esaminata la censura relativa al riparto di competenza ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., ritenuta prioritaria sotto il profilo logico-giuridico, rispetto all'altra, che afferendo alla violazione di vincoli europei, ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost., investe il contenuto della scelta legislativa (ex plurimis, sentenze n. 38 del 2021, n. 114 del 2017 e n. 209 del 2013).

La Corte conferma la propria costante giurisprudenza secondo la quale la nozione di concorrenza di cui all'art. 117 comma 2 lett. e) riflette quella operante in ambito europeo che comprende, da un lato, le misure finalizzate a contrastare gli atti e i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati e quelle di promozione, volte a eliminare limiti e vincoli alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese (concorrenza nel mercato); dall'altro, le misure intese a prefigurare procedure concorsuali

di garanzia che assicurino la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici (concorrenza “per il mercato”) così da ampliare la possibilità di libera scelta per i cittadini e le imprese, queste ultime anche in qualità di fruitori degli stessi (tra le altre, C. Cost. sentenze n. 299/2012, n. 401/2007, n. 137 /2018).

Rientrano nella nozione di concorrenza per il mercato, sempre secondo la Corte, la disciplina delle procedure di gara, della qualificazione e selezione dei concorrenti, le procedure di affidamento e i criteri di aggiudicazione in quanto finalizzati a garantire il rispetto delle regole concorrenziali e dei principi comunitari di libera circolazione delle merci, prestazioni di servizi e libertà di stabilimento, nonché dei principi costituzionali di trasparenza e parità di trattamento.

Pertanto, in quanto volte a consentire la piena apertura del mercato nel settore degli appalti, tali discipline rientrano nella competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza “costituendo esse uno strumento indispensabile per tutelare e promuovere la concorrenza in modo uniforme sull’intero territorio nazionale” (per tutte v. Corte Cost. sent. n. 401/2007, ma anche n. 186/2010, n. 2/ 2014, n. 259/2013 e n. 339/2011”.

A partire da queste premesse, la Corte procede all’esame della disposizione regionale oggetto del giudizio e rileva che la stessa, attribuendo ai soggetti aggiudicatori della Regione il potere di prevedere criteri premiali di valutazione delle offerte a favore degli operatori economici che si impegnino a utilizzare in misura prevalente manodopera o personale a livello regionale, “è idoneo a produrre effetti diretti sull’esito delle gare e, indirettamente, sulla scelta degli operatori economici in ordine alla partecipazione alle stesse, incidendo in questo modo sulla concorrenzialità nel mercato”.

L’introduzione di criteri premiali prevista dalla norma può, infatti, influire sulla minore o maggiore possibilità di accesso delle imprese al mercato regionale degli appalti pubblici.

La stessa risulta poi in contrasto con l’esigenza di assicurare l’uniformità, su tutto il territorio nazionale, delle procedure di evidenza pubblica in modo che siano rispettati i principi di libera concorrenza e non discriminazione posti dall’art. 30 del codice dei contratti, norma che al comma 2 prevede espressamente che le stazioni appaltanti “non possono limitare in alcun modo artificialmente la concorrenza allo scopo di favorire o svantaggiare indebitamente taluni operatori economici”.

Afferma la Corte che “La possibilità di introdurre, anche in via transitoria, criteri premiali di valutazione delle offerte per far fronte alle ineludibili esigenze sorte dall’emergenza sanitaria è dunque riservata allo Stato, cui spetta in generale, nell’esercizio della sua competenza esclusiva in materia di tutela della concorrenza, definire il punto di equilibrio tra essa e la tutela di altri interessi pubblici con esso interferenti (ex plurimis, sentenze n. 56 del 2020 e n. 30 del 2016, con riferimento al libero esercizio dell’attività di trasporto), come quelli sottesi al raggiungimento di «obiettivi di politica sociale [...], di tutela dei lavoratori, di sostegno al reddito e alle imprese», che l’art. 75 della legge reg. Piemonte n. 15 del 2020 dichiara di perseguire.”

Ricorda la Corte che infatti il legislatore statale ha già fatto interventi per esigenze simili riconducibili al più ampio tema dell’uso “strategico” dei contratti pubblici per la realizzazione di obiettivi sociali, oltre che di tutela ambientale e di sviluppo sostenibile, ulteriori rispetto alle finalità proprie dei contratti stessi.

Ad esempio l’art. 1, comma 1, lettera ddd), della legge 28 gennaio 2016, n. 11 include, tra i principi e i criteri direttivi dettati al Governo per l’adozione del nuovo codice dei contratti pubblici, la “valorizzazione delle esigenze sociali e di sostenibilità ambientale, mediante introduzione di criteri e modalità premiali di valutazione delle offerte nei confronti delle imprese che, in caso di aggiudicazione, si impegnino, per l’esecuzione dell’appalto, a utilizzare anche in parte manodopera o personale a livello locale ovvero in via prioritaria gli addetti già impiegati nel medesimo appalto, in ottemperanza ai principi di economicità dell’appalto, promozione della continuità dei livelli occupazionali, semplificazione ed implementazione dell’accesso delle micro, piccole e medie imprese, tenendo anche in considerazione gli aspetti della territorialità e della filiera corta e attribuendo un peso specifico anche alle ricadute occupazionali sottese alle procedure di accesso al mercato degli appalti pubblici, comunque nel rispetto del diritto dell’Unione europea”.

E lo stesso art. 30 del codice dei contratti pubblici - dopo aver richiamato i principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza - prevede che il principio di economicità “può essere subordinato, nei limiti in cui è espressamente consentito dalle norme vigenti e dal presente codice, ai criteri, previsti nel bando, ispirati a esigenze sociali, nonché alla tutela della salute, dell’ambiente, del patrimonio culturale e alla promozione dello sviluppo sostenibile, anche dal punto di vista energetico”.

Tuttavia le richiamate disposizioni statali non offrono argomenti a sostegno della legittimità della norma regionale oggetto del giudizio che, secondo la Regione resistente, sarebbe in linea con gli obiettivi sociali perseguiti dal legislatore statale. E ciò per due ordini di ragioni: da un lato il divieto di novazione delle fonti in una materia di competenza esclusiva statale (ex plurimis, sentenze n. 16 del 2021, n. 40 del 2017 e n. 98 del 2013); dall’altro la considerazione che solo allo Stato compete stabilire “in esito al bilanciamento tra l’interesse alla concorrenza e altri interessi pubblici e nell’ambito di una disciplina uniforme per l’intero territorio nazionale, eccezionali restrizioni al libero accesso degli operatori economici al mercato, che, ove disposte da differenti normative regionali, sarebbero suscettibili di creare dislivelli di regolazione, produttivi di barriere territoriali (sentenza n. 283 del 2009)”.

Ugualmente non può essere richiamata a sostegno della legittimità della disposizione regionale, la previsione dell’art. 95 comma 13 del codice dei contratti pubblici che, in tema di criteri premiali di valutazione delle offerte, consente alle amministrazioni aggiudicatrici di indicare il “maggiore punteggio relativo all’offerta concernente beni, lavori o servizi che presentano un minore impatto sulla salute e sull’ambiente, ivi compresi i beni o i prodotti da filiera corta o a chilometro zero”.

Tale previsione infatti è finalizzata al perseguimento di un interesse - tutela della salute e dell’ambiente – profondamente diverso rispetto a quello che ispira la norma regionale, che è invece diretta a favorire la “territorialità” del personale impiegato nell’esecuzione del contratto, e in via mediata delle imprese esecutrici, a prescindere dall’impatto della prestazione affidata su diversi interessi, quali fra gli altri la salute o l’ambiente.

Da qui la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell’art. 75 della legge della Regione Piemonte n.15/2020 per violazione dell’art. 117 comma 2 lett. e) Cost., restando assorbita la questione proposta con riferimento all’art. 117, comma 1 Cost.

SENTENZA N. 4  
ANNO 2022

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 75 della legge della Regione Piemonte 9 luglio 2020, n. 15 (Misure urgenti di adeguamento della legislazione regionale - Collegato), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 25-28 agosto 2020, depositato in cancelleria il 28 agosto 2020, iscritto al n. 71 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 41, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione Piemonte;

udita nell'udienza pubblica del 23 novembre 2021 la Giudice relatrice Daria de Pretis;

uditi l'avvocato dello Stato Maria Luisa Spina per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Eleuterio Zuena per la Regione Piemonte;

deliberato nella camera di consiglio del 24 novembre 2021.

*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. 75 della legge della Regione Piemonte 9 luglio 2020, n. 15 (Misure urgenti di adeguamento della legislazione regionale - Collegato), secondo cui, «[f]ino al termine dello stato di emergenza sanitaria di cui alla delibera del Consiglio dei ministri 31 gennaio 2020 (Dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili) e, comunque, fino al 31 dicembre 2020, in considerazione dei motivi imperativi di interesse generale attinenti al raggiungimento di obiettivi di politica sociale e delle relative esigenze, di tutela dei lavoratori, di sostegno al reddito e alle imprese, i soggetti aggiudicatori della Regione possono introdurre criteri premiali di valutazione delle offerte e relativa attribuzione di punteggi, nei confronti degli operatori economici che, in caso di aggiudicazione, per l'esecuzione dell'appalto o della concessione, si impegnano a utilizzare, in misura prevalente, manodopera o personale a livello regionale, attribuendo un peso specifico alle ricadute occupazionali sottese alle procedure di accesso al mercato degli appalti e delle concessioni, in ottemperanza alle esigenze inderogabili di promozione della continuità dei livelli occupazionali e nel rispetto delle disposizioni dell'Unione europea».

La disposizione impugnata violerebbe, in primo luogo, l'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 3, 49 e seguenti, 101, 102 e 106 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130. L'attribuzione di punteggi premiali a coloro che, nel presentare offerte nelle pubbliche gare, si impegnino a utilizzare in misura prevalente la manodopera o il personale di un dato territorio (quello regionale), a scapito della manodopera o il personale di un altro territorio (nazionale o europeo), contrasterebbe con i principi di parità di trattamento, di non discriminazione e di tutela della concorrenza posti dal diritto dell'Unione europea,

privilegiando uno o più concorrenti rispetto ad altri in base alla territorialità della manodopera impiegata e introducendo in tal modo un criterio protezionistico.

Sarebbe violato anche l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., per invasione della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza. L'introduzione dei previsti criteri premiali di valutazione delle offerte nelle gare pubbliche contrasterebbe con l'art. 30 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), alla cui stregua le stazioni appaltanti, nell'affidamento degli appalti e delle concessioni, devono rispettare i principi di libera concorrenza e non discriminazione, non potendo in alcun modo artificiosamente limitare la concorrenza allo scopo di favorire o svantaggiare indebitamente taluni operatori economici.

2.– Il legislatore regionale ha limitato l'efficacia del censurato art. 75 della legge reg. Piemonte n. 15 del 2020 «[f]ino al termine dello stato di emergenza sanitaria di cui alla delibera del Consiglio dei ministri 31 gennaio 2020 [...] e, comunque, fino al 31 dicembre 2020». Quest'ultimo termine finale è medio tempore scaduto, non essendo state adottate disposizioni di proroga.

La Regione Piemonte chiede per questo che si dichiari la cessazione della materia del contendere, sull'assunto che la disposizione impugnata, la cui efficacia è nel frattempo cessata, non avrebbe avuto applicazione. Allega a tale fine una nota del dirigente del settore trasparenza e anticorruzione della Regione stessa, nella quale si dichiara che «da un controllo a campione effettuato sul portale di pubblicazione dell'Osservatorio dei contratti pubblici, sui bandi indetti nel periodo luglio/dicembre 2020, non è stato riscontrato l'utilizzo dei criteri premiali di valutazione delle offerte previste dall'articolo 75», nel periodo «di [sua] vigenza».

L'istanza della Regione non può essere accolta.

Né la cessazione di efficacia della disposizione per lo spirare del termine, né la sua asserita non applicazione medio tempore – peraltro non dimostrata, in quanto il documento prodotto dalla Regione si limita ad attestare il risultato negativo di un mero controllo a campione dei bandi di gara – determinano il sopravvenuto difetto dell'interesse al ricorso.

Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, infatti, il giudizio promosso in via principale è giustificato dalla mera pubblicazione di una legge che si ritenga lesiva della ripartizione di competenze, a prescindere dagli effetti che essa abbia o non abbia prodotto (ex plurimis, sentenze n. 156 del 2021, n. 166 del 2019, n. 195 del 2017 e n. 262 del 2016), consistendo l'interesse attuale e concreto del ricorrente esclusivamente «nella tutela delle competenze legislative nel rispetto del riparto delineato dalla Costituzione» (sentenza n. 195 del 2017).

3.– Il Presidente del Consiglio dei ministri propone, nell'ordine, una questione diretta a denunciare la violazione di vincoli europei, ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost., e un'altra relativa al riparto interno di competenza tra Stato e regioni, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Si deve tuttavia invertire l'ordine di esame delle questioni, giacché la censura relativa al riparto di competenza presenta carattere prioritario, sotto il profilo logico-giuridico, rispetto all'altra, che investe il contenuto della scelta legislativa (ex plurimis, sentenze n. 38 del 2021, n. 114 del 2017 e n. 209 del 2013).

4.– La questione riferita all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. è fondata.

4.1.– Questa Corte è costante nell'affermare che la nozione di «concorrenza» di cui al secondo comma, lettera e), dell'art. 117 Cost. «non può non riflettere quella operante in ambito europeo (sentenze n. 83 del 2018, n. 291 e n. 200 del 2012, n. 45 del 2010). Essa comprende, pertanto, sia le misure legislative di tutela in senso proprio, intese a contrastare gli atti e i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati, sia le misure legislative di promozione, volte a eliminare limiti e vincoli alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese (concorrenza “nel mercato”), ovvero a prefigurare procedure concorsuali di garanzia che assicurino la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici (concorrenza “per il mercato”). In questa seconda accezione, attraverso la “tutela della concorrenza”, vengono perseguite finalità di ampliamento dell'area di libera scelta dei cittadini e delle imprese, queste ultime anche quali fruitrici, a loro volta, di beni e di servizi (sentenze n. 299 del 2012 e n. 401 del 2007)» (sentenza n. 137 del 2018).

Sulla scorta di tale nozione di tutela della concorrenza “per il mercato”, questa Corte ha altresì affermato che «la disciplina delle procedure di gara, la regolamentazione della qualificazione e selezione dei concorrenti, delle procedure di affidamento e dei criteri di aggiudicazione [...] mirano a garantire che le medesime si svolgano nel rispetto delle regole concorrenziali e dei principi comunitari della libera circolazione delle merci, della libera prestazione dei servizi, della libertà di stabilimento, nonché dei principi costituzionali di trasparenza e parità di trattamento (sentenze n. 431, n. 401 del 2007, n. 411 del 2008)», sicché tali discipline, in quanto «volte a consentire la piena apertura del mercato nel settore degli appalti, sono riconducibili all’ambito della tutela della concorrenza, di esclusiva competenza del legislatore statale (sentenze n. 401 del 2007, n. 345 del 2004)» (sentenza n. 186 del 2010; nello stesso senso, sentenze n. 2 del 2014, n. 259 del 2013 e n. 339 del 2011), costituendo esse uno strumento indispensabile per tutelare e promuovere la concorrenza in modo uniforme sull’intero territorio nazionale (sentenze n. 39 del 2020, n. 28 del 2014, n. 339 del 2011, n. 1 del 2008 e n. 401 del 2007).

L’art. 75 della legge reg. Piemonte n. 15 del 2020 – attribuendo ai «soggetti aggiudicatori della Regione» il potere di prevedere criteri premiali di valutazione delle offerte a favore degli operatori economici che si impegnino a utilizzare in misura prevalente manodopera o personale a livello regionale – è idoneo a produrre effetti diretti sull’esito delle gare e, indirettamente, sulla scelta degli operatori economici in ordine alla partecipazione alle stesse, incidendo in questo modo sulla concorrenzialità nel mercato. Dall’introduzione dei detti criteri premiali, infatti, possono derivare conseguenze sulla minore o maggiore possibilità di accesso delle imprese al mercato regionale dei contratti pubblici.

La disposizione regionale impugnata si pone inoltre in contrasto con l’esigenza di assicurare procedure di evidenza pubblica uniformi su tutto il territorio nazionale, in modo che siano rispettati i principi di libera concorrenza e di non discriminazione ai sensi dell’art. 30 del d.lgs. n. 50 del 2016 (d’ora in avanti: codice dei contratti pubblici). Quest’ultima disposizione – assunta dal ricorrente a norma interposta – prevede infatti che, «[n]ell’affidamento degli appalti e delle concessioni, le stazioni appaltanti rispettano [...] i principi di libera concorrenza, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, nonché di pubblicità» (comma 1) e «non possono limitare in alcun modo artificiosamente la concorrenza allo scopo di favorire o svantaggiare indebitamente taluni operatori economici» (comma 2).

La possibilità di introdurre, anche in via transitoria, criteri premiali di valutazione delle offerte per far fronte alle ineludibili esigenze sorte dall’emergenza sanitaria è dunque riservata allo Stato, cui spetta in generale, nell’esercizio della sua competenza esclusiva in materia di tutela della concorrenza, definire il punto di equilibrio tra essa e la tutela di altri interessi pubblici con esso interferenti (ex plurimis, sentenze n. 56 del 2020 e n. 30 del 2016, con riferimento al libero esercizio dell’attività di trasporto), come quelli sottesi al raggiungimento di «obiettivi di politica sociale [...], di tutela dei lavoratori, di sostegno al reddito e alle imprese», che l’art. 75 della legge reg. Piemonte n. 15 del 2020 dichiara di perseguire.

Esigenze simili – anche se non collegate all’epidemia in atto, ma riconducibili al più ampio tema dell’uso “strategico” dei contratti pubblici per la realizzazione di obiettivi sociali, oltre che di tutela ambientale e di sviluppo sostenibile, ulteriori rispetto alle finalità proprie dei contratti stessi – sono state effettivamente considerate dal legislatore statale, in attuazione di scopi enunciati dalle stesse direttive europee in materia di appalti.

Così, l’art. 1, comma 1, lettera ddd), della legge 28 gennaio 2016, n. 11 (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 d’appalto degli enti erogatori nei settori dell’acqua, dell’energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture), include, tra i principi e i criteri direttivi dettati al Governo per l’adozione del nuovo codice dei contratti pubblici, la «valorizzazione delle esigenze sociali e di sostenibilità ambientale, mediante introduzione di criteri e modalità premiali di valutazione delle

offerte nei confronti delle imprese che, in caso di aggiudicazione, si impegnino, per l'esecuzione dell'appalto, a utilizzare anche in parte manodopera o personale a livello locale ovvero in via prioritaria gli addetti già impiegati nel medesimo appalto, in ottemperanza ai principi di economicità dell'appalto, promozione della continuità dei livelli occupazionali, semplificazione ed implementazione dell'accesso delle micro, piccole e medie imprese, tenendo anche in considerazione gli aspetti della territorialità e della filiera corta e attribuendo un peso specifico anche alle ricadute occupazionali sottese alle procedure di accesso al mercato degli appalti pubblici, comunque nel rispetto del diritto dell'Unione europea».

Inoltre, il già citato art. 30 del codice dei contratti pubblici, dopo avere affermato che «[l]'affidamento e l'esecuzione di appalti di opere, lavori, servizi, forniture e concessioni, [...] si svolge nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza» (comma 1, primo periodo), precisa che «[i]l principio di economicità può essere subordinato, nei limiti in cui è espressamente consentito dalle norme vigenti e dal presente codice, ai criteri, previsti nel bando, ispirati a esigenze sociali, nonché alla tutela della salute, dell'ambiente, del patrimonio culturale e alla promozione dello sviluppo sostenibile, anche dal punto di vista energetico» (comma 1, terzo periodo).

Né dall'una, né dall'altra delle richiamate disposizioni è tuttavia possibile trarre argomenti a sostegno della non illegittimità costituzionale dell'art. 75 della legge reg. Piemonte n. 15 del 2020, assumendo, come prospetta la Regione, che il suo contenuto si porrebbe in linea, nella sostanza, con gli obiettivi sociali perseguiti dal legislatore statale. A parte il rilievo che al legislatore regionale è precluso finanche di riprodurre tali disposizioni, per il divieto di novazione della fonte in un ambito materiale di competenza esclusiva statale (ex plurimis, sentenze n. 16 del 2021, n. 40 del 2017 e n. 98 del 2013), è decisivo quanto già rilevato sopra circa la riserva allo Stato della scelta di introdurre ulteriori criteri premiali fondati sull'utilizzo di personale locale. Solo allo Stato spetta infatti la facoltà di adottare, in esito al bilanciamento tra l'interesse alla concorrenza e altri interessi pubblici e nell'ambito di una disciplina uniforme per l'intero territorio nazionale, eccezionali restrizioni al libero accesso degli operatori economici al mercato, che, ove disposte da differenti normative regionali, sarebbero suscettibili di creare dislivelli di regolazione, produttivi di barriere territoriali (sentenza n. 283 del 2009).

Per le stesse ragioni non può essere invocato a sostegno della non fondatezza dell'odierna questione di legittimità costituzionale quanto previsto dall'art. 95, comma 13, del codice dei contratti pubblici, in tema di criteri premiali di valutazione delle offerte, che consente alle amministrazioni aggiudicatrici di indicare il «maggiore punteggio relativo all'offerta concernente beni, lavori o servizi che presentano un minore impatto sulla salute e sull'ambiente, ivi compresi i beni o i prodotti da filiera corta o a chilometro zero». È evidente, infatti, l'eterogeneità del fine così perseguito – di tutela della salute e dell'ambiente – rispetto a quello che ispira la norma impugnata, diretta a favorire la “territorialità” del personale impiegato nell'esecuzione del contratto, e in via mediata delle imprese esecutrici, a prescindere dall'impatto della prestazione affidata su diversi interessi, quali fra gli altri la salute o l'ambiente.

5.– Va dunque dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 75 della legge reg. Piemonte n. 15 del 2020.

La questione proposta con riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., per la lamentata violazione dei menzionati parametri interposti del diritto dell'Unione europea, resta assorbita.

Per Questi Motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 75 della legge della Regione Piemonte 9 luglio 2020, n. 15 (Misure urgenti di adeguamento della legislazione regionale - Collegato).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 novembre 2021.

F.to:  
Giancarlo CORAGGIO, Presidente  
Daria de PRETIS, Redattrice  
Igor DI BERNARDINI, Cancelliere  
Depositata in Cancelleria il 14 gennaio 2022.  
Il Cancelliere  
F.to: Igor DI BERNARDINI

## **Sentenza: 20 ottobre 2021, n. 5 del 2022**

**Materia:** organizzazione sanitaria; coordinamento della finanza pubblica

**Parametri invocati:** artt. 3, 97, 117, commi secondo, lettera l), e terzo, della Costituzione; Statuto della Regione autonoma Valle d'Aosta

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** artt. 14, 15, 22, 46 e 91, commi 1 e 3, della legge della Regione Valle d'Aosta 13 luglio 2020, n. 8 (Assestamento al bilancio di previsione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste per l'anno 2020 e misure urgenti per contrastare gli effetti dell'emergenza epidemiologica da COVID-19)

**Esito:** estinzione del processo limitatamente alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 15 della legge regionale impugnata; inammissibilità o infondatezza delle altre questioni sollevate.

**Estensore nota:** Cesare Belmonte

### **Sintesi:**

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 14, 15, 22, 46 e 91, commi 1 e 3, della legge della Regione Valle d'Aosta 13 luglio 2020, n. 8 (Assestamento al bilancio di previsione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste per l'anno 2020 e misure urgenti per contrastare gli effetti dell'emergenza epidemiologica da COVID-19), in riferimento agli artt. 3, 97, 117, commi secondo, lettera l), e terzo, della Costituzione, nonché per violazione delle competenze statutarie della Regione autonoma Valle d'Aosta.

La prima questione concerne gli artt. 14, 15 e 22 della l.r. Valle d'Aosta 8/2020.

L'art. 14 riconosce una "indennità sanitaria valdostana" fino al 31 dicembre 2020 "al personale della dirigenza medica, sanitaria e veterinaria, con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato e determinato, ai medici di medicina generale e ai pediatri di libera scelta convenzionati con l'Azienda USL.

L'art. 15 prevede un'indennità di disagio una tantum da corrispondere al personale dell'Azienda USL, di qualsiasi profilo professionale e tipologia contrattuale, compresi i somministrati, e al personale convenzionato che abbia prestato attività lavorativa nei mesi di marzo, aprile e maggio 2020 in strutture o servizi operanti in forma diretta o indiretta per l'emergenza da COVID-19;

L'art. 22 riconosce una "indennità COVID-19 una tantum" ai lavoratori delle Unités des Communes valdôtaines e del Comune di Aosta, di qualsiasi profilo professionale e tipologia contrattuale (operatori socio-sanitari e altri profili professionali), che abbiano prestato servizio in presenza nelle microcomunità per anziani e nel servizio di assistenza domiciliare per l'emergenza epidemiologica da COVID-19 nei mesi di marzo, aprile e maggio 2020.

Secondo il ricorrente le disposizioni impuginate istituiscono indennità extra ordinem, al di fuori della contrattazione collettiva nazionale, in violazione dei limiti delle competenze statutarie e della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile. Le disposizioni regionali contrasterebbero anche con le finalità perequative dei trattamenti tra operatori del settore sanitario operanti in ambito nazionale ed esposti al medesimo rischio.

Infine, risulterebbero violati i principi fondamentali sanciti in materia di coordinamento della finanza pubblica, con riferimento al trattamento accessorio del personale, dall'art. 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, modificativo e integrativo del decreto legislativo 30 marzo

2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), e dalla successiva normativa emergenziale correlata alla pandemia da COVID-19.

La Corte, in via preliminare, dichiara estinto il processo limitatamente alla questione di legittimità costituzionale promossa nei confronti dell'art. 15 della l.r. Valle d'Aosta 8/2020, avendo lo Stato rinunciato al ricorso a seguito della sopravvenuta abrogazione della norma de qua.

La prima questione risulta pertanto circoscritta agli artt. 14 e 22 della suddetta legge regionale.

La Corte respinge le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla difesa regionale e nel merito giudica non fondate le censure promosse nei confronti delle norme in questione.

Le due norme impugnate riconoscono specifiche indennità, rispettivamente per il personale del Servizio sanitario (art. 14) e per gli operatori del settore assistenziale (art. 22). Si tratta di emolumenti riconosciuti dalla Regione autonoma per l'impegno straordinario profuso dal personale sanitario, ma anche da quello dei servizi assistenziali, a seguito delle misure organizzative adottate per fronteggiare gli effetti recati dall'emergenza da COVID-19 sui servizi socio-sanitari.

Tali misure sono coerenti con quanto disposto dall'art. 1, comma 2, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), come modificato dall'art. 2, comma 6, lettera b), del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19).

La norma statale prevede infatti che le Regioni e le Province autonome possono riconoscere ai dipendenti del Servizio sanitario nazionale un premio, commisurato al servizio effettivamente prestato nel corso dello stato di emergenza deliberato dal Consiglio dei ministri il 31 gennaio 2020, entro un determinato limite massimo individuale e nel rispetto delle risorse stabilite. Gli interventi in oggetto vanno dunque ricondotti alla dimensione organizzativa della Regione stessa e degli enti locali, come espressioni delle relative competenze statutarie in materia, e non alla materia dell'ordinamento civile come affermato dal ricorrente.

Non sussiste inoltre l'asserita violazione degli artt. 3 e 97 Cost., fondata sul differente trattamento che si verrebbe a determinare tra operatori del settore sanitario in ambito nazionale esposti al medesimo rischio. È infatti lo stesso legislatore nazionale a prevedere una tale difformità. Nell'attribuire le risorse aggiuntive per il personale sanitario direttamente impiegato nelle attività di contrasto all'emergenza epidemiologica derivante dalla diffusione del COVID-19, la normativa statale ha stabilito che accedono al finanziamento tutte le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano sulla base delle quote relative al fabbisogno sanitario corrente rilevate per l'anno 2019, sottolineando che tali importi possono essere incrementati di un ammontare aggiuntivo non superiore al doppio degli stessi, dalle Regioni e dalle Province autonome, con proprie risorse disponibili a legislazione vigente (art. 1, comma 2, del d.l. 18/2020).

Parimenti, non è fondata la censura sollevata nei confronti degli artt. 14 e 22 in riferimento ai principi di coordinamento della finanza pubblica. Il comma 3 dell'art. 34 della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica) dispone espressamente che la Regione autonoma Valle d'Aosta provvede al finanziamento del Servizio sanitario nazionale nel proprio territorio, senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato, utilizzando prioritariamente le entrate derivanti dai contributi sanitari ad essa attribuiti dal decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 e, ad integrazione, le risorse dei propri bilanci. In definitiva, nel caso di specie si applica il principio costante della giurisprudenza costituzionale secondo cui "quando lo Stato non concorre al finanziamento del servizio sanitario delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome, non ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario che definiscano le modalità di contenimento di una spesa sanitaria che è interamente sostenuta".

La questione risulta non fondata neanche con riguardo alla indennità riconosciuta dall'art. 22 in favore del personale non dipendente dal Servizio sanitario. Il ricorrente assume che tale indennità, così come quella riconosciuta dall'art. 14 al personale del Servizio sanitario, contrasterebbe con il

limite posto dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. 75/2017 all'ammontare complessivo delle risorse che possono essere destinate al trattamento accessorio del personale.

A questo riguardo, la Corte osserva che il concorso della Regione autonoma Valle d'Aosta al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica avviene attraverso accordi stipulati tra la Regione stessa e il Ministro dell'economia e delle finanze, e che il regime pattizio comporta la non diretta applicabilità alla Regione autonoma Valle d'Aosta di disposizioni statali costituenti principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica.

La seconda questione sollevata riguarda l'art. 4, che prevede l'erogazione di un'indennità una tantum, pari a euro venti lordi in busta paga per ogni giornata effettivamente lavorata nel periodo marzo-aprile 2020 per fronteggiare l'emergenza epidemiologica, da corrispondere al personale regionale e degli enti locali, compreso quello degli uffici stampa, che abbia prestato a qualsiasi titolo la propria attività lavorativa presso la struttura regionale del dipartimento protezione civile e vigili del fuoco.

Secondo il ricorrente la Regione avrebbe legiferato in materia di trattamento economico del personale, rientrando nella materia ordinamento civile, spettante in via esclusiva al legislatore statale. La questione è dichiarata inammissibile per difetto di motivazione.

Infine, la terza questione è promossa nei confronti dell'art. 91, commi 1 e 3, della l.r. Valle d'Aosta 8/2020.

Il comma 1 di tale articolo prevede che l'amministrazione regionale, per far fronte alle necessità derivanti dall'emergenza epidemiologica da COVID-19, in deroga ai limiti assunzionali, può effettuare assunzioni a tempo determinato nel limite della spesa teorica calcolata su base annua con riferimento alle unità di personale, anche di qualifica dirigenziale, cessate dal servizio nel 2019 e non sostituite, e alle cessazioni programmate per l'anno 2020, fermo restando che le assunzioni sono possibili solo a seguito delle cessazioni. Per le stesse esigenze, e sempre in deroga ai limiti assunzionali vigenti, il comma 3 del medesimo art. 91 autorizza gli enti locali a fare ricorso a forme di lavoro flessibile per sostituire il personale assente o cessato dal servizio o in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali e per garantire l'erogazione dei servizi, in particolare domiciliari, semiresidenziali e residenziali a persone anziane e non autosufficienti o in condizioni di fragilità e per i servizi di polizia locale.

Secondo il ricorrente le predette disposizioni eccedano le competenze statutarie e invadono la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, in relazione agli artt. 7 e 36 del d.lgs. 165/2001, che prevedono specifici limiti e modalità per il ricorso al lavoro flessibile da parte delle pubbliche amministrazioni, subordinandolo all'esistenza di comprovate esigenze di carattere temporaneo o eccezionale e non per sopperire a carenze di organico.

La Corte rigetta in via preliminare le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla resistente per carenza di interesse al ricorso e difetto di motivazione. Nel merito la questione non è fondata.

Le norme interposte evocate dal ricorrente disciplinano le modalità e i limiti con cui le pubbliche amministrazioni possono ricorrere a forme di lavoro flessibile. In particolare: l'art. 36, comma 2, del d.lgs. 165/2001 prevede che il ricorso a contratti di lavoro subordinato a tempo determinato, contratti di formazione e lavoro e contratti di somministrazione di lavoro a tempo determinato, e a forme contrattuali flessibili previste dal codice civile e dalle altre leggi sui rapporti di lavoro nell'impresa, è possibile soltanto per comprovate esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale; l'art. 7, comma 6, del d.lgs. 165/2001 a sua volta ammette il ricorso a contratti di lavoro autonomo per specifiche esigenze che non possono essere assolte con personale in servizio, stabilendo precisi presupposti di legittimità, a pena di nullità del relativo contratto.

Ciò premesso, le disposizioni regionali impugnate non presentano aspetti confliggenti con le predette disposizioni statali, poiché rispondono alle stesse specifiche esigenze, limitate temporalmente, per le quali esse prevedono la possibilità di ricorso a tipologie flessibili di rapporto di lavoro nella pubblica amministrazione. La Regione autonoma Valle d'Aosta ha, dunque, agito nell'esercizio della propria competenza legislativa in materia di ordinamento e organizzazione

amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali, nel rispetto del requisito di eccezionalità e temporaneità imposto dall'art. 36 del d.lgs. 165/2001, declinato in funzione di emergenza sanitaria.

SENTENZA N. 5  
ANNO 2022

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 14, 15, 22, 46 e 91, commi 1 e 3, della legge della Regione Valle d'Aosta 13 luglio 2020, n. 8 (Assestamento al bilancio di previsione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste per l'anno 2020 e misure urgenti per contrastare gli effetti dell'emergenza epidemiologica da COVID-19), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato l'11-17 settembre 2020, depositato in cancelleria il 21 settembre 2020, iscritto al n. 85 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 45, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste;

udito nell'udienza pubblica del 19 ottobre 2021 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

uditi l'avvocato dello Stato Fabrizio Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021 e l'avvocato Francesco Saverio Marini per la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste; deliberato nella camera di consiglio del 20 ottobre 2021.

*Ritenuto in fatto*

*(omissis)*

*Considerato in diritto*

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 85 del 2020), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato, unitamente ad altre disposizioni della legge della Regione Valle d'Aosta 13 luglio 2020, n. 8 (Assestamento al bilancio di previsione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste per l'anno 2020 e misure urgenti per contrastare gli effetti dell'emergenza epidemiologica da COVID-19), gli artt. 14, 15, 22, 46 e 91, commi 1 e 3, in riferimento, complessivamente, agli artt. 3, 97, 117, commi secondo, lettera l), e terzo, della Costituzione, nonché per violazione delle competenze statutarie della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste.

2.– La prima questione concerne gli artt. 14, 15 e 22 della legge reg. Valle d'Aosta n. 8 del 2020 che prevedono, rispettivamente: l'art. 14, l'attribuzione di una «indennità sanitaria valdostana» fino al 31 dicembre 2020 «al personale della dirigenza medica, sanitaria e veterinaria, con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato e determinato, ai medici di medicina generale e ai pediatri di libera scelta convenzionati con l'Azienda USL»; l'art. 15, un'indennità di disagio una tantum da corrispondere al personale dell'Azienda USL, di qualsiasi profilo professionale e tipologia contrattuale, compresi i somministrati, e al personale convenzionato che abbia prestato attività lavorativa nei mesi di marzo, aprile e maggio 2020 in strutture o servizi operanti in forma diretta o indiretta per l'emergenza da COVID-19; l'art. 22, una «indennità COVID-19 una tantum» per i lavoratori delle Unités des Communes valdôtaines e del Comune di Aosta, di qualsiasi profilo professionale e tipologia contrattuale (operatori socio-sanitari e altri profili professionali), che

abbiano prestato servizio in presenza nelle microcomunità per anziani e nel servizio di assistenza domiciliare per l'emergenza epidemiologica da COVID-19 nei mesi di marzo, aprile e maggio 2020.

2.1.– Il ricorrente afferma che le disposizioni impugnate istituiscono indennità extra ordinem, al di fuori della contrattazione collettiva nazionale, in violazione dei limiti delle competenze statutarie e della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, in relazione agli artt. 40 e seguenti del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), che riconducono la disciplina del rapporto di lavoro pubblico privatizzato al codice civile ed alla contrattazione collettiva.

Il vulnus costituzionale è lamentato anche in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., in quanto le disposizioni regionali impugnate si porrebbero in contrasto con le finalità perequative e di omogeneizzazione dei trattamenti tra operatori del settore sanitario operanti in ambito nazionale ed esposti al medesimo rischio.

Infine, la difesa statale dubita della legittimità costituzionale delle disposizioni impugnate in riferimento alla competenza legislativa concorrente in materia di «coordinamento della finanza pubblica», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., e ai principi fondamentali, espressi dalle disposizioni dettate dall'art. 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, recante «Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera a), e 2, lettere b), c), d) ed e) e 17, comma 1, lettere a), c), e), f), g), h), l), m), n), o), q), r), s) e z), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche» e successive modifiche, e perseguiti anche nel periodo emergenziale per la pandemia da COVID-19 dal complesso delle misure introdotte dal legislatore nazionale, di cui al decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2020, n. 77 (in particolare, l'art. 2, comma 6, lettere a e b), ed al precedente decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2020, n. 27 (in particolare, l'art. 1, comma 2).

2.2.– La Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, nel costituirsi in giudizio, ha eccepito l'inammissibilità delle censure per mancanza di motivazione in ordine alla eccedenza dai limiti fissati dalle competenze statutarie e alla violazione degli artt. 3 e 97 Cost.

Nel merito, ha sostenuto la non fondatezza delle censure. Le disposizioni impugnate sarebbero state emanate nell'esercizio delle competenze statutarie della Regione autonoma in materia di «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla regione e stato giuridico ed economico del personale» e «ordinamento degli enti locali», nonché della competenza legislativa residuale di cui all'art. 117, quarto comma, Cost. spettante anche alla Regione autonoma, in forza della clausola di cui all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) nella materia «ordinamento e organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali», nelle materie «finanze regionali e comunali e «igiene e sanità» previste dall'art. 3, lettere f) ed l), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta). Circa la asserita lesione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, la Regione resistente afferma che le disposizioni impugnate farebbero, comunque, salva l'autonomia collettiva, in quanto demandano ad un accordo tra le amministrazioni interessate e le organizzazioni sindacali l'individuazione dei soggetti destinatari delle indennità e la definizione della loro misura.

Relativamente alla violazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica, la resistente obietta l'inapplicabilità delle norme statali invocate dal ricorrente, in quanto la Regione autonoma finanzia in autonomia la spesa per il personale sanitario.

Sotto un profilo generale, la resistente ritiene che la sua possibilità di emanare disposizioni per potenziare il sistema sanitario regionale anche in funzione dell'emergenza determinata dalla

pandemia e i suoi ambiti di autonomia giustificerebbero, dunque, la previsione delle indennità di cui alle disposizioni impugnate, anche in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost.

3.– Questa Corte, in via preliminare, rileva che è intervenuta rinuncia al ricorso nei confronti dell'impugnativa dell'art. 15 della legge reg. Valle d'Aosta n. 8 del 2020, a seguito della abrogazione della disposizione impugnata ad opera dell'art. 3, comma 8, lettera e), della legge della Regione Valle d'Aosta 3 dicembre 2020, n. 10 (Riconoscimento dei debiti fuori bilancio della Regione, ratifica di variazioni di bilancio e altri interventi urgenti), e che la rinuncia è stata accettata dalla Regione resistente.

L'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, vigente *ratione temporis*, prevede che la rinuncia al ricorso, seguita dall'accettazione della controparte costituita, comporta l'estinzione del processo (*ex plurimis*, ordinanze n. 85 e n. 43 del 2021).

Ne consegue, pertanto, che il processo debba essere dichiarato estinto limitatamente alla questione di legittimità costituzionale promossa nei confronti dell'art. 15 della legge reg. Valle d'Aosta n. 8 del 2020.

4.– Per effetto della rilevata estinzione, la prima questione risulta, dunque, circoscritta agli artt. 14 e 22 della legge regionale da ultimo citata.

4.1.– Innanzitutto vanno disattese le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla difesa regionale.

In ordine alla mancata motivazione sulla considerazione delle competenze statutarie, questa Corte rileva che il ricorrente ha ritenuto di ricondurre la materia incisa dalle disposizioni regionali impugnate a quella dell'ordinamento civile, di esclusiva competenza legislativa dello Stato. Ciò in quanto le disposizioni impugnate, nell'attribuire indennità integranti il trattamento economico del dipendente pubblico, sono riferibili alla disciplina del rapporto di lavoro di personale già in servizio e, conseguentemente, alla materia dell'ordinamento civile, rispetto alla quale lo statuto non prevede competenze regionali.

Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, non è necessario confrontarsi con le competenze statutarie quando la difesa statale, come nella fattispecie, nel definire l'oggetto del giudizio, muove da una impostazione di radicale esclusione di tali competenze.

In altri termini, nei casi in cui l'ambito materiale a cui ricondurre la norma impugnata è immediatamente riferibile ad un titolo di competenza riservato allo Stato, non è necessario il previo confronto del ricorrente con le competenze legislative assegnate dallo statuto speciale alla Regione autonoma (sentenze n. 273 e n. 25 del 2020, e n. 153 del 2019).

4.2.– La Regione resistente ha, altresì, eccetto il difetto di motivazione della censura riferita agli artt. 3 e 97 Cost.

Il ricorso sostanzia la censura nel «contrasto con le finalità perequative e di omogeneizzazione dei trattamenti tra operatori del settore sanitario operanti in ambito nazionale esposti al medesimo rischio».

Risulta, dunque, con sufficiente chiarezza che la preoccupazione del ricorrente è riferita alla ingiustificata disparità derivante dal difforme trattamento economico delle medesime categorie di lavoratori sul territorio nazionale che, nell'incidere sull'uguaglianza dei trattamenti retributivi, comporterebbe riflessi sul buon andamento della pubblica amministrazione. Seppur succinta, la rilevata motivazione consente di superare il vaglio di ammissibilità.

4.3.– Nel merito le censure promosse nei confronti degli artt. 14 e 22 della legge regionale impugnata non sono fondate.

4.3.1.– Non è ravvisabile la dedotta violazione della competenza legislativa statale in materia di ordinamento civile.

L'esame e la valutazione, sotto tale profilo, delle disposizioni regionali impugnate, devono essere condotti alla luce e nella prospettiva della eccezionale situazione determinata dalla pandemia da COVID-19, della correlata necessità di rafforzare l'offerta sanitaria nella Regione autonoma per fronteggiarne le conseguenze del particolare impegno richiesto nella contingente situazione emergenziale agli operatori dei servizi socio-sanitari e della esigenza di riconoscere ad essi un emolumento speciale e temporalmente delimitato con carattere indennitario e premiale.

In questo senso operano gli interventi disposti dalla Regione autonoma con le due norme impugnate nel riconoscere specifiche indennità, rispettivamente per il personale del Servizio sanitario (art. 14) e per gli operatori del settore assistenziale (art. 22).

Si è dunque in presenza di emolumenti riconosciuti dalla Regione autonoma per l'impegno straordinario profuso dal personale sanitario, ma anche, per evidenti ragioni, da quello dei servizi assistenziali menzionati dall'art. 22 della legge regionale impugnata, in conseguenza degli assetti e delle misure organizzative adottati dalla medesima Regione e dagli enti locali per fronteggiare gli effetti recati dall'emergenza da COVID-19 sui servizi socio-sanitari.

Peraltro tali misure sono coerenti e in linea con quanto disposto dallo stesso legislatore nazionale con le ricordate previsioni dell'art. 1, comma 2, del d.l. n. 18 del 2020, come convertito, e come modificato dall'art. 2, comma 6, lettera b), del d.l. n. 34 del 2020, come convertito, secondo cui le Regioni e le Province autonome possono riconoscere, in favore dei dipendenti del Servizio sanitario nazionale, «un premio, commisurato al servizio effettivamente prestato nel corso dello stato di emergenza deliberato dal Consiglio dei ministri il 31 gennaio 2020», entro un limite massimo individuale e nel rispetto delle risorse stabilite.

In questa prospettiva, gli interventi in oggetto, previsti dalla Regione autonoma con le disposizioni impugnate, vanno ricondotti alla dimensione organizzativa della Regione stessa e degli enti locali, come espressioni delle relative competenze statutarie in materia, e non alla materia dell'ordinamento civile come affermato dal ricorrente.

Questa Corte rileva che il legislatore regionale ha mostrato di valorizzare opportunamente il ruolo della contrattazione collettiva demandando alla “concertazione” con le organizzazioni sindacali la individuazione del personale destinatario e la quantificazione della relativa indennità di cui all'art. 14 prevedendo altresì che la ripartizione dei fondi per il finanziamento della indennità di cui all'art. 22, comma 1, avvenga tramite apposita intesa tra l'amministrazione regionale, gli enti locali interessati e «le competenti organizzazioni sindacali».

4.3.2.– Parimenti insussistente è la asserita violazione degli artt. 3 e 97 Cost., prospettata dal ricorrente per il differente trattamento che si verrebbe a determinare tra operatori del settore sanitario in ambito nazionale esposti al medesimo rischio.

Va difatti rilevato che è lo stesso legislatore nazionale a prevedere una tale difformità.

Nell'attribuire le risorse aggiuntive per il personale sanitario direttamente impiegato nelle attività di contrasto all'emergenza epidemiologica derivante dalla diffusione del COVID-19, le ricordate disposizioni statali hanno stabilito che accedono al finanziamento tutte le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano sulla base delle quote relative al fabbisogno sanitario corrente rilevate per l'anno 2019 e ha aggiunto che tali importi possono essere incrementati di un ammontare aggiuntivo non superiore al doppio degli stessi, dalle Regioni e dalle Province autonome, con proprie risorse disponibili a legislazione vigente (art. 1, comma 2, del d.l. n. 18 del 2020, come convertito).

Pertanto, i trattamenti divergono per effetto della differente capacità regionale di fornire stanziamenti aggiuntivi in relazione alle proprie disponibilità.

Avendo la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste agito negli ambiti di autonomia riconosciuti dall'ordinamento, la disciplina, ancorché divergente rispetto a quella dettata da altre Regioni, è pienamente legittima (sentenza n. 241 del 2018).

4.3.3.– Parimenti non è fondata la censura sollevata nei confronti degli artt. 14 e 22 della legge regionale impugnata, in riferimento al principio di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione agli obiettivi fissati dall'art. 23, comma 2, del citato d.lgs. n. 75 del 2017, concernenti il limite dell'ammontare delle risorse che le pubbliche amministrazioni possono destinare al trattamento accessorio del personale, obiettivi perseguiti, nel periodo emergenziale, con i ricordati d.l. n. 34 del 2020 e d.l. n. 18 del 2020, come convertiti.

Il comma 3 dell'art. 34 della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica) dispone espressamente che la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste provvede al finanziamento del Servizio sanitario nazionale nel proprio territorio, «senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato, utilizzando prioritariamente le entrate derivanti dai contributi sanitari

ad ess[a] attribuiti dall'articolo 11, comma 9, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 e successive modificazioni e integrazioni, e, ad integrazione, le risorse dei propri bilanci».

È principio costante della giurisprudenza costituzionale quello per cui «quando lo Stato non concorre al finanziamento del servizio sanitario delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome, non “ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario che definiscano le modalità di contenimento di una spesa sanitaria che è interamente sostenuta” da questi soggetti (sentenza n. 341 del 2009)» (sentenza n. 115 del 2012).

Questo principio è stato declinato anche in riferimento alla spesa per il personale del settore sanitario nella Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste.

Questa Corte ha evidenziato difatti che, provvedendo quest'ultima a finanziare la propria spesa sanitaria in autonomia e senza oneri a carico del bilancio dello Stato, quest'ultimo non ha titolo per dettare, con riguardo al medesimo settore di spesa pubblica, norme di coordinamento finanziario (sentenza n. 241 del 2018).

4.3.4.– La questione risulta non fondata anche per un ulteriore e concorrente profilo, che assume specifica rilevanza con riguardo alla indennità riconosciuta dall'art. 22 della legge regionale impugnata in favore del personale non dipendente dal Servizio sanitario.

Il ricorrente assume che tale indennità, così come quella riconosciuta dall'art. 14 al personale del Servizio sanitario, contrasterebbe con il limite posto dal ricordato art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017 all'ammontare complessivo delle risorse che possono essere destinate al trattamento accessorio del personale.

La predetta disposizione statale è, dunque, evocata come parametro interposto, assumendo che essa costituisca un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica.

Senonché, al riguardo, questa Corte osserva che il concorso della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, quale autonomia speciale, al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica avviene attraverso accordi stipulati tra la Regione stessa e il Ministro dell'economia e delle finanze, che individuano il complessivo ammontare dell'apporto dovuto dalla Regione autonoma, accordi il cui contenuto è poi recepito in atto normativo dello Stato.

L'accordo è stato sottoscritto dal Presidente della Regione autonoma e dal Ministro dell'economia e delle finanze in data 16 novembre 2018, e i suoi contenuti sono stati recepiti dalla legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), all'art. 1, commi da 876 a 879. In particolare il comma 877, nel definire gli importi del concorso per gli anni 2018 e 2019, ha determinato in 102,807 milioni di euro annui quanto dovuto dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste a decorrere dall'anno 2020.

Già in precedenti pronunce, questa Corte ha riconosciuto che il regime pattizio comporta la non diretta applicabilità alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste di disposizioni statali costituenti principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica (da ultimo, sentenza n. 250 del 2020, nella quale si è peraltro affermato che «[r]esta ferma, naturalmente, l'esigenza di un costante e puntuale monitoraggio da parte delle competenti istituzioni dell'effettivo perseguimento e conseguimento degli obiettivi finanziari stabiliti dalle ricordate disposizioni di legge inerenti le modalità di concorso della Regione Valle d'Aosta alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica»).

Nello stesso senso, la sentenza n. 273 del 2020, riferita alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, per la quale parimenti trova applicazione il regime pattizio, ha ritenuto non vincolanti disposizioni considerate dal ricorrente come specificazione di principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica. Ciò in considerazione dell'accordo stipulato fra lo Stato e la medesima Regione il 25 febbraio 2019 per l'individuazione del concorso regionale al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica.

In definitiva, la giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto che per le autonomie speciali – in vigenza del metodo pattizio e di accordo tra la Regione autonoma e lo Stato, tradotto in legge statale – la definizione, per tale via, dell'importo annuo del concorso agli obiettivi della finanza pubblica

rende non direttamente applicabili nel contesto regionale interessato le specifiche disposizioni statali integranti principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica.

Atteso tale quadro regolatorio delle modalità di concorso della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste al conseguimento da parte dello Stato degli obiettivi di finanza pubblica, deve essere dunque esclusa l'applicabilità diretta alla medesima Regione delle ricordate disposizioni recate dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017 in materia di limite di risorse destinabili al trattamento accessorio del personale e, conseguentemente, la possibilità di richiamarle come parametro interposto, in relazione alla previsione dettata dall'art. 22 della legge regionale impugnata.

5.– La seconda questione investe l'art. 46 della medesima legge regionale, che prevede l'erogazione di un'indennità una tantum, pari a euro venti lordi in busta paga per ogni giornata effettivamente lavorata nel periodo marzo-aprile 2020 per fronteggiare l'emergenza epidemiologica, da corrispondere al personale regionale e degli enti locali, compreso quello degli uffici stampa, che abbia prestato a qualsiasi titolo la propria attività lavorativa presso la struttura regionale del dipartimento protezione civile e vigili del fuoco.

5.1.– Il ricorrente dubita della legittimità costituzionale della disposizione impugnata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in relazione agli artt. 40 e seguenti del d.lgs. n. 165 del 2001, in quanto afferma che la Regione avrebbe legiferato in materia di trattamento economico del personale, rientrando nella materia ordinamento civile, che eccede dalle competenze statutarie e spetta in via esclusiva al legislatore statale.

5.2.– La Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha eccepito plurimi profili di inammissibilità: il difetto di specificità del petitum, poiché l'indennità contestata è prevista dal comma 4 dell'art. 46, articolo che, invece, è impugnato per intero; il difetto di motivazione in quanto svolta per relationem in riferimento alle censure di cui agli artt. 14, 15 e 22 della medesima legge regionale e perplessa, poiché, nonostante il richiamo alla predetta motivazione, l'art. 46 è impugnato solo in riferimento alla violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile; infine, ha dedotto l'inammissibilità per mancata considerazione delle competenze statutarie e del superamento dei suoi ambiti.

Nel merito, la difesa della resistente ha riproposto l'iter argomentativo svolto in riferimento alle censure promosse nei confronti degli artt. 14, 15 e 22 della medesima legge regionale.

5.3.– La questione va dichiarata inammissibile.

La difesa dello Stato, come dedotto dalla Regione resistente, non solo non specifica quale sia la parte dell'art. 46 della legge regionale impugnata su cui si concentra la censura, ma soprattutto si limita ad argomentare nel senso che in riferimento a tale disposizione varrebbero i medesimi profili di illegittimità costituzionale già illustrati con riguardo agli artt. 14, 15 e 22 della legge regionale stessa.

È ben vero che l'Avvocatura poi ribadisce il principio generale che riserva alla contrattazione collettiva la definizione del trattamento economico dei dipendenti pubblici, ai sensi degli artt. 40 e seguenti del d.lgs. n. 165 del 2001, ma nulla argomenta in ordine alla concreta fattispecie, in considerazione della spiccata specificità della prevista «indennità di disagio una tantum» erogata in via eccezionale al personale, regionale e degli enti locali, compreso quello degli uffici stampa, che abbia prestato attività lavorativa «presso la struttura regionale di primo livello denominata Dipartimento Protezione Civile e Vigili del fuoco, nei mesi di marzo e aprile 2020 per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19».

In tal modo, il ricorrente è venuto meno all'onere di esatta definizione della questione e di puntuale motivazione che questa Corte ha più volte ribadito essere ancor più rilevante nel ricorso in via principale, e la cui carenza conduce pertanto alla sua inammissibilità (ex plurimis, sentenza n. 83 del 2018).

6.– Infine, la terza questione è promossa nei confronti dell'art. 91, commi 1 e 3, della legge reg. Valle d'Aosta n. 8 del 2020.

Il comma 1 di tale articolo prevede che l'amministrazione regionale, per far fronte alle necessità derivanti dall'emergenza epidemiologica da COVID-19, in deroga ai limiti assunzionali, può

effettuare assunzioni a tempo determinato nel limite della spesa teorica calcolata su base annua con riferimento alle unità di personale, anche di qualifica dirigenziale, cessate dal servizio nel 2019 e non sostituite, e alle cessazioni programmate per l'anno 2020, fermo restando che le assunzioni sono possibili solo a seguito delle cessazioni.

Per le stesse esigenze, e sempre in deroga ai limiti assunzionali vigenti, il comma 3 del medesimo art. 91 autorizza gli enti locali a fare ricorso a forme di lavoro flessibile per sostituire il personale assente o cessato dal servizio o in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali e per garantire l'erogazione dei servizi, in particolare domiciliari, semiresidenziali e residenziali a persone anziane e non autosufficienti o in condizioni di fragilità e per i servizi di polizia locale.

6.1.– Il ricorrente ritiene che le predette disposizioni eccedano le competenze statutarie e siano invasive della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, in relazione agli artt. 7 e 36 del d.lgs. n. 165 del 2001, che prevedono specifici limiti e modalità per il ricorso al lavoro flessibile da parte delle pubbliche amministrazioni, subordinandolo all'esistenza di comprovate esigenze di carattere temporaneo o eccezionale e non per sopperire a carenze di organico.

La difesa statale lamenta, altresì, la genericità della disposizione che non troverebbe riscontro nella normativa statale la quale, pur avendo previsto il ricorso al contratto a termine per fronteggiare l'emergenza sanitaria, lo avrebbe circoscritto a determinate categorie e settori.

6.2.– In via preliminare, la Regione autonoma ha eccepito l'inammissibilità dell'impugnativa per carenza d'interesse per essere la disposizione impugnata riproduttiva dell'art. 4, commi 1 e 3, della legge della Regione Valle d'Aosta 11 febbraio 2020, n. 1, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste (Legge di stabilità regionale per il triennio 2020/2022). Modificazioni di leggi regionali», non oggetto di ricorso.

Inoltre, ha dedotto: il difetto di motivazione sulle competenze statutarie; la genericità dell'asserito contrasto con gli artt. 7 e 36 del d.lgs. n. 165 del 2001; l'inammissibilità dell'impugnativa riferita al comma 2 dell'art. 91, in quanto non richiamato nella delibera del Consiglio dei ministri.

Nel merito, oltre a sostenere la propria legittimazione ad adottare le disposizioni impuginate, la Regione ha affermato che, comunque, non vi sarebbe alcun uso distorto del lavoro a termine, in quanto motivato dalle esigenze derivanti dallo slittamento delle procedure concorsuali al 2021 per effetto dell'emergenza sanitaria determinata dalla pandemia.

6.3.– Preliminarmente, vanno disattese le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla resistente.

Innanzitutto, non è ravvisabile la prospettata carenza di interesse al ricorso, in ragione della natura meramente riproduttiva di una disposizione precedente della norma impugnata, poiché secondo la giurisprudenza di questa Corte «l'esistenza di una disciplina contenuta in un precedente testo normativo non impedisce l'impugnazione in via principale di una successiva legge che, novando la fonte, riproduca la medesima disciplina» (sentenza n. 9 del 2010). Peraltro, «nessuna forma di acquiescenza riguardo ad altre successive norme, infatti, è dato riscontrare nel nostro ordinamento nella mancata impugnazione di una disposizione di legge pur avente il medesimo contenuto dell'altra sopravvenuta» (da ultimo, sentenza n. 187 del 2011)» (sentenza n. 219 del 2012).

Sull'eccepito difetto di motivazione in ordine al superamento dei limiti delle competenze statutarie, si deve ribadire che il ricorso statale non deve necessariamente motivare sul punto, allorché deduce, come nel caso di specie, la radicale estraneità della materia disciplinata dalle disposizioni impuginate alle competenze statutarie, in quanto riconducibile ad ambito disciplinare immediatamente riferibile ad un titolo di competenza riservato allo Stato, quale quello dell'ordinamento civile.

Parimenti non è fondata l'eccezione sollevata dalla resistente in ordine alla asserita genericità e al difetto di motivazione della censura con particolare riferimento ai parametri interposti di cui agli artt. 7 e 36 del d.lgs. n. 165 del 2001.

Questa Corte rileva che il ricorrente ha esplicitato, sebbene in modo sintetico, le ragioni del contrasto tra la disposizione regionale impugnata e la disciplina statale di riferimento, laddove ha evidenziato il perimetro e le finalità previste dal legislatore statale per l'utilizzo del contratto a termine, da cui si discosterebbe la disposizione impugnata.

Infine, va disattesa anche l'eccezione di inammissibilità sollevata in ragione del mancato richiamo, da parte della delibera del Consiglio dei ministri, dell'impugnativa riferita al comma 2 dell'art. 91 della legge reg. Valle d'Aosta n. 8 del 2020.

Effettivamente, come rilevato dalla difesa regionale, la delibera del Consiglio dei ministri non ha incluso tale disposizione nell'autorizzazione all'impugnativa.

Tuttavia, lo stesso ricorso la menziona solo nel dispositivo, mentre la motivazione è svolta esclusivamente in riferimento ai commi 1 e 3 dell'art. 91, sicché il richiamo al comma 2 risulta frutto di un mero lapsus calami.

D'altronde, nella memoria depositata in prossimità dell'udienza, il Presidente del Consiglio dei ministri ha rilevato che l'illegittimità costituzionale del comma 2 dell'art. 91 della legge regionale impugnata deriverebbe in via consequenziale dalla declaratoria di illegittimità costituzionale relativa ai commi 1 e 3, confermando così che il comma 2 non costituiva oggetto di impugnazione.

6.4.– Nel merito la questione non è fondata.

Le norme interposte richiamate dal ricorrente disciplinano le modalità e i limiti con cui le pubbliche amministrazioni possono ricorrere a forme di lavoro flessibile.

In particolare: l'art. 36, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001 prevede che il ricorso a contratti di lavoro subordinato a tempo determinato, contratti di formazione e lavoro e contratti di somministrazione di lavoro a tempo determinato, e a forme contrattuali flessibili previste dal codice civile e dalle altre leggi sui rapporti di lavoro nell'impresa, è possibile soltanto per comprovate esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale; l'art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001 ammette il ricorso a contratti di lavoro autonomo per specifiche esigenze cui le amministrazioni pubbliche non possono far fronte con personale in servizio, stabilendo precisi presupposti di legittimità, a pena di nullità del relativo contratto.

Ciò premesso, anche l'esame e la valutazione delle impuginate disposizioni regionali vanno condotti alla luce delle peculiari esigenze organizzative della Regione e degli enti locali determinate dalla necessità di affrontare gli effetti della situazione emergenziale sanitaria.

In tale prospettiva, le disposizioni regionali impuginate non presentano aspetti confliggenti o incompatibili con le richiamate disposizioni statali, poiché rispondono alle stesse specifiche esigenze, limitate temporalmente, per le quali esse prevedono la possibilità di ricorso a tipologie flessibili di rapporto di lavoro nella pubblica amministrazione.

Difatti, si è in presenza di misure disposte dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste per far fronte alle esigenze di reclutamento di personale derivanti dalla situazione determinata dall'emergenza pandemica, limitatamente al 2020, che a tal fine prevedono la possibilità dell'utilizzo delle predette forme contrattuali da parte dell'amministrazione regionale e degli enti locali, stabilendo espressamente che tale ricorso possa avvenire in deroga ai limiti assunzionali a motivo della situazione di carattere eccezionale determinata dalla necessità di fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19.

È dunque la stessa situazione emergenziale a integrare oggettivamente i requisiti di eccezionalità e temporaneità che il legislatore statale prevede per poter ricorrere al lavoro flessibile.

Invero, le cessazioni dal servizio nell'anno 2019 e quelle programmate nell'anno 2020, che vengono in rilievo nella disciplina normativa regionale, non preludono al ricorso a tali tipologie di contratti di lavoro per colmare vuoti di organico – a cui si deve far fronte attraverso le modalità di reclutamento di personale previste dal legislatore statale per la pubblica amministrazione – ma si limitano a prevedere la possibilità di assunzioni a tempo determinato a motivo della situazione di eccezionalità costituita dalla difficoltà di sostituire il personale cessato dal servizio nel corso dell'emergenza sanitaria con la tempestività necessaria per fronteggiarne gli effetti.

In tale ottica, la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha, dunque, agito nell'esercizio della propria competenza legislativa in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali, nel rispetto del requisito di eccezionalità e temporaneità imposto dall'art. 36 del d.lgs. n. 165 del 2001, declinato in funzione di emergenza sanitaria.

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 inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 46 della legge della Regione Valle d'Aosta 13 luglio 2020, n. 8 (Assestamento al bilancio di previsione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste per l'anno 2020 e misure urgenti per contrastare gli effetti dell'emergenza epidemiologica da COVID-19), promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 14 e 22 della legge reg. Valle d'Aosta n. 8 del 2020, promosse, in riferimento agli artt. 3, 97, 117, commi secondo, lettera l), e terzo, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 91, commi 1 e 3, della legge reg. Valle d'Aosta n. 8 del 2020, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara estinto il processo limitatamente alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 15 della legge reg. Valle d'Aosta n. 8 del 2020, promossa, in riferimento agli artt. 3, 97, 117, commi secondo, lettera l), e terzo, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 ottobre 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Giulio PROSPERETTI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 17 gennaio 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

## **Sentenza: 25 novembre 2021, n. 6 del 2022**

**Materia:** coordinamento della finanza pubblica; ordinamento civile; professioni

**Parametri invocati:** artt. 3, 117, commi secondo, lettera l), e terzo, della Costituzione.

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei Ministri

**Oggetto:** artt. 1, commi 1 e 2, 3, comma 2, e 4 della legge della Regione Calabria 19 novembre 2020, n. 24 (Norme per l'utilizzo dei farmaci nelle strutture pubbliche e private)

**Esito:** illegittimità costituzionale

**Estensore nota:** Claudia Prina Racchetto

### **Sintesi:**

La prima questione è stata promossa nei confronti del combinato disposto degli artt. 1, commi 1 e 2, e 4 della legge in oggetto.

L'art. 1, comma 1, prevede la presenza obbligatoria della figura professionale del farmacista negli istituti di ricovero, di riabilitazione, nelle residenze sanitarie assistite (RSA), negli hospice, nelle residenze socio sanitarie assistite (RSSA), presso i servizi per le tossicodipendenze (SERT), negli ospizi, nelle case protette e comunità terapeutiche, case di cura private e in tutte le altre strutture pubbliche e private della Regione ove sono utilizzati farmaci, con inquadramento nell'organigramma della struttura interessata secondo le dimensioni della struttura stessa.

Il comma 2 di tale articolo stabilisce che l'esercizio della professione di farmacista presso le suddette strutture è consentito a coloro che abbiano conseguito il titolo di abilitazione all'esercizio professionale e siano iscritti al relativo ordine professionale nel rispetto delle normative vigenti in materia.

L'art. 4 impone che debba esservi un farmacista ogni sessanta posti letto, due o più farmacisti nelle strutture che hanno più di sessanta posti letto, un farmacista nelle strutture con ricezione inferiore.

Secondo il ricorrente, il combinato disposto di tali disposizioni regionali violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., in riferimento alla competenza statale in materia di «coordinamento della finanza pubblica», in quanto l'obbligo di garantire la presenza del farmacista nelle strutture pubbliche indicate dall'art. 1, comma 1, non assicura il rispetto della cornice economico-finanziaria programmata nel piano di rientro dal disavanzo finanziario del settore sanitario regionale, e si pone in contrasto con le disposizioni statali in materia di contenimento della spesa di personale degli enti del Servizio sanitario nazionale dettate dall'art. 11, commi 1 e 4, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 35 (Misure emergenziali per il servizio sanitario della Regione Calabria e altre misure urgenti in materia sanitaria), convertito, con modificazioni, nella legge 25 giugno 2019, n. 60, che costituiscono principi di coordinamento della finanza pubblica.

L'art. 1, comma 2, della legge in oggetto è stato inoltre impugnato in via autonoma per violazione della competenza esclusiva statale in materia di «ordinamento civile» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Secondo il ricorrente, la previsione secondo cui l'esercizio della professione del farmacista presso le strutture di cui al comma 1 è consentita a coloro che abbiano conseguito il titolo di abilitazione all'esercizio professionale introdurrebbe una deroga alla disciplina concorsuale per il personale dirigenziale del Servizio sanitario nazionale dettata dall'art. 32 del decreto del Presidente della Repubblica 10 dicembre 1997, n. 483 (Regolamento recante la disciplina concorsuale per il

personale dirigenziale del Servizio sanitario nazionale), che prevede il possesso, invece, della specializzazione nella disciplina oggetto del concorso.

Infine, il ricorrente dubita della legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, della stessa legge.

Tale disposizione, attribuendo al farmacista l'esercizio di attività ulteriori, diverse e più ampie rispetto a quelle previste dall'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 8 agosto 1991, n. 258 (Attuazione delle direttive n. 85/432/CEE, n. 85/433/CEE e n. 85/584/CEE, in materia di formazione e diritto di stabilimento dei farmacisti, a norma dell'art. 6 della legge 30 luglio 1990, n. 212), si porrebbe in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., che riserva allo Stato la competenza in ordine ai principi fondamentali in materia di «professioni», nella fattispecie quella di farmacista, e con l'art. 3 Cost., in riferimento al principio di uguaglianza, poiché non garantisce l'uniformità delle regole fondamentali di diritto che disciplinano la professione del farmacista nel territorio nazionale.

La Corte ha innanzitutto ritenuto fondata la prima delle questioni prospettate per violazione delle disposizioni statali recanti principi fondamentali in materia di “coordinamento della finanza pubblica.”

Infatti il settore sanitario della Regione Calabria è sottoposto dal 2010 al piano di rientro dal disavanzo finanziario e alla conseguente gestione commissariale. I compiti e gli obiettivi funzionali per l'attuazione del piano di rientro sono stati assegnati al Commissario ad acta con delibera del Presidente del Consiglio dei ministri che prevedeva al punto 8, fra gli interventi demandati al Commissario, la: «razionalizzazione e contenimento della spesa per il personale in coerenza con l'effettivo fabbisogno in applicazione della normativa vigente in materia». In considerazione di ciò, secondo la Corte è evidente il contrasto delle disposizioni regionali in esame con le competenze della gestione commissariale in materia di contenimento della spesa per il personale e con le disposizioni di cui all'art. 11, commi 1 e 4, del d.l. 35/ 2019, come convertito, in tema di tetto di spesa per il personale nel settore sanitario.

La previsione dell'obbligatoria presenza di personale farmacista costituisce un preciso obbligo per le amministrazioni pubbliche interessate, al di fuori della programmazione del fabbisogno di personale nel servizio sanitario. Tale obbligo viola i già citati vincoli normativi statali volti al contenimento delle spese per il personale e del relativo reclutamento, interferendo conseguentemente con le competenze della gestione commissariale. La Corte ha ripetutamente escluso la conformità all'ordinamento costituzionale di interventi legislativi adottati dalle Regioni in costanza di commissariamento del settore sanitario, ove incidenti sulla spesa per il personale, a motivo della interferenza con le prerogative del Commissario, e ne ha posto in evidenza il contrasto con i principi di coordinamento della finanza pubblica, configurati dal complesso normativo statale che disciplina i piani di rientro dal disavanzo del settore sanitario e il regime del commissariamento (ex plurimis, sentenze n. 166 del 2020 e n. 266 del 2016). Ne consegue la illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate per violazione del dedotto correlato parametro costituzionale.

La Corte ha inoltre ritenuto fondata l'ulteriore questione promossa in via autonoma nei confronti dell'art. 1, comma 2, della legge in oggetto, per violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di «ordinamento civile».

Tale norma, infatti, secondo la Corte contrasta con l'art. 32 del d.P.R. 483/1997, norma regolamentare che fa corpo con il d.lgs. 502/1992 e che prevede il possesso della specializzazione nella disciplina oggetto del concorso come requisito per potervi partecipare. La modifica di tale requisito previsto dal legislatore statale altera pertanto la necessaria unitarietà a livello nazionale della disciplina del rapporto di impiego de quo come definita dal concorso della fonte normativa con quella contrattuale (Contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto Sanità, periodo 2016-2018, sottoscritto il 21 maggio 2018 e tutt'ora vigente, e in particolare gli artt. 1 e 24).

Da ultimo, la Corte ritiene fondati i dubbi di legittimità costituzionale avanzati nei confronti dell'art. 3, comma 2, della legge in oggetto. Tale disposizione attribuisce al farmacista l'esercizio di attività ulteriori, diverse e più ampie rispetto a quelle previste dalla disciplina statale, così violando l'art. 117, terzo comma, Cost., in riferimento ai principi fondamentali della legislazione statale in

materia di «professioni». Il ricorrente richiama l'art. 1 del d.lgs. 258/1991, attuativo di direttive europee in «materia di formazione e diritto di stabilimento dei farmacisti» e la Corte rileva che tale disciplina è stata interessata da nuovi interventi normativi, anch'essi di recepimento di direttive europee emanate in materia, quali il decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206 (Attuazione della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, nonché della direttiva 2006/100/CE che adegua determinate direttive sulla libera circolazione delle persone a seguito dell'adesione di Bulgaria e Romania) e successive modificazioni e integrazioni. La Corte richiama, in particolare, l'art. 51 (Esercizio delle attività professionali di farmacista) dello stesso che, nel confermare sostanzialmente l'elenco di attività già contemplato dall'art. 1 del d.lgs. 258/1991, ha introdotto le seguenti significative attività: consigli sui medicinali in quanto tali, compreso il loro uso corretto, segnalazione alle autorità competenti degli effetti indesiderati dei prodotti farmaceutici, accompagnamento personalizzato dei pazienti che praticano l'automedicazione, contributo a campagne istituzionali di sanità pubblica. Secondo la Corte, comunque, anche la citata evoluzione della disciplina comunitaria in materia, pur ampliando le attività professionali del farmacista, non può ritenersi ricomprendere le previsioni della legge impugnata.

La Corte esclude inoltre che nella fattispecie in esame la Regione Calabria abbia disciplinato aspetti riconducibili alla propria competenza concorrente in materia. Secondo la sua giurisprudenza, infatti, tale competenza deve esercitarsi esclusivamente in riferimento ad aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale, giacché la potestà legislativa regionale nella materia concorrente delle professioni deve rispettare il principio per cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata allo Stato, per il suo carattere necessariamente unitario (ex plurimis, sentenze n. 328 del 2009, n. 300 del 2007 e n. 153 del 2006).

Nel caso in esame, invece, le innovative attività contemplate dal legislatore regionale non integrano aspetti riconducibili a profili di competenza regionale e non costituiscono mere puntualizzazioni delle "mansioni" in cui si articolano le diverse attività del farmacista previste dal legislatore nazionale, in quanto configurano nuove e più ampie competenze di tale figura professionale che, oltretutto, interagiscono con quelle assegnate dall'ordinamento ad altre figure dell'area sanitaria.

SENTENZA N. 6  
ANNO 2022

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1 e 2, 3, comma 2, e 4 della legge della Regione Calabria 19 novembre 2020, n. 24 (Norme per l'utilizzo dei farmaci nelle strutture pubbliche e private), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 18-21 gennaio 2021, depositato in cancelleria il 26 gennaio 2021, iscritto al n. 4 del registro ricorsi 2021 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 7, prima serie speciale, dell'anno 2021.

udito nell'udienza pubblica del 24 novembre 2021 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

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

deliberato nella camera di consiglio del 25 novembre 2021.

*Ritenuto in fatto*

*(omissis)*

*Considerato in diritto*

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 4 del 2021), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1 e 2, 3, comma 2, e 4 della legge della Regione Calabria 19 novembre 2020, n. 24 (Norme per l'utilizzo dei farmaci nelle strutture pubbliche e private) in riferimento complessivamente agli artt. 3, 117, commi secondo, lettera l), e terzo, della Costituzione.

1.1.– La prima questione è promossa nei confronti del combinato disposto degli artt. 1, commi 1 e 2, e 4 della legge reg. Calabria n. 24 del 2020.

L'art. 1, comma 1, prevede la presenza obbligatoria della figura professionale del farmacista negli istituti di ricovero, di riabilitazione, nelle residenze sanitarie assistite (RSA), negli hospice, nelle residenze socio sanitarie assistite (RSSA), presso i servizi per le tossicodipendenze (SERT), negli ospizi, nelle case protette e comunità terapeutiche, case di cura private e in tutte le altre strutture pubbliche e private della Regione ove sono utilizzati farmaci, con inquadramento nell'organigramma della struttura interessata secondo le dimensioni della struttura stessa; il comma 2 del medesimo art. 1 stabilisce che l'esercizio della professione di farmacista presso le suddette strutture è consentito a coloro che abbiano conseguito il titolo di abilitazione all'esercizio professionale e siano iscritti al relativo ordine professionale nel rispetto delle normative vigenti in materia; l'art. 4 impone che debba esservi un farmacista ogni sessanta posti letto, due o più farmacisti nelle strutture che hanno più di sessanta posti letto, un farmacista nelle strutture con ricezione inferiore.

Secondo il ricorrente, il combinato disposto delle predette disposizioni regionali violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., in riferimento alla competenza statale in materia di «coordinamento della finanza pubblica», in quanto l'obbligo di garantire la presenza del farmacista nelle strutture pubbliche indicate dall'art. 1, comma 1, non assicura il rispetto della cornice economico-finanziaria programmata nel piano di rientro dal disavanzo finanziario del settore sanitario regionale, e si pone in contrasto con le disposizioni statali in materia di contenimento della spesa di personale degli enti del Servizio sanitario nazionale dettate dall'art. 11, commi 1 e 4, del decreto-legge 30 aprile 2019, n.

35 (Misure emergenziali per il servizio sanitario della Regione Calabria e altre misure urgenti in materia sanitaria), convertito, con modificazioni, nella legge 25 giugno 2019, n. 60, che costituiscono principi di coordinamento della finanza pubblica.

1.2.– L'art. 1, comma 2, della legge reg. Calabria n. 24 del 2020 viene, altresì, impugnato in via autonoma per violazione della competenza esclusiva statale in materia di «ordinamento civile» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Ad avviso della difesa statale, la previsione secondo cui l'esercizio della professione del farmacista presso le strutture di cui al comma 1 è consentita a coloro che abbiano conseguito il titolo di abilitazione all'esercizio professionale introdurrebbe una deroga alla disciplina concorsuale per il personale dirigenziale del Servizio sanitario nazionale dettata dall'art. 32 del decreto del Presidente della Repubblica 10 dicembre 1997, n. 483 (Regolamento recante la disciplina concorsuale per il personale dirigenziale del Servizio sanitario nazionale), che prevede il possesso, invece, della specializzazione nella disciplina oggetto del concorso.

1.3.– Infine, il ricorrente dubita della legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, della medesima legge reg. Calabria n. 24 del 2020.

La disposizione, nell'attribuire al farmacista l'esercizio di attività ulteriori, diverse e più ampie rispetto a quelle previste dall'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 8 agosto 1991, n. 258 (Attuazione delle direttive n. 85/432/CEE, n. 85/433/CEE e n. 85/584/CEE, in materia di formazione e diritto di stabilimento dei farmacisti, a norma dell'art. 6 della legge 30 luglio 1990, n. 212), si porrebbe in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., che riserva allo Stato la competenza in ordine ai principi fondamentali in materia di «professioni», nella fattispecie quella di farmacista, e con l'art. 3 Cost., in riferimento al principio di uguaglianza, poiché non garantisce l'uniformità delle regole fondamentali di diritto che disciplinano la professione del farmacista nel territorio nazionale.

2.– Le questioni sono fondate.

3.– La legge reg. Calabria n. 24 del 2020, costituita da sette articoli, interviene in materia di «gestione del farmaco» nelle strutture pubbliche e private del settore socio-sanitario regionale.

Nella relazione descrittiva della proposta di legge la Regione fornisce elementi per ricostruire le finalità dell'intervento normativo che però trova insuperabili ostacoli di legittimità costituzionale.

In tale relazione si afferma che la «presente legge ha lo scopo di migliorare l'organizzazione delle strutture pubbliche e private attraverso l'inserimento nelle stesse di figure professionali, i farmacisti abilitati, preposte alla gestione del farmaco» e che l'intervento normativo proposto dalla Regione innalzerebbe «in termini di efficienza ed efficacia delle prestazioni, l'organizzazione sanitaria degli istituti di ricovero che hanno l'obiettivo di garantire un'ottimale e funzionale servizio a tutela della salute e del benessere del paziente».

Nella medesima relazione si afferma poi che la previsione della figura del farmacista abilitato come unica figura professionale deputata ad assicurare appropriatezza terapeutica, razionale e ottimale utilizzo dei farmaci, intende sopperire all'anomala situazione in atto, poiché nelle strutture sanitarie la gestione dei farmaci è rimessa ai «caposala» infermieri, circostanza che determinerebbe «frequenti errori nella gestione, somministrazione e controllo della terapia farmaceutica» che si tradurrebbero in maggiori oneri per il sistema sanitario calabrese.

La finalità dell'intervento è, dunque, descritta come tesa a «potenziare il ruolo del farmacista all'interno del sistema sanitario per valorizzare la funzione socio sanitaria ed il ruolo professionale che svolge nella tutela della salute pubblica».

L'intervento si fonda sulle due seguenti misure: l'obbligatorietà della presenza del farmacista abilitato in tutte le predette strutture in cui si utilizzano farmaci; la ridefinizione dei compiti di tale figura professionale.

4.– Il ricorso, dunque, investe proprio tali specifiche misure adottate dal legislatore regionale con le disposizioni impugate.

4.1.– È innanzitutto fondata la prima censura, promossa nei confronti del combinato disposto degli artt. 1, commi 1 e 2, e 4, per violazione delle disposizioni statali recanti principi fondamentali in materia di «coordinamento della finanza pubblica».

Infatti il settore sanitario della Regione Calabria è sottoposto dal 2010 al piano di rientro dal disavanzo finanziario e alla conseguente gestione commissariale, disposta ai sensi dell'art. 4 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, nella legge 29 novembre 2007, n. 222; dell'art. 2, commi 78 e seguenti, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)»; nonché dell'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, recante «Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3».

I compiti e gli obiettivi funzionali per l'attuazione del piano di rientro sono stati assegnati al Commissario ad acta con delibera del Presidente del Consiglio dei ministri del 19 luglio 2019 per l'attuazione dei programmi operativi 2019-2021, che prevedeva al punto 8, fra gli interventi demandati al Commissario, la: «razionalizzazione e contenimento della spesa per il personale in coerenza con l'effettivo fabbisogno in applicazione della normativa vigente in materia»; compiti poi confermati nel punto 8 della delibera del Consiglio dei ministri 27 novembre 2020, con cui è stato nominato il nuovo Commissario ad acta.

Alla luce di tale quadro regolatorio risulta evidente il contrasto delle disposizioni regionali in esame con le competenze della gestione commissariale in materia di contenimento della spesa per il personale come definita dalla ricordata delibera del Consiglio dei ministri e, al contempo, è altresì evidente il contrasto con le disposizioni dettate dall'art. 11, commi 1 e 4, del d.l. n. 35 del 2019, come convertito, in tema di tetto di spesa per il personale nel settore sanitario.

La previsione dell'obbligatoria presenza di personale farmacista, opportunamente inquadrato nell'organigramma secondo le dimensioni della struttura, si configura difatti come un preciso obbligo riferito alle amministrazioni pubbliche interessate per l'assunzione di farmacisti, al di fuori della programmazione del fabbisogno di personale nel servizio sanitario.

Tale obbligo viola i ricordati vincoli normativi statali volti al contenimento delle spese per il personale e del relativo reclutamento, interferendo conseguentemente con le competenze della gestione commissariale.

Infatti, benché nella relazione finanziaria alla proposta di legge si affermi che l'intervento ha «natura programmatica e riguarda profili gestionali-organizzativi delle strutture sanitarie, elencate nell'articolo 1» tale previsione non vale ad escludere l'onere finanziario a carico del bilancio regionale.

Dal tenore letterale delle disposizioni in esame, difatti, si evince il carattere immediatamente precettivo e cogente dell'intervento, volto all'assunzione dei farmacisti.

Questa Corte ha ripetutamente ravvisato la non conformità all'ordinamento costituzionale di interventi legislativi adottati dalle Regioni in costanza di commissariamento del settore sanitario, ove incidenti sulla spesa per il personale, a motivo della interferenza con le prerogative del Commissario, e del conseguente contrasto con i principi di coordinamento della finanza pubblica, configurati dal complesso normativo statale che disciplina i piani di rientro dal disavanzo del settore sanitario e il regime del commissariamento (ex plurimis, sentenze n. 166 del 2020 e n. 266 del 2016).

Ne consegue la illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate per violazione del dedotto correlato parametro costituzionale.

4.2.– Parimenti è fondata l'ulteriore questione promossa in via autonoma nei confronti dell'art. 1, comma 2, della legge reg. Calabria n. 24 del 2020, per violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di «ordinamento civile».

La norma regionale contrasta, infatti, con l'art. 32 del d.P.R. n. 483 del 1997, norma regolamentare che fa corpo con il d.lgs. n. 502 del 1992 e che prevede il possesso della specializzazione nella disciplina oggetto del concorso come requisito per potervi partecipare.

La modifica, da parte della disposizione regionale impugnata, di tale requisito previsto dal legislatore statale altera pertanto la necessaria unitarietà a livello nazionale della disciplina del rapporto di impiego de quo come definita dal concorso della fonte normativa con quella contrattuale

(Contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto Sanità, periodo 2016-2018, sottoscritto il 21 maggio 2018 e tutt'ora vigente, e in particolare gli artt. 1 e 24).

4.3.– Da ultimo, risultano parimenti fondati i dubbi di legittimità costituzionale avanzati dal ricorrente nei confronti dell'art. 3, comma 2, della legge reg. Calabria n. 24 del 2020.

La disposizione impugnata attribuisce al farmacista l'esercizio di attività ulteriori, diverse e più ampie rispetto a quelle previste dalla disciplina statale, così violando l'art. 117, terzo comma, Cost., in riferimento ai principi fondamentali della legislazione statale in materia di «professioni».

La lesione emerge dal confronto tra la disposizione regionale impugnata e quella statale dedotta come parametro interposto, in quanto la prima attribuisce al farmacista l'esercizio delle seguenti attività non contemplate dal legislatore nazionale: «prendere visione e fare consulenza della terapia farmacologica da adottare sul paziente; [...] controllare l'aderenza terapeutica; verificare l'interazione tra farmaco-farmaco, farmaco-cibo, farmaco-disturbi comportamentali» (art. 3, comma 2, lettere d, e ed f, della legge reg. Calabria n. 24 del 2020).

Il ricorrente richiama l'art. 1 del d.lgs. n. 258 del 1991, attuativo di direttive europee in «materia di formazione e diritto di stabilimento dei farmacisti».

Questa Corte rileva che tale disciplina è stata interessata da nuovi interventi normativi, anch'essi di recepimento di direttive europee emanate in materia.

Si tratta del decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206 (Attuazione della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, nonché della direttiva 2006/100/CE che adegua determinate direttive sulla libera circolazione delle persone a seguito dell'adesione di Bulgaria e Romania) e successive modificazioni e integrazioni.

Nello specifico, l'art. 51 (Esercizio delle attività professionali di farmacista), come modificato dal decreto legislativo 28 gennaio 2016, n. 15, recante «Attuazione della direttiva 2013/55/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, recante modifica della direttiva 2005/36/CE, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali e del regolamento (UE) n. 1024/2012, relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno (“Regolamento IMI”)», nel confermare sostanzialmente l'elenco di attività già contemplato dall'art. 1 del d.lgs. n. 258 del 1991, ha introdotto le seguenti significative attività: consigli sui medicinali in quanto tali, compreso il loro uso corretto, segnalazione alle autorità competenti degli effetti indesiderati dei prodotti farmaceutici, accompagnamento personalizzato dei pazienti che praticano l'automedicazione, contributo a campagne istituzionali di sanità pubblica.

Le predette innovazioni si inseriscono nel processo di ampliamento delle attività attribuite al farmacista e, nello specifico, al “farmacista ospedaliero” – in relazione al quale è prevista la specifica specializzazione in “farmacia ospedaliera” – o comunque operante nelle strutture socio-sanitarie e nell'assistenza farmaceutica territoriale.

Anche la ricordata evoluzione della disciplina comunitaria in materia, pur ampliando le attività professionali del farmacista, non può ritenersi ricomprendere le previsioni della legge impugnata.

4.4.– Né può affermarsi che nella fattispecie la Regione Calabria abbia disciplinato aspetti riconducibili alla propria competenza concorrente in materia.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, tale competenza deve esercitarsi esclusivamente in riferimento ad aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale, giacché la potestà legislativa regionale nella materia concorrente delle professioni deve rispettare il principio per cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata allo Stato, per il suo carattere necessariamente unitario (ex plurimis, sentenze n. 328 del 2009, n. 300 del 2007 e n. 153 del 2006).

Nella fattispecie, invece, le innovative attività contemplate dal legislatore regionale non integrano aspetti riconducibili a profili di competenza regionale e non costituiscono mere puntualizzazioni delle “mansioni” in cui si articolano le diverse attività del farmacista previste dal legislatore nazionale, in quanto configurano nuove e più ampie competenze di tale figura professionale che, oltretutto, interagiscono con quelle assegnate dall'ordinamento ad altre figure dell'area sanitaria.

5.– Il riconoscimento dell'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. conduce a ritenere assorbita la dedotta violazione dell'art. 3 Cost., priva del resto di una sua autonomia funzionale, in quanto costituisce il portato ovvero l'effetto consequenziale della lesione del principio di uniforme regolazione statale sul territorio nazionale della professione del farmacista.

Per Questi Motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1 e 2, 3, comma 2, e 4 della legge della Regione Calabria 19 novembre 2020, n. 24 (Norme per l'utilizzo dei farmaci nelle strutture pubbliche e private).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 novembre 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Giulio PROSPERETTI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 18 gennaio 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

## **Sentenza: 11 novembre 2021, n. 9 del 2022**

**Materia:** tutela della salute; organizzazione sanitaria e requisiti per il conferimento degli incarichi direttivi delle strutture sanitarie

**Parametri invocati:** articoli 3, 97 e 117, commi secondo, lettera l) e terzo, della Costituzione, in relazione ai principi del coordinamento della finanza pubblica e della tutela della salute

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** artt. 9, comma 1, lettera c), e 18, comma 9, della legge Provincia autonoma di Trento 6 agosto 2020, n. 6 (Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2020-2022)

### **Esito:**

- 1) illegittimità costituzionale dell'art. 18, comma 9, della legge Provincia autonoma di Trento 6 agosto 2020, n. 6 (Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2020-2022), limitatamente alle parole «o private»;
- 2) cessazione della materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, lettera c), della legge Provincia autonoma di Trento n. 6 del 2020, promosse, in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, della Costituzione

**Estensore nota:** Paola Garro

### **Sintesi:**

La prima delle due norme impugnate dall'Avvocatura generale dello Stato, ovvero l'art. 9, comma 1, lettera c), della legge Provincia autonoma di Trento n. 6 del 2020, nel modificare il comma 10 dell'art. 12 della legge Provincia autonoma di Trento 3 agosto 2018, n. 15 (Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2018-2020), autorizza la Provincia, in via transitoria fino al 31 dicembre 2022, ad estendere al personale assunto con contratto di lavoro flessibile la riserva di posti, pari al cinquanta per cento, prevista nei concorsi banditi per il personale assunto con contratti a tempo determinato.

Per il ricorrente, la norma contrasterebbe con gli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 20 del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75 (Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera a), e 2, lettere b), c), d) ed e) e 17, comma 1, lettere a), c), e), f), g), h), l), m), n), o), q), r), s) e z), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), poiché quest'ultima disposizione, nella versione vigente alla data di presentazione del ricorso, prevedeva un diverso orizzonte temporale per superare il precariato della pubblica amministrazione e, a tal fine, consentiva la stabilizzazione del personale assunto con contratto a tempo determinato solo fino al 31 dicembre 2021 e l'avvio di procedure concorsuali riservate, per il personale titolare di un contratto di lavoro flessibile, solo per il triennio 2018-2020. Successivamente alla proposizione del ricorso, un nuovo intervento del legislatore provinciale ha soppresso l'ultimo periodo del comma 10 dell'art. 12 della legge provinciale n. 15 del 2018, introdotto dall'impugnata disposizione; inoltre, è stata depositata dalla difesa provinciale una nota del dirigente generale del dipartimento organizzazione personale e affari generali della Provincia di Trento attestante la mancata applicazione della norma censurata. Pertanto, la soppressione della modifica introdotta dalla norma impugnata e la sua mancata applicazione medio tempore comportano la declaratoria di cessazione della materia del contendere.

Con lo stesso ricorso è stato impugnato anche l'art. 18, comma 9, della legge prov. Trento n. 6 del 2020, deducendone il contrasto con gli artt. 97 e 117, commi secondo, lettera l), e terzo, Cost., in relazione agli artt. 3 sexies, comma 3, 7 quater, comma 1, e 15, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), all'art. 12 del decreto del Presidente della Repubblica 10 dicembre 1997, n. 484 (Regolamento recante la determinazione dei requisiti per l'accesso alla direzione sanitaria aziendale e dei requisiti e dei criteri per l'accesso al secondo livello dirigenziale per il personale del ruolo sanitario del Servizio sanitario nazionale) e all'art. 18, comma 4, del Contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) dell'Area sanità, sottoscritto il 19 dicembre 2019, per il triennio 2016-2018.

La norma impugnata prevede, quale requisito per la nomina a direttore di articolazione organizzativa fondamentale dell'Azienda provinciale per i servizi sanitari, l'aver maturato un'esperienza triennale (divenuta poi quinquennale per effetto di successive modifiche legislative) di direzione in enti, aziende e strutture pubbliche o private di media o grande dimensione, mentre sia l'art. 12 del d.P.R. n. 484 del 1997 che l'art. 18 del CCNL Area sanità, ai fini del conferimento di incarichi nelle strutture sanitarie, attribuiscono rilievo all'esperienza acquisita nel settore privato solo se maturata presso strutture private equiparate alle pubbliche o accreditate. La disposizione provinciale impugnata sarebbe in contrasto con gli artt. 3 sexies, comma 3, e 7 quater, comma 1, del d.lgs. n. 502 del 1992, che, con specifico riferimento alla figura del direttore di distretto e del direttore del dipartimento di prevenzione, richiedono, rispettivamente, una specifica esperienza nei servizi territoriali o la qualifica di direttore di struttura complessa del dipartimento. Le sostanziali deroghe della disciplina provinciale alle disposizioni statali e al contratto collettivo nazionale determinerebbero, per l'Avvocatura statale, la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che attribuisce allo Stato la competenza legislativa esclusiva nella materia «ordinamento civile»; inoltre, venendo in rilievo la disciplina della «governance» delle Aziende sanitarie, riconducibile ai principi fondamentali in materia di tutela della salute, sarebbe violato anche l'art. 117, terzo comma, Cost.

Per la Corte, la questione di legittimità costituzionale riferita all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. non è fondata poiché rientrano nella materia «ordinamento civile» i soli interventi legislativi che incidono su rapporti lavorativi già in essere: i requisiti per l'accesso all'incarico di direttore sanitario non incidono sulla disciplina del singolo rapporto di diritto privato ma intervengono a monte del conferimento in una fase pubblicistico-organizzativa afferente all'organizzazione amministrativa.

La questione di legittimità è invece fondata in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. poiché l'organizzazione sanitaria, nel cui ambito si colloca la norma provinciale impugnata, è parte integrante della materia «tutela della salute» di cui al terzo comma dell'articolo 117 Cost. in ragione dell'idoneità dell'organizzazione sanitaria ad incidere sulla salute dei cittadini, costituendo le modalità di organizzazione del servizio sanitario la cornice funzionale ed operativa che garantisce la qualità e l'adeguatezza delle prestazioni erogate. La tutela della salute è materia assegnata alla competenza legislativa concorrente, pertanto lo Stato è legittimato all'enucleazione dei principi fondamentali. Nello specifico, tali principi sono contenuti nel d.lgs. 502 del 1992 che reca la disciplina di riordino in materia sanitaria, prevedendo l'articolazione del territorio regionale in unità sanitarie locali costituite in aziende pubbliche dotate di autonomia imprenditoriale ed organizzate in base ad un atto aziendale di diritto privato, che individua le singole articolazioni interne dell'Azienda, distinte in dipartimenti e unità operative semplici e complesse, la cui gestione è affidata ai dirigenti del ruolo medico. Organo di vertice dell'Azienda sanitaria è il direttore generale che, nell'esercizio delle sue funzioni, è coadiuvato dal direttore amministrativo e dal direttore sanitario. Ai sensi dell'art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 502 del 1992 il direttore sanitario è un medico, mentre il direttore amministrativo è un laureato in discipline giuridiche o economiche; entrambi devono avere una qualificata esperienza quinquennale di direzione in enti o strutture sanitarie pubbliche o private di media o grande dimensione.

Con specifico riferimento agli incarichi di direttore del distretto e di direttore del dipartimento di prevenzione, vengono in rilievo altre previsioni della normativa statale. Ai sensi dell'art. 3 sexies, comma 3, del d.lgs. n. 502 del 1992, l'incarico di direttore del distretto è attribuito ad un dirigente dell'Azienda che abbia maturato una specifica esperienza nei servizi territoriali e un'adeguata formazione nella loro organizzazione oppure a un medico convenzionato; mentre l'art. 7 quater del d.lgs. n. 502 del 1992 prevede che l'incarico di direttore del dipartimento di prevenzione sia conferito ai direttori di struttura complessa del dipartimento che abbiano almeno cinque anni di anzianità di funzione. La normativa statale esprime, dunque, un principio fondamentale, idoneo a vincolare la potestà legislativa regionale o provinciale concorrente, secondo cui, al fine della nomina a direttore, è richiesta l'esperienza specifica nel settore pubblico. La norma provinciale impugnata assimila, invece, il direttore del dipartimento di prevenzione, quello del distretto sanitario e quello dei servizi ospedalieri ai direttori sanitario e amministrativo, per i quali non è richiesta un'esperienza nel settore pubblico.

Afferma la Corte che la Provincia autonoma può articolare diversamente la struttura degli uffici con la previsione di contratti quinquennali per posizioni di alta dirigenza, ma non può derogare al principio che i direttori delle articolazioni organizzative fondamentali dell'Azienda possiedano anche un'esperienza nel settore della sanità pubblica, essendo tale requisito di accesso all'incarico di direzione funzionale ad assicurare la competenza, la professionalità e la specifica esperienza del soggetto chiamato alla guida del dipartimento (sentenza n.179 del 2021). Pertanto, la norma impugnata è illegittima poiché contrasta con l'art. 117, terzo comma, Cost. in relazione all'art. 3 sexies, comma 3, del d.lgs. n. 502 del 1992 il quale prevede che l'incarico di direttore del distretto è attribuito a un dirigente dell'Azienda con una specifica esperienza nell'organizzazione dei servizi territoriali, oppure ad un medico convenzionato da almeno dieci anni. Analogo contrasto si verifica con l'art. 7 quater, comma 1, del d.lgs. n. 502 del 1992, il quale prevede che il direttore del dipartimento di prevenzione sia scelto dal direttore generale tra i direttori di struttura complessa del dipartimento. Infine, anche il direttore del servizio ospedaliero provinciale, in ragione della sua specifica preposizione all'organizzazione di tutti gli ospedali pubblici della Provincia, non può non essere in possesso di un'esperienza nel settore della sanità pubblica. La legge provinciale censurata prevede, invece, che l'esperienza maturata nel settore della sanità pubblica, quale requisito per la nomina delle tre figure apicali dell'organizzazione provinciale sanitaria, possa essere soddisfatta anche da un'esperienza nel settore privato. Da qui l'accoglimento in parte qua della questione di legittimità dell'art. 18, comma 9, legge Provincia Autonoma di Trento n. 6 del 2020, limitatamente alle parole "o private", per contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost. in relazione ai principi di cui agli artt. 3 sexies, comma 3 e 7 quater, comma 1, del d. lgs. 502 del 1992.

SENTENZA N. 9  
ANNO 2022

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 9, comma 1, lettera c), e 18, comma 9, della legge della Provincia autonoma di Trento 6 agosto 2020, n. 6 (Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2020-2022), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 5-8 ottobre 2020, depositato in cancelleria il 13 ottobre 2020, iscritto al n. 92 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 47, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Provincia autonoma di Trento;

udito nell'udienza pubblica del 9 novembre 2021 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

uditi l'avvocato dello Stato Alessandro Maddalo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Sabrina Azzolini, quest'ultima in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021;

deliberato nella camera di consiglio dell'11 novembre 2021.

*Ritenuto in fatto*

*(omissis)*

*Considerato in diritto*

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato, tra gli altri, l'art. 9, comma 1, lettera c), della legge della Provincia autonoma di Trento 6 agosto 2020, n. 6 (Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2020-2022), che, aggiungendo il comma 10 all'art. 12 della legge della Provincia autonoma di Trento 3 agosto 2018, n. 15 (Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2018-2020), ha incluso, in via transitoria fino al 31 dicembre 2022, il personale con contratto di lavoro flessibile nella riserva di posti, pari al cinquanta per cento di quelli banditi, riservati al personale assunto con rapporto di lavoro a tempo determinato. Il ricorrente deduce il contrasto della suddetta disposizione provinciale con gli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione al principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica espresso dall'art. 20 del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, recante «Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera a), e 2, lettere b), c), d) ed e) e 17, comma 1, lettere a), c), e), f), g), h), l), m), n), o), q), r), s) e z), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche», che, nella versione vigente al momento della proposizione del ricorso, consentiva la stabilizzazione dei precari della pubblica amministrazione, mediante assunzione del personale con contratto a tempo determinato, solo fino al 31 dicembre 2021, e del personale con contratto di lavoro flessibile, solo nel triennio 2018-2020.

1.1.– Va dato atto che, successivamente alla proposizione del ricorso, è intervenuto l'art. 3, comma 3, della legge della Provincia autonoma di Trento 28 dicembre 2020, n. 15 (Legge collegata alla manovra di bilancio provinciale 2021), che ha soppresso l'ultimo periodo del comma 10 dell'art. 12

della legge prov. Trento n. 15 del 2018, introdotto dall'impugnato art. 9, comma 1, lettera c), della legge prov. Trento n. 6 del 2020; la Provincia autonoma, con la memoria del 19 ottobre 2021, ha depositato una nota del dirigente generale del dipartimento organizzazione, personale e affari generali attestante la mancata applicazione della norma censurata.

1.2.– La soppressione della modifica arrecata dalla norma impugnata e la sua mancata applicazione medio tempore comportano la declaratoria di cessazione della materia del contendere (ex multis, sentenze n. 287 e n. 56 del 2019, n. 238, n. 185, n. 171 e n. 44 del 2018).

2.– Con lo stesso ricorso il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato anche l'art. 18, comma 9, della legge prov. Trento n. 6 del 2020, deducendone il contrasto con gli artt. 97 e 117, commi secondo, lettera l), e terzo, Cost., in relazione agli artt. 3-sexies, comma 3, 7-quater, comma 1, e 15, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), all'art. 12 del decreto del Presidente della Repubblica 10 dicembre 1997, n. 484 (Regolamento recante la determinazione dei requisiti per l'accesso alla direzione sanitaria aziendale e dei requisiti e dei criteri per l'accesso al secondo livello dirigenziale per il personale del ruolo sanitario del Servizio sanitario nazionale) e all'art. 18, comma 4, del Contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) dell'Area sanità, sottoscritto il 19 dicembre 2019, per il triennio 2016-2018.

3.– Resta riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con lo stesso ricorso.

4.– La difesa dello Stato rileva che l'art. 18, comma 9, della legge prov. Trento n. 6 del 2020 individua, quale requisito per la nomina a direttore di un'articolazione organizzativa fondamentale dell'Azienda provinciale per i servizi sanitari, l'aver maturato un'esperienza triennale (divenuta quinquennale per effetto delle modifiche successivamente apportate dall'art. 8, comma 4, della legge prov. Trento n. 15 del 2020) di direzione in enti, aziende e strutture pubbliche o private di media o grande dimensione, mentre l'art. 12 del d.P.R. n. 484 del 1997 e l'art. 18 del CCNL Area sanità, ai fini del conferimento di incarichi nelle strutture sanitarie, attribuiscono rilievo all'esperienza acquisita nel settore privato solo se maturata presso strutture private equiparate alle pubbliche o accreditate.

4.1.– Inoltre, la disposizione provinciale impugnata sarebbe in contrasto con gli artt. 3-sexies, comma 3, e 7-quater, comma 1, del d.lgs. n. 502 del 1992, che, con specifico riferimento alla figura del direttore di distretto e del direttore del dipartimento di prevenzione, richiedono, rispettivamente, una specifica esperienza nei servizi territoriali (direttore del distretto) o la qualifica di direttore di struttura complessa del dipartimento (direttore del dipartimento di prevenzione).

4.2.– Le sostanziali deroghe della disciplina provinciale alle disposizioni statali e al contratto collettivo nazionale determinerebbero la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che attribuisce allo Stato la competenza legislativa esclusiva nella materia «ordinamento civile»; inoltre, venendo in rilievo la disciplina della «governance» delle Aziende sanitarie, riconducibile ai principi fondamentali in materia di tutela della salute, sarebbe violato anche l'art. 117, terzo comma, Cost.

5.– La Provincia autonoma ha eccepito l'inammissibilità del ricorso per mancata considerazione della competenza legislativa statutaria primaria in materia di ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto e di quella concorrente in materia di igiene e sanità, ivi compresa l'assistenza sanitaria e ospedaliera; avendo, tuttavia, lo Stato dedotto la violazione delle disposizioni in materia di «governance» delle Aziende sanitarie di cui agli artt. 3-sexies, comma 3, e 7-quater, comma 1, del d.lgs. n. 502 del 1992, precisando che tali disposizioni integrano principi fondamentali della materia «tutela della salute», la motivazione è sufficiente a dar conto delle ragioni per cui si ritengono superati i limiti dettati dalle competenze statuarie.

6.– Nemmeno può accogliersi l'eccezione della Provincia resistente di carenza di interesse dello Stato al ricorso, formulata sul presupposto che la caducazione dell'art. 18, comma 9, della legge prov. Trento n. 6 del 2020 comporterebbe la reviviscenza della precedente normativa, in pratica solo riprodotta dalla norma impugnata.

Secondo la prospettazione della Provincia autonoma la norma impugnata si sarebbe limitata a fissare un requisito già richiesto dalla normativa provinciale pregressa, per mezzo del richiamo, operato dall'art. 31, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Trento 23 luglio 2010, n. 16 (Tutela della salute in provincia di Trento), all'art. 28, comma 5, lettera b), della legge prov. Trento n. 16 del 2010, che già lo prescriveva. Pertanto, la declaratoria di illegittimità costituzionale comporterebbe la reviviscenza dell'art. 31, comma 2, della legge prov. Trento n. 16 del 2010 nella versione anteriore alle modifiche di cui alla legge prov. Trento n. 6 del 2020, con conseguente carenza di interesse attuale e concreto al ricorso.

6.1.– L'eccezione non è fondata, poiché «[i]l fenomeno della reviviscenza di norme abrogate [...] non opera in via generale e automatica e può essere ammesso soltanto in ipotesi tipiche e molto limitate», fra le quali rientra l'abrogazione di «disposizioni meramente abrogatrici, perché l'unica finalità di tali norme consisterebbe nel rimuovere il precedente effetto abrogativo» e così facendo, in sostanza, il legislatore assume «per relationem il contenuto normativo della legge precedentemente abrogata» (sentenza n. 13 del 2012)» (sentenza n. 255 del 2019).

Nella specie l'art. 18, comma 9, della legge prov. Trento n. 6 del 2020 oggetto di impugnazione non integra una disposizione meramente abrogativa, avendo invece sostituito il testo dell'art. 31, comma 2, della legge prov. Trento n. 16 del 2010; peraltro, l'art. 28, comma 5, lettera b), della medesima legge prov. Trento n. 16 del 2010, a cui il suddetto art. 31 faceva espresso rinvio, è stato, a propria volta, sostituito dal comma 5 dell'art. 18 della legge prov. Trento n. 6 del 2020, così che la declaratoria di illegittimità costituzionale non comporterebbe in nessun caso la reviviscenza della precedente disciplina.

7.– Nel merito, la questione di legittimità costituzionale riferita all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., non è fondata.

Invero, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, rientrano nella materia «ordinamento civile» i soli «interventi legislativi che [...] dettano misure relative a rapporti lavorativi già in essere (ex multis, sentenze n. 251 e 186 del 2016 e n. 180 del 2015)» (sentenza n. 32 del 2017, punto 4.3. del Considerato in diritto), che si impongono all'autonomia privata con il carattere dell'inderogabilità (sentenza n. 63 del 2012).

I requisiti per l'accesso all'incarico di direttore sanitario di una struttura organizzativa complessa non incidono, però, sulla disciplina del singolo rapporto di diritto privato, relativo all'incarico conferito in favore di uno specifico soggetto, ma intervengono a monte del conferimento, in una fase pubblicistico-organizzativa afferente l'organizzazione amministrativa; la materia dell'ordinamento civile è, dunque, estranea alla disposizione impugnata, né vi può essere ricondotta dalle disposizioni del CCNL che, per le tipologie di incarichi conferibili ai dirigenti dell'area sanitaria, fa salvi i requisiti previsti dalle disposizioni legislative.

8.– La questione è invece fondata in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

8.1.– Le norme provinciali di organizzazione, oggetto di impugnazione, intervengono in un settore peculiare quale quello sanitario e «tale ambito “neppure può essere invocato come ‘materia’ a sé stante, agli effetti del novellato art. 117 Cost., in quanto l'organizzazione sanitaria è parte integrante della ‘materia’ costituita dalla ‘tutela della salute’ di cui al terzo comma del citato art. 117 Cost.” (sentenza n. 371 del 2008)» (sentenza n. 54 del 2015), in ragione dell'idoneità dell'organizzazione sanitaria ad incidere sulla salute dei cittadini, «costituendo le modalità di organizzazione del servizio sanitario la cornice funzionale ed operativa che garantisce la qualità e l'adeguatezza delle prestazioni erogate (sentenza n. 181 del 2006)» (sentenza n. 207 del 2010).

8.2.– La materia in cui rientra la disposizione impugnata è, quindi, quella, di competenza concorrente, della tutela della salute, attribuita alle Regioni a statuto ordinario dalla riforma del 2001, che, in quanto più ampia di quella conferita dagli statuti speciali in materia di igiene e sanità e assistenza ospedaliera, comporta l'operatività della clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), e spetta anche alle Province autonome, con conseguente facoltà per lo Stato di porre solo i principi fondamentali della disciplina (ex multis sentenza n. 231 del 2017).

9.– La difesa della Provincia autonoma si basa sull'assunto per cui i requisiti per l'accesso all'incarico di direttore delle tre articolazioni organizzative fondamentali dell'Azienda provinciale corrispondono a quelli previsti dal d.lgs. n. 502 del 1992 e dal d.P.R. n. 484 del 1997 per gli incarichi di alta dirigenza sanitaria, tra cui andrebbero compresi gli incarichi di direttore del dipartimento di prevenzione, di direttore dei distretti sanitari e di direttore del servizio ospedaliero provinciale.

10.– Il d.lgs. n. 502 del 1992 reca la disciplina di riordino in materia sanitaria, prevedendo l'articolazione del territorio regionale in unità sanitarie locali costituite in aziende pubbliche dotate di autonomia imprenditoriale ed organizzate in base ad un atto aziendale di diritto privato, che individua le singole articolazioni interne dell'Azienda, distinte in dipartimenti e unità operative semplici e complesse, la cui gestione è affidata ai dirigenti del ruolo medico.

10.1.– Organo di vertice dell'Azienda sanitaria è il direttore generale, che è responsabile della gestione complessiva dell'azienda e che, nell'esercizio delle sue funzioni, è coadiuvato dal direttore amministrativo e dal direttore sanitario (art. 3, comma 1-quater, del d.lgs. n. 502 del 1992).

L'art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 502 del 1992 prevede specifici requisiti per la nomina del direttore amministrativo e del direttore sanitario, stabilendo che quest'ultimo è un medico, mentre il direttore amministrativo è un laureato in discipline giuridiche o economiche; entrambi devono avere una qualificata esperienza quinquennale di direzione in enti o strutture sanitarie pubbliche o private di media o grande dimensione.

10.2.– Con specifico riferimento ai due incarichi, quello di direttore del distretto e quello di direttore del dipartimento di prevenzione, vengono in rilievo specifiche previsioni della normativa statale.

Il distretto corrisponde ad un'articolazione territoriale dell'unità sanitaria locale che assicura i servizi di assistenza primaria e il coordinamento delle attività con quella dei dipartimenti e dei servizi aziendali, inclusi i presidi ospedalieri (art. 2, comma 2-sexies, lettera c, e art. 3-quater, comma 2, del d.lgs. n. 502 del 1992); ai sensi dell'art. 3-sexies, comma 3, del d.lgs. n. 502 del 1992 l'incarico di direttore del distretto è attribuito ad un dirigente dell'Azienda che abbia maturato una specifica esperienza nei servizi territoriali e un'adeguata formazione nella loro organizzazione oppure a un medico convenzionato.

Il dipartimento di prevenzione trova collocazione funzionale nel distretto e svolge attività di prevenzione collettiva e sanità pubblica (artt. 3-quinquies, comma 3, e 7-ter del d.lgs. n. 502 del 1992); l'art. 7-quater del d.lgs. n. 502 del 1992 prevede che l'incarico di direttore del dipartimento di prevenzione sia conferito ai direttori di struttura complessa del dipartimento che abbiano almeno cinque anni di anzianità di funzione.

11.– La normativa statale esprime, dunque, un principio fondamentale, idoneo a vincolare la potestà legislativa regionale o provinciale concorrente, secondo cui, al fine della nomina a direttore, è richiesta l'esperienza specifica nel settore pubblico.

12.– La legge provinciale oggetto di censura assimila, invece, il direttore del dipartimento di prevenzione, quello del distretto sanitario e quello dei servizi ospedalieri ai direttori sanitario e amministrativo, per i quali non è richiesta un'esperienza nel settore pubblico.

Se si può riconoscere alla Provincia autonoma il potere di articolare diversamente la struttura degli uffici con la previsione di contratti quinquennali per posizioni di alta dirigenza, certamente non può riconoscersi la possibilità di derogare al principio che i direttori delle articolazioni organizzative fondamentali dell'Azienda possiedano anche un'esperienza nel settore della sanità pubblica, essendo tale requisito di accesso all'incarico di direzione funzionale ad «assicurare la competenza, la professionalità e la specifica esperienza del soggetto chiamato alla guida del dipartimento» (da ultimo, sentenza n. 179 del 2021).

Pertanto, seppure non può censurarsi la scelta della Provincia di scegliere per gli incarichi dirigenziali a termine, di cui alla legge provinciale impugnata, figure estranee alla compagine aziendale, ciò deve avvenire, però, nel rispetto dei principi fondamentali posti dalla normativa statale, tra cui quello per cui va previsto anche il possesso di un'esperienza nel settore della sanità pubblica.

La norma impugnata, in particolare, contrasta con l'art. 3-sexies, comma 3, del d.lgs. n. 502 del 1992, il quale prevede che l'incarico di direttore del distretto è attribuito a un dirigente dell'Azienda con una specifica esperienza nell'organizzazione dei servizi territoriali, oppure ad un medico convenzionato da almeno dieci anni.

Analogo contrasto si verifica con l'art. 7-quater, comma 1, del d.lgs. n. 502 del 1992, il quale prevede che il direttore del dipartimento di prevenzione sia scelto dal direttore generale tra i direttori di struttura complessa del dipartimento.

Infine, anche il direttore del servizio ospedaliero provinciale, in ragione della sua specifica preposizione all'organizzazione di tutti gli ospedali pubblici della Provincia, non può non essere in possesso di un'esperienza nel settore della sanità pubblica.

L'esperienza maturata nel settore della sanità pubblica, quale requisito per la nomina a direttore delle predette articolazioni organizzative fondamentali, al di là di quanto specificamente previsto dal d.P.R. n. 484 del 1997, trova, dunque, la propria ragione giustificatrice in un principio fondamentale che si ricava direttamente nella normativa statale e che non può non caratterizzare la posizione relativa alle articolazioni organizzative fondamentali previste dalla legge provinciale impugnata, la quale, per contro, prevede che il requisito suddetto possa essere soddisfatto anche da un'esperienza nel settore privato.

13.– L'accoglimento della questione per contrasto della norma impugnata con l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione ai principi e con particolare riferimento agli artt. 3-sexies, comma 3, e 7-quater, comma 1, del d.lgs. n. 502 del 1992, comporta l'assorbimento della questione promossa in riferimento all'art. 97 Cost.

Per Questi Motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

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

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, comma 9, della legge della Provincia autonoma di Trento 6 agosto 2020, n. 6 (Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2020-2022), limitatamente alle parole «o private»;

2) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, lettera c), della legge prov. Trento n. 6 del 2020, promosse, in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 novembre 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Giulio PROSPERETTI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 20 gennaio 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

## **Sentenza: 25 novembre 2021, n. 11 del 2022**

**Materia:** tutela dell'ambiente; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia

**Giudizio:** giudizio di legittimità costituzionale in via principale

**Parametri invocati:** artt. 3, 9, 11, 97 e 117, commi primo e secondo, lettera s), e terzo comma, della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione

**Ricorrente:** Presidente Consiglio dei Ministri

**Oggetto:** art. 2 della legge della Regione Toscana 27 luglio 2020, n. 73 (Disposizioni in materia di occupazioni del demanio idrico da parte dei gestori del servizio idrico integrato e in materia di geotermia)

### **Esito:**

- 1) non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2 l.r. Toscana 73/2020, promosse, in riferimento agli artt. 3, 9, 11, e 117, primo e secondo comma, lett. s), Cost., nonché del principio di leale collaborazione;
- 2) non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 l.r. Toscana 73/2020, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

**Estensore nota:** Francesca Casalotti

### **Sintesi:**

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2 l.r. Toscana 73/2020 in materia di geotermia, lamentando, sotto diversi profili, la violazione degli artt. 3, 9, 11, 97 e 117, commi primo e secondo, lettera s), e terzo comma, Cost., nonché del principio di leale collaborazione. Tale disposizione rubricata "Applicazione della disciplina delle aree non idonee" stabilisce che "L'individuazione delle aree non idonee per l'installazione di impianti di produzione di energia geotermica in Toscana effettuata mediante la delibera del Consiglio regionale 7 luglio 2020, n. 41 (Modifica del Piano ambientale ed energetico regionale (PAER) ai fini della definizione delle aree non idonee per l'installazione di impianti di produzione di energia geotermica in Toscana. Adozione ai sensi dell'articolo 19 della l.r. 65/2014) è immediatamente efficace e si applica anche ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della presente legge".

Le censure sollevate si incentrano, in particolare, sulla prescrizione della immediata efficacia della delibera consiliare. Secondo il ricorrente, si tratterebbe dell'anticipazione degli effetti della modifica del PAER, che si troverebbe ancora in fase istruttoria, come dimostrato peraltro dal fatto che risulta pendente il termine di sessanta giorni fissato dalla legge per la presentazione delle osservazioni da parte degli interessati, e non sarebbe ancora conclusa la parallela procedura di valutazione ambientale strategica (VAS). Proprio nel corso dell'istruttoria, peraltro, le richieste formulate in fase preliminare dagli organi ministeriali sarebbero state in larga parte disattese" dalla Regione, mentre per alcuni procedimenti di valutazione di impatto ambientale (VIA) in corso relativi a singoli impianti geotermici, gli uffici ministeriali avrebbero già reso una "valutazione negativa di compatibilità" con riferimento ad aree le quali, che, invece sarebbero idonee secondo quanto previsto dalla delibera consiliare de qua. Con la conseguenza che di fatto sarebbe impedita o resa inutile la partecipazione degli organi statali nell'ambito del processo decisionale, e ciò nonostante la vigenza del Piano di indirizzo territoriale (PIT), con valore di piano paesaggistico, elaborato dalla Regione congiuntamente con il Ministero per i beni e le attività culturali, le cui previsioni finirebbero per essere pregiudicate proprio dall'individuazione, immediatamente efficace, delle aree non idonee.

In tale complessivo quadro, il primo motivo del ricorso censura la violazione degli artt. 3, 9, 11, 97 e 117, primo e secondo comma, lett. s), Cost., in relazione agli artt. 135, 142, comma 1, lett. m), 143 e 145 del d.lgs. 42/2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio). La disposizione impugnata anticiperebbe la conclusione del procedimento volto all'individuazione delle aree non idonee, impedendo di fatto la partecipazione agli organi statali coinvolti nel procedimento. L'effetto che si produrrebbe sarebbe non quello di incrementare la tutela ambientale per le aree non idonee, ma, al contrario, quello di qualificare, sin da subito, alcune aree anche di pregio e di interesse culturale tra le aree non classificate come "non idonee" e, quindi, come ambiti potenzialmente atti alla localizzazione di impianti geotermici.

Con il secondo motivo, viene dedotta la violazione degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 4 e 8 della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 2001/42/CE, del 27 giugno 2001, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente, nonché agli artt. 4, comma 1, 11, commi 3 e 5, 13, 14 e 15 d.lgs. 152/2006 (cod. ambiente). In particolare, viene censurata la violazione delle norme interposte che scandiscono il procedimento relativo alla VAS, la cui finalità finirebbe, in sostanza, con l'esser vanificata.

Con il terzo motivo, viene poi lamentata la violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., insieme ai «parametri interposti» costituiti dagli artt. 135, comma 4, 143, commi 1 e 9, e 145, comma 3, cod. beni culturali, dai quali discenderebbe il principio, "coessenziale all'impianto della tutela del paesaggio", dell'obbligo di pianificazione congiunta tra Stato e Regione. La disposizione impugnata determinerebbe una valutazione unilaterale incidente sulle prescrizioni d'uso (co-pianificate) dei vincoli paesaggistici, pur in presenza di uno strumento territoriale, a valenza paesaggistica, frutto di co-pianificazione.

Ancora, con il quarto motivo, è dedotta la violazione del principio di leale collaborazione tra Regione e Stato e dell'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto la norma censurata si porrebbe al di fuori del percorso condiviso con lo Stato che ha condotto all'adozione del PIT.

Infine, con il quinto motivo del ricorso, è censurata la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 1, comma 3-bis, del d.lgs. 22/2010 di riordino della normativa in materia di ricerca e coltivazione delle risorse geotermiche, che riguarda gli impianti geotermici "pilota", oggetto di sperimentazione a livello nazionale, in quanto questi non sarebbero esclusi dalla disciplina regionale, con conseguente invasione della competenza statale in materia di "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia".

Nelle more del giudizio, la delibera del C.R. della Toscana 41/2020 con cui è stato modificato il PAER, è stata oggetto di una ulteriore successiva delibera (39/2021) che la ha espressamente revocata, in quanto, per mero errore materiale, erano stati allegati alla prima delibera due elaborati, relativi alla procedura di VAS (il «Rapporto ambientale» e la relativa «sintesi non tecnica»), redatti in versione non definitiva. Pertanto, al fine di garantire il corretto svolgimento del procedimento si rendeva, necessaria una nuova delibera di adozione della modifica del PAER. Peraltro, tale circostanza non ha determinato alcun effetto sul giudizio pendente di fronte alla Corte in quanto la delibera 41/2020 ha individuato le aree non idonee con efficacia immediata e tale contenuto non risulta modificato dalla delibera 39/2021 che si è limitata a correggere un mero errore materiale della prima, sostituendo i due elaborati allegati in versione non definitiva.

La Corte passa poi ad esaminare il merito delle questioni sollevate, andando a ricostruire il contesto in cui è maturata la disposizione impugnata.

La Regione Toscana, nel procedimento volto all'individuazione delle aree non idonee alla localizzazione di impianti geotermici, ha applicato la disciplina tracciata, a livello nazionale, dal decreto del Ministro dello sviluppo economico 10 settembre 2010, recante "Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili". Tali linee guida hanno disciplinato il procedimento per l'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio degli impianti di produzione di elettricità da fonti rinnovabili, con l'obiettivo di assicurare un corretto inserimento degli stessi nel paesaggio. Più in particolare, il paragrafo 17, delinea il procedimento istruttorio che le Regioni devono seguire per individuare le aree "non idonee" all'installazione degli impianti, in modo da

rendere compatibile tale individuazione con la tutela paesaggistica. Con riferimento a tale disciplina, la Corte ha già avuto modo di evidenziare che la Regione “è chiamata a compiere una specifica istruttoria, avente ad oggetto la ricognizione delle disposizioni volte alla tutela dell’ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico e artistico [...], all’esito della quale indica, nell’atto di pianificazione, la non idoneità di ciascuna area in relazione a specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti, motivando le riscontrate incompatibilità con riferimento agli obiettivi di protezione perseguiti”. Le aree individuate come non idonee sono destinate a confluire nell’atto di pianificazione con cui le Regioni e le Province autonome “conciliano le politiche di tutela dell’ambiente e del paesaggio con quelle di sviluppo e valorizzazione delle energie rinnovabili, tenendo conto di quanto eventualmente già previsto dal piano paesaggistico e del necessario rispetto della quota minima di produzione di energia da fonti rinnovabili loro assegnata (burden sharing) (paragrafo 17.2)” (così, da ultimo, sent. n. 177 del 2021). Sulla scorta delle conclusioni cui è giunta la giurisprudenza amministrativa, la Corte ha poi precisato che, dall’iter procedimentale derivano “talune rilevanti implicazioni sostanziali”, consistenti sia nel legame che deve avvincere la segnalazione di “non idoneità” di un’area rispetto “a specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti” (spettando all’atto di pianificazione individuare le incompatibilità legate al tipo, alle dimensioni e alla potenza degli impianti), sia negli effetti che derivano da tale segnalazione. A tal proposito, si è evidenziato che l’atto di pianificazione della Regione, nell’individuare le aree non idonee, non comporta un divieto assoluto, ma vale a segnalare “una elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni, in sede di autorizzazione” e, dunque, ha la funzione di “accelerare” la procedura (paragrafo 17.1) (sent.177/2021). Di conseguenza, quella di non idoneità costituisce solo una “valutazione di “primo livello”, che impone poi di verificare, in sede di autorizzazione, “se l’impianto così come effettivamente progettato, considerati i vincoli insistenti sull’area, possa essere realizzabile” (così, ancora, sent.177/2021).

Nel caso di specie, la Regione Toscana ha agito secondo le indicazioni provenienti dalle linee guida nazionali, per cui l’individuazione delle aree non idonee è stata preceduta da un’istruttoria che ha condotto alle valutazioni finali, confluite nell’elaborato allegato all’atto di adozione consiliare, rapportate alla tipologia, alle dimensioni e alla potenza degli impianti. Le conseguenti segnalazioni di non idoneità, conformemente alle linee guida nazionali, costituiranno – una volta intervenuta l’approvazione della modifica di piano – una valutazione di “primo livello”, tale da non pregiudicare definitivamente la localizzazione degli impianti geotermici, ma atta solo a orientare i futuri progetti di installazione che dovranno essere assentiti all’esito della procedura di autorizzazione unica, ai sensi dell’art. 12 d.lgs.387/2003.

L’intervento del legislatore regionale di cui alla l.r. 73/2020 si pone a valle del procedimento istruttorio e anticipa gli effetti descritti ad una fase procedimentale, posta tra l’adozione e l’approvazione della modifica di piano, con l’obiettivo di preservare, nelle more della conclusione del procedimento di modifica del PAER, quegli stessi valori ambientali che sono alla base delle segnalazioni di “non idoneità”, non ancora operative, mancando la definitiva approvazione della modifica di piano. La disposizione impugnata costituisce, dunque, una norma di salvaguardia ambientale, volta a regolare il periodo che va dall’adozione della modifica del PAER alla sua approvazione. In tale contesto, la finalità perseguita dal legislatore regionale è quella di evitare che la non ancora intervenuta conclusione del procedimento amministrativo concernente l’individuazione delle aree «non idonee» possa consentire ai proprietari dei luoghi interessati di realizzare nuove installazioni di impianti, in tal modo eludendo, nelle more della conclusione del procedimento di approvazione, la stessa individuazione di quelle aree in via amministrativa. La norma impugnata si pone dunque come una norma transitoria con finalità cautelare, impedendo quei cambiamenti degli assetti urbanistici ed edilizi, che potrebbero contrastare con le nuove previsioni pianificatorie, in pendenza della loro approvazione» (sent. 102/2013; sent. 84/2017, 232/2009, 379/1994).

Conformemente alla sua natura di misura di salvaguardia ambientale, la disposizione di cui si tratta è peraltro destinata ad esaurire la sua efficacia una volta che all’adozione della modifica di

piano sarà seguita la sua approvazione, con la definitiva individuazione delle aree «non idonee», a quel punto ex se produttiva di effetti.

Secondo la Corte, inoltre, nel caso si specie non è riscontrabile alcun contrasto con le prescrizioni paesaggistiche del vigente PIT, frutto di co-pianificazione con le autorità statali. La disposizione impugnata, infatti, si limita a rendere immediatamente efficace la valutazione negativa di “primo livello” per le sole aree «non idonee», mentre nulla prescrive né pregiudica per tutte le altre possibili localizzazioni. In definitiva, solo con la conclusione dei pendenti procedimenti amministrativi (modifica del PAER e parallela VAS), e alla luce dei vari apporti che le autorità coinvolte (far cui anche quelle statali) potranno far confluire nell’iter decisionale, sarà possibile conoscere la sorte delle aree che, al momento, la Regione Toscana non ha incluso tra quelle segnalate come «non idonee» e rispetto alle quali il ricorrente ha avanzato dubbi di conformità con le vigenti prescrizioni paesaggistiche. Non sussiste dunque alcuna violazione né della leale collaborazione né, tantomeno, del principio di prevalenza del piano paesaggistico, posto che la modifica del PAER adottata – immediatamente efficace, per volontà del legislatore regionale – è volta a preservare i valori ambientali delle aree che sono segnalate come «non idonee», assicurandone una tutela più intensa.

Del pari non fondata è la questione promossa con il quinto motivo di ricorso, che si riferisce agli impianti geotermici “pilota”, la cui disciplina è dettata, a livello nazionale, dall’art. 1, comma 3-bis, d.lgs. 22/2010. Si tratta delle “centrali geotermoelettriche a ridotto impatto ambientale” che sfruttano, a fini di sperimentazione, “i fluidi geotermici a media ed alta entalpia. La legge dello Stato ha definito di interesse nazionale i fluidi geotermici così utilizzati e ha stabilito la competenza statale per gli impianti geotermici pilota, assegnandone la competenza al Ministero dello sviluppo economico, di concerto con il Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare, che acquisiscono l’intesa con la regione interessata.

La Corte si era già occupata della disciplina dettata per gli impianti geotermici pilota, con riferimento al procedimento preordinato al rilascio dei permessi di ricerca (sent.156/2016). In quella occasione era stato impugnato, in via principale, l’art. 1, comma 2, della l.r. Toscana 17/2025, in materia di geotermia, che prevede la sospensione temporanea dei 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 e alla media entalpia. Le censure sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri lamentavano che tale disposizione si riferisse 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 gli impianti pilota, con conseguente violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost., in relazione ai principi fondamentali dettati nella materia concorrente della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia». La questione era stata dichiarata non fondata per erroneo presupposto interpretativo in quanto la disposizione doveva intendersi come non riferita agli atti di assenso necessari per la realizzazione degli impianti pilota di competenza statale, ma come limitata a quelli che devono essere richiesti dai titolari dei permessi di ricerca di competenza regionale» (sent. 156/ 2016). Tale ragionamento è poi applicato dalla Corte anche con riferimento al caso in esame: l’art. 2 l.r. 73/2020 deve essere letto nel quadro normativo di riferimento, quindi nel senso che esso si riferisce solo agli impianti che rientrano nella competenza regionale, e non anche a quelli “pilota” di competenza statale. Con la conseguenza che la norma regionale impugnata deve essere letta nel senso che gli impianti pilota sono esclusi dalla disciplina regionale delle aree «non idonee».

SENTENZA N. 11  
ANNO 2022

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Toscana 27 luglio 2020, n. 73 (Disposizioni in materia di occupazioni del demanio idrico da parte dei gestori del servizio idrico integrato e in materia di geotermia), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 28 settembre e il 1° ottobre 2020, depositato in cancelleria il 5 ottobre 2020, iscritto al n. 90 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 46, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;

udito nell'udienza pubblica del 23 novembre 2021 il Giudice relatore Maria Rosaria San Giorgio;

uditi l'avvocato dello Stato Maria Luisa Spina per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Marcello Cecchetti per la Regione Toscana;

deliberato nella camera di consiglio del 25 novembre 2021.

*Ritenuto in fatto*

*(omissis)*

*Considerato in diritto*

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Toscana 27 luglio 2020, n. 73 (Disposizioni in materia di occupazioni del demanio idrico da parte dei gestori del servizio idrico integrato e in materia di geotermia), lamentando, sotto diversi profili, la violazione degli artt. 3, 9, 11, 97 e 117, commi primo e secondo, lettera s), e terzo comma, della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione.

La disposizione impugnata, sotto la rubrica «Applicazione della disciplina delle aree non idonee», stabilisce quanto segue: «L'individuazione delle aree non idonee per l'installazione di impianti di produzione di energia geotermica in Toscana effettuata mediante la delibera del Consiglio regionale 7 luglio 2020, n. 41 (Modifica del Piano ambientale ed energetico regionale (PAER) ai fini della definizione delle aree non idonee per l'installazione di impianti di produzione di energia geotermica in Toscana. Adozione ai sensi dell'articolo 19 della l.r. 65/2014) è immediatamente efficace e si applica anche ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della presente legge».

Le censure sollevate si incentrano, in particolare, sulla prescrizione della immediata efficacia della delibera consiliare richiamata dalla disposizione impugnata. Riferisce il ricorrente che il procedimento relativo alla modifica del Piano ambientale ed energetico regionale (PAER), volta per l'appunto all'individuazione delle aree non idonee all'installazione degli impianti geotermici, si trova ancora nella fase istruttoria: risulta pendente, infatti, il termine di sessanta giorni fissato dalla legge per la presentazione delle osservazioni da parte degli interessati, e non sarebbe ancora conclusa la parallela procedura di valutazione ambientale strategica (VAS) in conformità a quanto previsto dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale). Proprio nel corso dell'istruttoria, peraltro, le richieste formulate «in fase preliminare» dagli organi ministeriali sarebbero state «in larga parte disattese» dalla Regione, mentre per alcuni procedimenti di valutazione

di impatto ambientale in corso (relativi a singoli impianti geotermici) i competenti uffici ministeriali (VIA) avrebbero già reso una «valutazione negativa di compatibilità» con riferimento ad aree le quali, in applicazione della delibera consiliare de qua, viceversa «risulterebbero idonee». Ne verrebbe «di fatto» impedita la partecipazione dei preposti organi statali al processo decisionale, e ciò nonostante la vigenza del Piano di indirizzo territoriale (PIT), avente valenza di piano paesaggistico, che è stato elaborato dalla Regione congiuntamente con il Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo (oggi: Ministero della cultura), e le cui previsioni finirebbero per essere pregiudicate proprio dall'individuazione, immediatamente efficace, delle aree non idonee.

In tale complessivo quadro, il primo motivo del ricorso censura la violazione degli artt. 3, 9, 11, 97 e 117, primo e secondo comma, lettera s), Cost., in relazione agli artt. 135, 142, comma 1, lettera m), 143 e 145 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137). La disposizione impugnata anticiperebbe la conclusione del procedimento volto all'individuazione delle aree non idonee, cristallizzandone un esito non conforme a plurime indicazioni promananti dagli organi statali competenti, ai quali sarebbe pertanto preclusa una fattiva collaborazione procedimentale. La descritta «entrata in vigore anticipata», inoltre, risulterebbe «irragionevole e contraria al principio del buon andamento dell'amministrazione», recando conseguenze anche sui pendenti procedimenti di autorizzazione di singoli impianti geotermici. L'effetto che si produrrebbe, quindi, non sarebbe quello di incrementare la tutela ambientale per le aree non idonee, ma, al contrario, quello «di qualificare, sin da subito, come aree non classificate come “non idonee” – e, quindi, come ambiti potenzialmente atti alla localizzazione di impianti geotermici – anche aree di pregio e di interesse culturale».

Con il secondo motivo, viene dedotta la violazione degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 4 e 8 della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 2001/42/CE, del 27 giugno 2001, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente, nonché agli artt. 4, comma 1, 11, commi 3 e 5, 13, 14 e 15 cod. ambiente. Nel ribadire che la previsione regionale censurata anticipa gli effetti della modifica del PAER non ancora approvata, viene qui censurata la violazione delle invocate norme interposte che scandiscono il procedimento relativo alla VAS, la cui finalità finirebbe, in sostanza, con l'esser vanificata.

Si lamenta poi, con il terzo motivo, la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., insieme ai «parametri interposti» costituiti dagli artt. 135, comma 4, 143, commi 1 e 9, e 145, comma 3, cod. beni culturali, dai quali discenderebbe il principio, «coessenziale all'impianto della tutela del paesaggio», dell'obbligo di pianificazione congiunta tra Stato e Regione. La disposizione impugnata recherebbe una valutazione unilaterale incidente sulle prescrizioni d'uso (co-pianificate) dei vincoli paesaggistici, pur in presenza di uno strumento territoriale, a valenza paesaggistica, frutto di co-pianificazione.

Ancora, con il quarto motivo, è dedotta la violazione del principio di leale collaborazione tra Regione e Stato e dell'art. 117, terzo comma, Cost., proprio in quanto la norma censurata si porrebbe «al di fuori del percorso condiviso con lo Stato che ha condotto all'adozione del PIT».

Infine, con il quinto motivo del ricorso, è ancora censurata – sotto diverso profilo – la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 1, comma 3-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), che si riferisce ai cosiddetti impianti geotermici pilota, oggetto di apposita sperimentazione a livello nazionale. La mancata esclusione di tali impianti dal raggio di applicazione della disposizione censurata determinerebbe un'ulteriore invasione della competenza legislativa dello Stato, da considerarsi «esclusiva» proprio ai sensi della normativa interposta citata. Ne deriverebbe il contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., con riferimento alla materia della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

2.– Deve preliminarmente darsi conto di una circostanza sopravvenuta al deposito del ricorso.

Nelle more del giudizio, la delibera del Consiglio regionale della Toscana 7 luglio 2020, n. 41, recante «Modifica del Piano ambientale ed energetico regionale (PAER) ai fini della definizione delle

aree non idonee per l'installazione di impianti di produzione di energia geotermica in Toscana. Adozione ai sensi dell'articolo 19 della l.r. 65/2014», è stata oggetto di una successiva delibera del medesimo organo che la ha espressamente revocata.

Come si legge nella delibera del Consiglio regionale della Toscana 13 aprile 2021, n. 39, recante «Modifica del piano ambientale ed energetico regionale (PAER) ai fini della definizione delle aree non idonee per l'installazione di impianti di produzione di energia geotermica in Toscana. Revoca della deliberazione del Consiglio regionale 7 luglio 2020, n. 41. Nuova adozione ai sensi dell'articolo 19 della l.r. 65/2014» (pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Toscana del 12 maggio 2021, parte seconda, n. 19), l'organo consiliare ha stabilito «di revocare, per quanto illustrato in narrativa, la deliberazione 7 luglio 2020, n. 41». Ciò in quanto, «per mero errore materiale», erano stati allegati a quest'ultima due elaborati, relativi alla procedura di VAS (il «Rapporto ambientale» e la relativa «sintesi non tecnica»), redatti «in una versione non definitiva». Al «fine di garantire il corretto svolgimento del procedimento» si rendeva, pertanto, necessaria una nuova delibera di adozione della modifica del PAER.

Tale circostanza non determina, tuttavia, alcuna ricaduta sul presente giudizio avente ad oggetto la disposizione impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri. L'individuazione delle aree non idonee che, secondo la volontà del legislatore regionale, assume efficacia immediata è e rimane quella operata dalla delibera di adozione n. 41 del 2020, il cui contenuto non risulta modificato dalla successiva delibera n. 39 del 2021. Quest'ultima si è limitata a correggere un errore materiale contenuto nella precedente, sostituendo i due elaborati che erano stati allegati in versione non definitiva, ma non ha emendato l'individuazione delle aree non idonee, né sostituito, rispetto alla precedente versione, gli elaborati recanti detta individuazione (in particolare, non è stato sostituito l'elaborato «A1», recante «Obiettivo A.3 Aumentare la percentuale di energia proveniente da fonti rinnovabili – A.3 Allegato 7 – Aree non idonee Impianti di produzione di energia elettrica da fonte geotermica»).

Va quindi ribadito che l'effetto della disposizione impugnata – consistente nel rendere immediatamente operativa, anche riguardo ai procedimenti in corso, l'individuazione delle aree non idonee quale effettuata con la prima delibera consiliare di adozione della modifica del PAER – non è in alcun modo venuto meno con la revoca della delibera n. 41 del 2020.

3.– Ancora in via preliminare, devono essere esaminate le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla difesa regionale.

Esse non sono fondate.

Per un verso, non è esatto che il ricorso sia diretto a contestare la delibera consiliare n. 41 del 2020, piuttosto che la legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge reg. Toscana n. 73 del 2020 che la richiama. Ciascuna delle censure sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri investe, nello specifico, proprio la scelta del legislatore regionale di riconnettere immediata efficacia a quella delibera: alla radice vi è, invero, la contestazione afferente al riparto di competenze legislative fra lo Stato e la Regione, revocandosi in dubbio – sotto diversi profili – che una legge regionale, nell'anticipare gli effetti di un atto amministrativo di adozione di piano, possa incidere sulla conclusione del relativo procedimento di formazione e abbassare, in tal modo, il livello di tutela ambientale stabilito dal vigente piano territoriale, avente valenza paesaggistica.

Per altro verso, la riportata affermazione del ricorrente secondo la quale, per effetto dell'anticipata efficacia riconnessa all'individuazione delle aree non idonee, diventerà in futuro «assai arduo negare l'autorizzazione alla localizzazione di impianti geotermici nelle aree, pur sottoposte a vincolo paesaggistico, ma non incluse tra le aree non idonee», non è tale da rendere «ipotetiche» le censure sviluppate nel ricorso, come sostenuto dalla resistente. Quell'affermazione, in realtà, risulta solo diretta a delineare un possibile effetto della disposizione impugnata, a riprova della sussistenza dei lamentati vizi di legittimità costituzionale, venendo pertanto in considerazione un profilo attinente al merito (analogamente, sentenza n. 20 del 2021, punto 3.1.1. del Considerato in diritto).

4.– Nel merito, le questioni promosse con i primi quattro motivi del ricorso – che, stante l'oggettiva comunanza di argomenti, possono essere trattati congiuntamente – non sono fondate.

4.1.– Giova anzitutto precisare il contesto in cui è maturata la disposizione impugnata.

La Regione Toscana, nel procedimento volto all'individuazione delle aree non idonee alla localizzazione di impianti geotermici, ha applicato la disciplina tracciata, a livello nazionale, dal decreto del Ministro dello sviluppo economico 10 settembre 2010, recante «Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili».

Tali linee guida, adottate a norma dell'art. 12, comma 10, 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), hanno disciplinato il procedimento per l'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio degli impianti di produzione di elettricità da fonti rinnovabili, con l'obiettivo di assicurare un corretto inserimento degli impianti nel paesaggio. Per quanto in questa sede interessa, esse, al paragrafo numero 17, hanno delineato un apposito procedimento istruttorio che le Regioni sono chiamate a seguire per addivenire all'individuazione delle aree «non idonee» all'installazione degli impianti, in modo da rendere compatibile la selezione delle aree con la tutela paesaggistica.

Questa Corte, anche di recente, ha avuto occasione di esaminare la disciplina recata dal menzionato paragrafo numero 17, evidenziando che la Regione è chiamata a compiere «un'apposita istruttoria, avente ad oggetto la ricognizione delle disposizioni volte alla tutela dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico e artistico, delle tradizioni agroalimentari locali, della biodiversità e del paesaggio rurale (paragrafo 17.1)». All'esito di tale istruttoria, la Regione indica, nell'atto di pianificazione, la non idoneità di ciascuna area in relazione a specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti, motivando le riscontrate incompatibilità con riferimento agli obiettivi di protezione perseguiti. Le aree individuate come non idonee sono destinate a confluire nell'atto di pianificazione con cui le Regioni e le Province autonome «conciliano le politiche di tutela dell'ambiente e del paesaggio con quelle di sviluppo e valorizzazione delle energie rinnovabili, tenendo conto di quanto eventualmente già previsto dal piano paesaggistico e del necessario rispetto della quota minima di produzione di energia da fonti rinnovabili loro assegnata (burden sharing) (paragrafo 17.2)» (così, da ultimo, sentenza n. 177 del 2021).

Sulla scorta delle conclusioni cui è giunta la giurisprudenza amministrativa, questa Corte ha anche precisato che, dall'iter procedimentale così tratteggiato, derivano «talune rilevanti implicazioni sostanziali», consistenti sia nel legame che deve avvincere la segnalazione di «non idoneità» di un'area rispetto «a specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti» (spettando all'atto di pianificazione individuare le incompatibilità legate al tipo, alle dimensioni e alla potenza degli impianti), sia negli effetti che derivano da tale segnalazione. A tal proposito, si è evidenziato che «l'atto di pianificazione della Regione, nell'individuare le aree non idonee, non comporta un divieto assoluto, bensì – come si evince sempre dalle linee guida – vale a segnalare “una elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni, in sede di autorizzazione” e, dunque, ha la funzione di “accelerare” la procedura (paragrafo 17.1)» (sentenza n. 177 del 2021). Di conseguenza, quella di non idoneità costituisce solo una «valutazione di “primo livello”», che impone poi di verificare, in sede di autorizzazione, «se l'impianto così come effettivamente progettato, considerati i vincoli insistenti sull'area, possa essere realizzabile» (così, ancora, sentenza n. 177 del 2021).

4.2.– Nel caso di specie, come emerge dalle premesse della delibera consiliare n. 41 del 2020, la modifica del PAER effettuata con la delibera medesima, recante l'individuazione delle aree non idonee all'installazione di impianti di produzione di energia geotermoelettrica, costituisce «una specifica e puntuale integrazione del PAER vigente». Essa si basa su un apposito «studio conoscitivo», approvato dalla Giunta regionale della Toscana con deliberazione 15 dicembre 2015, n. 1229, recante «Deliberazione della Giunta regionale relativa all'approvazione dei documenti di attuazione dell'articolo 1 della “Legge regionale 16 febbraio 2015, n. 17 – Disposizioni urgenti in materia di geotermia”» (pubblicato nel BURT del 30 dicembre 2015, supplemento al n. 52). Alla delibera consiliare di adozione è allegato – ed è stato depositato in giudizio dalla Regione resistente – l'elaborato denominato «A1», recante «Obiettivo A.3 Aumentare la percentuale di energia proveniente da fonti rinnovabili – A.3 Allegato 7 – Aree non idonee Impianti di produzione di energia

elettrica da fonte geotermica». In tale elaborato sono elencati, al paragrafo numero 2, i siti e le aree che non consentono la localizzazione degli impianti geotermici, in relazione alla tipologia dei singoli impianti considerati (con riguardo alla potenza energetica), con la specificazione che quanto così previsto costituisce «un riferimento vincolistico non assoluto ma riconducibile alle specifiche limitazioni o raccomandazioni»: viene espressamente precisato che «con l'individuazione delle aree non idonee non viene esclusa in maniera assoluta la possibilità di agire, salvo segnalare che in quelle aree sarà relativamente più difficile ottenere le necessarie autorizzazioni» (paragrafo numero 4). Nello specifico, al paragrafo numero 5 sono fornite le motivazioni della «non idoneità delle aree di cui al paragrafo 2», con riferimento alla tipologia delle singole aree considerate (ad esempio, tra quelle ricordate dal ricorso: aree e beni immobili qualificati come «di notevole interesse culturale», con richiamo agli artt. 10 e 11 cod. beni culturali; immobili e aree «dichiarati di notevole interesse pubblico», con richiamo all'art. 136 cod. beni culturali; zone «di interesse archeologico», con richiamo all'art. 142, comma 1, lettera m, cod. beni culturali) e agli «obiettivi di protezione» che le caratterizzano.

Risulta quindi confermato che, in sede procedimentale, la Regione Toscana ha agito secondo le indicazioni provenienti dalle linee guida nazionali. L'individuazione delle aree non idonee è stata preceduta da un'apposita istruttoria che ha condotto alle valutazioni finali, confluite nell'apposito elaborato allegato all'atto di adozione consiliare, rapportate alla tipologia, alle dimensioni e alla potenza degli impianti. Le conseguenti segnalazioni di non idoneità, conformemente alle linee guida nazionali, costituiranno – una volta intervenuta l'approvazione della modifica di piano – una valutazione di “primo livello”, tale da non pregiudicare definitivamente la localizzazione degli impianti geotermici, ma atta solo a orientare i futuri progetti di installazione che dovranno essere assentiti all'esito della procedura di autorizzazione unica, ai sensi dell'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003.

L'intervento del legislatore regionale, in questa sede censurato, si pone a valle del richiamato procedimento istruttorio e anticipa gli effetti appena descritti ad una fase procedimentale, quella cioè che si colloca temporalmente tra l'adozione e l'approvazione della modifica di piano. Come emerge dai lavori preparatori (e come sostenuto in giudizio dalla Regione resistente), l'obiettivo così perseguito è quello di preservare, nelle more della conclusione del procedimento di modifica del PAER, quegli stessi valori ambientali che sono alla base delle segnalazioni di «non idoneità», non ancora operative, mancando la definitiva approvazione della modifica di piano.

La disposizione impugnata costituisce, dunque, una norma di salvaguardia ambientale, volta a regolare il periodo che va dall'adozione della modifica del PAER alla sua approvazione. In tale contesto, la finalità perseguita dal legislatore regionale è quella di evitare che la non ancora intervenuta conclusione del procedimento amministrativo concernente l'individuazione delle aree «non idonee» possa consentire ai proprietari dei luoghi interessati di realizzare nuove installazioni di impianti, in tal modo eludendo, nelle more della conclusione del procedimento di approvazione, la stessa individuazione di quelle aree in via amministrativa. Quella impugnata assume, quindi, i contorni di una norma transitoria con finalità cautelare: essa punta esclusivamente a preservare le aree in questione, impedendo – secondo le finalità proprie delle misure di salvaguardia, come enucleate dalla giurisprudenza di questa Corte – «quei cambiamenti degli assetti urbanistici ed edilizi, che potrebbero contrastare con le nuove previsioni pianificatorie, in pendenza della loro approvazione» (sentenza n. 102 del 2013; analogamente, anche sentenze n. 84 del 2017, n. 232 del 2009, n. 379 del 1994, n. 617 del 1987 e n. 83 del 1982).

Conformemente alla sua natura di misura di salvaguardia ambientale, la disposizione di cui si tratta è peraltro destinata ad esaurire la sua efficacia una volta che all'adozione della modifica di piano sarà seguita la sua approvazione, con la definitiva individuazione delle aree «non idonee», a quel punto ex se produttiva di effetti.

In base a quanto precede, risulta smentito l'assunto del ricorrente secondo cui la disposizione impugnata inciderebbe sui procedimenti amministrativi ancora in corso (modifica al PAER e VAS), pregiudicandone l'esito. Al contrario, come appena visto, essa tende a preservarne lo svolgimento e

la conclusione, cristallizzando la situazione di fatto esistente ed evitando temporaneamente il rilascio di nuove autorizzazioni con riferimento alle aree che, al momento, sono state selezionate come «non idonee» ad ospitare quegli impianti. Nel frattempo, il procedimento di modifica del piano potrà proseguire con le modalità ordinarie, senza subire alcun condizionamento da parte della disposizione in questione, la quale, come già anticipato, è destinata ad esaurire la propria efficacia al momento dell'approvazione della modifica di piano.

Né, del resto, è riscontrabile alcuna frizione con le prescrizioni paesaggistiche del vigente PIT, frutto di co-pianificazione con le autorità statali. La disposizione impugnata, infatti, si limita a rendere immediatamente efficace la valutazione negativa di “primo livello” per le sole aree «non idonee», mentre nulla prescrive né pregiudica per tutte le altre possibili localizzazioni. Del resto, se è vero – conformemente alle caratteristiche sostanziali dell'iter procedimentale prima descritte – che l'individuazione delle aree di cui si tratta non determina conseguenze definitive per le medesime, a maggior ragione essa non produce alcun effetto immediato per le altre (quelle potenzialmente idonee, come il ricorrente le definisce), rispetto alle quali rimane del tutto impregiudicata la successiva valutazione, anche ambientale, che le autorità competenti saranno chiamate a rendere in sede di procedimento autorizzativo.

In definitiva, solo con la conclusione dei pendenti procedimenti amministrativi (modifica del PAER e parallela VAS), e alla luce dei vari apporti che le autorità coinvolte (eventualmente, anche quelle statali) potranno far confluire nell'iter decisionale, sarà possibile conoscere la sorte delle aree che, al momento, la Regione Toscana non ha incluso tra quelle segnalate come «non idonee» e rispetto alle quali il ricorrente ha avanzato dubbi di conformità con le vigenti prescrizioni paesaggistiche. Non può, pertanto, apprezzarsi, allo stato, alcuna violazione né della leale collaborazione né, tantomeno, del principio di prevalenza del piano paesaggistico, posto che la modifica del PAER adottata – immediatamente efficace, per volontà del legislatore regionale – mira, piuttosto, a preservare i valori ambientali delle aree che sono segnalate come «non idonee», assicurandone una tutela più intensa (e non certo a pregiudicare i valori ambientali delle rimanenti).

Deve conclusivamente affermarsi che, la disposizione impugnata, in quanto misura di salvaguardia ambientale, non produce l'effetto, paventato dal ricorrente, «di qualificare, sin da subito, come [...] ambiti potenzialmente atti alla localizzazione degli impianti geotermici – anche aree di pregio e di interesse culturale»». Al contrario, come appena chiarito, quelle aree non formano oggetto della disciplina dettata dal legislatore regionale, rimanendo impregiudicate le valutazioni, anche ambientali, che su di esse dovranno essere compiute dalle amministrazioni competenti.

5.– Del pari non fondata è la questione promossa con il quinto motivo di ricorso.

Essa si riferisce agli impianti geotermici cosiddetti “pilota”, la cui disciplina è dettata, a livello nazionale, dall'art. 1, comma 3-bis, del d.lgs. n. 22 del 2010 (come modificato, da ultimo, dall'art. 41, comma 7-bis, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, recante (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, in legge 9 agosto 2013, n. 98). Si tratta delle «centrali geotermoelettriche a ridotto impatto ambientale» che sfruttano, a fini di sperimentazione, «i fluidi geotermici a media ed alta entalpia [...] con reiniezione del fluido geotermico nelle stesse formazioni di provenienza, e comunque con emissioni di processo nulle, con potenza nominale installata non superiore a 5 MW per ciascuna centrale, per un impegno complessivo autorizzabile non superiore ai 50 MW» (così l'art. 1, comma 3-bis, citato). La legge dello Stato ha definito «di interesse nazionale» i fluidi geotermici così utilizzati e ha stabilito la «competenza statale» per gli impianti geotermici pilota. Nello specifico, l'art. 3, comma 2-bis, del d.lgs. n. 22 del 2010 (come inserito dall'art. 9, comma 1, lettera b, numero 1, del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28, recante «Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE») ha stabilito che, nel caso di sperimentazione degli impianti geotermici pilota, «l'autorità competente è il Ministero dello sviluppo economico, di concerto con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, che acquisiscono l'intesa con la regione interessata; all'atto del rilascio del permesso di ricerca, l'autorità competente stabilisce le condizioni e le modalità con le quali è fatto obbligo al concessionario di

procedere alla coltivazione dei fluidi geotermici in caso di esito della ricerca conforme a quanto indicato nella richiesta di permesso di ricerca».

Questa Corte si è già occupata della disciplina dettata per gli impianti geotermici pilota, con riferimento al procedimento preordinato al rilascio dei permessi di ricerca (sentenza n. 156 del 2016). In quella occasione era stato impugnato, in via principale, l'art. 1, comma 2, della legge della Regione Toscana 16 febbraio 2015, n. 17, recante «Disposizioni urgenti in materia di geotermia», che prevede la sospensione temporanea dei 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 e alla media entalpia. Le censure allora sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri lamentavano che tale disposizione si riferisse 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 gli impianti pilota, con conseguente violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione ai principi fondamentali dettati nella materia concorrente della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», nonché del principio di leale collaborazione, in quanto si sarebbe determinata l'automatica (seppur temporanea) inibizione dell'intesa medesima.

La questione è stata dichiarata non fondata per erroneo presupposto interpretativo in quanto – ha affermato nell'occasione questa Corte – «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» (sentenza n. 156 del 2016, punto 4.2. del Considerato in diritto).

Analogo ragionamento va condotto con riguardo alla questione oggi all'esame, pur se riferita non al rilascio dei permessi di ricerca ma agli atti di assenso per l'installazione degli impianti sul territorio. L'art. 2 della legge reg. Toscana n. 73 del 2020, deve essere letto nel quadro normativo di riferimento, quindi nel senso che esso – nel recepire l'atto consiliare che ha adottato la classificazione delle aree «non idonee» per l'installazione degli impianti geotermici, ai fini del rilascio della successiva autorizzazione – si riferisce solo agli impianti che rientrano nella competenza regionale, e non anche a quelli “pilota” che, a norma della legge statale, per effetto del «ridotto impatto ambientale» e delle connesse esigenze di sperimentazione che li caratterizzano, sono considerati, al pari dei fluidi geotermici impiegati, di interesse nazionale. Del resto, come riconosce lo stesso ricorrente, la modifica del PAER già adottata non contiene alcun riferimento agli impianti geotermici pilota.

Né giova a modificare tale conclusione l'osservazione del ricorrente, che sottolinea come il PAER della Regione Toscana abbia espressamente specificato (al paragrafo numero 3 dell'Allegato A1) che l'individuazione delle aree non idonee non si applica «alle “piccole utilizzazioni locali” ex art. 10 del D.Lgs. 22/2010». Il riferimento è a quanto previsto dall'art. 10, comma 1, del d.lgs. n. 22 del 2010, a norma del quale sono definite piccole utilizzazioni locali «quelle per le quali sono soddisfatte congiuntamente le seguenti condizioni: a) consentono la realizzazione di impianti di potenza inferiore a 2 MW termici, ottenibili dal fluido geotermico alla temperatura convenzionale dei reflui di 15 gradi centigradi; b) ottenute mediante l'esecuzione di pozzi di profondità fino a 400 metri per ricerca, estrazione e utilizzazione di fluidi geotermici o acque calde, comprese quelle sgorganti da sorgenti per potenza termica complessiva non superiore a 2.000 kW termici, anche per eventuale produzione di energia elettrica con impianti a ciclo binario ad emissione nulla». Il comma 2 dell'art. 10, inoltre, fa rientrare in questa nozione anche «quelle effettuate tramite l'installazione di sonde geotermiche che scambiano calore con il sottosuolo senza effettuare il prelievo e la reimmissione nel sottosuolo di acque calde o fluidi geotermici». Tuttavia, non può ritenersi che l'omessa previsione di un'esplicita eccezione (come quella disposta per le piccole utilizzazioni locali, precisazione che peraltro si ritrova nel solo PAER e non anche nella legge regionale impugnata) possa avere il significato di estendere l'operatività della disciplina del PAER anche agli impianti pilota, pur se di interesse nazionale. L'omesso richiamo della normativa statale non consente, infatti, di far presumere la volontà del legislatore regionale di non rispettare le prerogative dello Stato nella materia che viene disciplinata (da ultimo, seppure in altro ambito, sentenza n. 161 del 2021, punto 2.7. del Considerato in diritto).

In definitiva, assumono in questa sede rilievo l'art. 1, comma 3-bis, del d.lgs. n. 22 del 2010 – che definisce di interesse nazionale i fluidi geotermici, a media e alta entalpia, che alimentano gli impianti pilota, e rimette questi impianti alla competenza dello Stato – nonché il successivo art. 3, comma 2-bis, il quale conferma la competenza statale per quanto riguarda il rilascio dei permessi di ricerca.

È alla luce di tali norme che va letta la disposizione regionale impugnata la quale, proprio perché omette qualsivoglia indicazione sulla sorte di simili impianti, va intesa nel senso che essi sono sottratti alla disciplina regionale delle aree «non idonee».

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Toscana 27 luglio 2020, n. 73 (Disposizioni in materia di occupazioni del demanio idrico da parte dei gestori del servizio idrico integrato e in materia di geotermia), promosse, in riferimento agli artt. 3, 9, 11, 97 e 117, primo e secondo comma, lettera s), della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge reg. Toscana n. 73 del 2020, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 novembre 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Maria Rosaria SAN GIORGIO, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 20 gennaio 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

## **Sentenza: 2 dicembre 2021, n. 17 del 2022**

**Materia:** edilizia e urbanistica; paesaggio; sanità pubblica; finanza pubblica

**Parametri invocati:** articoli 3, 9, 32, 81, 97 e 117, commi secondo, lettera s), e terzo, della Costituzione, agli artt. 32, 81 e 117, terzo comma, Costituzione

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** articoli 15 e 27 della legge della Regione Puglia 30 dicembre 2020, n. 35 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2021 e bilancio pluriennale 2021-2023 della Regione Puglia - legge di stabilità regionale 2021)

**Esito:**

- illegittimità costituzionale dell'art. 27 della legge della Regione Puglia 30 dicembre 2020, n. 35 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2021 e bilancio pluriennale 2021-2023 della Regione Puglia - legge di stabilità regionale 2021);
- non fondate o dichiarazione di estinzione del processo per altre questioni sollevato

**Estensore nota:** Domenico Ferraro

**Sintesi:**

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, in riferimento agli articoli 32, 81 e 117, terzo comma, Costituzione, l'art. 27 della l.r. Puglia 35/2020, ai sensi del quale, al comma 1: "è istituita la sesta centrale operativa 118 la cui sede è nel territorio di competenza della ASL BT", al comma 2: "la Giunta Regionale, entro sei mesi dalla data di pubblicazione della presente legge, provvede all'attuazione di cui al comma 1", ed infine, al comma 3: "gli oneri finanziari sono a carico del fondo sanitario regionale".

Ad avviso del ricorrente, la norma impugnata violerebbe l'art. 32 Costituzione, ponendosi in contrasto con il criterio stabilito al punto 9.1.1., quarta alinea, dell'Allegato 1 al decreto del Ministro della salute, adottato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, 2 aprile 2015, n. 70 (Regolamento recante definizione degli standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi all'assistenza ospedaliera), ai sensi del quale ogni centrale operativa del servizio 118 deve essere istituita in relazione a "un bacino di riferimento orientativamente non inferiore a 0,6 milioni ed oltre di abitanti".

Il ricorrente ritiene, infatti, che le disposizioni del d.m. 70/2015, adottato in attuazione dell'art. 1, comma 169, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)", avrebbero lo scopo di garantire la tutela della salute, di cui all'art. 32 Costituzione, attraverso la definizione, in modo uniforme, per l'intero territorio nazionale, degli standard non solo qualitativi, strutturali e tecnologici ma anche quantitativi delle strutture sanitarie dedicate all'assistenza ospedaliera.

Inoltre, ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, l'art. 27, della l.r. Puglia 35/2020, ponendo gli oneri finanziari dell'istituzione della nuova centrale operativa 118 a carico del Fondo sanitario regionale, inciderebbe, pregiudizievolemente, sulle esigenze di equilibrio della finanza pubblica, con la conseguente violazione degli articoli 81 e 117, terzo comma, Costituzione.

Secondo la Corte, la norma regionale impugnata, pur non disponendo per l'immediato, ha uno specifico contenuto precettivo, consistente nell'impegnare la Giunta regionale a svolgere tutte le azioni necessarie per l'istituzione della sesta centrale operativa 118 entro sei mesi dalla data di pubblicazione della legge. Pertanto, per la Corte, venendo al merito del ricorso, la questione proposta

con riferimento all'art. 32 Costituzione non è fondata. Obiettivo fondamentale del Servizio di emergenza territoriale (118) è quello di garantire, attraverso l'intervento già sul luogo dell'evento, il migliore raccordo tra le esigenze della medicina extra-ospedaliera e quella ospedaliera, mediante un'opera di coordinamento e gestione degli interventi di soccorso, sia in caso di emergenza singola, sia in caso di catastrofe e maxi-emergenza. Il servizio ha assunto, nel tempo, una tale complessità che il relativo modello organizzativo si è notevolmente diversificato nelle Regioni, anche in considerazione dei bacini di utenza e della popolazione servita.

Ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, la norma impugnata, prevedendo l'istituzione di una sesta centrale operativa 118 nel territorio di competenza della ASL della Provincia di Barletta-Andria-Trani, non risulterebbe, tuttavia, "funzionale alla logica di miglioramento della gestione delle attività di emergenza", in quanto un minor numero di centrali favorirebbe il tempestivo intervento e il ricovero dei pazienti presso le strutture ospedaliere maggiormente idonee.

La disposizione impugnata, anzi, secondo il ricorrente, ponendosi in esplicito contrasto con il criterio demografico stabilito al punto 9.1.1., quarto alinea, dell'Allegato 1 al d.m. n. 70 del 2015, il quale prevede che ogni centrale operativa del servizio 118 abbia "un bacino di riferimento orientativamente non inferiore a 0,6 milioni ed oltre di abitanti", violerebbe l'art. 32 Costituzione.

A ben vedere, tuttavia, l'ampiezza del bacino di utenza considerato dalla disciplina statale con riferimento all'istituzione delle centrali operative 118, a prescindere dalla natura delle norme contenute nell'allegato al decreto ministeriale citato, non ha carattere vincolante ma solo orientativo, come, del resto, risulta chiaramente dal tenore letterale della stessa disposizione del d.m. n. 70 del 2015 richiamata dall'Avvocatura generale dello Stato, che fa, appunto, riferimento a un bacino "orientativamente non inferiore a 0,6 milioni ed oltre di abitanti".

Inoltre, i dati forniti dalla Regione Puglia e non contestati dall'Avvocatura generale dello Stato, evidenziano che la popolazione residente nei territori delle due Province di Bari e di Barletta-Andria-Trani, pari a circa 1,6 milioni di persone, è stata sinora servita da un'unica centrale operativa 118, per cui, in base agli stessi criteri fissati dal d.m. n. 70 del 2015, l'istituzione di una nuova centrale operativa 118 risulterebbe giustificata. Alla luce di ciò, non risulta, pertanto, alcuna contraddizione tra i criteri fissati dalla disciplina statale e la norma impugnata, per cui la questione promossa in riferimento all'art. 32 Cost. non è fondata.

Per la Corte, invece, è fondata, la questione promossa in riferimento all'art. 81 Costituzione. Il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene che la disposizione impugnata, stabilendo che "gli oneri finanziari sono a carico del fondo sanitario regionale", pregiudicherebbe le esigenze di equilibrio della finanza pubblica, in violazione degli articoli 81 e 117, terzo comma, Costituzione.

La norma impugnata, in effetti, imponendo alla Giunta regionale di provvedere all'istituzione della sesta centrale operativa 118 entro sei mesi dalla data di pubblicazione della legge, comporta inevitabilmente degli oneri, e pertanto essa avrebbe dovuto individuare e quantificare i mezzi finanziari necessari per la sua attuazione.

La Corte ricorda che l'equilibrio tendenziale dei bilanci pubblici non si realizza soltanto attraverso il rispetto del meccanismo di autorizzazione della spesa, il quale viene salvaguardato dal limite dello stanziamento di bilancio, ma anche mediante la preventiva quantificazione e copertura degli oneri derivanti dalle nuove disposizioni. A tal proposito la Corte ricorda le sentenze 70/2012, 115/1970, 2013. Né, d'altra parte, la previsione che gli oneri finanziari siano a carico del Fondo sanitario regionale, ritenuta dalla difesa regionale idonea ad escludere la violazione del parametro costituzionale evocato dal ricorrente, può ritenersi sufficiente allo scopo, mancando appunto qualsivoglia quantificazione dei mezzi finanziari necessari per verificare la copertura degli oneri stessi. Di qui, dunque, l'accoglimento della questione prospettata per violazione dell'art. 81, terzo comma, Costituzione, con contestuale assorbimento delle censure prospettate in riferimento all'art. 117, terzo comma, Costituzione e dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 27 della legge della Regione Puglia 30 dicembre 2020, n. 35 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2021 e bilancio pluriennale 2021-2023 della Regione Puglia - legge di stabilità regionale 2021).

SENTENZA N. 17  
ANNO 2022

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 15 e 27 della legge della Regione Puglia 30 dicembre 2020, n. 35 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2021 e bilancio pluriennale 2021-2023 della Regione Puglia - legge di stabilità regionale 2021), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 1° marzo 2021, depositato in cancelleria il 4 marzo 2021, iscritto al n. 16 del registro ricorsi 2021 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 13, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visto l'atto di costituzione della Regione Puglia;

udito nell'udienza pubblica del 1° dicembre 2021 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

uditi l'avvocato dello Stato Marco Corsini per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Anna Bucci e Isabella Fornelli per la Regione Puglia, quest'ultime in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021;

deliberato nella camera di consiglio del 2 dicembre 2021.

*Ritenuto in fatto*

*(omissis)*

*Considerato in diritto*

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 16 del 2021), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento agli artt. 3, 9, 32, 81, 97 e 117, commi secondo, lettera s), e terzo, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 15 e 27 della legge della Regione Puglia 30 dicembre 2020, n. 35 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2021 e bilancio pluriennale 2021-2023 della Regione Puglia - legge di stabilità regionale 2021).

2.– In via preliminare, si deve rilevare che, nelle more del giudizio, l'art. 6, comma 2, lettera c-bis), della legge della Regione Puglia 30 luglio 2009, n. 14 (Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell'attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale) – ai sensi del quale i comuni, con deliberazione del consiglio comunale potevano disporre motivatamente «[l]’individuazione di ambiti territoriali nonché di immobili ricadenti in aree sottoposte a vincolo paesaggistico ai sensi del Piano paesaggistico territoriale regionale (PPTR), approvato con deliberazione di Giunta regionale n. 176/2015, nei quali consentire, secondo gli indirizzi e le direttive del PPTR, gli interventi di cui agli articoli 3 e 4 della presente legge, purché gli stessi siano realizzati, oltre che alle condizioni previste dalla presente legge, utilizzando per le finiture, materiali e tipi architettonici legati alle caratteristiche storico-culturali e paesaggistiche dei luoghi» – è stato abrogato dall'art. 1 della legge della Regione Puglia 24 marzo 2021, n. 3, recante «Modifica all'articolo 6 della legge regionale 30 luglio 2009, n. 14 (Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell'attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale) e disposizioni in materia di prezzario regionale delle opere pubbliche».

A seguito di tale sopravvenienza normativa, il Consiglio dei ministri ha deliberato, in data 13 luglio 2021, la rinuncia al ricorso, limitatamente all'impugnazione dell'art. 15 della legge reg. Puglia n. 35 del 2020.

Tale rinuncia è stata accettata dalla Regione Puglia con atto depositato in data 18 agosto 2021 e, di conseguenza, il processo va dichiarato estinto, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, vigenti *ratione temporis*, limitatamente alle censure promosse nei confronti dell'art. 15 della legge reg. Puglia n. 35 del 2020 (ex multis, sentenze n. 104 e n. 72 del 2021).

3.– Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, in riferimento agli artt. 32, 81 e 117, terzo comma, Cost, l'art. 27 della legge reg. Puglia n. 35 del 2020, ai sensi del quale «[è] istituita la sesta centrale operativa 118 la cui sede è nel territorio di competenza della ASL BT» (comma 1); «[I]a Giunta Regionale, entro sei mesi dalla data di pubblicazione della presente legge, provvede all'attuazione di cui al comma 1» (comma 2); «[g]li oneri finanziari sono a carico del fondo sanitario regionale» (comma 3).

Ad avviso del ricorrente, la norma impugnata violerebbe l'art. 32 Cost., ponendosi in contrasto con il criterio stabilito al punto 9.1.1., quarto alinea, dell'Allegato 1 al decreto del Ministro della salute, adottato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, 2 aprile 2015, n. 70 (Regolamento recante definizione degli standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi all'assistenza ospedaliera), ai sensi del quale ogni centrale operativa del servizio 118 deve essere istituita in relazione a «un bacino di riferimento orientativamente non inferiore a 0,6 milioni ed oltre di abitanti».

Il ricorrente ritiene, infatti, che le disposizioni del d.m. n. 70 del 2015, adottato in attuazione dell'art. 1, comma 169, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)», avrebbero lo scopo di garantire la tutela della salute, di cui all'art. 32 Cost., attraverso la definizione, in modo uniforme, per l'intero territorio nazionale, degli standard non solo qualitativi, strutturali e tecnologici ma anche quantitativi delle strutture sanitarie dedicate all'assistenza ospedaliera.

Inoltre, ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, l'art. 27 della legge reg. Puglia n. 35 del 2020 – ponendo gli oneri finanziari dell'istituzione della nuova centrale operativa 118 a carico del Fondo sanitario regionale – inciderebbe, pregiudizievole, sulle esigenze di equilibrio della finanza pubblica, con la conseguente violazione degli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost.

3.1.– Preliminarmente, la difesa regionale ha eccepito l'inammissibilità della questione sollevata in relazione all'art. 32 Cost., in quanto il ricorrente non avrebbe articolato una chiara motivazione a fondamento della denuncia di violazione dell'indicato parametro costituzionale, limitandosi ad un generico rilievo in ordine alla ratio delle norme interposte ritenute violate.

L'eccezione non è fondata.

Secondo il costante orientamento di questa Corte, «il ricorrente ha l'onere di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali dei quali lamenta la violazione e di svolgere una motivazione che non sia meramente assertiva», indicando le «ragioni per le quali vi sarebbe il contrasto con i parametri evocati» (così, da ultimo, sentenza n. 194 del 2020).

Tuttavia, allorquando l'atto introduttivo, pur nella sua sintetica formulazione, consenta di individuare «con sufficiente chiarezza il parametro asseritamente violato [...] e la ratio del prospettato contrasto della disposizione denunciata con il parametro stesso» (sentenza n. 187 del 2020), l'impugnazione proposta è ammissibile.

Nella specie, tali requisiti sono soddisfatti, dal momento che le ragioni del contrasto tra la norma impugnata e la disciplina statale posta dal d.m. n. 70 del 2015 sono illustrate dal ricorrente in modo chiaro e sufficientemente articolato.

3.2.– La Regione ha, inoltre, eccepito l'inammissibilità della questione in esame a causa della inconferenza del parametro costituzionale evocato, ritenendo che la disposizione impugnata vada ricondotta non all'art. 32 Cost, ma alla potestà legislativa concorrente in materia «tutela della salute», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

L'eccezione non può essere accolta, perché, attenendo alla fondatezza della questione, investe profili non di ammissibilità ma di merito.

3.3.– La Regione Puglia ha, infine, eccepito l'inammissibilità del ricorso in considerazione della natura meramente programmatica della disposizione impugnata.

Ad avviso della resistente, infatti, la norma impugnata sarebbe priva di una propria e autonoma forza precettiva e, in quanto tale, non avrebbe la capacità di ledere, per sé stessa, come invece lamentato dal ricorrente, la sfera della competenza statale, a qualsivoglia ambito materiale di competenza o parametro costituzionale la si voglia ricondurre, discendendone «il difetto, in capo alla ricorrente, di un diretto e attuale interesse a sostenere l'impugnazione proposta» (sentenza n. 346 del 2010).

Anche tale eccezione non è fondata.

La norma regionale impugnata, pur non disponendo per l'immediato, ha, infatti, uno specifico contenuto precettivo, consistente nell'impegnare la Giunta regionale a svolgere tutte le azioni necessarie per l'istituzione della sesta centrale operativa 118 entro sei mesi dalla data di pubblicazione della legge.

3.4.– Venendo al merito del ricorso, la questione proposta con riferimento all'art. 32 Cost. non è fondata.

Obiettivo fondamentale del Servizio di emergenza territoriale (118) è quello di garantire, attraverso l'intervento già sul luogo dell'evento, il migliore raccordo tra le esigenze della medicina extra-ospedaliera e quella ospedaliera, mediante un'opera di coordinamento e gestione degli interventi di soccorso, sia in caso di emergenza singola, sia in caso di catastrofe e maxi-emergenza.

Il servizio ha assunto, nel tempo, una tale complessità che il relativo modello organizzativo si è notevolmente diversificato nelle Regioni, anche in considerazione dei bacini di utenza e della popolazione servita.

Ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, la norma impugnata, prevedendo l'istituzione di una sesta centrale operativa 118 nel territorio di competenza della ASL della Provincia di Barletta-Andria-Trani, non risulterebbe, tuttavia, «funzionale alla logica di miglioramento della gestione delle attività di emergenza», in quanto un minor numero di centrali favorirebbe il tempestivo intervento e il ricovero dei pazienti presso le strutture ospedaliere maggiormente idonee.

La disposizione impugnata, anzi, secondo il ricorrente, ponendosi in esplicito contrasto con il criterio demografico stabilito al punto 9.1.1., quarto alinea, dell'Allegato 1 al d.m. n. 70 del 2015 – il quale prevede che ogni centrale operativa del servizio 118 abbia «un bacino di riferimento orientativamente non inferiore a 0,6 milioni ed oltre di abitanti» – violerebbe l'art. 32 Cost.

A ben vedere, tuttavia, l'ampiezza del bacino di utenza considerato dalla disciplina statale con riferimento all'istituzione delle centrali operative 118, a prescindere dalla natura delle norme contenute nell'allegato al decreto ministeriale citato, non ha carattere vincolante ma solo orientativo, come, del resto, risulta chiaramente dal tenore letterale della stessa disposizione del d.m. n. 70 del 2015 richiamata dall'Avvocatura generale dello Stato, che fa, appunto, riferimento a un bacino «orientativamente non inferiore a 0,6 milioni ed oltre di abitanti».

Inoltre, i dati forniti dalla Regione Puglia (e non contestati dall'Avvocatura generale dello Stato) evidenziano che la popolazione residente nei territori delle due Province di Bari e di Barletta-Andria-Trani, pari a circa 1,6 milioni di persone, è stata sinora servita da un'unica centrale operativa 118; per cui, in base agli stessi criteri fissati dal d.m. n. 70 del 2015, l'istituzione di una nuova centrale operativa 118 risulterebbe giustificata.

Alla luce di ciò, non risulta, pertanto, alcuna contraddizione tra i criteri fissati dalla disciplina statale e la norma impugnata, per cui la questione promossa in riferimento all'art. 32 Cost. non è fondata.

3.5.– È fondata, invece, la questione promossa in riferimento all'art. 81 Cost.

Il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene che la disposizione impugnata, stabilendo che «gli oneri finanziari sono a carico del fondo sanitario regionale», pregiudicherebbe le esigenze di equilibrio della finanza pubblica, in violazione degli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost.

La norma impugnata, in effetti, imponendo alla Giunta regionale di provvedere all'istituzione della sesta centrale operativa 118 entro sei mesi dalla data di pubblicazione della legge, comporta inevitabilmente degli oneri, e pertanto essa avrebbe dovuto individuare e quantificare i mezzi finanziari necessari per la sua attuazione.

Come questa Corte ha già avuto modo di sottolineare (ex multis, sentenze n. 26 del 2013, n. 115 e n. 70 del 2012), infatti, l'equilibrio tendenziale dei bilanci pubblici non si realizza soltanto attraverso il rispetto del meccanismo di autorizzazione della spesa, il quale viene salvaguardato dal limite dello stanziamento di bilancio, ma anche mediante la preventiva quantificazione e copertura degli oneri derivanti dalle nuove disposizioni.

Né, d'altra parte, la previsione che gli oneri finanziari siano a carico del Fondo sanitario regionale, ritenuta dalla difesa regionale idonea ad escludere la violazione del parametro costituzionale evocato dal ricorrente, può ritenersi sufficiente allo scopo, mancando appunto qualsivoglia quantificazione dei mezzi finanziari necessari per verificare la copertura degli oneri stessi.

Di qui, dunque, l'accoglimento della questione prospettata per violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., con contestuale assorbimento delle censure prospettate in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

Per Questi Motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 27 della legge della Regione Puglia 30 dicembre 2020, n. 35 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2021 e bilancio pluriennale 2021-2023 della Regione Puglia - legge di stabilità regionale 2021);

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 27 della legge reg. Puglia n. 35 del 2020, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 32 Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara estinto il processo, limitatamente alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 15 della legge reg. Puglia n. 35 del 2020, promosse, in riferimento agli artt. 3, 9, 97 e 117, commi secondo, lettera s), e terzo, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 dicembre 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Giulio PROSPERETTI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 24 gennaio 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

## **Sentenza: 1° dicembre 2021, n. 21 del 2022**

**Materia:** impiego pubblico; tutela del paesaggio; edilizia e urbanistica; rifiuti

**Parametri invocati:** artt. 9, 32, 117 commi primo e secondo, lettere l), m) q), s), e terzo comma Cost. e artt. 2, comma primo, lettere a) e q), e 3, comma primo, lettera l), dello Statuto speciale per la Valle d'Aosta

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** artt. 13, commi 1 e 2, 78, commi 2, lettere c) e d), 3, lettera a), 4, lettere b), c), e d), e 6, lettere b) e c), e 81, comma 3, della legge della Regione Valle d'Aosta 13 luglio 2020, n. 8 (Assestamento del bilancio di previsione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste per l'anno 2020 e misure urgenti per contrastare gli effetti dell'emergenza epidemiologica da COVID-19), e art. 56, comma 1, della legge della Regione Valle d'Aosta 16 giugno 2021, n. 15 (Assestamento al bilancio di previsione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste per l'anno 2021, misure di sostegno all'economia regionale conseguenti al protrarsi dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 e primo provvedimento di variazione al bilancio di previsione della Regione per il triennio 2021/2023)

### **Esito:**

- illegittimità costituzionale dell'art. 78, comma 2, lettera d), della legge della Regione Valle d'Aosta 13 luglio 2020, n. 8 (Assestamento del bilancio di previsione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste per l'anno 2020 e misure urgenti per contrastare gli effetti dell'emergenza epidemiologica da COVID-19);
- illegittimità costituzionale dell'art. 81, comma 3, della legge reg. Valle d'Aosta 8/2020;
- inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, commi 1 e 2, della legge reg. Valle d'Aosta n. 8 del 2020;
- non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 78, commi 3, lettera a), 4, lettere b), c) e d), e 6, lettere b) e c), della legge reg. Valle d'Aosta n. 8 del 2020,
- non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 56, comma 1, della legge della Regione Valle d'Aosta 16 giugno 2021, n. 15 (Assestamento al bilancio di previsione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste per l'anno 2021, misure di sostegno all'economia regionale conseguenti al protrarsi dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 e primo provvedimento di variazione al bilancio di previsione della Regione per il triennio 2021/2023),
- estinzione del processo relativamente alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 78, comma 2, lettera c), della legge reg. Valle d'Aosta n. 8 del 2020.

**Estensore nota:** Carla Paradiso

### **Sintesi:**

Con due distinti ricorsi il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato diversi articoli di due leggi della Regione Valle d'Aosta: la legge regionale 8/2020 (Assestamento del bilancio di previsione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste per l'anno 2020 e misure urgenti per contrastare gli effetti dell'emergenza epidemiologica da COVID-19) e la legge regionale 15/2021 (Assestamento al bilancio di previsione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste per l'anno 2021, misure di sostegno all'economia regionale conseguenti al protrarsi dell'emergenza

epidemiologia da COVID-19 e primo provvedimento di variazione del bilancio di previsione della Regione per il triennio 2021/2023).

Per quanto riguarda la prima legge, ai fini della sentenza esaminata, rilevano le censure rivolte all'articolo 13, commi 1 e 2, sul reclutamento di personale sanitario presso la Azienda sanitaria della Valle, all'articolo 78, commi 2, lettere c) e d), 3, lettera a), 4, lettere b), c) e d), e 6, lettere b) e c), sulla realizzazione di interventi edilizi che hanno un impatto sul paesaggio, e all'articolo 81, comma 3, sull'autorizzazione all'esercizio di discariche per rifiuti speciali inerti.

Per la legge regionale della Valle d'Aosta 15/2021 il Governo ha impugnato l'articolo 56, comma 1, che modifica la legge regionale 8/2020 posticipando il termine per la realizzazione di alcuni interventi previsti dall'articolo 78.

La Corte esaminata le motivazioni addotte dal ricorrente e i profili censurati dichiara l'illegittimità di due disposizioni della legge della Regione Valle d'Aosta 8/2020 relativi all'autorizzazione paesaggistica (art. 78, comma 2, lettera d) e alla disciplina dei rifiuti (art. 81, comma 3).

L'articolo 78 della l.r. 8/2020 introduce deroghe alla disciplina attuativa del Codice dei beni culturali e del paesaggio, prevedendo modalità semplificate per la realizzazione di opere e interventi edilizi necessari a conformare le modalità di esercizio delle attività alle esigenze sanitarie di contrasto e di contenimento dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, per le strutture ricettive alberghiere ed extralberghiere, i complessi ricettivi all'aperto, gli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande, gli agriturismi, le attività artigianali, industriali e commerciali e le opere di interesse pubblico.

Secondo il ricorrente le disposizioni impugnate esorbiterebbero dalla competenza regionale in materia di tutela del paesaggio, perché contrastanti con le norme statali che disciplinano l'autorizzazione paesaggistica e i casi di esclusione dalla stessa (articoli 21, 146 e 149 del d.lgs. 42/2004 "Codice dei beni culturali e del paesaggio") e Allegato A al d.P.R. 31/2017 (Regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata); e, per il periodo emergenziale, articoli 181, comma 3, del d.l. 34/2020 (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, dalla l. 77/2020, n. 77, e 10, comma 5, del d.l. 76/2020, convertito, con modificazioni, dalla l. 120/2020), da intendere come norme di grande riforma economico-sociale da applicare uniformemente in tutto il territorio dello Stato.

In particolare, la Corte ha ritenuto fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 78, comma 2, lettera d), che introduce deroghe alla disciplina attuativa del Codice dei beni culturali e del paesaggio, prevedendo che gli interventi edilizi indicati nella norma – che comprendono anche la realizzazione di aperture su pareti esterne, da autorizzarsi con titolo semplificato (allegato B al d.P.R. 31/2017), e il posizionamento di strutture di non facile rimozione in aree sottoposte a vincolo – possono effettuarsi senza previa verifica di compatibilità paesaggistica.

Secondo la Consulta questa disposizione viola, infatti, l'articolo 2, lettera q), dello Statuto speciale, che attribuisce alla Regione una competenza legislativa primaria in materia di tutela del paesaggio, invadendo un ambito materiale che non gli pertiene e sovrapponendosi – peraltro, parzialmente contrastandovi – a quanto disciplinato da norme statali «*di grande riforma economico-sociale*»: «*è la legge statale, infatti, che deve regolare l'istituto dell'autorizzazione paesaggistica, che può modificarne i tratti o escludere talune fattispecie dall'obbligo di ottenerla*», come avvenuto, in base alla legislazione statale di emergenza, per l'esonero temporanea dall'autorizzazione per la posa in opera di strutture amovibili in aree vincolate, al fine di favorire la somministrazione di cibo e bevande all'aperto.

Deroghe alla disciplina dell'autorizzazione paesaggistica possono essere decise solamente dal legislatore statale, in quanto competente in materia. Alle Regioni non è consentito introdurre deroghe a tale istituto di uniforme applicazione su tutto il territorio nazionale, come più volte affermato dalla Corte.

L'articolo 81, comma 3, della l.r. 8/2020, che prevede la proroga ex lege delle autorizzazioni necessarie per l'esercizio di discariche per rifiuti speciali inerti di titolarità pubblica, è stato ritenuto illegittimo per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione. La «disciplina dei rifiuti, infatti, ha precisato la Corte, va ricondotta alla “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema”, materia “naturalmente trasversale, idonea perciò a incidere sulle competenze regionali” (sentenza n. 289 del 2019 che richiama, ex multis, le sentenze n. 215 e n. 151 del 2018, n. 54 del 2012, n. 380 del 2007 e n. 259 del 2004; più recentemente, in senso conforme, la sentenza n. 227 del 2020)» (così, sentenza n. 86 del 2021).

Le norme statali segnano, «anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di tutela uniforme, che s'impone sull'intero territorio nazionale e non consente deroghe su base regionale (tra le tante, sentenze n. 227 del 2020, n. 150 del 2018, n. 58 del 2015, n. 285 del 2013 e n. 314 del 2009). I vincoli posti dalla legislazione dello Stato valgono anche nei confronti delle Regioni ad autonomia speciale, come la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, la quale, tra l'altro, è priva, sia di una competenza statutaria generale in materia ambientale, sia di un titolo statutario specifico in materia di rifiuti» (sentenza 76/2020).

In particolare, le Regioni sono legittimate ad intervenire, nel quadro dei principi che regolano la disciplina dei rifiuti dal Codice dell'ambiente «solo a condizione che ciò assicuri livelli di tutela dell'ambiente più elevati di quelli previsti dalla legislazione statale» (ex multis sentenze 178/2019 e 149/2015)

Per le censure rimanenti la Corte ritiene:

- inammissibili le censure proposte avverso l'articolo 13, commi 1 e 2, della l.r. 8/2020 che prevede fino al 31 luglio 2022, ove si rilevi una grave carenza di personale sanitario, che la Azienda USL della Valle può assumere a tempo determinato “personale della dirigenza medica, veterinaria e sanitaria, senza il previo accertamento della conoscenza della lingua francese o italiana”; che detto personale studi la “lingua mancante” e sostenga una prova di verifica dell'apprendimento, al cui esito positivo si subordina la percezione dell'indennità di bilinguismo prevista dalla normativa regionale; che si partecipi successivamente ai concorsi per l'assunzione a tempo indeterminato e, in caso di assunzione, si presti servizio per almeno tre anni presso l'Azienda. Secondo il Governo tale disciplina disattenderebbe la regola fondamentale secondo cui, per svolgere in Italia una professione sanitaria, occorre conoscere l'italiano, e quindi sarebbe in contrasto con l'articolo 117, primo e terzo comma, Cost., perché quella regola generale discenderebbe sia dalla direttiva europea sul riconoscimento delle qualifiche professionali, recepita nel nostro ordinamento, sia dalle norme statali di principio in materia di professioni. Risulterebbe inoltre violata la competenza esclusiva statale in materia di profilassi internazionale (articolo 117, comma 2, lettera q), Cost.) per la sovrapposizione delle norme impugnate alle misure per l'incremento del personale medico già previste dalla normativa emergenziale dello Stato. La Corte ha invece accolto l'eccezione formulata dalla Regione, ha ritenuto le censure inammissibili, in quanto il ricorrente non ha individuato le competenze statutarie che sarebbero state travalicate. Quando si impugna la legge di una Regione autonoma, infatti, il ricorrente è tenuto, a pena d'inammissibilità, a indicare «i parametri statutari che, nella materia oggetto della singola questione, possono fondare interventi del legislatore regionale», e ad illustrare le ragioni per cui la disciplina contestata rappresenta uno svolgimento illegittimo delle attribuzioni legislative regionali;
- infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 78, commi 3, lettera a), 4, lettere b), c) e d), e 6, lettere b) e c). Tali disposizioni, infatti, individuando una serie di opere che possono realizzarsi, per un certo tempo, con modalità semplificate, con procedure amministrative più snelle, volte all'ottenimento dei titoli abilitativi edilizi, sono riconducibili alle competenze attribuite alla Regione in materia di urbanistica e piani regolatori nelle zone di particolare importanza turistica, seppur sempre nel rispetto delle norme statali «di grande riforma economico-sociale», la cui eventuale violazione non è tuttavia stata dedotta dal ricorrente, se non per i profili afferenti alla tutela del paesaggio. Una volta eliminata la previsione sull'irrilevanza paesaggistica delle opere

(articolo 78, comma 2, lettera d), della l.r. 8/2020, non sussistono pertanto ulteriori elementi di contrasto con tale disciplina;

- non fondate le questioni sollevate avverso l'articolo 56, comma 1, della l.r. 15/2021 e conseguentemente estinto il procedimento relativo all'articolo 78, comma 6, che l'articolo va a precisare. L'articolo 56 aggiunge un periodo all'articolo 78, comma 7, della l.r. 8/2020 stabilendo che “[g]li interventi di cui al comma 6 aventi carattere temporaneo sono assentiti sino al 31 luglio 2025”. Al riguardo, secondo la Corte, *«la previsione di modalità semplificate per la posa in opera degli allestimenti esterni che consentono il migliore svolgimento delle attività artigianali, industriali e commerciali rientri nelle competenze della legge regionale, purché non determini deroghe, nella specie, alla normativa statale sulla tutela paesaggistica. In tal senso, parimente rientra nelle competenze della legge regionale la decisione sull'efficacia temporale delle norme che stabiliscono tali modalità semplificate.»*

SENTENZA N. 21  
ANNO 2022

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 13, commi 1 e 2, 78, commi 2, lettere c) e d), 3, lettera a), 4, lettere b), c), e d), e 6, lettere b) e c), e 81, comma 3, della legge della Regione Valle d'Aosta 13 luglio 2020, n. 8 (Assestamento del bilancio di previsione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste per l'anno 2020 e misure urgenti per contrastare gli effetti dell'emergenza epidemiologica da COVID-19), e dell'art. 56, comma 1, della legge della Regione Valle d'Aosta 16 giugno 2021, n. 15 (Assestamento al bilancio di previsione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste per l'anno 2021, misure di sostegno all'economia regionale conseguenti al protrarsi dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 e primo provvedimento di variazione al bilancio di previsione della Regione per il triennio 2021/2023), promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi notificati l'11-17 settembre 2020 e l'11-16 agosto 2021, depositati in cancelleria il 21 settembre 2020 e il 19 agosto 2021, iscritti, rispettivamente, al n. 85 del registro ricorsi 2020 e al n. 44 del registro ricorsi 2021 e pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 45, prima serie speciale, dell'anno 2020 e n. 39, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visti gli atti di costituzione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste;

udito nell'udienza pubblica del 1° dicembre 2021 il Giudice relatore Franco Modugno;

uditi gli avvocati dello Stato Fabrizio Fedeli e Marco Corsini per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Francesco Saverio Marini per la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste;

deliberato nella camera di consiglio del 1° dicembre 2021.

*Ritenuto in fatto*

*(omissis)*

*Considerato in diritto*

1.– Con il ricorso n. 85 del 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato vari articoli della legge della Regione Valle d'Aosta 13 luglio 2020, n. 8 (Assestamento del bilancio di previsione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste per l'anno 2020 e misure urgenti per contrastare gli effetti dell'emergenza epidemiologica da COVID-19). Riservate a separate pronunce le ulteriori questioni promosse con lo stesso ricorso, poi decise con sentenze n. 82 e n. 221 del 2021 e n. 5 del 2022, rilevano ora le censure rivolte all'art. 13, commi 1 e 2, sul reclutamento di personale sanitario presso la Azienda sanitaria della Valle, all'art. 78, commi 2, lettere c) e d), 3, lettera a), 4, lettere b), c) e d), e 6, lettere b) e c), sulla realizzazione di interventi edilizi che hanno un impatto sul paesaggio, e all'art. 81, comma 3, sull'autorizzazione all'esercizio di discariche per rifiuti speciali inerti.

1.1.– Con il ricorso n. 44 del 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri ha altresì impugnato l'art. 56, comma 1, della legge della Regione Valle d'Aosta 16 giugno 2021, n. 15 (Assestamento al bilancio di previsione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste per l'anno 2021, misure di sostegno all'economia regionale conseguenti al protrarsi dell'emergenza epidemiologica da

COVID-19 e primo provvedimento di variazione al bilancio di previsione della Regione per il triennio 2021/2023), il quale, modificando la legge regionale n. 8 del 2020, ha posticipato il termine per la realizzazione di taluni interventi previsti all'art. 78 (in particolare, quelli di cui al comma 6).

2.– I giudizi, in considerazione della loro connessione, devono essere riuniti e decisi con un'unica pronuncia.

3.– Secondo il ricorrente, l'art. 13, commi 1 e 2, della legge reg. Valle d'Aosta n. 8 del 2020 violerebbe diversi parametri costituzionali (punto 1.1. del Ritenuto in fatto). Esso prevede che, fino al 31 luglio 2022, ove si rilevi una grave carenza di personale sanitario, la Azienda USL della Valle può assumere a tempo determinato «personale della dirigenza medica, veterinaria e sanitaria, senza il previo accertamento della conoscenza della lingua francese o italiana»; che detto personale studi la «lingua mancante» e sostenga una prova di verifica dell'apprendimento, al cui esito positivo si subordina la percezione dell'indennità di bilinguismo prevista dalla normativa regionale; che si partecipi successivamente ai concorsi per l'assunzione a tempo indeterminato e, in caso di assunzione, si presti servizio per almeno tre anni presso l'Azienda.

3.1.– Sotto due distinti profili, in particolare, le disposizioni impugnate contrasterebbero con la Costituzione.

Per un verso, l'Avvocatura generale dello Stato ne deduce l'illegittimità costituzionale in quanto consentirebbero al professionista di prendere servizio anche se conosce solamente il francese, verificando dopo trentasei mesi l'acquisizione della conoscenza della lingua italiana: sarebbe disattesa la regola fondamentale secondo cui, per svolgere in Italia una professione sanitaria, occorre conoscere l'italiano. In particolare, sarebbe violato l'art. 117, primo e terzo comma, Cost., perché quella regola generale discenderebbe, sia dalla direttiva europea sul riconoscimento delle qualifiche professionali, recepita nel nostro ordinamento, sia dalle norme statali di principio in materia di professioni. Infatti, al fine di esercitare la professione sanitaria, occorrerebbe essere abilitati in Italia ed essere iscritti al relativo albo (art. 5 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 13 settembre 1946, n. 233, recante «Ricostituzione degli Ordini delle professioni sanitarie e per la disciplina dell'esercizio delle professioni stesse»), oppure ottenere il riconoscimento della qualifica conseguita all'estero, dimostrando la conoscenza della lingua italiana (art. 7 del decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206, recante «Attuazione della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, nonché della direttiva 2006/100/CE che adegua determinate direttive sulla libera circolazione delle persone a seguito dell'adesione di Bulgaria e Romania»).

Per altro verso, il ricorrente, considerando fondamentale che lo Stato attragga a sé tutte «le funzioni normative e amministrative necessarie a garantire uniformità nella gestione dell'emergenza», deduce l'illegittimità costituzionale dell'intervento della Regione sulle modalità di reclutamento di personale medico, veterinario e sanitario. Denuncia, infatti, la violazione della competenza esclusiva statale in materia di profilassi internazionale per la sovrapposizione delle norme impugnate alle misure per l'incremento del personale medico già previste negli artt. 2-ter, comma 1, e 13 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2020, n. 27 (cosiddetto decreto «Cura Italia»).

3.2.– In via preliminare, la difesa della Regione chiede che le doglianze formulate avverso l'art. 13 siano dichiarate inammissibili, in quanto il ricorrente non individua le competenze statutarie che sarebbero state travalicate. Quando si impugna la legge di una Regione autonoma, infatti, il ricorrente sarebbe tenuto, a pena d'inammissibilità, a indicare i titoli di competenza che inquadrano l'oggetto del giudizio, nonché a illustrare le ragioni per cui la disciplina contestata rappresenta uno svolgimento illegittimo delle attribuzioni legislative regionali.

3.2.1.– L'eccezione è fondata.

Questa Corte ha costantemente affermato che, nel giudizio in via principale, il ricorso è ammissibile se fornisce una sufficiente motivazione sul superamento dei limiti delle competenze statutarie, attraverso «il riferimento ai parametri statutari che, nella materia oggetto della singola

questione, possono fondare interventi del legislatore regionale (sentenze n. 43 e n. 16 del 2020)» (sentenza n. 130 del 2020).

Con riferimento alle Regioni ad autonomia speciale, questa Corte ha chiarito che il ricorso deve tenere conto di quanto stabilito nello statuto speciale, tramite l'evocazione, «pur non diffusamente argomentata», dei limiti di competenza fissati da quest'ultimo (sentenza n. 109 del 2018): in questo modo, può dimostrare come tali limiti siano stati violati. Infatti, è «solo a seguito di tale ricognizione che possono individuarsi i termini esatti della questione posta a questa Corte» (sentenza n. 174 del 2020).

Nel caso in esame, tuttavia, il ricorrente omette completamente di motivare sul punto. Unici e laconici riferimenti allo statuto sono presenti nella rubrica del motivo di ricorso e nelle conclusioni dello stesso, ove si denuncia genericamente l'eccedenza dai «limiti delle competenze statutarie».

Le censure sono fondamentalmente legate, come anticipato, all'asserita esistenza dell'obbligo di esercitare la professione conoscendo la lingua italiana e alla violazione della competenza statale sull'adozione delle misure di contrasto alla pandemia. Per l'esame delle questioni in oggetto, dunque, non poteva farsi a meno di considerare le peculiarità dell'ordinamento regionale valdostano. Sarebbe stato necessario confrontarsi con l'art. 38 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), sulla parificazione della lingua francese alla lingua italiana, e con gli artt. 2, lettera a), e 3, primo comma, lettera l), dello statuto speciale, che conferiscono alla Regione competenza legislativa in materia di ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale, igiene e sanità, assistenza ospedaliera e profilattica, nonché con l'art. 117, terzo comma, Cost., che attribuisce alle Regioni il potere di dettare norme di «tutela della salute».

Lo scrutinio di ammissibilità, con specifico riguardo all'onere di definire compiutamente il quadro delle competenze statutarie, si è reso meno penetrante nei casi in cui il ricorrente deduca la violazione di parametri a cui ogni competenza legislativa regionale sia palesemente estranea, essendo in tali ipotesi non necessario un puntuale confronto con lo statuto (in tal senso, le sentenze n. 52 e n. 11 del 2021). Nel caso in esame non è, tuttavia, possibile ritenere la completa estraneità della materia oggetto del giudizio alle attribuzioni della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, la quale vanta invece prerogative specifiche, sia in riferimento al bilinguismo, sia in riferimento all'organizzazione del sistema sanitario regionale. Questa Corte non ha, d'altro canto, mancato di precisare «che la motivazione del ricorso su tale profilo dovrà divenire tanto più esaustiva, quanto più, in linea astratta, le disposizioni censurate appaiano invece inerenti alle attribuzioni dello statuto di autonomia» (sentenza n. 279 del 2020, che richiama le sentenze n. 151 del 2015 e n. 213 del 2003).

Da ciò deriva l'inammissibilità delle questioni dell'art. 13, commi 1 e 2, della legge reg. Valle d'Aosta n. 8 del 2020. Rimane, dunque, precluso l'esame del merito delle censure.

4.– Con altro motivo di ricorso, è impugnato l'art. 78, commi 2, lettere c) e d), 3, lettera a), 4, lettere b), c) e d), e 6, lettere b) e c), della legge reg. Valle d'Aosta n. 8 del 2020.

Rinviando al punto 1.2 del Ritenuto in fatto per la più dettagliata illustrazione delle censure che investono l'art. 78, si rileva che le norme impuginate sono tutte volte a introdurre modalità semplificate per la realizzazione di interventi edilizi su fabbricati esistenti e per la realizzazione di interventi finalizzati a consentire l'esercizio di attività ricettive, alberghiere e non, nonché di attività produttive di tipo artigianale, industriale e commerciale, rispettando le norme di distanziamento sociale adottate per contenere l'emergenza sanitaria. All'elenco delle opere realizzabili secondo tali procedimenti semplificati, si affiancano le previsioni – pure impuginate – secondo cui tali interventi sono condizionati al rispetto delle «discipline vigenti» solo «se riguardanti edifici classificati monumento dai PRG» (art. 78, comma 2, lettera c) e secondo cui i medesimi interventi «non sono assoggettati ai pareri e alle autorizzazioni di cui all'articolo 3 della L.R. 18/1994» (art. 78, comma 2, lettera d).

4.1.– Nella prospettiva del ricorrente, le disposizioni impuginate esorbiterebbero dalla competenza regionale in materia di tutela del paesaggio, perché contrastanti con norme statali «di grande riforma economico-sociale». Ci si riferisce a quelle che disciplinano l'autorizzazione di cui agli artt. 21 e 146

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), istituito di uniforme applicazione su tutto il territorio nazionale, regolato dalla legge dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettere m) ed s), Cost. Sarebbero, inoltre, violati, quali norme interposte, l'Allegato A al decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 2017, n. 31 (Regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata), che, in attuazione dell'art. 149 del d.lgs. n. 42 del 2004 (cod. beni culturali), individua gli interventi esonerati dall'autorizzazione preventiva, nonché gli artt. 181, comma 3, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2020, n. 77, e 10, comma 5, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 (Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale), convertito, con modificazioni, nella legge 11 settembre 2020, n. 120, i quali sono intervenuti per escludere la necessità dell'autorizzazione in parola per talune opere, a seguito della diffusione del virus Sars-CoV- 2.

5.– Per quanto concerne l'impugnazione dell'art. 78, comma 2, lettera c), della legge reg. Valle d'Aosta n. 8 del 2020, è intervenuta la rinuncia al ricorso, data la natura satisfattiva delle modifiche apportate alla detta disposizione da parte della legge della Regione Valle d'Aosta 21 dicembre 2020, n. 14 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità regionale per il triennio 2021/2023. Modificazioni di leggi regionali e altre disposizioni). La Regione resistente ha successivamente accettato la rinuncia.

In relazione alle questioni promosse in riferimento all'art. 78, comma 2, lettera c), il processo va, pertanto, dichiarato estinto, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, vigente *ratione temporis*.

6.– Le ulteriori questioni dell'art. 78 vanno esaminate nel merito. È, infatti, destituita di fondamento la tesi della difesa regionale secondo cui queste sarebbero inammissibili per la genericità e la perplessità delle censure, le quali risultano al contrario intellegibili e circostanziate.

6.1.– Per costante giurisprudenza di questa Corte, la tutela dell'ambiente e del paesaggio è competenza spettante allo Stato, in base all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Questa Corte ha, inoltre, più volte chiarito che il legislatore statale detiene il potere di vincolare la potestà legislativa primaria delle Regioni a cui lo statuto speciale affidi attribuzioni in materia di tutela paesaggistica, così che le norme qualificabili come «riforme economico-sociali» si impongono anche al legislatore di queste ultime (tra le sentenze più recenti, sentenze n. 160 del 2021, n. 130 del 2020, n. 118 del 2019, n. 172 del 2018 e n. 189 del 2016).

Alle norme «di grande riforma economico-sociale» sono senz'altro riconducibili le disposizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio che disciplinano l'utilizzo dei beni soggetti a tutela e, in particolare, quelle sull'autorizzazione paesaggistica (da ultimo, sentenze n. 160 e n. 101 del 2021). Essa è necessaria in ogni caso in cui s'intenda intervenire, in qualsiasi modo potenzialmente significativo, su questi beni. Il suo contenuto definisce le modalità di realizzazione delle opere e reca le prescrizioni che occorre osservare nell'utilizzo dei beni per la durata dell'autorizzazione stessa. Di qui, la rilevanza centrale di tale istituto per la protezione dei beni sottoposti a vincolo in virtù del loro valore culturale e paesaggistico.

In riferimento alla capacità di vincolare la potestà normativa regionale, anche primaria, alle disposizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio vanno affiancate quelle contenute nel d.P.R. n. 31 del 2017. Come già rilevato, tale atto individua gli interventi che, pur incidendo su beni soggetti a tutela, sono esonerati dalla necessità dell'autorizzazione, nonché gli interventi la cui realizzazione è condizionata a un'autorizzazione semplificata. «Per quanto la citata norma regolamentare non costituisca, per la sua posizione nella gerarchia delle fonti, strumento normativo idoneo a veicolare le grandi riforme economico-sociali» – come questa Corte aveva già precisato in relazione al precedente d.P.R. 9 luglio 2010, n. 139, «Regolamento recante procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica per gli interventi di lieve entità, a norma dell'articolo 146, comma 9, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni» nella sentenza n. 207 del 2012 – «essa costituisce senza dubbio espressione dei principi enunciati dalla legge, in particolare dagli

artt. 146 e 149 cod. beni culturali, che, come visto, costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale idonee a vincolare anche la potestà legislativa regionale primaria» (sentenza n. 160 del 2021).

6.2.– Ciò premesso, la questione dell'art. 78, comma 2, lettera d), della legge reg. Valle d'Aosta n. 8 del 2020 è fondata, per violazione dell'art. 2, lettera q), dello statuto speciale.

Per effetto di questa disposizione, gli interventi elencati ai commi 3, 4, 6, 7 e 8 dello stesso art. 78 non vanno assoggettati all'autorizzazione paesaggistica e ai pareri in materia di tutela del paesaggio e di beni architettonici previsti dalla normativa statale e regionale di settore. Nello stabilire tale esonero, il legislatore regionale interviene in un ambito materiale che non gli pertiene e si sovrappone – peraltro, parzialmente contrastandovi – a quanto disciplinato da norme statali «di grande riforma economico-sociale»: è la legge statale, infatti, che deve regolare l'istituto dell'autorizzazione paesaggistica, che può modificarne i tratti o escludere talune fattispecie dall'obbligo di ottenerla.

Proprio in riferimento all'autorizzazione paesaggistica, questa Corte ha affermato che alle Regioni non è consentito introdurre deroghe a tale istituto di uniforme applicazione su tutto il territorio nazionale (sentenza n. 160 del 2021; nello stesso senso, sentenze n. 74 del 2021, n. 189 del 2016, n. 238 del 2013, n. 235 del 2011, n. 101 del 2010 e n. 232 del 2008). È stata, infatti, dichiarata l'illegittimità costituzionale di norme regionali – anche di Regioni a statuto speciale – che disponevano l'irrelevanza paesaggistica delle opere inerenti a beni vincolati (sentenze n. 101 del 2021 e n. 189 del 2016, riguardanti norme della Regione autonoma della Sardegna; sentenza n. 172 del 2018, riguardante norme della Regione Siciliana).

Si tratta dello stesso contenuto normativo dell'art. 78, comma 2, lettera d), della legge regionale ora in esame. Esso introduce deroghe alla disciplina attuativa del codice dei beni culturali e del paesaggio, prevedendo che gli interventi edilizi indicati – che comprendono la realizzazione di aperture su pareti esterne, da autorizzarsi con titolo semplificato (Allegato B al d.P.R. n. 31 del 2017), e il posizionamento di strutture di non facile rimozione in aree sottoposte a vincolo – possono effettuarsi senza previa verifica di compatibilità paesaggistica.

6.2.1.– La tesi difensiva secondo la quale le censure governative sarebbero infondate, in quanto la disposizione impugnata non riguarderebbe le autorizzazioni e i pareri legati all'utilizzo dei beni tutelati dalla parte seconda del codice dei beni culturali e del paesaggio, bensì «aree e immobili non vincolati», è priva di ogni fondamento. I provvedimenti cui si riferisce la norma censurata, previsti come non necessari, sono proprio quelli di cui all'art. 146 cod. beni culturali e alle normative statali e regionali di tutela del paesaggio, il cui rilascio, nella Valle, è compito dei Comuni (art. 2 della legge della Regione Valle d'Aosta 27 maggio 1994, n. 18, recante «Deleghe ai Comuni della Valle d'Aosta di funzioni amministrative in materia di tutela del paesaggio»).

Del pari, non è meritevole di condivisione l'ulteriore argomento speso dalla difesa regionale, secondo cui, in ogni caso, viste le competenze che lo statuto speciale attribuisce alla Regione, essa potrebbe prevedere ipotesi di esonero dall'autorizzazione, non avendo l'Allegato A al d.P.R. n. 31 del 2017 «natura tassativa né esaustiva». Come ricordato poc'anzi, anche le disposizioni di tale atto regolamentare, in quanto espressione dei principi enunciati dagli artt. 146 e 149 cod. beni culturali, sono idonee a vincolare la potestà legislativa regionale primaria (sentenza n. 160 del 2021).

6.2.2.– Deroghe alla disciplina dell'autorizzazione paesaggistica possono essere decise solamente dal legislatore statale, in quanto competente in materia: in proposito, rileva l'entrata in vigore degli artt. 181, comma 3, del d.l. n. 34 del 2020, come convertito, e 10, comma 5, del d.l. n. 76 del 2020, come convertito. Tali norme hanno stabilito l'esenzione temporanea dall'autorizzazione ex artt. 21 e 146 cod. beni culturali per la posa in opera di strutture amovibili in aree vincolate, al fine di favorire la somministrazione di cibo e bevande all'aperto. Una disciplina, questa, «volta specificamente ad assicurare, in modo uniforme sull'intero territorio nazionale, il contenimento dell'interesse alla tutela del patrimonio culturale con quello attinente alla ripresa delle attività economiche, nel rispetto delle doverose misure di distanziamento interpersonale per il contenimento della pandemia, derogando, per un periodo predeterminato dallo stesso legislatore statale, ai vincoli imposti a tutela del patrimonio culturale» (sentenza n. 262 del 2021).

Va, dunque, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 78, comma 2, lettera d), della legge reg. Valle d'Aosta n. 8 del 2020.

Restano assorbiti gli ulteriori profili di censura articolati nel ricorso.

7.– Le questioni dell'art. 78, commi 3, lettera a), 4, lettere b), c) e d), e 6, lettere b) e c), della legge regionale impugnata, invece, non sono fondate.

Come si è detto, tali disposizioni individuano una serie di opere che possono realizzarsi, per un certo tempo, con modalità semplificate, con procedure amministrative più snelle, volte all'ottenimento dei titoli abilitativi edilizi: si tratta di interventi su fabbricati esistenti e di interventi finalizzati al mantenimento della capacità ricettiva di strutture alberghiere e non, nonché alla prosecuzione delle attività produttive di tipo artigianale, industriale e commerciale, nel rispetto delle norme di distanziamento sociale adottate per contenere l'emergenza sanitaria.

La disciplina sull'edilizia e sulla compatibilità urbanistica va ricondotta alle competenze attribuite alla Regione dallo statuto speciale, che involgono la regolazione dei titoli edilizi, la materia dell'urbanistica e dei piani regolatori nelle zone di particolare importanza turistica, e che devono esercitarsi nel rispetto delle sole norme statali «di grande riforma economico-sociale» (di recente, in tema, la sentenza n. 118 del 2019). Le norme impugnate rappresentano lo svolgimento delle attribuzioni regionali, in rapporto di specialità con le previsioni della legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 1998.

Il ricorso non censura la violazione delle norme fondamentali contenute nel decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. (Testo A)», riferendosi le doglianze governative alla non conformità delle disposizioni regionali alle norme «di grande riforma economico-sociale» sulla tutela del paesaggio. Ma, una volta eliminata la previsione sull'irrelevanza paesaggistica delle opere, non sussistono ulteriori elementi di contrasto con tale disciplina. Secondo quanto già affermato da questa Corte, infatti, le norme statali che proteggono l'ambiente e il paesaggio operano senz'altro, anche se non espressamente richiamate da parte della legge regionale (in tal senso, sentenze n. 101, n. 54 e n. 29 del 2021 e n. 258 del 2020).

In conclusione, le disposizioni regionali impugnate non danno adito ad alcuna interpretazione che consenta agli interessati di realizzare le opere senza previa autorizzazione paesaggistica, laddove richiesta dalla normativa statale (sentenze n. 101 del 2021, n. 189 del 2016 e, in tema di valutazioni ambientali, n. 251 del 2013).

8.– Con il ricorso n. 85 del 2020 è, inoltre, impugnato l'art. 81, comma 3, della legge reg. Valle d'Aosta n. 8 del 2020, che prevede la proroga ex lege delle autorizzazioni necessarie per l'esercizio di discariche per rifiuti speciali inerti di titolarità pubblica.

Tali previsioni contrasterebbero con le norme interposte contenute nell'art. 208 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale): in prossimità della scadenza del titolo, s'imporrebbe l'attivazione, da parte del gestore, dell'iter volto a ottenere il rinnovo dell'autorizzazione (art. 208, comma 12, del d.lgs. n. 152 del 2006). L'intervento regionale comporterebbe un abbassamento dei livelli di tutela ambientale, violando la competenza esclusiva dello Stato in questa materia, nella quale rientra la disciplina della gestione dei rifiuti.

8.1.– Nella memoria depositata in prossimità dell'udienza, la Regione chiede che si dichiari il difetto d'interesse all'impugnazione, a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 103, comma 2, del d.l. n. 18 del 2020, come modificato dall'art. 3-bis, comma 1, lettera a), del decreto-legge 7 ottobre 2020, n. 125 (Misure urgenti connesse con la proroga della dichiarazione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19 e per la continuità operativa del sistema di allerta COVID, nonché per l'attuazione della direttiva UE 2020/739 del 3 giugno 2020), convertito, con modificazioni, nella legge 27 novembre 2020, n. 159. Secondo la novella normativa – entrata in vigore nel novembre 2020, alcuni mesi dopo l'adozione della legge regionale impugnata – tutti i certificati, permessi, concessioni, autorizzazioni e atti abilitativi comunque denominati, in scadenza tra il 31 gennaio 2020 e la data della dichiarazione di cessazione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19, conservano la loro validità per i novanta giorni successivi alla dichiarazione di cessazione dello stato

di emergenza. È precisato che tali previsioni si applicano anche alle segnalazioni certificate di inizio attività, a quelle di agibilità, nonché alle autorizzazioni paesaggistiche e a quelle ambientali comunque denominate. Secondo la difesa regionale, visto che la stessa normativa statale avrebbe stabilito la proroga delle autorizzazioni ambientali, comprese quelle riguardanti le discariche per rifiuti, per un periodo più lungo rispetto a quello considerato dalle disposizioni censurate, non sussisterebbe più un interesse alla dichiarazione d'illegittimità costituzionale.

8.1.1.– Tali rilievi non colgono nel segno.

Nei giudizi in via d'azione, l'interesse «consiste nella tutela delle competenze legislative nel rispetto del riparto delineato dalla Costituzione» (sentenza n. 56 del 2020). «Per costante giurisprudenza di questa Corte, difatti, il giudizio promosso in via principale è giustificato dalla mera pubblicazione di una legge che si ritenga lesiva della ripartizione di competenze, a prescindere dagli effetti che essa abbia prodotto (ex multis, sentenze n. 195 del 2017, n. 262 del 2016 e n. 118 del 2015)» (sentenza n. 178 del 2018). D'altro canto, come di recente ricordato, l'«utilità che fonda l'interesse all'impugnazione attiene al «corretto inquadramento delle competenze legislative» (sentenza n. 101 del 2021, punto 2.3. del Considerato in diritto)» (sentenza n. 257 del 2021). L'interesse del ricorrente è, dunque, volto a ottenere una pronuncia di questa Corte che dirimi ogni incertezza riguardo tale inquadramento.

Si è già avuto modo di ritenere, secondo una logica simile a quella da applicarsi al caso ora in esame, che «l'affermazione della difesa regionale secondo cui la più recente normativa statale [...] ha “liberalizzato” la materia ben più di quanto avrebbe (ad avviso del ricorrente) fatto la legge regionale in esame, al punto che la questione dovrebbe considerarsi improcedibile per sopravvenuto difetto di interesse all'impugnazione», non può condurre a una pronuncia d'inammissibilità delle questioni (sentenza n. 189 del 2016). Occorre valutare, infatti, se la disposizione impugnata è intervenuta in parte qua in un ambito materiale – quello della tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. – di esclusiva competenza statale. E, per altro verso, nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale, occorre tenere conto dei parametri vigenti *ratione temporis* al momento dell'instaurazione del giudizio stesso (in tal senso, la sentenza n. 258 del 2020).

Questa Corte è chiamata, dunque, a valutare nel merito la legittimità dell'intervento della legge regionale in materia di autorizzazioni al trattamento dei rifiuti.

8.2.– Le questioni sono fondate, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., con assorbimento di ogni ulteriore profilo di censura.

8.2.1.– La «disciplina dei rifiuti va ricondotta alla “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema” [...], materia naturalmente trasversale, idonea perciò a incidere sulle competenze regionali (sentenza n. 289 del 2019 che richiama, ex multis, le sentenze n. 215 e n. 151 del 2018, n. 54 del 2012, n. 380 del 2007 e n. 259 del 2004; più recentemente, in senso conforme, la sentenza n. 227 del 2020)» (così, sentenza n. 86 del 2021).

Le norme statali segnano, «anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di tutela uniforme, che s'impone sull'intero territorio nazionale e non consente deroghe su base regionale (tra le tante, sentenze n. 227 del 2020, n. 150 del 2018, n. 58 del 2015, n. 285 del 2013 e n. 314 del 2009). I vincoli posti dalla legislazione dello Stato valgono anche nei confronti delle Regioni ad autonomia speciale, come la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, la quale, tra l'altro, è priva, sia di una competenza statutaria generale in materia ambientale, sia di un titolo statutario specifico in materia di rifiuti (sentenza n. 61 del 2009). Il codice dell'ambiente (artt. 178 e seguenti) fissa i principi che regolano la disciplina dei rifiuti» (sentenza n. 76 del 2020).

Entro tale cornice, le Regioni sono legittimate ad intervenire solo a condizione che ciò assicuri livelli di tutela dell'ambiente più elevati di quelli previsti dalla legislazione statale (ex multis, sentenze n. 178 del 2019 e n. 149 del 2015).

8.2.2.– La difesa regionale ha affermato che la proroga dell'esercizio delle attività di trattamento dei rifiuti speciali, la cui autorizzazione sia in scadenza, migliora i livelli di tutela ambientale. Ha, difatti, sostenuto che, a causa dei rallentamenti delle attività amministrative dovuti all'emergenza

sanitaria, molti impianti sarebbero costretti a chiudere nella fase del rinnovo dell'autorizzazione e si creerebbe un grave disagio nella gestione e nello smaltimento dei rifiuti.

Questa tesi, però, non convince. Le disposizioni censurate paiono volte a soddisfare esigenze diverse, quali quelle di semplificazione amministrativa; non sono, all'evidenza, concepite per dettare prescrizioni più rigorose nel trattamento dei rifiuti speciali e generare un innalzamento della protezione dell'ambiente. La ricerca del giusto "punto di equilibrio" tra le esigenze confliggenti, in questa materia, tuttavia, è compito del legislatore statale.

Il recente intervento normativo statale sull'estensione dell'efficacia delle autorizzazioni (supra, punto 8.1.) riflette proprio la scelta di fissare regole eccezionali in considerazione dell'emergenza sanitaria, che bilancino semplificazione amministrativa, tutela ambientale, tutela delle posizioni economiche degli operatori del settore, riduzione delle occasioni di contagio, e così via.

L'art. 81, comma 3, della legge impugnata, in definitiva, reca una disciplina regionale specifica in una materia riservata al legislatore statale e ne viola la competenza esclusiva.

9.– Con il ricorso n. 44 del 2021, infine, il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 56, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 15 del 2021, il quale aggiunge un periodo all'art. 78, comma 7, della legge regionale n. 8 del 2020.

Tale comma 7 stabilisce che gli interventi di cui ai commi 3 e 6 «sono assentiti anche per le opere pubbliche», precisando quali siano le modalità attuative nei casi in cui non siano opere realizzabili liberamente e chi le realizza non sia il comune. Per effetto dell'impugnato art. 56, comma 1, al comma 7 viene aggiunta una disposizione finale, in forza della quale «[g]li interventi di cui al comma 6 aventi carattere temporaneo sono assentiti sino al 31 luglio 2025». Il ricorrente deduce l'illegittimità costituzionale di tale norma, che sostituisce un nuovo termine a quello già previsto del 30 aprile 2022, protraendo nel tempo una normativa già censurata come illegittima. Gli interventi di cui all'art. 78, comma 6, della legge reg. Valle d'Aosta n. 8 del 2020 sono quegli interventi temporanei che, al fine di tutelare le attività produttive artigianali, industriali e commerciali durante l'emergenza epidemiologica da COVID-19, sarebbero stati illegittimamente sottratti all'obbligo di autorizzazione paesaggistica. Sarebbe, insomma, reiterata la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere m) ed s), Cost., nonché dell'art. 9 Cost.

9.1.– La difesa regionale eccepisce la tardività dell'impugnazione, non essendo stato l'art. 78, comma 7, precedentemente impugnato nei termini.

9.1.1.– L'eccezione non è fondata.

Come correttamente rileva l'Avvocatura generale dello Stato, «nei giudizi in via principale non si applica l'istituto dell'acquiescenza, atteso che la norma impugnata, anche se riproduttiva, in tutto o in parte, di una norma anteriore non impugnata, ha comunque l'effetto di reiterare la lesione da cui deriva l'interesse a ricorrere» (ex multis, sentenza n. 56 del 2020; nello stesso senso, sentenze n. 107 del 2021 e n. 231 del 2016). Ad ogni modo, nel caso di specie, la disposizione censurata, pur essendo stata inserita in coda al comma 7, si riferisce all'art. 78, comma 6, in precedenza regolarmente impugnato.

9.2.– Quanto al merito, le questioni di costituzionalità non sono fondate. Non si può che dare seguito agli esiti del giudizio riguardante l'art. 78, comma 6, della legge reg. Valle d'Aosta n. 8 del 2020.

Questa Corte ritiene, infatti, che la previsione di modalità semplificate per la posa in opera degli allestimenti esterni che consentono il migliore svolgimento delle attività artigianali, industriali e commerciali rientri nelle competenze della legge regionale, purché non determini deroghe, nella specie, alla normativa statale sulla tutela paesaggistica. In tal senso, parimente rientra nelle competenze della legge regionale la decisione sull'efficacia temporale delle norme che stabiliscono tali modalità semplificate. La questione, in conclusione, non è fondata, perché il termine «assentiti» si riferisce ai titoli abilitativi edilizi; meglio, alla possibilità di assentire gli interventi considerati secondo le nuove modalità, restando fermo che – come meglio precisato supra, punto 6.2. – ciò non implica affatto l'irrelevanza paesaggistica degli interventi stessi. Resta, dunque, preservata

l'osservanza delle regole sull'utilizzo dei beni culturali e paesaggistici, poiché, ogniqualvolta s'incida su di essi, è richiesto il rispetto delle tutele previste nel codice dei beni culturali e del paesaggio.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 78, comma 2, lettera d), della legge della Regione Valle d'Aosta 13 luglio 2020, n. 8 (Assestamento del bilancio di previsione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste per l'anno 2020 e misure urgenti per contrastare gli effetti dell'emergenza epidemiologica da COVID-19);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 81, comma 3, della legge reg. Valle d'Aosta n. 8 del 2020;

3) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, commi 1 e 2, della legge reg. Valle d'Aosta n. 8 del 2020, promosse, in riferimento agli artt. 32, 117, commi primo – quest'ultimo in relazione agli artt. 7, paragrafo 2, lettera f), e 53 della direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali –, secondo, lettere l) e q), della Costituzione – in relazione agli artt. 2-ter, comma 1, e 13 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2020, n. 27 –, e terzo comma, Cost., in relazione all'art. 5 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 13 settembre 1946, n. 233 (Ricostituzione degli Ordini delle professioni sanitarie e per la disciplina dell'esercizio delle professioni stesse) e all'art. 7 del decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206 (Attuazione della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, nonché della direttiva 2006/100/CE che adegua determinate direttive sulla libera circolazione delle persone a seguito dell'adesione di Bulgaria e Romania), dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso n. 85 del 2020, indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 78, commi 3, lettera a), 4, lettere b), c) e d), e 6, lettere b) e c), della legge reg. Valle d'Aosta n. 8 del 2020, promosse, in riferimento agli artt. 2 e 3 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), 9 e 117, secondo comma, lettere m) ed s), Cost., in relazione agli artt. 21, 146 e 149 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), all'Allegato A al decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 2017, n. 31 (Regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata), all'art. 181, comma 3, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2020, n. 77, e all'art. 10, comma 5, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 (Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale), convertito, con modificazioni, nella legge 11 settembre 2020, n. 120, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso n. 85 del 2020, indicato in epigrafe;

5) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 56, comma 1, della legge della Regione Valle d'Aosta 16 giugno 2021, n. 15 (Assestamento al bilancio di previsione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste per l'anno 2021, misure di sostegno all'economia regionale conseguenti al protrarsi dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 e primo provvedimento di variazione al bilancio di previsione della Regione per il triennio 2021/2023), promosse, in riferimento agli artt. 2 dello statuto speciale per la Valle d'Aosta, 9 e 117, secondo comma, lettere m) ed s), Cost., in relazione agli artt. 21, 146 e 149 del d.lgs. n. 42 del 2004, all'Allegato A al d.P.R. n. 31 del 2017, all'art. 10, comma 5, del d.l. n. 76 del 2020, come convertito, e all'art. 9-ter, comma 5, del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 (Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 18 dicembre

2020, n. 176, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso n. 44 del 2021, indicato in epigrafe;

6) dichiara estinto il processo relativamente alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 78, comma 2, lettera c), della legge reg. Valle d'Aosta n. 8 del 2020, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso n. 85 del 2020, indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 1° dicembre 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Franco MODUGNO, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 27 gennaio 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

## **Sentenza: 25 novembre 2021, n. 23 del 2022**

**Materia:** contratti pubblici; tutela della concorrenza

**Parametri invocati:** Costituzione articolo 117, commi primo e secondo, lettera e) e lettera l);

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrenti:** Presidente del Consiglio dei ministri

### **Oggetto:**

- art. 2, commi 1, 3, 4, 7 e 8, art. 3, art. 4, art. 6 della legge della Provincia autonoma di Trento 23 marzo 2020, n. 2 (Misure urgenti di sostegno per le famiglie, i lavoratori e i settori economici connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 e altre disposizioni);
- art. 52, commi 2, 4, lettera c), 6, 7 e 8, e art. 57 comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento 13 maggio 2020 n. 3 (Ulteriori misure di sostegno per le famiglie, i lavoratori e i settori economici connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 e conseguente variazione al bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2020 – 2022),
- art. 52, comma 6, della legge prov. Trento n. 3 del 2020;
- art.1, comma 4, art. 2 comma 3, della legge della Provincia autonoma di Trento 30 novembre 2020, n. 13, recante “Modificazioni della legge provinciale 23 marzo 2020, n. 2, e della legge provinciale 13 maggio 2020, n. 3, in materia di contratti pubblici, e modificazioni della legge provinciale 30 dicembre 2014, n. 14, in materia di imposta immobiliare semplice (IMIS)”;
- art.13, comma 1, art.14, art.16, art.17, art.18, art.19, art.22 e art.23 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 16 aprile 2020, n. 3 (Variazioni al bilancio di previsione della Provincia autonoma di Bolzano per gli esercizi 2020, 2021 e 2022 e altre disposizioni)

### **Esito:**

- 1) illegittimità costituzionale
  - dell'art. 2, commi 1, 4, 7, 8, della legge della Provincia autonoma di Trento 23 marzo 2020, n. 2 nonché parziale illegittimità del comma 3 dello stesso articolo,
  - dell'art. 3, commi 1, 2 e 4, della legge prov. Trento n. 2 del 2020;
  - dell'art. 4, commi 1 e 2, della legge prov. Trento n. 2 del 2020;
  - parziale dell'art. 6, comma 2, della legge prov. Trento n. 2 del 2020;
  - parziale dell'art. 6, comma 3, della legge prov. Trento n. 2 del 2020,
- 2) illegittimità costituzionale dell'art. 52, commi 2, 4, lettera c), e 8, della legge della Provincia autonoma di Trento n. 3 del 2020, che hanno rispettivamente modificato i commi 1, 3, lettera a) e 8 dell'art. 2 della legge prov. Trento n. 2 del 2020;
- 3) parziale illegittimità costituzionale dell'art. 52, comma 6, della legge prov. Trento n. 3 del 2020, che ha inserito il comma 5-bis nell'art. 2 della legge prov. Trento n. 2 del 2020, nonché dell'art. 52, comma 7, della legge prov. Trento n. 3 del 2020, che ha inserito il comma 6-bis nell'art. 2 della legge prov. Trento n. 2 del 2020;
- 4) parziale illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, della legge della Provincia autonoma di Trento 30 novembre 2020, n. 13; dell'art. 2, comma 3, della legge prov. Trento n. 13 del 2020;
- 5) illegittimità costituzionale degli artt. 13, comma 1, 14, 16, 17, 18, 19 e 22 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 16 aprile 2020, n. 3;
- 6) parziale illegittimità costituzionale dell'art. 23 della legge prov. Bolzano n. 3 del 2020.

**Estensore nota:** Anna Traniello Gradassi

## Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale di varie disposizioni della legge della Provincia autonoma di Trento 23 marzo 2020, n. 2 (Misure urgenti di sostegno per le famiglie, i lavoratori e i settori economici connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 e altre disposizioni) e della legge della Provincia autonoma di Bolzano 16 aprile 2020, n. 3 (Variazioni al bilancio di previsione della Provincia autonoma di Bolzano per gli esercizi 2020, 2021 e 2022 e altre disposizioni). Rientrano nel giudizio anche successive disposizioni modificative.

La Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1, 4, 7, 8, della legge della Provincia autonoma di Trento 23 marzo 2020, n. 2 (Misure urgenti di sostegno per le famiglie, i lavoratori e i settori economici connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 e altre disposizioni), nonché del comma 3 dello stesso articolo, nella parte in cui prevede che "l'offerta tecnica è valutata sulla base dei seguenti elementi da tradurre in criteri di natura quantitativa o tabellare: a) l'impegno da parte del concorrente di affidare in subappalto l'esecuzione di parte della prestazione a microimprese, piccole e medie imprese locali, specificando per ogni subcontratto le prestazioni affidate e i nominativi dei singoli subappaltatori; resta fermo il divieto di frazionare fra più operatori economici il subappalto di una medesima lavorazione o prestazione omogenea, come individuata nel progetto messo in gara, anche tramite lo strumento delle WBS-work breakdown structure; b) l'impegno da parte del concorrente ad acquisire le forniture necessarie per l'esecuzione della prestazione da microimprese, piccole e medie imprese locali, specificando i nominativi dei singoli fornitori; c) per le prestazioni affidate in subappalto, l'impegno del concorrente a praticare il minor ribasso rispetto all'elenco prezzi posto a base di gara, al fine di assicurare la qualità nell'esecuzione del contratto";

dell'art. 3, commi 1, 2 e 4, della legge prov. Trento n. 2 del 2020;

dell'art. 4, commi 1 e 2, della legge prov. Trento n. 2 del 2020;

dell'art. 6, comma 2, della legge prov. Trento n. 2 del 2020, nella parte in cui prevede che, "Ferma restando la possibilità per il responsabile del procedimento di derogarvi, ove lo ritenga necessario, costituiscono riferimento per la congruità del ribasso offerto le seguenti percentuali di ribasso o la loro media pesata se l'affidamento ha ad oggetto opere appartenenti a più di una tipologia di opera: a) per le opere "edilizia-strutture impianti": ribasso minimo 10 per cento, ribasso massimo 20 per cento; b) per le opere "geologia": ribasso minimo 15 per cento, ribasso massimo 25 per cento; c) per le opere "mobilità - idraulica - informazione - paesaggio - urbanistica": ribasso minimo 20 per cento, ribasso massimo 30 per cento; d) per le opere "coordinamento sicurezza": ribasso minimo 25 per cento, ribasso massimo 35 per cento"; dell'art. 6, comma 3, della legge prov. Trento n. 2 del 2020, nella parte in cui prevede che "Gli incarichi sono aggiudicati con il criterio del prezzo più basso, oppure, solo se necessario in ragione della natura, oggetto o caratteristiche del contratto e in ogni caso, per la progettazione architettonica, con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Quando l'amministrazione aggiudicatrice ricorre ad elementi di valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa esclusivamente di natura quantitativa o tabellare non nomina la commissione tecnica".

La questione è fondata per superamento dei limiti statutari, in relazione all'art. 95, comma 6, cod. contratti pubblici.

L'art. 2, comma 1, della legge prov. Trento n. 2 del 2020 introduce misure di semplificazione nelle procedure di aggiudicazione degli appalti di valore superiore alla soglia europea, temporalmente circoscritte, nella loro vigenza, alla durata delle limitazioni degli spostamenti sul territorio nazionale, per la prevenzione e per la gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19. La disposizione è riconducibile all'ambito materiale delle procedure di aggiudicazione dei contratti pubblici, di sicura attinenza alla materia della tutela della concorrenza. In particolare, la disposizione provinciale impugnata applica agli appalti sia di lavori sia di servizi e forniture di importo superiore alla soglia europea la procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando, regolata, in termini generali, a livello statale, dall'art. 63 cod. contratti pubblici e, a livello provinciale, dall'art. 33 della legge prov. Trento n. 26 del 1993.

Si tratta di una peculiare figura (sentenza n. 168 del 2020) di aggiudicazione, fortemente limitativa della concorrenza, il ricorso alla quale richiede rigorosi presupposti, che devono inserirsi «in un ambito di disciplina unitario finalizzato ad assicurare un sistema di tutele uniforme sull'intero territorio nazionale, che consenta la deroga ai normali metodi di gara soltanto in presenza delle condizioni puntualmente individuate dal legislatore statale» (sentenza n. 160 del 2009).

Non può, dunque, dubitarsi che sia inibito al legislatore provinciale derogare all'uniforme disciplina dettata in materia da norme di riforma economico-sociale, quali quelle dettate dal codice dei contratti pubblici, senza che possa in alcun modo rilevare la peculiare contingenza della crisi economica determinata dal COVID-19. La precarietà del contesto di emergenza non ha, infatti, ampliato le competenze provinciali, semmai, in una materia come quella dei contratti pubblici, ha acuito le esigenze di uniformità della disciplina e di certezza del diritto.

La disposizione provinciale impugnata presenta un contenuto palesemente divergente rispetto a quanto stabilito a livello nazionale.

La Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 52, commi 2, 4, lettera c), e 8, della legge della Provincia autonoma di Trento n. 3 del 2020 (Ulteriori misure di sostegno per le famiglie, i lavoratori e i settori economici connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 e conseguente variazione al bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2020 – 2022), che hanno rispettivamente modificato i commi 1, 3, lettera a) e 8 dell'art. 2 della legge prov. Trento n. 2 del 2020;

La questione promossa nei confronti dell'art. 52, comma 2, della legge prov. Trento n. 3 del 2020, è fondata per violazione dei limiti statuari in relazione agli artt. 63 e 157, comma 1, cod. contratti pubblici

La disposizione ha ampliato sia l'efficacia temporale della norma, estesa a tutta la durata dello stato di emergenza, sia l'ambito oggettivo della sua applicazione, riferito anche agli affidamenti di incarichi tecnico-professionali di importo pari o superiore alla soglia europea, nonché agli affidamenti di servizi e forniture di importo pari alla citata soglia. Ciò determina un inasprimento del contrasto con l'art. 63 cod. contratti pubblici, cui si aggiunge la violazione dell'art. 157, comma 1, cod. contratti pubblici, che regola a livello statale l'affidamento di incarichi tecnico-professionali, con conseguente violazione dei limiti statuari rappresentati dalle norme di riforma economico-sociale cui sono ascrivibili le citate norme codicistiche.

In particolare, l'art. 157, comma 1, cod. contratti pubblici prevede che tali incarichi siano “affidati secondo le modalità di cui alla Parte II, Titolo I, II, III e IV del presente codice”, e dunque al più alle stesse condizioni di cui all'art. 63 cod. contratti pubblici; inoltre “l'affidamento diretto della direzione dei lavori e coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione al progettista è consentito soltanto per particolari e motivate ragioni e ove espressamente previsto dal bando di gara della progettazione”. Viceversa, la norma impugnata prevede in via generalizzata la procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando.

Quanto all'affidamento di lavori pubblici, non vale a sanare il conflitto con la citata disposizione statale la modifica, contenuta nella norma impugnata, secondo la quale il responsabile unico del procedimento (RUP) deve comunque individuare almeno dieci operatori economici, se sussistono in tale numero soggetti idonei.

La Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 52, comma 6, della legge prov. Trento n. 3 del 2020, che ha inserito il comma 5-bis nell'art. 2 della legge prov. Trento n. 2 del 2020, nella parte in cui prevede che “Fermo restando quanto previsto dall'art. 16, comma 4, della legge provinciale di recepimento delle direttive europee in materia di contratti pubblici 2016, per l'affidamento di servizi e forniture le amministrazioni aggiudicatrici possono utilizzare gli elementi di valutazione previsti dal comma 3, in ragione della natura, oggetto e caratteristiche del contratto”, nonché dell'art. 52, comma 7, della legge prov. Trento n. 3 del 2020, che ha inserito il comma 6-bis nell'art. 2 della legge prov. Trento n. 2 del 2020;

L'art. 52, comma 6, della legge prov. Trento n. 3 del 2020 è costituzionalmente illegittimo per violazione dei limiti statutari, in relazione alla norma di riforma economico-sociale di cui all'art. 95, comma 6, cod. contratti pubblici.

La disposizione autorizza le amministrazioni aggiudicatrici a utilizzare, per l'affidamento di servizi e forniture, tutti gli elementi di valutazione di cui al comma 3 dell'art. 2 della legge prov. Trento n. 2 del 2020.

Nonostante l'art. 2, comma 5-bis, preveda che le stazioni appaltanti abbiano la facoltà di scegliere, per la valutazione dell'offerta, l'uso degli elementi di cui al comma 3, la norma continua ad imporre che essi si traducano in criteri quantitativi o tabellari, così limitando "a valle" l'autonomia dell'amministrazione.

Vi sono, inoltre, anche per tale norma, ulteriori ragioni a sostegno della fondatezza della questione. In particolare, la preferenza per chi subappalta o si rifornisce da micro, piccole o medie imprese locali, prevista nei criteri di aggiudicazione sub lettere a) e b) dell'art. 2, comma 3, della legge prov. Trento n. 2 del 2020, non supera il vaglio di legittimità costituzionale, poiché conferisce rilevanza a elementi in sé discriminatori, avulsi in quanto tali da ogni possibile giudizio qualitativo sull'offerta. Manca, del resto, l'attinenza all'oggetto anche nel criterio sub lettera c), che, se scelto dalla stazione appaltante, determina un indiretto incentivo all'utilizzo del subappalto, per il quale valgono le medesime considerazioni sopra svolte.

Infine, permangono la perdurante genericità del riferimento all'impegno, nonché la mancata, doverosa precisazione che i criteri devono essere indicati nei documenti di gara.

La Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, della legge della Provincia autonoma di Trento 30 novembre 2020, n. 13, recante "Modificazioni della legge provinciale 23 marzo 2020, n. 2, e della legge provinciale 13 maggio 2020, n. 3, in materia di contratti pubblici, e modificazioni della legge provinciale 30 dicembre 2014, n. 14, in materia di imposta immobiliare semplice (IMIS)", nella parte in cui prevede "Nei lavori l'offerta tecnica può essere valutata anche sulla base di uno o più dei seguenti elementi"; dell'art. 2, comma 3, della legge prov. Trento n. 13 del 2020, nella parte in cui prevede che, "Se i lavori sono aggiudicati con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa l'offerta tecnica può essere valutata anche sulla base di uno o più dei criteri previsti dall'articolo 2, comma 3, di questa legge";

La disposizione è illegittima per contrasto con i limiti statutari, in relazione all'art. 95, comma 6, cod. contratti pubblici. In particolare, benché le stazioni appaltanti abbiano la facoltà di scegliere l'utilizzo degli elementi di valutazione dell'offerta indicati nella disposizione impugnata, la norma continua a imporre che tali elementi si traducano in criteri quantitativi o tabellari, limitando "a valle" l'autonomia dell'amministrazione.

Inoltre, quanto ai profili sub lettere a) e b) dell'art. 2, comma 3, della legge prov. Trento n. 2 del 2020, la preferenza per chi subappalta o si rifornisce da micro, piccole o medie imprese locali evidenzia un palese carattere discriminatorio, che in quanto tale non può attenere alla qualità dell'offerta.

Infine, tanto il contenuto degli elementi indicati sub lettere a), b) e c), quanto il generico riferimento all'impegno a rispettarli appaiono inadeguati ad essere considerati parametri oggettivi e attinenti alla natura, all'oggetto e alle caratteristiche del contratto.

Peraltro, non si prevede la loro necessaria indicazione nei documenti di gara.

La Corte dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 13, comma 1, 14, 16, 17, 18, 19 e 22 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 16 aprile 2020, n. 3 (Variazioni al bilancio di previsione della Provincia autonoma di Bolzano per gli esercizi 2020, 2021 e 2022 e altre disposizioni) per violazione dei limiti statutari, in relazione all'art. 95, comma 6, cod. contratti pubblici.

La disposizione provinciale presenta un contenuto ambiguo poiché, da un lato, nella rubrica fa riferimento a criteri premianti, da un altro lato, nel testo evoca la possibile aggiudicazione attraverso gli enunciati criteri qualitativi.

L'interpretazione dell'art. 13, comma 1, specie in ragione della funzione dei criteri che si evince dal suo contenuto testuale, fa propendere per una loro connotazione quali elementi di aggiudicazione dell'offerta.

In ogni caso, pur ipotizzando la meno convincente qualificazione degli elementi enunciati dalla disposizione impugnata quali criteri premiali, anch'essi compongono in senso lato la valutazione dell'offerta tecnica e, pertanto, l'art. 95, comma 6, cod. contratti pubblici non potrebbe comunque reputarsi un parametro inconferente.

Tanto premesso, per quanto riguarda i criteri sub lettere b) e d), dell'impugnato art. 13, comma 1, il loro carattere appare discriminatorio e, pertanto, inidoneo a consentire la valutazione della qualità dell'offerta, come richiesto dall'art. 95, comma 6, cod. contratti pubblici. Peraltro, anche a volerli considerare criteri premiali, non può tacersi che la disciplina statale, riferendosi all'agevolazione alla partecipazione di micro, piccole e medie imprese, impone espressamente il rispetto dei principi di non discriminazione, di parità di trattamento e di proporzionalità.

La disciplina provinciale, d'altro canto, non può trovare una giustificazione neppure in un presunto bilanciamento di interessi fra tutela della concorrenza e difesa dell'ambiente. Anche a voler prescindere dalla effettiva plausibilità dell'assunto, che associa il privilegio per le imprese locali con la protezione dell'ambiente, in ogni caso il citato bilanciamento sarebbe di competenza esclusiva dello Stato.

Quanto ai criteri sub lettere a), c) ed e), del medesimo art. 13, comma 1, il loro generico riferirsi ad un impegno non sembra adeguato a orientare la discrezionalità dell'amministrazione aggiudicatrice, tenuta ad avvalersi di criteri connotati da un minimo di oggettività e di attinenza alla natura, all'oggetto e alle caratteristiche dell'appalto.

La Corte dichiara infine l'illegittimità costituzionale dell'art. 23 della legge prov. Bolzano n. 3 del 2020, limitatamente alle parole "di cui agli articoli 13, 14" e "16, 17, 18, 19 e 22"; la disposizione viola i limiti statutari, in quanto è affetta dai medesimi vizi di illegittimità costituzionale accertati con riferimento ad articoli già in precedenza esaminati. La disposizione impugnata non fa che regolare l'arco temporale di vigenza degli artt. 13, 14, 16, 17, 18, 19 e 22 della legge prov. Bolzano n. 3 del 2020, tutti impugnati dallo Stato e tutti dichiarati costituzionalmente illegittimi. Pertanto, limitandosi a regolare temporalmente il loro contenuto precettivo, essa ne riflette parimenti i vizi di illegittimità costituzionale.

SENTENZA N. 23  
ANNO 2022

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1, 3, 4, 7 e 8, e degli artt. 3, 4 e 6 della legge della Provincia autonoma di Trento 23 marzo 2020, n. 2 (Misure urgenti di sostegno per le famiglie, i lavoratori e i settori economici connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 e altre disposizioni); degli artt. 13, comma 1, 14, 16, 17, 18, 19, 22 e 23 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 16 aprile 2020, n. 3 (Variazioni al bilancio di previsione della Provincia autonoma di Bolzano per gli esercizi 2020, 2021 e 2022 e altre disposizioni); dell'art. 52, commi 2, 4, lettera c), 6, 7 e 8, e dell'art. 57, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento 13 maggio 2020, n. 3 (Ulteriori misure di sostegno per le famiglie, i lavoratori e i settori economici connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 e conseguente variazione al bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2020 - 2022); dell'art. 29 della legge della Provincia autonoma di Trento 6 agosto 2020, n. 6 (Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2020 - 2022) e degli artt. 1, comma 4, e 2, comma 3, della legge della Provincia autonoma di Trento 30 novembre 2020, n. 13, recante «Modificazioni della legge provinciale 23 marzo 2020, n. 2, e della legge provinciale 13 maggio 2020, n. 3, in materia di contratti pubblici, e modificazioni della legge provinciale 30 dicembre 2014, n. 14, in materia di imposta immobiliare semplice (IMIS)», promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi notificati il 22-27 maggio 2020, il 12-18 giugno 2020, il 13-17 luglio 2020, il 5-8 ottobre 2020 e il 27 gennaio-1° febbraio 2021, rispettivamente depositati in cancelleria il 28 maggio 2020, il 19 giugno 2020, il 17 luglio 2020, il 13 ottobre 2020 e il 2 febbraio 2021, iscritti ai numeri 50, 54, 59 e 92 del registro ricorsi 2020 e al n. 6 del registro ricorsi 2021, e pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica numeri 25, 31, 36 e 47, prima serie speciale, dell'anno 2020, e n. 8, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visti gli atti di costituzione della Provincia autonoma di Trento e della Provincia autonoma di Bolzano;

udita nell'udienza pubblica del 9 novembre 2021 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta;

uditi gli avvocati dello Stato Alessandro Maddalo e Francesco Sclafani per il Presidente del Consiglio dei ministri, l'avvocata Sabrina Azzolini per la Provincia autonoma di Trento e l'avvocata Renate Von Guggenberg per la Provincia autonoma di Bolzano, entrambe in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021;

deliberato nelle camere di consiglio dell'11 e del 25 novembre 2021.

*Ritenuto in fatto*

*(omissis)*

*Considerato in diritto*

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, con il ricorso iscritto al n. 50 del registro ricorsi 2020, questioni di legittimità costituzionale di varie disposizioni, di seguito indicate, della legge della Provincia autonoma di

Trento 23 marzo 2020, n. 2 (Misure urgenti di sostegno per le famiglie, i lavoratori e i settori economici connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 e altre disposizioni).

Sono stati, in particolare, impugnati: i commi 1, 3, 4, 7 e 8 dell'art. 2 per violazione dell'art. 117, commi primo e secondo, lettera e), della Costituzione, in relazione agli artt. 63, 95, comma 6, e 97, commi 2, 2-bis, 2-ter e 3, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici); l'art. 3 per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in relazione all'art. 36 del d.lgs. n. 50 del 2016 (d'ora in avanti, cod. contratti pubblici); l'art. 4 per violazione dell'art. 117, commi primo e secondo, lettere e) ed l), in relazione all'art. 80 cod. contratti pubblici; e, infine, l'art. 6 per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in relazione agli artt. 36 e 95 cod. contratti pubblici.

2.– Con successivi ricorsi, iscritti ai numeri 59 e 92 del registro ricorsi del 2020 e al n. 6 del registro ricorsi del 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso – tra le altre – questioni di legittimità costituzionale di ulteriori disposizioni delle seguenti leggi modificative della citata legge prov. Trento n. 2 del 2020: la legge della Provincia autonoma di Trento 13 maggio 2020, n. 3 (Ulteriori misure di sostegno per le famiglie, i lavoratori e i settori economici connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 e conseguente variazione al bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2020 - 2022); la legge della Provincia autonoma di Trento 6 agosto 2020, n. 6 (Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2020 - 2022); la legge della Provincia autonoma di Trento 30 novembre 2020, n. 13, recante «Modificazioni della legge provinciale 23 marzo 2020, n. 2, e della legge provinciale 13 maggio 2020, n. 3, in materia di contratti pubblici, e modificazioni della legge provinciale 30 dicembre 2014, n. 14, in materia di imposta immobiliare semplice (IMIS)».

In particolare, con il ricorso n. 59 del 2020, l'Avvocatura generale ha impugnato, tra gli altri, i commi 2, 3, 4, lettera c), e 8 dell'art. 52 della legge prov. Trento n. 3 del 2020 – che hanno rispettivamente modificato i commi 1, 2, 3, lettera a), e 8 dell'art. 2 della legge prov. Trento n. 2 del 2020 – e i commi 6 e 7 del medesimo art. 52 – che hanno aggiunto i commi 5-bis e 6-bis al medesimo art. 2 –, per violazione degli artt. 4 e 8 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), in relazione dell'art. 117, commi primo e secondo, lettera e), Cost., agli artt. 32, 67, paragrafo 2, e 69 della direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE; agli artt. 50, 82, paragrafo 2, e 84 della direttiva 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE; agli artt. 3, 49, 56, 101, 102 e 106 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130; nonché agli artt. 63, 95, comma 6, 97, commi 2, 2-bis e 2-ter, e 157 cod. contratti pubblici.

Il ricorrente ha impugnato, altresì, l'art. 57, comma 1, della legge prov. Trento n. 3 del 2020, che ha introdotto nella legge prov. Trento n. 2 del 2020 l'art. 7-bis, per contrasto con gli artt. 4 e 8 dello statuto reg. Trentino-Alto Adige e con l'art. 117, secondo comma, lettere e) ed l), Cost.

Le ulteriori questioni promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, relative ad altre disposizioni della medesima legge prov. Trento n. 3 del 2020, sono state decise con la sentenza n. 262 del 2021.

Di seguito, con il ricorso n. 92 del 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato – tra gli altri – l'art. 29 della legge prov. Trento n. 6 del 2020, che ha modificato l'art. 3 della legge prov. Trento n. 2 del 2020, per violazione dei limiti statutari, in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Infine, con il ricorso n. 6 del 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale delle seguenti disposizioni: art. 1, comma 4, della legge prov. Trento n. 13 del 2020, che ha modificato

l'art. 2, comma 3, della legge prov. Trento n. 2 del 2020, per violazione degli artt. 4, 8 e 9 dello statuto reg. Trentino-Alto Adige, in relazione all'art. 117, commi primo e secondo, lettera e), Cost., all'art. 67 della direttiva 2014/24/UE e all'art. 95, comma 6, cod. contratti pubblici; l'art. 2, comma 3, della legge prov. Trento n. 13 del 2020, che ha modificato l'art. 3, comma 3, della legge prov. Trento n. 2 del 2020, per violazione degli artt. 4, 8 e 9 dello statuto reg. Trentino-Alto Adige, in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. e all'art. 95, comma 6, cod. contratti pubblici.

3.– La Provincia autonoma di Trento si è costituita in tutti i giudizi e ha sollevato plurime eccezioni di inammissibilità.

3.1.– Con riferimento al ricorso n. 50 del 2020, ha eccepito la mancata indicazione del parametro statutario violato, a dispetto della competenza legislativa primaria spettante alla Provincia «in materia di lavori pubblici di interesse provinciale e in materia di ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto, ai sensi dell'art. 8, comma 1, numeri 1) e 17) dello statuto speciale di autonomia per il Trentino-Alto Adige, nonché ai sensi di quanto disposto dal decreto legislativo 7 settembre 2017, n. 162 (recante le norme di attuazione statutaria in materia di contratti pubblici)».

3.2.– La difesa provinciale ha, inoltre, eccepito l'inammissibilità delle questioni sollevate in riferimento ai parametri di cui all'art. 117, secondo comma, lettere e) ed l), Cost., che individuano materie di competenza legislativa primaria dello Stato, posto che l'art. 117 Cost., in ragione di quanto disposto dall'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), si applicherebbe alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome solo nella parte in cui attribuisce forme di autonomia più ampie di quelle già riconosciute dagli statuti.

La citata eccezione viene sollevata non solo in relazione al ricorso n. 50 del 2020, ma anche ai successivi ricorsi n. 59 e n. 92 del 2020 e n. 6 del 2021, che pure invocano il parametro statutario. Proprio in virtù del richiamo allo statuto speciale, il riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere e) ed l), Cost., sarebbe ingiustificato e contraddittorio, tanto più che «l'affermazione della violazione dei limiti della competenza statutaria è fatta derivare direttamente dal contrasto con il codice dei contratti pubblici» (la difesa provinciale cita il punto 1.2.1. del ricorso n. 6 del 2021).

3.3.– In tutti i giudizi la Provincia autonoma di Trento lamenta, inoltre, che l'Avvocatura generale non avrebbe comprovato, per le singole disposizioni del codice dei contratti pubblici richiamate quali parametri interposti, la natura di norme fondamentali di riforma economico-sociale, mentre tale carattere sarebbe stata evocato in modo generico e cumulativo.

3.4.– Infine, secondo la Provincia resistente, la difesa erariale non avrebbe indicato, per le varie censure mosse, in quali termini si sarebbe determinato un livello di tutela della concorrenza inferiore rispetto a quello garantito dalla legislazione statale.

4.– Tutte le eccezioni di inammissibilità sopra illustrate non sono fondate.

4.1.– Quanto alla prima eccezione, con cui si lamenta la mancata indicazione nel ricorso n. 50 del 2020 del parametro statutario violato, si deve rilevare che – secondo la giurisprudenza di questa Corte – nel caso in cui venga impugnata, in via principale, la legge di una Regione a statuto speciale o di una Provincia autonoma, la mancata indicazione delle competenze statutarie non inficia di per sé l'ammissibilità della questione, qualora «siano evocate disposizioni statali espressione di competenze trasversali e configurabili, quindi, quali norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica, che costituiscono un limite alla potestà legislativa primaria delle Regioni speciali (tra le tante, sentenze n. 16 del 2020, n. 166 e n. 153 del 2019, n. 201 del 2018 e n. 103 del 2017)» (sentenza n. 255 del 2020).

Nel caso di specie, le disposizioni del codice dei contratti pubblici che attengono alla concorrenza e all'ordinamento civile – materie di chiaro tenore trasversale (per la concorrenza, ex multis, sentenze n. 134 e n. 104 del 2021, e n. 56 del 2020; per l'ordinamento civile, ex multis, sentenza n. 287 del 2016) – sono ascritte, per costante giurisprudenza costituzionale, all'area delle norme fondamentali di riforma economico-sociale (ex multis, sentenze n. 166 del 2019, n. 263 del 2016, n. 36 del 2013, n. 74 del 2012, n. 328, n. 184 e n. 114 del 2011, n. 221 e n. 45 del 2010), che limitano anche la competenza primaria delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome.

4.2.– Parimenti, non può accogliersi l'eccezione di inammissibilità sollevata in tutti i giudizi in relazione ai parametri dell'art. 117, secondo comma, lettere e) ed l), Cost.

Vero è che, ai sensi dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, l'art. 117 Cost. non è applicabile alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome se non «per le parti in cui preved[e] forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite», e questo «sino all'adeguamento» degli statuti speciali al nuovo art. 117 Cost.

Con l'art. 10, infatti, la legge cost. n. 3 del 2001, in attesa di una revisione degli statuti speciali, ha perseguito «l'obiettivo di evitare che il rafforzamento del sistema delle autonomie delle Regioni ordinarie, attuato dalla riforma del Titolo V, potesse determinare un divario rispetto a quelle Regioni che godono di forme e condizioni particolari di autonomia» (sentenza n. 370 del 2006).

Tuttavia, l'art. 117, secondo comma, lettere e) ed l), Cost. non viene evocato, nei ricorsi in esame, per negare la competenza primaria della Provincia autonoma di Trento, riconosciuta dallo statuto reg. Trentino-Alto Adige all'art. 8, comma 1, numeri 1) e 17), bensì per orientare, quale paradigma ermeneutico, l'individuazione dei limiti che tale competenza è tenuta a rispettare. Nell'indicare materie trasversali, che incarnano istanze di disciplina uniforme a livello nazionale, l'art. 117, secondo comma, lettere e) ed l), Cost. contribuisce a selezionare, nell'ambito del codice dei contratti pubblici, corpo normativo dal contenuto riformatore di un rilevante settore della vita economico-sociale (sentenze n. 166 del 2019 e n. 263 del 2016), le norme fondamentali che si impongono quali limiti alla citata competenza legislativa primaria della Provincia autonoma.

In altri termini, se il codice dei contratti pubblici presenta, nel suo complesso, i tratti di una riforma economico-sociale, attuativa anche di «obblighi internazionali nascenti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea» (sentenza n. 114 del 2011), la disciplina della concorrenza e quella dell'ordinamento civile segnalano, al suo interno, istanze fondamentali di uniformità che limitano la competenza primaria di Regioni a statuto speciale e di Province autonome.

Questa Corte ha, pertanto, individuato, quali norme fondamentali di riforma economico-sociale nell'ambito del codice dei contratti pubblici, quelle «che attengono, da un lato, alla scelta del contraente (alle procedure di affidamento) e, dall'altro [lato], al perfezionamento del vincolo negoziale e alla correlata sua esecuzione» (sentenza n. 45 del 2010, il cui percorso argomentativo è stato anche di recente ribadito da questa Corte: ex multis, sentenze n. 166 del 2019, n. 263 del 2016, n. 36 del 2013, n. 74 del 2012, n. 328, n. 184 e n. 114 del 2011 e n. 221 del 2010).

Il quadro sopra delineato non può ritenersi, d'altro canto, in alcun modo inciso dall'adozione del decreto legislativo 7 settembre 2017, n. 162 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol in materia di contratti pubblici), secondo cui, all'art. 1, comma 1, «le province autonome di Trento e di Bolzano disciplinano con legge provinciale, nel rispetto della normativa dell'Unione europea e delle norme legislative fondamentali di riforma economico-sociale, ivi comprese quelle che stabiliscono i livelli minimi di regolazione richiesti dal diritto dell'Unione europea in materia di appalti e concessioni, le procedure di aggiudicazione e i contratti pubblici, compresa la fase della loro esecuzione, relativi a lavori, servizi e forniture ai sensi dell'articolo 8, comma 1, numeri 1) e 17) del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, attenendosi al predetto principio di cui all'articolo 32, comma 1, lettera c), della legge 24 dicembre 2012, n. 234».

Il citato decreto legislativo preserva, infatti, il riferimento al rispetto della normativa dell'Unione europea e delle norme legislative fondamentali di riforma economico-sociale.

Tale duplice richiamo deve essere, dunque, interpretato in linea di continuità con la giurisprudenza di questa Corte, secondo la quale «le disposizioni del codice dei contratti pubblici [...] regolanti le procedure di gara sono riconducibili alla materia della tutela della concorrenza, e [...] le Regioni, anche ad autonomia speciale, non possono dettare una disciplina da esse difforme (tra le tante, sentenze n. 263 del 2016, n. 36 del 2013, n. 328 del 2011, n. 411 e n. 322 del 2008)» (sentenza n. 39 del 2020; negli stessi termini, le sentenze già richiamate in questo stesso paragrafo).

La concorrenza, che in generale rinviene nell'uniformità di disciplina «un valore in sé perché differenti normative regionali sono suscettibili di creare dislivelli di regolazione, produttivi di barriere

territoriali» (sentenza n. 283 del 2009), a fortiori, non tollera regole differenziate a livello locale nelle procedure che danno accesso alla stipula dei contratti pubblici.

Si deve, inoltre, precisare che, se è vero che «la nozione di concorrenza di cui al secondo comma, lettera e), dell'art. 117 della Costituzione “non può che riflettere quella operante in ambito comunitario” (sentenza n. 401 del 2007)» (sentenza n. 45 del 2010), tuttavia, tale coincidenza a livello concettuale non implica – come invece assume la difesa provinciale – che le istanze di uniformità della disciplina, che si impongono anche alle autonomie speciali, debbano limitarsi al rispetto dei livelli minimi di regolazione richiesti dal diritto dell'Unione europea. Lo statuto reg. Trentino-Alto Adige nonché il d.lgs. n. 162 del 2017, attuativo del medesimo, evocano, infatti, non soltanto il rispetto degli obblighi imposti dall'Unione europea, ma anche l'osservanza delle norme di riforma economico-sociale, tra le quali devono ascriversi quelle dettate dal codice dei contratti pubblici per le procedure di aggiudicazione, comprese «le disposizioni relative ai contratti sotto soglia (sentenze n. 263 del 2016, n. 184 del 2011, n. 283 e n. 160 del 2009, n. 401 del 2007), [...] senza che rilevi che la procedura sia aperta o negoziata (sentenza n. 322 del 2008)» (sentenza n. 39 del 2020 e, in senso conforme, sentenza n. 98 del 2020).

Quanto al parametro dell'ordinamento civile, il riferimento, contenuto nel d.lgs. n. 162 del 2017, attuativo dello statuto reg. Trentino-Alto Adige, ai «contratti pubblici, compresa la fase della loro esecuzione, relativi a lavori, servizi e forniture», va di necessità coordinato con «l'esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità di trattamento, nell'intero territorio nazionale, della disciplina dei momenti di conclusione ed esecuzione dei contratti» (sentenza n. 43 del 2011). Con riferimento a tali fasi, questa Corte «ha avuto modo di rilevare come l'amministrazione si ponga in una posizione di tendenziale parità con la controparte ed agisca non nell'esercizio di poteri amministrativi, bensì nell'esercizio della propria autonomia negoziale (sentenza n. 401 del 2007)» (sentenza n. 45 del 2010). Resta, dunque, senza dubbio, confermato il limite imposto alla competenza primaria della Provincia autonoma di Trento, costituito dal rispetto delle norme di riforma economico-sociale, contemplate dal codice dei contratti pubblici in materia di conclusione e di esecuzione dei contratti.

4.3.– Le precedenti considerazioni, nel chiarire il senso del riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere e) ed l), Cost., dimostrano come siano proprio la concorrenza e l'ordinamento civile a illuminare la natura di parametro interposto delle norme del d.lgs. n. 50 del 2016 relative alle procedure di aggiudicazione nonché alla conclusione e all'esecuzione dei contratti pubblici. Tali disposizioni, pertanto, anche alla luce della consolidata giurisprudenza di questa Corte, «riempi[ono] di contenuto i limiti statuari alla potestà legislativa regionale in materia di lavori pubblici» (sentenza n. 166 del 2019, che richiama sul punto le sentenze n. 263 del 2016 e n. 187 del 2013).

Non è, pertanto, fondata neppure l'eccezione che contesta il carattere generico delle censure riferite alle disposizioni del codice dei contratti pubblici, poiché, al contrario, il paradigma della concorrenza e quello dell'ordinamento civile consentono di perimetrare le norme di riforma economico-sociale che limitano la competenza primaria della Provincia autonoma.

4.4.– Da ultimo, non è parimenti fondata l'eccezione secondo la quale il ricorrente non avrebbe dimostrato che le singole norme impugnate abbiano determinato un livello di tutela della concorrenza inferiore rispetto a quello garantito dalla legislazione statale.

In disparte la sua natura di eccezione attinente al merito e non al rito, si deve in ogni caso ritenere che la previsione di regimi differenziati per le procedure di aggiudicazione dei contratti pubblici generi, di per sé, effetti distorsivi della concorrenza. Garantire l'uniformità di tale disciplina è un obiettivo delle norme statali, che tutelano e promuovono la concorrenza.

Nella regolamentazione delle procedure di aggiudicazione non sussistono, pertanto, le condizioni che consentono a norme regionali o provinciali, riconducibili a competenze primarie, di produrre “effetti proconcorrenziali”. Le conseguenze di una diversificazione a livello territoriale, in questo ambito, sono tali da evidenziare un «contrasto con gli obiettivi posti dalle norme statali che tutelano e promuovono la concorrenza” ([...] sentenza n. 160 del 2009, che riprende, testualmente, le affermazioni della sentenza n. 431 del 2007)» (sentenza n. 45 del 2010).

5.– Infine, prima di passare all'esame del merito, occorre precisare che la Provincia autonoma di Trento ha eccepito, nelle sue memorie di costituzione, che le norme impugnate sono state oggetto di modifica e che il carattere satisfattivo di queste ultime dovrebbe determinare la cessazione della materia del contendere.

Tuttavia, anche a prescindere dalla valutazione sull'effettiva natura satisfattiva delle modifiche apportate, manca, a ben vedere, la prova dell'altro requisito necessario perché possa pronunciarsi la cessazione della materia del contendere, ovvero la dimostrazione che la norma non abbia trovato medio tempore applicazione (ex multis, sentenze n. 125 e n. 7 del 2021; n. 200, n. 70 e n. 25 del 2020).

Al contrario, il contenuto di tali norme, che disciplinano gare su tutto il territorio provinciale, consente di presumere la loro applicazione.

6.– Venendo ora al merito, le numerose questioni promosse verranno analizzate partendo dalle singole censure, mosse dal ricorso n. 50 del 2020 alla legge prov. Trento n. 2 del 2020, per poi valutare, rispetto a ciascuna disposizione impugnata, le modifiche apportate dalle successive leggi provinciali, oggetto, a loro volta, di ulteriori impugnazioni con i susseguenti ricorsi.

7.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, innanzitutto, questione di legittimità costituzionale dei commi 1, 3, 4, 7 e 8 dell'art. 2 della legge prov. Trento n. 2 del 2020, deducendo la violazione dell'art. 117, commi primo e secondo, lettera e), Cost.

8.– L'art. 2, comma 1, della legge prov. Trento n. 2 del 2020 stabilisce che «[i]n considerazione di quanto previsto dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 marzo 2020 (Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale) e dalle altre ordinanze statali e provinciali che hanno introdotto misure di limitazione degli spostamenti sul territorio nazionale per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica in atto, e per tutta la durata di queste limitazioni, le amministrazioni aggiudicatrici procedono all'affidamento di lavori pubblici di importo superiore alla soglia europea mediante la procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara prevista dall'articolo 33 della legge provinciale 10 settembre 1993, n. 26 (legge provinciale sui lavori pubblici 1993), e all'affidamento di servizi e forniture di importo superiore alla soglia europea mediante la procedura negoziata prevista dall'articolo 63 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici); con regolamento sono definiti i criteri e le modalità per l'applicazione di questo comma anche in deroga alla normativa vigente in materia di contratti pubblici».

8.1.– Secondo il ricorrente, l'art. 2, comma 1, violerebbe l'art. 117, commi primo e secondo, lettera e), Cost., ponendosi in contrasto con «il principio eurounitario della concorrenza» (vengono citate le sentenze di questa Corte n. 166 del 2019 e n. 160 del 2009) e con l'art. 63 cod. contratti pubblici. In particolare, la disposizione impugnata non rispetterebbe le condizioni dettate dall'art. 63, comma 2, lettera c), il quale consente all'amministrazione aggiudicatrice di ricorrere, «nella misura strettamente necessaria», alla procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara soltanto qualora, «per ragioni di estrema urgenza derivanti da eventi imprevedibili», non imputabili alla stessa amministrazione, «i termini per le procedure aperte o per le procedure ristrette o per le procedure competitive con negoziazione non possono essere rispettati».

8.2.– Nell'atto di costituzione in giudizio, la resistente ha eccepito la non fondatezza delle richiamate censure, perché «il legislatore provinciale non [sarebbe] tenuto a replicare in una propria norma la legge dello Stato» e «il carattere derogatorio e transeunte della disposizione si giustific[herebbe] in ragione della straordinarietà del contesto». Si tratterebbe, infatti, di una disposizione destinata a trovare applicazione in un arco ben delimitato di tempo, coincidente con i periodi in cui sono state in vigore misure di limitazione degli spostamenti, adottate, in virtù dello stato di emergenza dichiarato con delibera del Consiglio dei ministri in data 31 gennaio 2020, con i decreti del Presidente del consiglio dei ministri dell'8 marzo 2020, del 9 marzo 2020 e del 22 marzo 2020 – che avrebbero poi trovato conferma nel decreto legge 25 marzo 2020, n. 19 (Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19) – nonché con i decreti del Presidente del

Consiglio dei ministri del 1° aprile 2020 e del 10 aprile 2020. Alla luce di tale quadro normativo, l'art. 2 della legge provinciale impugnata avrebbe trovato applicazione «limitatamente al periodo tra il 10 marzo ed il 3 maggio».

Ciò premesso, la difesa provinciale ha ricondotto la disciplina di cui all'art. 2 della legge prov. Trento n. 2 del 2020 alla materia dei «lavori pubblici di interesse provinciale», attribuita alla competenza legislativa primaria della Provincia dall'art. 8, comma 1, numeri 1) e 17), dello statuto reg. Trentino-Alto Adige e dall'art. 1 del d.lgs. n. 162 del 2017.

Sul presupposto di tale competenza primaria, la resistente ha sostenuto la conformità della norma impugnata rispetto a quanto sancito dall'art. 32, comma 2, lettera c), della direttiva 2014/24/UE, che consente il ricorso alla procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando, «quando, per ragioni di estrema urgenza derivanti da eventi imprevedibili all'amministrazione aggiudicatrice, i termini» per le varie procedure non possono essere rispettati. L'art. 2, comma 1, della legge prov. Trento n. 2 del 2020 sarebbe, inoltre, «in linea con quanto stabilito dall'articolo 33 della legge provinciale n. 26 del 1993 e dall'articolo 54 del relativo Regolamento attuativo nonché dall'articolo 63 del d.lgs. n. 50/2016». Ciò emergerebbe dall'art. 1, comma 1, del decreto del Presidente della Provincia 27 aprile 2020 n. 4-17/Leg. (Regolamento concernente criteri e modalità applicativi della legge provinciale n. 2 del 23 marzo 2020 per l'affidamento di contratti pubblici in emergenza COVID-19), come modificato dal successivo decreto del Presidente della Provincia 11 giugno 2020 n. 6-19/Leg. La disposizione da ultimo citata, infatti, stabilirebbe che le amministrazioni aggiudicatrici possono selezionare, per l'affidamento di lavori sopra soglia mediante procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara, da dieci a venti operatori economici «nel rispetto dei principi di trasparenza, concorrenza, rotazione» e tenendo conto di altri elementi che comunque non pregiudicherebbero «il corretto esplicarsi delle dinamiche concorrenziali».

Da ultimo, la resistente ha evidenziato come la disposizione in questione investirebbe anche le materie – di competenza legislativa provinciale primaria – dell'ordinamento degli uffici provinciali e del personale addetto, nonché dell'artigianato, del commercio e dell'incremento della produzione industriale, di cui, rispettivamente, all'art. 8, numeri 1) e 9), e all'art. 9, numeri 3) e 8), dello statuto speciale.

8.3.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge prov. Trento n. 2 del 2020 è fondata per violazione dei limiti statutari, in relazione all'art. 63 cod. contratti pubblici, con assorbimento di ogni altro profilo.

8.3.1.– L'art. 2, comma 1, della legge prov. Trento n. 2 del 2020 introduce misure di semplificazione nelle procedure di aggiudicazione degli appalti di valore superiore alla soglia europea, temporalmente circoscritte, nella loro vigenza, alla durata delle limitazioni degli spostamenti sul territorio nazionale, per la prevenzione e per la gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19.

La norma prevede, in particolare, che i lavori pubblici di importo superiore alla soglia europea siano affidati «mediante la procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara prevista dall'articolo 33 della legge provinciale 10 settembre 1993, n. 26 (legge provinciale sui lavori pubblici 1993)» e che i servizi e le forniture di importo superiore alla soglia europea vengano affidati «mediante la procedura negoziata prevista dall'articolo 63 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici)». Infine, la disposizione precisa che, con regolamento da adottarsi, saranno definiti «i criteri e le modalità per l'applicazione [della citata previsione] anche in deroga alla normativa vigente in materia di contratti pubblici».

8.3.2.– L'art. 2, comma 1, è riconducibile all'ambito materiale delle procedure di aggiudicazione dei contratti pubblici, di sicura attinenza alla materia della tutela della concorrenza (sentenze n. 98 del 2020 e n. 28 del 2013).

In particolare, la disposizione provinciale impugnata applica agli appalti sia di lavori sia di servizi e forniture di importo superiore alla soglia europea la procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando, regolata, in termini generali, a livello statale, dall'art. 63 cod. contratti pubblici e, a livello provinciale, dall'art. 33 della legge prov. Trento n. 26 del 1993.

Si tratta di una «peculiare figura» (sentenza n. 168 del 2020) di aggiudicazione, fortemente limitativa della concorrenza, il ricorso alla quale richiede «rigorosi presupposti», che devono inserirsi «in un ambito di disciplina unitario finalizzato ad assicurare un sistema di tutele uniforme sull'intero territorio nazionale, che consenta la deroga ai normali metodi di gara soltanto in presenza delle condizioni puntualmente individuate dal legislatore statale» (sentenza n. 160 del 2009).

Non può, dunque, dubitarsi che sia inibito al legislatore provinciale derogare all'uniforme disciplina dettata in materia da norme di riforma economico-sociale, quali quelle dettate dal codice dei contratti pubblici, senza che possa in alcun modo rilevare la peculiare contingenza della crisi economica determinata dal COVID-19. La precarietà del contesto di emergenza non ha, infatti, ampliato le competenze provinciali, semmai, in una materia come quella dei contratti pubblici, ha acuito le esigenze di uniformità della disciplina e di certezza del diritto.

8.3.3.– Ebbene, la disposizione provinciale impugnata presenta un contenuto palesemente divergente rispetto a quanto stabilito a livello nazionale.

Il codice dei contratti pubblici autorizza il ricorso al metodo di gara in esame nelle specifiche circostanze, indicate dall'art. 63, commi 2, 3, 4 e 5. In particolare, la censura si focalizza sui presupposti previsti dal comma 2, lettera c), in base al quale «la procedura negoziata senza previa pubblicazione può essere utilizzata: [...] nella misura strettamente necessaria quando, per ragioni di estrema urgenza derivante da eventi imprevedibili dall'amministrazione aggiudicatrice, i termini per le procedure aperte o per le procedure ristrette o per le procedure competitive con negoziazione non possono essere rispettati».

8.3.3.1.– Or dunque, là dove la previsione statale delinea una facoltà per le amministrazioni aggiudicatrici di avvalersi di tale procedura meno competitiva, la norma provinciale in esame contempla, viceversa, un automatismo, in quanto stabilisce che «le amministrazioni aggiudicatrici procedono all'affidamento [...] mediante la procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara». La disposizione provinciale opera, dunque, una cristallizzazione ex ante della valutazione che, viceversa, il codice dei contratti pubblici rimette alla discrezionalità dell'amministrazione, chiamata a operare tale scelta «nella misura strettamente necessaria» e sulla base dell'accertamento in concreto delle ragioni «di estrema urgenza derivanti da eventi imprevedibili». Ne deriva, di riflesso, una generalizzazione e un sicuro ampliamento dell'ambito di applicazione della procedura meno concorrenziale.

8.3.3.2.– Inoltre, la difformità dalla normativa statale è accentuata dalla previsione secondo cui il regolamento provinciale, chiamato a predisporre modalità e criteri di applicazione della disposizione impugnata, è legittimato espressamente a derogare alla normativa vigente (compresa quella statale) in materia di contratti pubblici.

8.3.4.– Va dunque dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge prov. Trento n. 2 del 2020.

9.– La citata disposizione è stata, successivamente, oggetto di modifica ad opera dell'art. 52, comma 2, della legge prov. Trento n. 3 del 2020.

A seguito di tale intervento, la norma impugnata dispone che, «[p]er tutta la durata dello stato di emergenza sul territorio nazionale dichiarato in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili, e comunque fino al termine dell'ulteriore proroga della durata dello stato di emergenza, le amministrazioni aggiudicatrici procedono all'affidamento di lavori pubblici, all'affidamento di incarichi tecnico-professionali e all'affidamento di servizi e forniture di importo pari o superiore alla soglia europea mediante la procedura negoziata prevista dall'articolo 63 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici); negli affidamenti di lavori pubblici il responsabile del procedimento seleziona almeno dieci operatori economici, se sussistono in tale numero soggetti idonei. Con regolamento sono definiti i criteri e le modalità per l'applicazione di questo comma».

9.1.– Con il ricorso n. 59 del 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato anche tale disposizione per contrasto con i limiti statutari, in relazione all'art. 117, commi primo e secondo,

lettera e), Cost., all'art. 32 della direttiva 2014/24/UE, all'art. 50 della direttiva 2014/25/UE e agli artt. 63 e 157 cod. contratti pubblici.

L'Avvocatura generale dello Stato ha rilevato che, mentre le citate norme interposte consentirebbero alle amministrazioni aggiudicatrici di avvalersi della procedura negoziata senza pubblicazione del bando unicamente in presenza delle condizioni dalle stesse indicate, la disposizione provinciale permetterebbe un ricorso a tale procedura «generalizzato per gli affidamenti sopra-soglia di lavori, servizi e forniture, prescindendo [...] dalla sussistenza delle condizioni richieste dalle norme europee e da quella nazionale di recepimento e indipendentemente da esse».

Il contrasto con la normativa europea emergerebbe anche alla luce della Comunicazione 2020/C/108-1101 della Commissione europea adottata il 1° aprile 2020, in cui è stata ribadita l'eccezionalità della procedura negoziata senza bando, che deve essere oggetto di una relazione che ne giustifichi la scelta e a cui le amministrazioni possono ricorrere «solo se un'impresa è in grado di fornire i risultati richiesti nel rispetto dei vincoli tecnici e temporanei imposti dall'estrema urgenza».

Il ricorrente ha osservato, infine, che la disposizione provinciale, nella parte in cui si riferisce all'affidamento degli incarichi tecnico-professionali, si porrebbe in contrasto anche con l'art. 157, comma 2, cod. contratti pubblici, altra norma di riforma economico-sociale.

9.2.– Nell'atto di costituzione in giudizio, la Provincia autonoma di Trento ha eccepito, oltre alle già esaminate ragioni di inammissibilità, la non fondatezza del ricorso per gli stessi motivi già dedotti nella memoria avverso il ricorso n. 50 del 2020.

Ad ulteriore precisazione, ha rilevato, in generale, che anche il legislatore statale avrebbe adottato norme analoghe a quella provinciale, come si desumerebbe dall'art. 2, comma 3, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 (Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale), convertito, con modificazioni, nella legge 11 settembre 2020, n. 120, alla luce del quale la gravità della crisi economica costituirebbe «ragione di estrema urgenza, a fronte della quale “non possono essere rispettati” i termini di svolgimento delle procedure ordinarie» e sarebbe, pertanto, giustificato il ricorso alla procedura negoziata di cui all'art. 63 cod. contratti pubblici. Il citato art. 2, comma 3, stabilirebbe inoltre per i «lavori pubblici rispetto ai quali l'inefficacia delle procedure di appalto risulta assumere rilevanza di maggiore gravità [...] una facoltà indeterminata di operare in deroga a qualsiasi disposizione di legge diversa da quella penale, fatto salvo il codice antimafia, i vincoli inderogabili delle direttive 2014/24/UE e 2014/25/UE e i principi dettati dagli articoli 30, 34 e 42 del Codice dei contratti pubblici».

9.2.1.– Con specifico riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., la Provincia resistente ha eccepito, inoltre, che limitazioni alla libertà di circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali, nonché al diritto di stabilimento sarebbero ammesse anche dagli artt. 45, comma 3, e 52 TFUE.

9.2.2.– Per quanto, invece, concerne la dedotta violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., la resistente ha sostenuto che le norme dettate a tutela della concorrenza si imporrebbero al legislatore provinciale soltanto nella misura in cui siano riconducibili al rispetto degli obblighi internazionali (si cita la sentenza n. 45 del 2010). In tal senso deporrebbe – sempre secondo la difesa provinciale – anche l'art. 1 del d.lgs. n. 162 del 2017, dal quale si evincerebbe che la potestà legislativa provinciale in materia di «procedure di aggiudicazione e [di] contratti pubblici, compresa la fase della loro esecuzione, relativi a lavori, servizi e forniture» non incontrerebbe «il limite della riserva allo Stato della materia “tutela della concorrenza”».

In ogni caso, la resistente ha contestato la possibilità di confrontare l'art. 63 cod. contratti pubblici e la disposizione provinciale impugnata, poiché il primo disciplinerebbe il regime ordinario, mentre la seconda atterrebbe a un contesto emergenziale.

9.3.– Anche la questione promossa nei confronti dell'art. 52, comma 2, della legge prov. Trento n. 3 del 2020, per violazione dei limiti statutari in relazione agli artt. 63 e 157, comma 1, cod. contratti pubblici, è fondata, con assorbimento di ogni altro profilo.

9.3.1.– In via preliminare, occorre ribadire – come già sopra evidenziato al punto 4.2. – che anche le norme di riforma economico-sociale, di cui al codice dei contratti pubblici, desumibili dalle esigenze poste dalla concorrenza, si impongono quali limiti alla competenza primaria delle Regioni

a statuto speciale e delle Province autonome. Il presunto carattere vincolante dei soli obblighi prescritti dal diritto dell'Unione europea non può essere, infatti, dedotto né dalla sentenza n. 45 del 2010, né dallo stesso d.lgs. n. 162 del 2017. La prima si limita a rilevare l'identità concettuale della nozione di concorrenza, di cui dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., rispetto a quella accolta dal diritto dell'Unione europea. Il decreto legislativo, dal suo canto, richiama espressamente il necessario rispetto «delle norme legislative fondamentali di riforma economico-sociale, ivi comprese», ma non certo in via esclusiva, «quelle che stabiliscono i livelli minimi di regolazione richiesti dal diritto dell'Unione europea in materia di appalti e concessioni».

Sempre in termini generali, deve poi riaffermarsi che la crisi economica determinata dalla emergenza pandemica non può in alcun modo mutare il giudizio relativo ai limiti imposti alla competenza provinciale.

9.3.2.– Tanto premesso, occorre rilevare che l'art. 52, comma 2, della legge prov. Trento n. 3 del 2020 ha ampliato sia l'efficacia temporale della norma, estesa a tutta la durata dello stato di emergenza, sia l'ambito oggettivo della sua applicazione, riferito anche agli affidamenti di incarichi tecnico-professionali di importo pari o superiore alla soglia europea, nonché agli affidamenti di servizi e forniture di importo pari alla citata soglia. Ciò determina un inasprimento del contrasto con l'art. 63 cod. contratti pubblici, cui si aggiunge la violazione dell'art. 157, comma 1, cod. contratti pubblici, che regola a livello statale l'affidamento di incarichi tecnico-professionali, con conseguente violazione dei limiti statuari rappresentati dalle norme di riforma economico-sociale cui sono ascrivibili le citate norme codicistiche.

In particolare, l'art. 157, comma 1, cod. contratti pubblici prevede che tali incarichi siano «affidati secondo le modalità di cui alla Parte II, Titolo I, II, III e IV del presente codice», e dunque al più alle stesse condizioni di cui all'art. 63 cod. contratti pubblici; inoltre «l'affidamento diretto della direzione dei lavori e coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione al progettista è consentito soltanto per particolari e motivate ragioni e ove espressamente previsto dal bando di gara della progettazione». Viceversa, la norma impugnata prevede in via generalizzata la procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando.

9.3.3.– Quanto all'affidamento di lavori pubblici, non vale a sanare il conflitto con la citata disposizione statale la modifica, contenuta nella norma impugnata, secondo la quale il responsabile unico del procedimento (RUP) deve comunque individuare almeno dieci operatori economici, «se sussistono in tale numero soggetti idonei».

La disposizione provinciale, infatti, presenta un contenuto pur sempre difforme rispetto alla norma interposta di cui all'art. 63 cod. contratti pubblici. Resta, in particolare, l'automatismo con cui viene contemplata la procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando, il che inibisce all'amministrazione aggiudicatrice di verificare in concreto la sussistenza dei presupposti, di cui al comma 2, lettera c) dell'art. 63 cod. contratti pubblici, e di decidere se avvalersi di tale procedura.

9.3.4.– Parimenti non risolve il contrasto con l'art. 63 cod. contratti pubblici l'eliminazione dell'inciso secondo cui il regolamento provinciale di attuazione poteva dettare una disciplina «anche in deroga alla normativa vigente in materia di contratti pubblici». La disposizione impugnata continua, infatti, a contemplare un regolamento che detta «i criteri e le modalità» di una procedura divergente rispetto a quella disegnata dalle norme statali di riforma economico-sociale e, dunque, riflette l'illegittimità costituzionale della prima parte dell'art. 2, comma 1, come modificato dalla legge prov. Trento n. 3 del 2020.

9.4.– Da ultimo, non rileva quanto obietta la Provincia autonoma in merito alla circostanza che anche il legislatore statale avrebbe introdotto, con l'art. 2 del d.l. n. 76 del 2020, rilevanti deroghe alle norme fondamentali di riforma economico-sociale sull'aggiudicazione dei contratti sopra soglia.

Premesso che spetta solo allo Stato modificare (o derogare a) norme fondamentali di riforma economico-sociale, deve osservarsi quanto segue.

Da un lato, la modifica legislativa di tale parametro statale non può sanare retroattivamente il contrasto con una disposizione provinciale, né far venire meno l'interesse alla questione di legittimità costituzionale, se vi è stato un lasso di tempo in cui la norma impugnata ha trovato applicazione in

contrasto con principi statali vigenti in quel periodo. «[L']illegittimità costituzionale non può essere sanata per il periodo precedente a[ll'] intervent[o]» della nuova disciplina statale (sentenza n. 262 del 2021).

Da un altro lato, non può comunque tacersi che la disposizione provinciale continua a mostrare profili di frizione anche rispetto all'art. 2, comma 3, del d.l. n. 76 del 2020. La norma statale stabilisce, infatti, che, «per l'affidamento delle attività di esecuzione di lavori, servizi e forniture, nonché dei servizi di ingegneria e architettura, inclusa l'attività di progettazione, di opere di importo pari o superiore alle soglie di cui all'articolo 35 del decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50, la procedura negoziata di cui all'articolo 63 del decreto legislativo n. 50 del 2016, per i settori ordinari, e di cui all'articolo 125, per i settori speciali, può» – e non deve, come invece impone la disposizione provinciale impugnata – «essere utilizzata, previa pubblicazione dell'avviso di indizione della gara o di altro atto equivalente, nel rispetto di un criterio di rotazione, nella misura strettamente necessaria quando, per ragioni di estrema urgenza derivanti dagli effetti negativi della crisi causata dalla pandemia da COVID-19 o dal periodo di sospensione delle attività determinato dalle misure di contenimento adottate per fronteggiare la crisi, i termini, anche abbreviati, previsti dalle procedure ordinarie non possono essere rispettati».

9.5.– Va, dunque, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 52, comma 2, della legge prov. Trento n. 3 del 2020.

10.– Con il ricorso n. 50 del 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato anche l'art. 2, comma 3, della legge prov. Trento n. 2 del 2020, in riferimento all'art. 117, commi primo e secondo, lettera e), Cost., in relazione all'art. 95, comma 6, cod. contratti pubblici.

La disposizione provinciale prevede che: «[f]ermo restando quanto previsto dall'articolo 16, comma 4, della legge provinciale 9 marzo 2016, n. 2 (legge provinciale di recepimento delle direttive europee in materia di contratti pubblici 2016), i lavori, nonché i servizi e le forniture, per quanto compatibili, sono aggiudicati con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa e l'offerta tecnica è valutata sulla base dei seguenti elementi da tradurre in criteri di natura quantitativa o tabellare: a) l'impegno da parte del concorrente di affidare in subappalto l'esecuzione di parte della prestazione a microimprese, piccole e medie imprese locali, specificando per ogni subcontratto le prestazioni affidate e i nominativi dei singoli subappaltatori; resta fermo il divieto di frazionare fra più operatori economici il subappalto di una medesima lavorazione o prestazione omogenea, come individuata nel progetto messo in gara, anche tramite lo strumento delle WBS-work breakdown structure; b) l'impegno da parte del concorrente ad acquisire le forniture necessarie per l'esecuzione della prestazione da microimprese, piccole e medie imprese locali, specificando i nominativi dei singoli fornitori; c) per le prestazioni affidate in subappalto, l'impegno del concorrente a praticare il minor ribasso rispetto all'elenco prezzi posto a base di gara, al fine di assicurare la qualità nell'esecuzione del contratto».

10.1.– Il ricorrente ha impugnato tale comma nella parte in cui stabilisce che, nell'aggiudicazione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, l'offerta tecnica debba essere valutata sulla base dei citati elementi «da tradurre in criteri di natura quantitativa o tabellare», poiché detti elementi non collimerebbero con i requisiti di oggettività attinenti agli «aspetti qualitativi, ambientali o sociali», richiesti dall'art. 95, comma 6, cod. contratti pubblici.

In riferimento poi a quanto previsto dalla lettera a) del citato comma 3, viene evocata la sentenza di questa Corte n. 440 del 2006, con la quale si è sottolineato il divieto di discriminare le imprese sulla base di un elemento di localizzazione territoriale.

10.2.– Con l'atto di costituzione in giudizio, la Provincia autonoma di Trento ha eccepito, oltre alle cause di inammissibilità già esaminate, la non fondatezza della questione.

La disposizione provinciale affiderebbe all'amministrazione la traduzione «in criteri di natura quantitativa o tabellare» degli elementi di valutazione da essa indicati e rimetterebbe ad un successivo regolamento di attuazione «il compito di declinare le modalità di questa conversione». I criteri quantitativi fissati dal comma 3 sarebbero in ogni caso «elementi di valutazione dell'offerta che non richiedono un giudizio di apprezzamento discrezionale di una qualità, bensì il mero accertamento di

una quantità» e, pur perseguendo «un obiettivo sociale, ossia il sostegno alle micro, piccole e medie imprese», assicurerebbero «l'oggettività della valutazione».

Si tratterebbe, peraltro, di una previsione coerente con quanto stabilito sia dall'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 162 del 2017, che consente al legislatore provinciale di agevolare la partecipazione agli appalti pubblici delle piccole e medie imprese, sia dall'art. 95, comma 13, cod. contratti pubblici, che permette alle amministrazioni aggiudicatrici di indicare, nei bandi, negli avvisi o negli inviti, criteri premiali da applicare alla valutazione dell'offerta anche per agevolare la partecipazione delle micro, piccole e medie imprese.

10.3.– La questione di legittimità costituzionale, focalizzata sugli elementi di valutazione dell'offerta tecnica, da tradurre in criteri di natura quantitativa o tabellare, di cui all'art. 2, comma 3, lettere a), b) e c), della legge prov. Trento n. 2 del 2020, è fondata per superamento dei limiti statuari, in relazione all'art. 95, comma 6, cod. contratti pubblici. Sono assorbite le ulteriori censure.

La disposizione provinciale presenta, in particolare, un contenuto difforme rispetto a quanto stabilito dalla citata norma statale di riforma economico-sociale. Secondo l'art. 95, comma 6, cod. contratti pubblici, i criteri di aggiudicazione dell'offerta, da stabilirsi nei documenti di gara, devono essere «pertinenti alla natura, all'oggetto e alle caratteristiche del contratto». Inoltre, l'offerta economicamente più vantaggiosa deve essere valutata sulla base di criteri oggettivi, «quali gli aspetti qualitativi, ambientali o sociali, connessi all'oggetto dell'appalto».

L'art. 95, comma 6, descrive, dunque, una stretta connessione tra l'oggettività dei criteri di aggiudicazione e la loro pertinenza all'oggetto, alla natura e alle caratteristiche del contratto. Del resto, gli stessi aspetti qualitativi, ambientali e sociali devono essere connessi all'oggetto del contratto.

10.3.1.– Ciò premesso, la fondatezza della questione discende da molteplici considerazioni.

In primo luogo, l'art. 2, comma 3, dispone testualmente, che «l'offerta tecnica è valutata sulla base dei seguenti elementi da tradurre in criteri di natura quantitativa o tabellare» e, dunque, non prevede, come la norma statale, la loro necessaria riproduzione nei documenti di gara, né lascia alla stazione appaltante la possibilità di non valutarli, in quanto non attinenti all'oggetto e perciò inidonei a dimostrare la qualità dell'offerta.

Per converso, la norma codicistica di riforma economico-sociale stabilisce che sia sempre il committente a dover individuare i criteri e a dover calibrare la loro rilevanza nei documenti di gara, in ragione della pertinenza rispetto alla specifica natura e all'oggetto dell'appalto.

In secondo luogo, per gli elementi indicati dalla norma provinciale viene obbligatoriamente prescritta la conversione in criteri quantitativi o tabellari. Viceversa, ai sensi dell'art. 95 cod. contratti pubblici, la scelta se tradurre un elemento in dati quantitativi o tabellari o piuttosto lasciare alla discrezionalità tecnica il suo apprezzamento spetta ancora una volta all'amministrazione aggiudicatrice, che deve essere orientata dalla congruenza con la natura e con l'oggetto dell'appalto.

10.3.2.– Sotto un altro profilo, risulta poi contraddittorio, rispetto al giudizio sulla qualità dell'offerta, richiesto dall'art. 95, comma 6, cod. contratti pubblici, che orienta la valutazione «del miglior rapporto qualità/prezzo», il riferimento, di cui alle lettere a) e b) dell'impugnato comma 3, alle micro, piccole o medie imprese subappaltatrici o fornitrici locali, che introduce un elemento discriminatorio su base territoriale, ontologicamente incompatibile con un giudizio di tipo qualitativo.

Non a caso, lo stesso art. 95, comma 13, cod. contratti pubblici, che viene invocato dalla difesa provinciale in quanto consente la previsione, nei bandi, negli avvisi o negli inviti, di criteri premiali volti ad agevolare la partecipazione di micro, piccole e medie imprese, specifica che essi non devono violare i principi di parità di trattamento e di non discriminazione.

10.3.3.– Più in generale, come pure sottolinea l'Avvocatura, il vago riferimento all'«impegno» – di cui alle lettere a), b) e c) del comma 3 – non orienta in maniera adeguata la discrezionalità dell'amministrazione chiamata, dalla norma statale, ad indicare criteri oggettivi e pertinenti all'oggetto dell'appalto.

Va, dunque, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, della legge prov. Trento n. 2 del 2020, nella parte in cui prevede che «l'offerta tecnica è valutata sulla base dei seguenti

elementi da tradurre in criteri di natura quantitativa o tabellare: a) l'impegno da parte del concorrente di affidare in subappalto l'esecuzione di parte della prestazione a microimprese, piccole e medie imprese locali, specificando per ogni subcontratto le prestazioni affidate e i nominativi dei singoli subappaltatori; resta fermo il divieto di frazionare fra più operatori economici il subappalto di una medesima lavorazione o prestazione omogenea, come individuata nel progetto messo in gara, anche tramite lo strumento delle WBS-work breakdown structure; b) l'impegno da parte del concorrente ad acquisire le forniture necessarie per l'esecuzione della prestazione da microimprese, piccole e medie imprese locali, specificando i nominativi dei singoli fornitori; c) per le prestazioni affidate in subappalto, l'impegno del concorrente a praticare il minor ribasso rispetto all'elenco prezzi posto a base di gara, al fine di assicurare la qualità nell'esecuzione del contratto».

11.– L'art. 2, comma 3, lettera a), della legge prov. Trento n. 2 del 2020 è stato successivamente modificato dall'art. 52, comma 4, lettera c), della legge prov. Trento n. 3 del 2020. Al contempo, il comma 6 dell'art. 52 della legge prov. Trento n. 3 del 2020 ha aggiunto il comma 5-bis all'art. 2 della legge prov. Trento n. 2 del 2020, che ha reso facoltativo l'utilizzo dei criteri di valutazione dell'offerta, di cui al comma 3 del medesimo art. 2, per l'affidamento di servizi e forniture, restando, invece, il citato comma 3, riferito ai soli appalti di lavori, secondo quanto disposto dall'art. 52, comma 4, lettera a).

I commi 4, lettera c), e 6 dell'art. 52 sono stati impugnati con il ricorso n. 59 del 2020.

11.1.– La nuova formulazione dell'art. 2, comma 3, lettera a), della legge prov. Trento n. 2 del 2020, come modificato dal citato art. 52, comma 4, lettera c), indica ora quale criterio di valutazione dell'offerta quello del «rapporto tra l'impegno da parte del concorrente di affidare in subappalto l'esecuzione di parte della prestazione a microimprese, piccole e medie imprese locali, specificando per ogni subcontratto le prestazioni affidate, i nominativi dei singoli subappaltatori e la qualità organizzativa delle risorse impiegate da tutte le imprese esecutrici nell'esecuzione del contratto, tenuto conto di quanto previsto dall'articolo 17, comma 5, lettere l) ed n), della legge provinciale 9 marzo 2016, n. 2 (legge provinciale di recepimento delle direttive europee in materia di contratti pubblici 2016); resta fermo il divieto di frazionare fra più operatori economici il subappalto di una medesima lavorazione o prestazione omogenea, come individuata nel progetto messo in gara, anche tramite lo strumento delle work breakdown structures (WBS)».

11.1.1.– Secondo il ricorrente, anche la nuova formulazione della norma impugnata violerebbe i limiti statuari, illuminati dall'art. 117, commi primo e secondo, lettera e), Cost.

In primo luogo, la disposizione provinciale contrasterebbe con quanto statuito dall'art. 67, paragrafo 2, della direttiva 2014/24/UE e dall'art. 82, paragrafo 2, della direttiva 2014/25/UE, che richiederebbero l'individuazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa sulla base di «criteri obiettivi che garantiscano il rispetto dei principi di trasparenza, di non discriminazione e di parità di trattamento per garantire un raffronto oggettivo del valore relativo alle offerte» (vengono citati, in proposito, i considerando 90 e 95 delle menzionate direttive).

Diversamente da quanto previsto dalla normativa europea, il legislatore provinciale non avrebbe introdotto «un criterio obiettivo, sub specie di aspetto qualitativo, ambientale o sociale, connesso all'oggetto dell'appalto, ma [...] un elemento da tradurre in criterio di natura quantitativa o tabellare». Inoltre, l'impegno da parte del concorrente di affidare in subappalto l'esecuzione di parte della prestazione, prevista dalla norma impugnata, sarebbe «concretamente non idoneo a evidenziare le caratteristiche migliorative delle offerte presentate e a differenziare le stesse in ragione della rispondenza alle esigenze della stazione appaltante».

Con riferimento alla normativa statale, il ricorrente evidenzia, poi, il contrasto della disposizione provinciale con l'art. 95 cod. contratti pubblici. Gli «impegni» individuati dalla norma impugnata non sarebbero «sussumibil[i] in alcuna delle categorie esemplificate» dal comma 6 del citato art. 95, che pure individua una serie di aspetti qualitativi, ambientali o sociali sulla cui base l'offerta economicamente più vantaggiosa può essere individuata.

La disposizione provinciale, pur con le modifiche introdotte, parimenti impuginate, violerebbe, pertanto, tale norma di riforma economico-sociale, secondo quanto si desumerebbe dalla

giurisprudenza costituzionale che ascrive la disciplina delle procedure di selezione dei concorrenti e dei criteri di aggiudicazione degli appalti pubblici alla materia della tutela della concorrenza (vengono citate le sentenze n. 299 e n. 52 del 2012, n. 339 e n. 184 del 2011).

11.1.2.– In senso opposto, la resistente ha precisato che, rispetto alla formulazione originaria, le modifiche apportate dal comma 4, lettera c), dell'art. 52 della legge prov. Trento n. 3 del 2020 determinerebbero, in primo luogo, una contrazione del raggio applicativo della norma, riferibile ai soli appalti di lavori pubblici e non più agli appalti di servizi e forniture, oggetto di autonoma disciplina nell'art. 2, comma 5-bis, della legge prov. Trento n. 2 del 2020.

In secondo luogo, ha sottolineato che quello censurato rappresenterebbe «un criterio prioritario, ma non necessariamente esclusivo, nelle procedure di scelta del contraente relative all'affidamento di appalti pubblici di lavori».

La Provincia resistente ha individuato, quindi, la ratio della norma nell'attuazione del principio dettato dall'art. 1 del d.lgs. n. 162 del 2017: essa sarebbe, infatti, volta «ad agevolare il coinvolgimento di micro, piccole e medie imprese locali», incentivando «il subappalto in favore di dette realtà imprenditoriali ritenute l'asse portante di un sistema economico sano». Diversamente da quanto sostenuto dall'Avvocatura generale, la disposizione in esame si porrebbe inoltre nel solco delle previsioni dettate dall'art. 67 della direttiva 2014/24/UE e dall'art. 82 della direttiva 2014/25/UE. Il criterio censurato sarebbe, infatti, inerente all'oggetto dell'appalto e ne sarebbe garantita l'oggettività e la trasparenza della valutazione, così come richiederebbero le direttive europee. Infatti, secondo quanto stabilito dall'art. 2, comma 3, della legge prov. Trento n. 2 del 2020, come modificato dalla legge prov. Trento n. 3 del 2020, le amministrazioni aggiudicatrici devono comunque «tradurre in criteri di natura quantitativa o tabellare» gli elementi di valutazione elencati dalla norma in esame, «in modo da garantire l'oggettività e la trasparenza della valutazione», secondo le modalità indicate dal regolamento attuativo.

Inoltre, sarebbe apodittica e non fondata la censura rivolta all'asserita impossibilità per le amministrazioni di «ponderare l'impegno del concorrente ad affidare in subappalto l'esecuzione a favore delle micro, piccole e medie imprese locali»: la «pesatura del criterio» non sarebbe preclusa dalla natura della prestazione dedotta, poiché l'adozione di criteri di natura quantitativa o tabellare sarebbe ben applicabile anche alle prestazioni di fare e di dare cose future, come nel caso dell'impegno a subappaltare alle citate imprese.

Neppure sarebbe fondata la censura relativa alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., poiché al legislatore provinciale – ai sensi dell'art. 1 del d.lgs. n. 162 del 2017 – si imporrebbe soltanto il rispetto degli obblighi imposti dall'Unione europea. In ogni caso, il criterio censurato non creerebbe alcun «ostacolo all'accesso alla selezione» e potrebbe «essere realizzato dai potenziali concorrenti, senza alcun pregiudizio per la tutela della concorrenza».

11.1.3.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 52, comma 4, lettera c), della legge prov. Trento n. 3 del 2020 è fondata, in riferimento alla violazione dei limiti statutari, in relazione all'art. 95, comma 6, cod. contratti pubblici, con conseguente assorbimento di ogni altro profilo.

La disposizione impugnata modifica l'art. 2, comma 3, della legge prov. Trento n. 2 del 2020, introducendo un criterio composito, che pondera la preferenza per chi si impegna a subappaltare a determinate imprese con la qualità organizzativa delle risorse impiegate.

Nonostante l'emendamento, restano immutati i profili discriminatori e di indeterminatezza dell'art. 2, comma 3, della legge prov. Trento n. 2 del 2020, già presenti e censurati rispetto alla sua originaria formulazione.

Pur se il nuovo testo della disposizione fa emergere un profilo qualitativo, relativo all'organizzazione, permane infatti la preferenza per le imprese locali e il suo confliggere in senso assiologico con la qualità dell'offerta.

Inoltre, alla indeterminatezza correlata al generico riferimento agli impegni continuano ad aggiungersi: l'imposizione in astratto dei criteri di valutazione dell'offerta individuati dalla disposizione impugnata, la mancata indicazione della loro necessaria previsione nei documenti di gara, nonché il vincolo a tradurli in criteri quantitativi o tabellari.

La disposizione provinciale impedisce, di fatto, alla stazione appaltante di scegliere i criteri maggiormente in grado di valorizzare gli elementi delle singole offerte utili e vantaggiosi per la realizzazione dell'opera.

11.1.4.– Va, dunque, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 52, comma 4, lettera c), della legge prov. Trento n. 3 del 2020.

11.2.– Quanto alla questione promossa con riferimento all'art. 52, comma 6, della legge prov. Trento n. 3 del 2020, essa viene riferita all'inserimento di un nuovo comma 5-bis nell'art. 2 della legge prov. Trento n. 2 del 2020, che autorizza le amministrazioni aggiudicatrici a utilizzare, per l'affidamento di servizi e forniture, tutti gli elementi di valutazione di cui al comma 3 dell'art. 2 della legge prov. Trento n. 2 del 2020.

11.2.1.– L'Avvocatura ha evidenziato come il rinvio a quest'ultima disposizione comporti che le censure sopra illustrate si riverberino sull'art. 2, comma 5-bis, introdotto dall'art. 52, comma 6, della legge prov. Trento n. 3 del 2020.

Anche per questa norma – che, a differenza dell'art. 2, comma 3, della legge prov. Trento n. 2 del 2020, si riferisce all'affidamento di servizi e forniture, e non all'appalto di lavori – il ricorrente ha affermato la inidoneità degli «impegni del concorrente ad affidare in subappalto l'esecuzione di parte della prestazione» a evidenziare le caratteristiche migliorative delle offerte presentate e a differenziare le stesse in ragione delle esigenze della stazione appaltante.

Di conseguenza, anche in questo caso, vi sarebbe un contrasto con i limiti statutari, in relazione agli obblighi internazionali, di cui all'art. 67 della direttiva 2014/24/UE e all'art. 82 della direttiva 2014/25/UE, nonché alla norma di riforma economico-sociale, di cui all'art. 95, comma 6, cod. contratti pubblici.

11.2.2.– Per converso, la Provincia resistente ha sostenuto la non fondatezza delle censure promosse, per le medesime ragioni già fatte valere con riferimento all'art. 52, comma 4, lettera c), della legge prov. Trento n. 3 del 2020.

11.2.3.– Le questioni sono fondate.

Anche l'art. 52, comma 6, della legge prov. Trento n. 3 del 2020 è costituzionalmente illegittimo per violazione dei limiti statutari, in relazione alla norma di riforma economico-sociale di cui all'art. 95, comma 6, cod. contratti pubblici, con conseguente assorbimento di ogni altro profilo.

Nonostante l'art. 2, comma 5-bis, preveda che le stazioni appaltanti abbiano la facoltà di scegliere, per la valutazione dell'offerta, l'uso degli elementi di cui al comma 3, la norma continua ad imporre che essi si traducano in criteri quantitativi o tabellari, così limitando “a valle” l'autonomia dell'amministrazione.

Vi sono, inoltre, anche per tale norma, ulteriori ragioni a sostegno della fondatezza della questione. In particolare, la preferenza per chi subappalta o si rifornisce da micro, piccole o medie imprese locali – prevista nei criteri di aggiudicazione sub lettere a) e b) dell'art. 2, comma 3, della legge prov. Trento n. 2 del 2020 – non supera il vaglio di legittimità costituzionale, poiché conferisce rilevanza a elementi in sé discriminatori, avulsi in quanto tali da ogni possibile giudizio qualitativo sull'offerta. Manca, del resto, l'attinenza all'oggetto anche nel criterio sub lettera c), che – se scelto dalla stazione appaltante – determina un indiretto incentivo all'utilizzo del subappalto, per il quale valgono le medesime considerazioni sopra svolte.

Infine, permangono la perdurante genericità del riferimento all'“impegno”, nonché la mancata, doverosa precisazione che i criteri devono essere indicati nei documenti di gara.

11.2.4.– Va dunque dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 52, comma 6, della legge prov. Trento n. 2 del 2020.

12.– Con l'art. 1, comma 4, della legge prov. Trento n. 13 del 2020, è stato, di seguito, nuovamente modificato l'art. 2, comma 3, della legge prov. Trento n. 2 del 2020.

Anche la nuova formulazione della norma è stata impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso n. 6 del 2021.

In particolare, la modifica dell'art. 2, comma 3, estende la facoltà di scelta degli elementi indicati dalla medesima disposizione anche agli appalti di lavori. L'art. 1, comma 4, della legge prov. Trento

n. 13 del 2020 dispone, infatti, che «[n]el comma 3 dell'articolo 2 della legge provinciale n. 2 del 2020 le parole: "I lavori sono aggiudicati con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa e l'offerta tecnica è valutata sulla base dei seguenti elementi" sono sostituite dalle seguenti: "Nei lavori l'offerta tecnica può essere valutata anche sulla base di uno o più dei seguenti elementi"».

12.1.– Con il ricorso n. 6 del 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri ha ritenuto che la disposizione impugnata violasse i parametri statuari, in relazione all'art. 117, commi primo e secondo, lettera e), Cost., all'art. 67 della direttiva 24/2014/UE e all'art. 95, comma 6, cod. contratti pubblici.

A dire dell'Avvocatura generale, le modifiche apportate dall'art. 1, comma 4, della legge prov. di Trento n. 13 del 2020 non consentirebbero di ritenere superate le censure formulate nei precedenti ricorsi, poiché l'art. 2, comma 3, della legge prov. Trento n. 2 del 2020 continuerebbe a discostarsi dalle norme statali e dell'Unione europea, che impongono criteri di valutazione dell'offerta oggettivi e connessi all'oggetto dell'appalto.

Più in particolare, il ricorrente sottolinea che «gli elementi di valutazione individuati, quali gli "impegni" elencati nelle lettere a), b) e c), non soddisfano detti requisiti di oggettività attinenti agli aspetti qualitativi, ambientali o sociali», sicché la Provincia avrebbe ecceduto rispetto alle competenze statuarie e si sarebbe posta in contrasto con l'art. 117, commi primo e secondo, lettera e) Cost., in materia di tutela della concorrenza, predisponendo una disciplina difforme da quella prevista dall'art. 67 della direttiva 24/2014/UE e dall'art. 95, comma 6, cod. contratti pubblici.

La difesa erariale si sofferma poi in particolare sugli impegni sub a) (ovvero «l'impegno da parte del concorrente di affidare in subappalto l'esecuzione di parte della prestazione a microimprese, piccole e medie imprese locali»), che ritiene contrastante con il divieto per il legislatore regionale e provinciale di frapporre barriere di carattere protezionistico alla prestazione.

12.2.– La Provincia autonoma di Trento si è costituita in giudizio e ha eccepito la non fondatezza della questione.

Innanzitutto, ha sostenuto che il legislatore provinciale sarebbe tenuto solo al rispetto degli obblighi internazionali derivanti dalle direttive europee. In ogni caso, ha sottolineato che il criterio indicato dall'art. 2, comma 3, lettera a), della legge prov. Trento n. 2 del 2020 non discriminerebbe le offerte in base all'elemento soggettivo della sede di stabilimento dell'offerente, «bensì premi[erebbe] le offerte dei concorrenti tenuto conto delle modalità di esecuzione dell'appalto» e, in particolare, del coinvolgimento delle micro, piccole e medie imprese locali. Tale criterio non precluderebbe la partecipazione alla gara di operatori economici non locali, ma consentirebbe l'attribuzione di un punteggio premiale a coloro che coinvolgessero, «nella fase esecutiva del contratto (in una fase sottratta all'applicazione della par condicio tra i concorrenti), micro, piccole e medie imprese locali». Pertanto, il citato elemento di valutazione non riguarderebbe la struttura organizzativa dell'offerente e non avrebbe perciò carattere soggettivo. Inoltre, a parere della Provincia, la disposizione pondererebbe gli obiettivi sociali con la qualità organizzativa delle risorse impiegate da tutte le imprese esecutrici e sarebbe pertanto dimostrata la connessione del criterio con l'oggetto dell'appalto. La legittimità dello scopo sociale si ricaverebbe, peraltro, dall'art. 95, comma 13, cod. contratti pubblici, che prevede la possibilità per le amministrazioni aggiudicatrici di indicare i criteri premiali che intendono applicare alla valutazione dell'offerta, anche al fine di agevolare la partecipazione di micro, piccole e medie imprese.

Lo stesso viene sostenuto dalla difesa provinciale a proposito del criterio sub lettera b) dell'indicato art. 2, comma 3, relativo all'acquisizione di forniture per l'esecuzione dell'appalto, nonché con riguardo al criterio sub lettera c), che premierebbe i concorrenti che praticano il minor ribasso rispetto all'elenco prezzi posto a base di gara, evitando – al contempo – il fenomeno dei ribassi eccessivi nei contratti di subappalto. Tali considerazioni varrebbero ancor di più – ad avviso della resistente – se si considera che i citati criteri devono essere tradotti in valori di natura quantitativa o tabellare, esito che non sarebbe precluso dalla natura della prestazione dedotta.

12.3.– Anche l'art. 1, comma 4, della legge prov. Trento n. 13 del 2020 è costituzionalmente illegittimo, per contrasto con i limiti statutari, in relazione all'art. 95, comma 6, cod. contratti pubblici, con assorbimento di ogni altro profilo.

Valgono, innanzitutto, le motivazioni già illustrate per disattendere la duplice eccezione secondo cui la Provincia autonoma sarebbe vincolata al mero rispetto degli obblighi imposti dall'Unione europea, dettati in materia di concorrenza, e sarebbe in ogni caso legittimata a derogare alle norme di riforma economico-sociale, in ragione della crisi determinata dall'emergenza pandemica.

Devono, inoltre, ribadirsi i medesimi argomenti che radicano la fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 52, comma 6, della legge prov. Trento n. 3 del 2020, già in precedenza sviluppati.

In particolare, benché le stazioni appaltanti abbiano la facoltà di scegliere l'utilizzo degli elementi di valutazione dell'offerta indicati nella disposizione impugnata, la norma continua a imporre che tali elementi si traducano in criteri quantitativi o tabellari, limitando “a valle” l'autonomia dell'amministrazione.

Inoltre, quanto ai profili sub lettere a) e b) dell'art. 2, comma 3, della legge prov. Trento n. 2 del 2020, la preferenza per chi subappalta o si rifornisce da micro, piccole o medie imprese locali evidenzia un palese carattere discriminatorio, che in quanto tale non può attenere alla qualità dell'offerta.

Infine, tanto il contenuto degli elementi indicati sub lettere a), b) e c), quanto il generico riferimento all'«impegno» a rispettarli appaiono inadeguati ad essere considerati parametri oggettivi e attinenti alla natura, all'oggetto e alle caratteristiche del contratto.

Pertanto, non si prevede la loro necessaria indicazione nei documenti di gara.

12.4.– Va, dunque, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, della legge prov. Trento n. 13 del 2020.

13.– Con il ricorso n. 50 del 2020 è stato impugnato anche l'art. 2, comma 4, della legge prov. Trento n. 2 del 2020.

Di seguito, l'art. 52, comma 9, della legge prov. Trento n. 3 del 2020 ha abrogato tale disposizione, ma, contestualmente, l'art. 52, comma 7, della legge prov. Trento n. 3 del 2020 ha trasfuso l'esatto suo contenuto nell'art. 2, comma 6-bis, della legge prov. Trento n. 2 del 2020.

Con il ricorso n. 59 del 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato anche l'art. 52, comma 7, della legge prov. Trento n. 3 del 2020.

Le questioni di legittimità promosse con riguardo alle due disposizioni possono essere trattate congiuntamente, in quanto le citate norme presentano la medesima formulazione. In particolare, prevedono che: «[l]a componente del prezzo viene valutata con ricorso a formule matematiche basate sulla riduzione del differenziale di punteggio all'aumentare dei ribassi, individuate nel regolamento di attuazione della legge provinciale di recepimento delle direttive europee in materia di contratti pubblici 2016».

13.1.– A parere dell'Avvocatura generale dello Stato, le due disposizioni contrasterebbero rispettivamente – secondo il ricorso n. 50 del 2020 – con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in relazione all'art. 95, comma 6, cod. contratti pubblici, e – secondo il ricorso n. 59 del 2020 – con gli artt. 4 e 8 dello statuto reg. Trentino-Alto Adige, in relazione all'art. 117, commi primo e secondo, lettera e), Cost., all'art. 67 della direttiva 24/2014/UE e all'art. 95, comma 6, cod. contratti pubblici.

In particolare, il ricorso n. 59 del 2020 ha evidenziato che la disposizione impugnata introdurrebbe un «criterio di valutazione che prescinde del tutto dalla considerazione delle specificità del contratto», determinando così «una disomogeneità di comportamenti all'interno del territorio nazionale».

13.2.– La Provincia autonoma di Trento, costituitasi in ambo i giudizi, ha eccepito la non fondatezza delle questioni, sostenendo che l'art. 2, comma 4, divenuto poi art. 2, comma 6-bis, della legge prov. Trento n. 2 del 2020 contempli l'obbligo per le amministrazioni aggiudicatrici di utilizzare «la cosiddetta “formula bilineare”», anziché «il criterio dell'interpolazione lineare». Tale previsione sarebbe coerente con quanto disposto dall'art. 67 della direttiva 2014/24/UE, nonché dagli artt. 30 e 95, comma 6, cod. contratti pubblici e dalle linee guida dell'Autorità nazionale

anticorruzione (ANAC) aggiornate al 2 maggio 2018. La disposizione in esame sarebbe vòlta, infatti, ad evitare che «un eccessivo ribasso dell'offerta determini l'insostenibilità dell[a stessa] nella contingente situazione economica di grave crisi, con evidenti gravi ricadute sull'occupazione»: essa, dunque, realizzerebbe «un ragionevole bilanciamento dei contrapposti interessi, nel contesto determinato dalla situazione di emergenza epidemiologica».

13.3.– Anche le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 4, della legge prov. Trento n. 2 del 2020 e 52, comma 7, della legge prov. Trento n. 3 del 2020, sono fondate per contrasto con i limiti statuari, in relazione all'art. 95, comma 6, cod. contratti pubblici. È assorbita ogni altra censura.

Le due disposizioni richiamate prevedono un identico e predefinito meccanismo di valutazione per la componente del “prezzo” relativa al criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa. La formula matematica, evocata dalla norma, viene specificata mediante un rinvio al decreto del Presidente della Provincia di Trento 21 ottobre 2016, n. 16-50/Leg (Regolamento di attuazione dell'art. 17, comma 2, della legge provinciale 9 marzo 2016, n. 2 recante norme in materia di applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa all'affidamento di servizi ad alta intensità di manodopera), che individua una formula di tipo «non lineare»:  $V_i = (R_i/R_{max})^\alpha$ , con  $\alpha$  di valore compreso tra 0,3 e 0,1 a seconda del peso attribuito all'elemento prezzo. In particolare, il valore di  $\alpha$  è: 0,3, qualora il peso dell'elemento prezzo sia inferiore o pari a 20/100; 0,2 qualora il peso dell'elemento prezzo sia superiore a 20/100 e inferiore o pari a 30/100; 0,1, qualora il peso dell'elemento prezzo sia superiore a 30/100.

In tal modo, all'aumentare del ribasso, il vantaggio nella valutazione dell'offerta cresce a un ritmo sempre più limitato.

Ebbene, se, per un verso, il pregio «di formule di questo tipo bilineare è quello di scoraggiare offerte con ribassi eccessivi (poiché ricevono un punteggio incrementale ridotto) e di limitare l'inconveniente, evidenziato per il metodo dell'interpolazione lineare, di valorizzare eccessivamente differenze contenute in termini di prezzo» (linee guida ANAC, n. 2, di attuazione del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, recanti “Offerta economicamente più vantaggiosa”), per un altro verso, il loro difetto è di limitare la concorrenza basata proprio sul prezzo.

13.3.1.– Alla luce della polivalenza dei possibili effetti della citata formula, come di altre che si potrebbero adottare, deve rilevarsi che è in sé l'automatica imposizione, tramite la disposizione provinciale, di un criterio predefinito di valutazione della componente del prezzo dell'offerta economicamente più vantaggiosa, a violare la norma di riforma economico-sociale di cui all'art. 95, comma 6, cod. contratti pubblici.

La disposizione impugnata impedisce, infatti, alla stazione appaltante, che ritenga di dover dare maggior peso alla componente del prezzo, alla luce dell'oggetto e della natura del contratto, di poter scegliere una formula diversa (come quella di cosiddetta interpolazione lineare). Allo stesso modo inibisce il ricorso (seppure adeguatamente motivato) a formule “indipendenti”, in base alle quali il punteggio attribuito al concorrente non sia condizionato da quello assegnato agli altri, che hanno il merito di consentire all'offerente di calcolare, ex ante, il proprio punteggio e di valutare meglio il punto di equilibrio che rende per l'impresa conveniente una determinata offerta.

In definitiva, imporre un criterio di valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa o di una delle sue componenti finisce per tradire l'autonomia di scelta dell'amministrazione aggiudicatrice, che invece – in base al dettato dell'art. 95, comma 6, cod. contratti pubblici – deve correlare l'individuazione, oltre che dei criteri, anche degli elementi di valutazione degli stessi, alla natura, all'oggetto e al contenuto dell'appalto.

Non a caso, proprio alla luce di tale esigenza, la normativa statale non prevede più il rinvio al regolamento per l'identificazione delle formule di valutazione delle offerte (rinvio in precedenza stabilito dall'art. 83, comma 5, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante «Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE»), bensì riserva tale scelta alla stazione appaltante, con il solo limite – indicato nel comma 8 dell'art. 95 cod. contratti pubblici – di individuare preventivamente «nei documenti di gara,

nel bando o nel documento descrittivi [...] i criteri di valutazione e la ponderazione relativa attribuita a ciascuno di essi».

13.3.2.– Va dunque dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 4, della legge prov. Trento n. 2 del 2020, nonché dell'art. 52, comma 7, della legge prov. Trento n. 3 del 2020.

14.– Con il ricorso n. 50 del 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 2, comma 7, della legge prov. Trento n. 2 del 2020, in riferimento all'art. 117, commi primo e secondo, lettera e), Cost., in relazione all'art. 95, comma 6, cod. contratti pubblici.

La disposizione provinciale prevede che «[n]el rispetto dei principi di proporzionalità e tempestività, le amministrazioni aggiudicatrici possono ricorrere motivatamente a criteri di valutazione di natura discrezionale e solo se necessario in ragione della natura, oggetto e caratteristiche del contratto».

14.1.– L'Avvocatura generale ha ravvisato un contrasto fra la norma impugnata, che introdurrebbe «la regola dei criteri di valutazione discrezionale», e l'art. 95, comma 6, cod. contratti pubblici, secondo il quale «i criteri di valutazione dell'offerta devono essere sempre oggettivi» e «non possono essere rimessi alla discrezionalità dell'amministrazione aggiudicatrice».

Anche questa disposizione determinerebbe, pertanto, «una disomogeneità di comportamenti all'interno del territorio nazionale».

14.2.– Nell'atto di costituzione in giudizio, la Provincia di Trento ha eccepito la non fondatezza del motivo di ricorso incentrato sulla asserita illegittima attribuzione di discrezionalità all'amministrazione aggiudicatrice nell'individuazione dei criteri di valutazione dell'offerta. L'art. 67, comma 4, della direttiva 2014/24/UE, e l'art. 95, comma 1, cod. contratti pubblici, pur dettando il «principio del contenimento della discrezionalità nella valutazione delle offerte», non precluderebbero, invero, alle amministrazioni aggiudicatrici di adottare criteri discrezionali, sussistendone la necessità.

In ogni caso, i criteri di valutazione discrezionali, di cui al comma impugnato, indicherebbero «“i criteri qualitativi” soggetti alla valutazione da parte della commissione tecnica, in contrapposizione ai criteri qualitativi soggetti a mero accertamento». Inoltre, il comma 7 dell'art. 2 sarebbe «improntat[o] a garantire l'effettività della concorrenza e la trasparenza dei processi decisionali», senza derogare al principio per cui gli elementi di valutazione dell'offerta devono essere connessi all'oggetto dell'appalto.

14.3.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 7, della legge prov. Trento n. 2 del 2020 è fondata per contrasto con i limiti statutari, in relazione alla norma di riforma economico-sociale di cui all'art. 95, comma 6, cod. contratti pubblici.

14.3.1.– Va premesso che l'Avvocatura generale offre un'interpretazione della disposizione provinciale impugnata, strettamente letterale e poco persuasiva, in base alla quale sarebbe stato conferito all'amministrazione un potere discrezionale, non limitato da alcun canone di oggettività o di correlazione con la natura o con l'oggetto del contratto, ma ancorato solo ad un generico rispetto dei principi di proporzionalità e di tempestività.

Senonché, anche aderendo alla più convincente interpretazione che attribuisce alla discrezionalità evocata dalla norma in esame il carattere della discrezionalità tecnica (da ultimo, Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 12 ottobre 2021, n. 6841; Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 4 novembre 2020, n. 6818), l'illegittimità costituzionale persiste per violazione dei limiti statutari, in relazione all'art. 95, comma 6, cod. contratti pubblici, che l'Avvocatura generale correttamente individua come norma di riforma economico-sociale.

14.3.2.– L'art. 95, comma 6, cod. contratti pubblici, al fine di assicurare la correttezza e la trasparenza dell'aggiudicazione, stabilisce, infatti, che la stazione appaltante fissi dei criteri di valutazione «oggettivi, quali gli aspetti qualitativi, ambientali o sociali, connessi all'oggetto dell'appalto», con il solo limite che essi siano «pertinenti alla natura, all'oggetto e alle caratteristiche del contratto».

A ciò si aggiunga che, in attuazione del principio generale di cui all'art. 95, comma 6, cod. contratti pubblici, il successivo comma 10-bis del medesimo articolo, introdotto dall'art. 60, comma 1, lettera

f), del decreto correttivo al codice, di cui al decreto legislativo 17 aprile 2017, n. 56 (Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50), proprio «al fine di assicurare l'effettiva individuazione del miglior rapporto qualità/prezzo», prevede che «la stazione appaltante [...] valorizz[i] gli elementi qualitativi dell'offerta e individu[i] criteri tali da garantire un confronto concorrenziale effettivo sui profili tecnici», quelli, cioè, che generalmente possono essere apprezzati mediante l'esercizio di una discrezionalità tecnica.

Di conseguenza, la disposizione provinciale, limitando viceversa l'utilizzo dei criteri di valutazione di natura discrezionale ai soli casi in cui sia «necessario», e non anche a quelli in cui sia semplicemente «pertinente», in ragione della natura, dell'oggetto e delle caratteristiche del contratto, si pone in contrasto con la normativa statale in materia di contratti pubblici. Essa, infatti, comprime la possibilità per le stazioni appaltanti di valutare le offerte secondo i criteri e i metodi ritenuti più idonei, «valorizza[ndo] gli elementi qualitativi».

14.3.3.– Va, dunque, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 7, della legge prov. Trento n. 2 del 2020.

15.– Con il ricorso n. 50 del 2020, anche l'art. 2, comma 8, della legge prov. Trento n. 2 del 2020 è stato oggetto di impugnazione da parte del Presidente del Consiglio dei ministri.

La norma prevede che «[c]on regolamento di attuazione possono essere stabiliti criteri per la valutazione delle offerte anomale conformi a quanto previsto dall'articolo 40 della legge provinciale sui lavori pubblici 1993 anche nel caso di ricorso all'utilizzo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa». A sua volta, il citato art. 40, comma 1, della legge Provincia autonoma di Trento 10 settembre 1993, n. 26 (Norme in materia di lavori pubblici di interesse provinciale e per la trasparenza negli appalti) dispone che «[l]'amministrazione aggiudicatrice procede alla valutazione delle offerte anomale ed alla loro esclusione dalla procedura concorsuale secondo le modalità ed i criteri automatici fissati nel regolamento di attuazione definiti anche sulla base di elementi specifici di costo diversi dal ribasso formulato dagli operatori economici».

15.1.– A parere dell'Avvocatura generale, tale disposizione si porrebbe in contrasto con l'art. 97, commi 2, 2-bis, 2-ter e 3, cod. contratti pubblici, in virtù dell'art. 117, commi primo e secondo, lettera e), Cost.

15.2.– Nell'atto di costituzione in giudizio, la Provincia autonoma di Trento ha affermato che la disposizione in esame non conterrebbe in realtà un rinvio al regolamento di attuazione, «bensì solo un rinvio all'art. 40» della legge prov. Trento n. 26 del 1993. Di conseguenza, al regolamento di attuazione sarebbe rimessa la disciplina delle modalità e dei criteri automatici di calcolo della soglia di anomalia per le sole «procedure selettive nelle quali il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa è applicato secondo elementi quantitativi o tabellari di valutazione». Tali elementi consentirebbero «di predeterminare a priori le caratteristiche apprezzate dall'Amministrazione aggiudicatrice ed il relativo peso, eliminando il margine discrezionale della valutazione».

Inoltre, la disposizione impugnata non violerebbe «il principio del contraddittorio sul motivo di esclusione tra il concorrente la cui offerta è sospetta di anomalia e la stazione appaltante». Tale principio, secondo quanto stabilito dall'indicato art. 67 (recte: 69) della direttiva 2014/24/UE, sarebbe recessivo «in caso di assenza di margini di valutazione discrezionale delle offerte tecniche». Non rilevarebbe, in senso contrario, la pronuncia della Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza 27 novembre 2001, nelle cause riunite C-285/99 e C-286/99, Coopsette Soc. coop. Arl, che era stata adottata nella vigenza della precedente direttiva 93/37/CEE del Consiglio, del 14 giugno 1993, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, «il cui rigore quanto al necessario rispetto del principio del contraddittorio era evidentemente ancorato alla necessità di evitare, nella fase iniziale dell'applicazione delle direttive medesime, che l'esclusione automatica delle offerte anomale consentisse di discriminare i concorrenti in base alla nazionalità».

15.3.– Le questioni sono fondate.

L'art. 2, comma 8, è costituzionalmente illegittimo, per violazione dei parametri statuari, in relazione alle norme di riforma economico-sociale, di cui all'art. 97, commi 2, 2-bis, 2-ter e 3, cod.

contratti pubblici (nello stesso senso, sentenze n. 16 del 2021, n. 263 del 2016, n. 52 del 2012, n. 184 e n. 114 del 2011), rilevanti quali limiti allo statuto speciale. È assorbita ogni altra censura.

15.3.1.– Occorre premettere che, nell'ambito delle procedure di affidamento dei contratti pubblici, la funzione del giudizio di anomalia dell'offerta è quella di garantire un equilibrio tra la convenienza per la pubblica amministrazione ad affidare l'appalto al prezzo più basso e l'esigenza di evitare un ribasso che si attesti al di là del ragionevole limite dettato dalle regole di mercato, con possibile pregiudizio della stessa corretta esecuzione del contratto.

I commi 2, 2-bis e 2-ter dell'art. 97 cod. contratti pubblici, richiamati quali norme di riforma economico-sociale, stabiliscono le modalità di valutazione della congruità delle offerte, quando il criterio di aggiudicazione è quello del prezzo più basso. Il comma 3 svolge la medesima funzione con riguardo alle ipotesi in cui il criterio di valutazione è quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Tutti i commi richiamati individuano, dunque, criteri specifici di valutazione della congruità delle offerte che, ai sensi del comma 1 dello stesso art. 97 cod. contratti pubblici, determinano la soglia di anomalia, superata la quale sorge l'onere, per gli operatori economici, di fornire spiegazioni sul prezzo o sui costi proposti. La stazione appaltante esclude l'offerta solo qualora la prova esibita non giustifichi sufficientemente il basso livello di prezzi o di costi proposti (comma 5 dell'art. 97 cod. contratti pubblici).

La soglia di anomalia, per come definita dal codice dei contratti pubblici, non determina, pertanto, l'esclusione automatica delle offerte, salvo i casi tassativamente individuati dal successivo comma 8, relativi ad aggiudicazioni secondo il criterio del prezzo più basso, per importi inferiori alle soglie di cui all'art. 35, che non presentino carattere transfrontaliero, purché le offerte ammesse non siano meno di dieci e sempre che l'esclusione automatica sia prevista nel bando.

Negli altri casi, il superamento della soglia determina l'introduzione di un sub-procedimento di verifica delle ragioni che eventualmente depongano per la congruità, serietà, sostenibilità e realizzabilità dell'offerta.

15.3.2.– Diversamente da quanto delineato dalla disciplina statale, la disposizione impugnata prevede che un regolamento detti i criteri di individuazione delle offerte anomale, conformemente a quanto stabilito dall'art. 40 della legge prov. Trento n. 26 del 1993, che – come precisato supra al punto numero 15 – contempla la possibilità per l'amministrazione aggiudicatrice di procedere «alla valutazione delle offerte anomale ed alla loro esclusione dalla procedura concorsuale secondo le modalità ed i criteri automatici fissati nel regolamento di attuazione».

La norma provinciale consente, dunque, all'amministrazione di operare esclusioni automatiche anche nell'ipotesi di ricorso al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa e/o per contratti di valore superiore alla soglia europea, vale a dire per fattispecie ben diverse da quelle individuate nell'art. 97 cod. contratti pubblici.

In particolare, nel rinviare al regolamento, impone l'esclusione automatica delle offerte anomale e in tal modo viola un principio del codice dei contratti pubblici che «fissa direttamente un articolato procedimento in contraddittorio con le imprese che hanno presentato offerte anormalmente basse [...] affidandone la conseguente ponderazione alle stazioni appaltanti» (sentenza n. 263 del 2016).

Chiariti i profili di illegittimità costituzionale della disposizione provinciale, a nulla vale obiettare che essa andrebbe riferita alle sole gare che fanno ricorso ai criteri di cui al precedente comma 3. Non solo, infatti, l'art. 2, comma 8, si riferisce in generale «all'utilizzo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa», ma, in ogni caso, anche circoscrivendo il suo raggio applicativo al solo utilizzo dei criteri di cui al comma 3, non risultano comunque superate le richiamate ragioni di contrasto con i principi di riforma economico-sociale dettati dall'art. 97 cod. contratti pubblici.

15.3.3.– Va, dunque, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 8, della legge prov. Trento n. 2 del 2020.

16.– L'art. 2, comma 8, della legge prov. Trento n. 2 del 2020 è stato di seguito modificato dall'art. 52, comma 8, della legge prov. Trento n. 3 del 2020, il quale sancisce che «[c]on regolamento di attuazione possono essere stabiliti criteri per la valutazione delle offerte anomale, conformi a quanto

previsto dall'articolo 40 della legge provinciale sui lavori pubblici 1993, solamente nel caso di ricorso ai criteri di cui al comma 3».

Anche la nuova formulazione dell'art. 2, comma 8, è stata impugnata con il ricorso n. 59 del 2020.

16.1.– Nell'atto introduttivo viene preliminarmente rammentato dall'Avvocatura che analoga disposizione era già contenuta nella versione originaria della legge prov. Trento n. 2 del 2020 e che era stata già impugnata con il ricorso n. 50 del 2020. Viene, in aggiunta, evidenziato che, rispetto alla formulazione previgente, la norma innovata limiterebbe «la previsione della valutazione dell'anomalia dell'offerta [...] ad una sola ipotesi, ossia quella che basa l'aggiudicazione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa degli appalti di lavori sugli elementi di valutazione costituiti dagli impegni del concorrente».

Senonché, anche tale norma determinerebbe – secondo l'Avvocatura – un contrasto con l'art. 69 della direttiva 2014/24/UE e con l'art. 84 della direttiva 2014/25/UE, secondo i quali, in caso di offerte anormalmente basse, le amministrazioni aggiudicatrici devono sempre richiedere agli operatori economici spiegazioni sul prezzo. Al contempo, il legislatore provinciale avrebbe disciplinato la materia in modo difforme rispetto a quanto previsto dall'art. 97, commi 2, 2-bis e 2-ter, cod. contratti pubblici.

Alla luce di tali deduzioni, il ricorrente ritiene che la disposizione contrasti con i limiti statuari, in relazione all'art. 117, commi primo e secondo, lettera e), Cost. e alle citate norme interposte.

16.2.– Nell'atto di costituzione in giudizio, la difesa della Provincia autonoma di Trento ha sostenuto la non fondatezza delle censure mosse nei confronti della previsione impugnata.

Secondo la difesa provinciale, tale disposizione risulterebbe, innanzitutto, conforme al principio sancito dall'art. 67, comma 4, della direttiva 2014/24/UE, in quanto – consentendo al regolamento di disciplinare le modalità e i criteri automatici di calcolo della soglia di anomalia per i soli casi in cui «il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa è applicato secondo elementi quantitativi o tabellari di valutazione» – escluderebbe la sussistenza di margini di valutazione discrezionale, sicché la soglia ben potrebbe essere predefinita. I criteri quantitativi o tabellari, di cui all'art. 2, comma 3, della legge prov. Trento n. 2 del 2020, consentirebbero «di predeterminare le caratteristiche apprezzate dall'Amministrazione aggiudicatrice» e dunque di «individuare a priori la soglia di anomalia della riduzione del prezzo».

Non ci sarebbe, poi, violazione dell'art. 69 della direttiva 2014/24/UE, poiché tale norma non imporrebbe, diversamente da quanto sostenuto nel ricorso, il contraddittorio sulla valutazione di anomalia a seguito dell'individuazione della migliore offerta. Soltanto il comma 6 (recte: comma 4) del citato art. 69 richiederebbe espressamente il contraddittorio, ma solo qualora «l'anomalia dell'offerta sia stata determinata dalla condizione di vantaggio del concorrente determinata dall'aver conseguito un aiuto di stato». Viceversa, i commi 1 e 3 dell'art. 69 sarebbero volti a «garantire che le Stazioni appaltanti contestino quelle offerte il cui prezzo è anormalmente basso in modo da evitare che esse possano acriticamente approfittare di offerte per esse economiche, a detrimento di altri principi, quali l'efficacia dell'affidamento [...] oppure la correttezza dell'affidamento».

La Provincia evidenzia come il descritto art. 69 della direttiva 2014/24/UE sarebbe molto diverso dall'art. 30, paragrafo 4, della direttiva 93/37/CEE, che invece richiedeva un rigoroso rispetto del principio del contraddittorio, norma che la Corte di giustizia avrebbe posto a fondamento della sentenza 27 novembre 2001, nelle cause riunite C-285/99 e C-286/99. Alla luce di tali considerazioni non vi sarebbe alcun attrito con il citato art. 69 e pertanto sarebbe non fondato il motivo di ricorso focalizzato sull'asserita violazione dell'art. 117, comma 1, Cost.

Quanto al parametro di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. la difesa provinciale contesta innanzitutto che il ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri abbia evocato il contrasto con i soli commi 2, 2-bis e 2-ter dell'art. 97 cod. contratti pubblici, che riguarderebbero le procedure «governate dal criterio del prezzo più basso [mentre] la valutazione di anomalia dell'offerta in caso di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa è disciplinata dall'articolo 95 [recte: 97], comma 3».

In ogni caso, la censura non sarebbe fondata perché, ai sensi dell'art. 1 del d.lgs. n. 162 del 2017, il legislatore provinciale avrebbe competenza legislativa in merito alle «procedure di aggiudicazione e [ai] contratti pubblici, compresa la fase della loro esecuzione, relativi a lavori, servizi e forniture».

16.3.– La questione di legittimità costituzionale, prospettata per violazione dei limiti statuari, in relazione ai commi 2, 2-bis e 2-ter dell'art. 97 cod. contratti pubblici, è inammissibile poiché le norme interposte invocate disciplinano la congruità dell'offerta, quando questa sia valutata secondo il criterio del prezzo più basso. Per converso, la disposizione impugnata, l'art. 52, comma 8, della legge prov. Trento n. 3 del 2020, attiene ai soli contratti aggiudicati secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

L'inconferenza dei parametri richiamati dal ricorrente ridonda in un giudizio di inammissibilità della questione (in questo senso, sentenze n. 69 del 2021, n. 245, n. 189 e n. 144 del 2020, n. 198 del 2019).

16.4.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 52, comma 8, della legge prov. Trento n. 3 del 2020 è fondata per contrasto con i limiti statuari derivanti dagli obblighi imposti dal diritto dell'Unione europea.

Nonostante la riduzione dell'ambito di intervento, attuato con la modifica dell'art. 2, comma 8, da parte della legge prov. Trento n. 3 del 2020, permane il rinvio a forme di esclusione automatiche. Tale indicazione confligge con il diritto dell'Unione europea, relativamente al quale, anche di recente, la Corte di giustizia ha ribadito il carattere illegittimo dell'esclusione automatica delle offerte anomale (Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenze 10 settembre 2020, in causa C-367/19, Tax-Fin-Lex d.o.o.; 15 maggio 2008, nelle cause riunite C-147/06 e C-148/06, SECAP spa e altro). L'applicazione della regola dell'esclusione automatica delle offerte considerate anormalmente basse potrebbe, in particolare, «configurare una discriminazione indiretta, danneggiando in pratica gli operatori degli altri Stati membri che, essendo dotati di strutture dei costi diverse, potendo beneficiare di economie di scala rilevanti o desiderando ridurre al minimo i propri margini di profitto al fine di inserirsi più efficacemente nel mercato di riferimento, sarebbero in grado di presentare un'offerta competitiva e nel contempo seria e affidabile, della quale l'amministrazione aggiudicatrice non potrebbe tuttavia tenere conto» (Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza 15 maggio 2008, nelle cause riunite C-147/06 e C-148/06, SECAP spa e altro).

In particolare, non convince l'interpretazione dell'art. 69 della direttiva n. 2014/24/UE prospettata dalla difesa provinciale, secondo cui la disposizione avrebbe contemplato il contraddittorio, e dunque inibito le esclusioni automatiche, solo se l'offerente si fosse avvalso di aiuti di Stato. Al contrario, il paragrafo 1 dell'art. 69 si riferisce espressamente alla necessità che l'operatore economico fornisca all'amministrazione aggiudicatrice spiegazioni «sul prezzo o sui costi proposti nelle offerte se queste appaiono anormalmente basse rispetto a lavori, forniture o servizi», onde consentire alla stazione appaltante di valutare in contraddittorio – come si deduce da una piana lettura del paragrafo 3 – se respingere o meno l'offerta. Quest'ultima norma prevede, infatti, che «l'amministrazione aggiudicatrice valuta le informazioni fornite consultando l'offerente», vale a dire in contraddittorio, dopodiché può «respingere l'offerta solo se la prova fornita non giustifica sufficientemente il basso livello di prezzi o di costi proposti, tenendo conto degli elementi di cui al paragrafo 2». È, dunque, confutato per tabulas che il contraddittorio emergerebbe dal mero paragrafo 4 dell'art. 69 della direttiva indicata, relativamente agli operatori che abbiano ottenuto un aiuto di Stato. Viceversa, tale ipotesi si caratterizza solo per la circostanza di richiedere all'offerente una particolare dimostrazione tesa a impedire l'esclusione fondata unicamente sull'anomalia dell'offerta.

Da ultimo, non sono persuasive le considerazioni svolte dalla Provincia secondo cui «i criteri quantitativi o tabellari di valutazione consentono di predeterminare le caratteristiche apprezzate dall'Amministrazione aggiudicatrice ed il relativo peso, eliminando qualsiasi margine di valutazione discrezionale», il che consentirebbe di individuare a priori la soglia di anomalia della riduzione del prezzo a base d'asta.

Al di là, infatti, dei problemi di prevedibilità della soglia posti da tale soluzione normativa, resta il dato che, nell'ambito dell'aggiudicazione secondo l'offerta economicamente più vantaggiosa, deve

essere sempre consentita all'offerente la possibilità di fornire una spiegazione delle ragioni sottese all'entità della propria offerta (artt. 69 della direttiva 2014/24/UE e 82, paragrafi 1, 2 e 3, della direttiva 2014/25/UE).

Va, dunque, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 52, comma 8, della legge prov. Trento n. 3 del 2020.

17.– Con ricorso n. 50 del 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge prov. Trento n. 2 del 2020.

Va, innanzitutto, precisato che il ricorso impugna l'intero articolo, ma il tenore sostanziale della censura investe i soli commi 1, 2 e 4.

In particolare, il comma 1, prevede che «[p]er accelerare la realizzazione delle opere pubbliche, al fine di fronteggiare la crisi economica dovuta alla situazione di emergenza sanitaria in atto, le amministrazioni giudicatrici [...] procedono all'appalto di lavori con procedura negoziata senza la previa pubblicazione di un bando di gara, ai sensi dell'art. 33 della legge provinciale sui lavori pubblici 1993, per lavori di importo non superiore alla soglia di rilevanza europea, anche avvalendosi dell'Agenzia provinciale per gli appalti e contratti». A tal fine, il comma 2 dispone che «il responsabile del procedimento seleziona un numero di imprese da invitare compreso tra dieci e quindici, per i lavori di importo complessivo inferiore a 2 milioni di euro, o compreso tra dieci e venti, negli altri casi». Se, tuttavia, «l'importo stimato, per il singolo contratto, non è superiore a 150.000 euro gli inviti inviati [...] sono rivolti ad almeno cinque imprese ritenute idonee» (così stabilisce il comma 4).

17.1.– Secondo l'Avvocatura generale, l'impugnato art. 3 si porrebbe in contrasto con l'art. 36 cod. contratti pubblici, «che detta un'articolata e diversa disciplina delle modalità di affidamento» dei cosiddetti contratti sotto soglia e prevede che l'affidamento e l'esecuzione di tali contratti avvenga «nel rispetto dei principi di cui agli articoli 30, comma 1, 34 e 42, nonché [n]el rispetto del principio di rotazione degli inviti e degli affidamenti e in modo da assicurare l'effettiva possibilità di partecipazione delle microimprese, piccole e medie imprese».

17.2.– Nell'atto di costituzione in giudizio, la resistente sostiene che il legislatore provinciale avrebbe voluto «dare impulso al settore accelerando le procedure di affidamento finalizzate alla realizzazione delle opere pubbliche, in modo da contribuire a fronteggiare la crisi economica dovuta alla situazione di emergenza in atto». In ragione di una possibile «incerta esecuzione dell'appalto da parte di imprese provenienti da specifici territori maggiormente colpiti dall'epidemia», la procedura negoziata senza bando consentirebbe «alle Amministrazioni aggiudicatrici di procedere celermente agli affidamenti dell'esecuzione di opere pubbliche [...] posto che l'interesse alla tutela della concorrenza nell'odierno contesto di emergenza recede a fronte del prioritario interesse a garantire la continuità delle commesse pubbliche pur in un contesto operativo incerto e mutevole».

In ogni caso, «il rispetto della piena concorrenzialità tra gli operatori economici» sarebbe garantito «dall'indicazione del numero di imprese da invitare che, in misura superiore a quanto previsto dalla normativa statale, è compreso tra dieci e venti». Quanto alla mancata evocazione dei principi di rotazione degli inviti e degli affidamenti, essa non comporterebbe la «negazione della vigenza» degli stessi, «la cui precettività [informerebbe] lo svolgimento della procedura negoziata senza bando».

17.3.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 1, 2 e 4, della legge prov. Trento n. 2 del 2020 è fondata, per violazione dei limiti statutari, in relazione all'art. 36 cod. contratti pubblici, norma di riforma economico-sociale.

La disciplina provinciale impugnata contrasta con quanto dispone la menzionata norma di riforma economico-sociale, sotto molteplici prospettive.

17.3.1.– Innanzitutto, la procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando, di cui all'art. 33 della legge prov. Trento n. 26 del 1993, viene prevista, nella disposizione impugnata, in via di automatismo e non come mera facoltà, diversamente da quanto prospetta l'art. 36, comma 2, cod. contratti pubblici, il quale espressamente preserva la possibilità per la stazione appaltante di ricorrere alle procedure ordinarie.

Inoltre, quanto al profilo del procedimento di aggiudicazione, secondo l'art. 3, comma 2, della legge prov. Trento n. 2 del 2020, è sufficiente invitare fra dieci e quindici operatori per l'affidamento dei lavori di importo inferiore ai due milioni di euro e fra dieci a venti operatori per quelli di valore da due milioni di euro alla soglia europea. Per converso, secondo l'art. 36, comma 2, lettera d), cod. contratti pubblici, già per l'affidamento di lavori di importo pari o superiore a un milione di euro è necessaria la procedura di cui all'art. 60. Pertanto, sopra la citata soglia, la normativa statale prevede l'utilizzo della procedura aperta.

17.3.2.– Il rinvio della norma impugnata all'art. 33 della legge prov. n. 26 del 1993 consente poi di cogliere ulteriori profili di contrasto con la normativa statale.

Occorre, a tal fine, premettere che, per costante orientamento di questa Corte, l'ammissibilità del ricorso in via principale non è preclusa dal carattere confermativo o riproduttivo di una disposizione rispetto ad altra norma non impugnata, in quanto «ogni provvedimento legislativo esiste a sé e può formare oggetto di autonomo esame ai fini dell'accertamento della sua legittimità: l'istituto dell'acquiescenza non si applica ai giudizi in via principale, atteso che la norma impugnata ha comunque l'effetto di reiterare la lesione da cui deriva l'interesse a ricorrere dello Stato (ex plurimis, sentenze n. 237, n. 98 e n. 60 del 2017, n. 39 del 2016, n. 215 e n. 124 del 2015)» (sentenza n. 25 del 2021). Di conseguenza, una disposizione ripetitiva di una precedente norma è comunque impugnabile e oggetto di censura anche rispetto al contenuto riproduttivo o di rinvio.

Orbene, tanto chiarito, si deve osservare che l'art. 33, comma 4, della legge prov. Trento n. 26 del 1993 prevede che «la stazione appaltante individua gli operatori economici da consultare sulla base di informazioni riguardanti le caratteristiche di qualificazione economico-finanziaria e tecnico-organizzativa desunte dal mercato» solo «se possibile». La disposizione pertanto diverge dall'art. 36, comma 2, lettere b), c) e c-bis), cod. contratti pubblici, secondo le quali, viceversa, gli operatori devono essere sempre individuati sulla base di indagini di mercato o tramite elenchi di operatori economici, nel rispetto di un criterio di rotazione degli inviti. E, a tal riguardo, le linee guida ANAC n. 4, recanti «Affidamento dei contratti sotto-soglia, indagini di mercato ed elenchi di operatori economici», contengono una normativa di dettaglio.

Da ultimo, sempre il rinvio che la disposizione censurata opera all'art. 33 della legge prov. Trento n. 26 del 1993 evidenzia un ulteriore profilo di contrasto, che riguarda i principi ispiratori delle norme di riforma economico-sociale dettate dal codice dei contratti pubblici. Il citato art. 33 della legge prov. Trento n. 26 del 1993 prevede, al comma 4, il «rispetto dei principi di trasparenza, concorrenza e rotazione», nonché, al comma 5, il rispetto «dei principi di non discriminazione, parità di trattamento, proporzionalità e trasparenza», ma solo se le procedure di cui al comma 4 sono consentite dalla normativa statale «per i lavori d'importo complessivo inferiore a un milione di euro». Viceversa, l'art. 36, comma 1, cod. contratti pubblici stabilisce per l'affidamento di lavori, servizi e forniture di importo inferiore alle soglie di cui all'art. 35 cod. contratti pubblici il necessario rispetto, oltre che dei principi di rotazione degli inviti e degli affidamenti, in modo anche da assicurare l'effettiva possibilità di partecipazione delle micro, piccole e medie imprese, nonché dei principi di libera concorrenza, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, anche l'osservanza del principio di sostenibilità ambientale di cui all'art. 34, nonché delle discipline relative al conflitto di interessi, al contrasto di frodi e corruzione (di cui all'art. 42 cod. contratti pubblici) e al rispetto delle clausole sociali (all'art. 50 cod. contratti pubblici).

17.3.3.– Va, dunque, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, commi 1, 2 e 4, della legge prov. Trento n. 2 del 2020.

18.– L'art. 3 della legge prov. Trento n. 2 del 2020, relativamente ai commi già in precedenza impugnati, è stato, di seguito, ulteriormente modificato dall'art. 29 della legge prov. Trento n. 6 del 2020. In particolare, la nuova disposizione ha introdotto le seguenti novità: ha inserito un comma 01 che recita: «[I]e amministrazioni aggiudicatrici possono procedere all'affidamento diretto di lavori, servizi e forniture, compresi i servizi di ingegneria e architettura, fino alla soglia prevista, per tale tipologia di affidamento, dall'art. 1, comma 2, lettera a), del decreto-legge n. 76 del 2020»; ha

sostituito, nel comma 1, le parole «procedono all'appalto di lavori» con «possono procedere all'appalto di lavori»; e ha abrogato il comma 4.

18.1.– Con il ricorso iscritto al reg. ric. n. 92 del 2020, è stato impugnato anche l'art. 29 della legge prov. di Trento n. 6 del 2020, insieme ad altre questioni promosse con riferimento a ulteriori disposizioni, esaminate in un differente giudizio.

Il ricorrente ha evidenziato che, con la nuova previsione, il legislatore provinciale avrebbe modificato sotto vari profili l'art. 3 della legge prov. di Trento n. 2 del 2020, che era stato già impugnato, in quanto «investiva le materie trasversali della tutela della concorrenza, delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali e dell'ordine pubblico, con violazione dei limiti della competenza statutaria e dell'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione».

A dire dell'Avvocatura generale, le modifiche apportate dall'art. 29 della legge prov. di Trento n. 6 del 2020 «non consent[irebbero] di ritenere superate le censure formulate» nel predetto ricorso. Conseguentemente, sono state proposte «integralmente le questioni già oggetto di impugnativa in ordine al suddetto articolo 3», poiché la Provincia avrebbe ecceduto dalle competenze statutarie e si sarebbe posta in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. in materia di tutela della concorrenza.

18.2.– La Provincia autonoma di Trento si è costituita in giudizio per eccepire, innanzitutto, la palese inammissibilità della questione per «genericità della censura sollevata».

La resistente, oltre a far valere le eccezioni generali di inammissibilità già in precedenza esaminate, ha rilevato, nello specifico, che il ricorrente si sarebbe limitato a traslare sull'art. 29 della legge prov. Trento n. 6 del 2020 le contestazioni già rivolte all'art. 3 della legge prov. Trento n. 2 del 2020, con il ricorso iscritto al reg. ric. n. 50 del 2020.

18.3.– L'eccezione è fondata.

Il ricorrente si limita a dedurre la violazione dei limiti statutarie e dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., senza sviluppare alcuna autonoma e specifica motivazione (sentenza n. 7 del 2021). L'argomentazione consta di un mero rinvio per relationem alle censure mosse con il ricorso n. 50 del 2020 nei confronti dell'art. 3 della legge prov. Trento n. 2 del 2020 (sentenze n. 258 del 2020, n. 160 del 2020, n. 214 del 2019 e n. 88 del 2018, ordinanze n. 85 e n. 64 del 2018).

Simile generica doglianza non individua neppure, se non per quanto possa inferirsi sempre per relationem, le specifiche disposizioni impugnate all'interno dell'art. 29 della legge prov. Trento n. 6 del 2020, contenente previsioni eterogenee, nonché il parametro interposto che, in virtù dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., assurgerebbe al ruolo di norma di riforma economico-sociale violata dalla disposizione provinciale.

Difettano, dunque, una, sia pur sintetica, argomentazione (sentenze n. 171, n. 95 e n. 78 del 2021), nonché gli elementi, anche minimi, che consentono di esaminare nel merito le censure mosse dal ricorrente sul punto (sentenze n. 174 del 2020, n. 290 e n. 198 del 2019, n. 245 del 2018).

La questione va dichiarata, pertanto, inammissibile per l'assoluta genericità della doglianza promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri.

19.– Sempre l'art. 3, comma 3, della legge prov. Trento n. 2 del 2020 è stato, di seguito, modificato dall'art. 2, comma 3, della legge prov. Trento n. 13 del 2020, secondo cui «[n]el comma 3 dell'articolo 3 della legge provinciale n. 2 del 2020 le parole: “[g]li appalti di lavori pubblici di importo superiore a quello previsto dall'articolo 16, comma 3, della legge provinciale di recepimento delle direttive europee in materia di contratti pubblici 2016 sono aggiudicati con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa secondo i criteri previsti dall'articolo 2, comma 3, di questa legge” sono sostituite dalle seguenti: “[p]er l'affidamento di lavori di importo inferiore alle soglie europee, le amministrazioni aggiudicatrici aggiudicano, a loro scelta, sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa o del prezzo più basso. Se i lavori sono aggiudicati con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa l'offerta tecnica può essere valutata anche sulla base di uno o più dei criteri previsti dall'articolo 2, comma 3, di questa legge.”».

In sostanza, la disposizione provinciale – nel caso dell'aggiudicazione di lavori sotto le soglie europee – oltre a preservare la scelta per l'amministrazione aggiudicatrice fra il criterio dell'offerta

economicamente più vantaggiosa e quello del prezzo più basso, rende facoltativa la possibilità di valutare l'offerta tecnica con uno o più dei criteri indicati dall'art. 2, comma 3, della legge prov. Trento n. 2 del 2020.

19.1.– Con il ricorso iscritto al reg. ric. n. 6 del 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato, tra l'altro, anche tali modifiche, in riferimento ai parametri statuari, in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. e all'art. 95, comma 6, cod. contratti pubblici.

A parere dell'Avvocatura generale, la disposizione provinciale rinvia ai criteri dell'art. 2, comma 3, della legge prov. Trento n. 2 del 2020 e, pertanto, si esporrebbe alle medesime censure di illegittimità costituzionale illustrate, sempre nel ricorso n. 6 del 2021, per l'impugnazione dell'art. 1, comma 4, della legge prov. Trento n. 13 del 2020, che negli stessi termini ha reso facoltativo – nel caso dell'aggiudicazione dei lavori sopra-soglia – l'utilizzo dei criteri indicati nell'art. 2, comma 3, della legge prov. Trento n. 2 del 2020.

19.2.– Secondo la difesa provinciale il motivo sarebbe infondato «alla luce delle medesime considerazioni svolte» per l'art. 1, comma 4.

Pertanto, trattandosi di procedure di affidamenti sotto-soglia, «a maggior ragione si dov[er]ebbe ritenere che l'infondatezza del motivo [non sia] smentita all'articolo 95, comma 13, del d.lgs. 50/2016».

19.3.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, della legge prov. Trento n. 13 del 2020, promossa per violazione dei limiti statuari, in relazione all'art. 95, comma 6, cod. contratti pubblici, è fondata nella parte in cui il citato art. 2, comma 3, modificando l'art. 3, comma 3, della legge prov. Trento n. 2 del 2020, prevede che «[s]e i lavori sono aggiudicati con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa l'offerta tecnica può essere valutata anche sulla base di uno o più dei criteri previsti dall'articolo 2, comma 3, di questa legge».

L'art. 2, comma 3, della legge prov. Trento n. 13 del 2020, pur rendendo facoltativo, nella valutazione delle offerte secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, il ricorso ai criteri di cui all'art. 2, comma 3, della legge prov. Trento n. 2 del 2020, continua, per l'aggiudicazione dei lavori sotto-soglia, a consentire il loro utilizzo, similmente a quanto dispongono, rispettivamente, il nuovo comma 3, per i lavori sopra-soglia, e il comma 5-bis dell'art. 2 della legge prov. Trento n. 2 del 2020, per l'aggiudicazione di servizi e forniture. Valgono, pertanto, le stesse considerazioni spese in ordine all'illegittimità costituzionale di questi ultimi.

In particolare, da un lato, il riferimento alle micro, piccole e medie imprese subappaltrici e fornitrici locali di cui alle lettere a) e b) dell'indicato art. 2, comma 3, non può in alcun modo attenere alla qualità dell'offerta, neppure in senso sociale, trattandosi al contrario di criteri discriminatori. Da un altro lato, l'eventuale scelta dell'elemento di cui alla successiva lettera c) si traduce di fatto in un indiretto incentivo all'utilizzo del subappalto, che in quanto tale non può attenere all'oggetto e alla qualità della prestazione. Infine, il riferimento generico agli "impegni" non delimita a sufficienza la discrezionalità dell'amministrazione, che oltretutto non è tenuta ad indicare nei documenti di gara i criteri individuati dalla disposizione provinciale.

Va, dunque, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, della legge prov. Trento n. 13 del 2020, là dove, modificando il comma 3 dell'art. 3 della legge prov. Trento n. 2 del 2020, inserisce il seguente ultimo periodo: «Se i lavori sono aggiudicati con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa l'offerta tecnica può essere valutata anche sulla base di uno o più dei criteri previsti dall'articolo 2, comma 3, di questa legge».

20.– Con il ricorso iscritto al n. 50 del reg. ric. 2020 anche l'art. 4 della legge prov. Trento n. 2 del 2020 è stato impugnato.

L'articolo, che detta «[d]isposizioni per la semplificazione e l'accelerazione delle procedure di affidamento», prevede, al comma 1, che «la partecipazione alle procedure equivale a dichiarazione di insussistenza dei motivi di esclusione e di possesso dei criteri di selezione specificati dal bando di gara o dalla lettera di invito»; mentre, al comma 2, stabilisce che «le amministrazioni giudicatrici procedono all'esame delle offerte e, successivamente, al fine della stipula del contratto, verificano

l'assenza dei motivi di esclusione e il possesso dei requisiti di selezione in capo al solo aggiudicatario e all'eventuale impresa ausiliaria».

20.1.– Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, tale disposizione contrasterebbe con l'art. 117, commi primo e secondo, lettere e) ed l), Cost., e con quanto sancito dall'art. 80 cod. contratti pubblici.

Il citato art. 80, precisa il ricorrente, impedirebbe, «al fine di garantire una concorrenza effettiva [...] (non solo la stipula del contratto ma anche) la partecipazione alle gare di operatori economici non idonei, per i quali sussistono i motivi di esclusione ivi individuati». La disposizione provinciale non sarebbe, dunque, in linea con la suddetta norma di riforma economico-sociale, volta ad impedire la partecipazione alle gare di operatori economici non idonei.

20.2.– Nell'atto di costituzione in giudizio, la resistente ha sottolineato che l'art. 4, commi 1 e 2, della legge prov. Trento n. 2 del 2020, lungi dal rappresentare un ostacolo alla concorrenza, costituirebbe una «semplificazione degli oneri amministrativi di partecipazione che consent[irebbe] di estendere la partecipazione alle gare pubbliche anche a soggetti che, per quanto competenti dal punto di vista delle capacità tecniche, sono meno strutturati dal punto di vista dell'organizzazione amministrativa».

L'impugnato art. 4, comma 1, sarebbe, inoltre, pienamente coerente con quanto affermato dal considerando n. 84 della direttiva 2014/24/UE e con «il principio di riduzione degli oneri amministrativi quale mezzo di semplificazione dell'azione amministrativa», principio che avrebbe trovato crescente considerazione anche da parte del legislatore statale.

Ciò premesso, non sarebbero fondate le censure promosse con riferimento alla pretesa violazione della competenza statale in materia di ordinamento civile, poiché il citato comma 1 non detterebbe «una norma sulla forma della manifestazione di volontà, la quale rimane forma scritta, ma solo sul modo della manifestazione della volontà».

Quanto alle censure mosse all'art. 4, comma 2, esse risulterebbero non fondate, poiché la possibilità per le amministrazioni aggiudicatrici di esaminare le offerte prima della verifica dei requisiti di partecipazione sarebbe consentita dagli artt. 56, paragrafo 2, e 57, paragrafo 5, della direttiva 2014/24/UE.

Sia il comma 1 sia il comma 2 dell'art. 4 sarebbero inoltre estranei alla materia «ordine pubblico», anch'essa evocata dal ricorrente.

Concludendo – secondo la resistente – le previsioni di cui all'art. 4 perseguirebbero, durante il periodo emergenziale, l'obiettivo di bilanciare ragionevolmente «l'esigenza di escludere dalla competizione nel corso della procedura selettiva i concorrenti che presentano motivi di esclusione o privi dei criteri di selezione [...] e l'esigenza di prevenire ritardi nello svolgimento della procedura di aggiudicazione».

20.3.– Le questioni promosse nei confronti dei due citati commi dell'art. 4 devono essere esaminate separatamente.

20.3.1.– Con riferimento all'art. 4, comma 1, della legge prov. Trento n. 2 del 2020, la questione di legittimità costituzionale è fondata, per violazione dei limiti statutari, in relazione alla norma di riforma economico-sociale, di cui all'art. 80 cod. contratti pubblici. È assorbito il profilo relativo alla violazione dei «vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali».

L'art. 80 cod. contratti pubblici, evocato dalla difesa erariale quale parametro interposto, individua, ai commi 1, 2, 4, 5 e 9, le cause di esclusione dalla partecipazione alla procedura di aggiudicazione. Inoltre, il comma 12 dello stesso art. 80 indica le conseguenze della presentazione di false «dichiarazioni» e di false «documentazioni». Da questa disposizione si inferisce che la disciplina statale richiede che siano dichiarate e talora documentate precise informazioni, che non è dato, dunque, desumere dal mero fatto della presentazione della domanda di partecipazione, tanto più che un fatto concludente non consente di imputare alcuna responsabilità per un falso che non è stato neppure dichiarato.

Le esigenze di semplificazione amministrativa, cui allude la difesa provinciale, sono invero già recepite, a livello statale, dagli artt. 81 e 85 cod. contratti pubblici, che hanno ridotto gli oneri

documentali, posti a carico dei concorrenti nelle procedure di gara, e semplificato le verifiche, introducendo forme di autodichiarazione per una serie di informazioni, tra le quali quelle correlate alle cause di esclusione di cui all'art. 80 cod. contratti pubblici.

In particolare, il principale strumento che consente di realizzare gli obiettivi di semplificazione delle procedure è il Documento di gara unico europeo (DGUE), disciplinato dal citato art. 85, che costituisce una forma di auto-dichiarazione aggiornata in cui l'operatore economico, al momento della presentazione delle domande o delle offerte, attesta, in sostituzione dei certificati rilasciati da autorità pubbliche o da terzi, che il motivo di esclusione non si applica o che un dato criterio di selezione è soddisfatto e fornisce le informazioni rilevanti richieste dall'amministrazione.

Tanto premesso, è di tutta evidenza che ritenere un comportamento concludente, quale la partecipazione alla procedura di aggiudicazione, equivalente a un'autodichiarazione sulla insussistenza dei motivi di esclusione (oltre che sul possesso dei criteri di selezione) introduce una norma di contenuto radicalmente difforme rispetto all'art. 80 cod. contratti pubblici, e alla sottesa esigenza di «tutela della concorrenza».

La norma provinciale, prescindendo dalla dichiarazione, non consente di disincentivare la partecipazione di operatori che non soddisfano i requisiti indicati da tale disposizione. Non potrà, in particolare, trovare applicazione il deterrente dell'art. 80, comma 12, cod. contratti pubblici, che disciplina le conseguenze della falsa dichiarazione, essendo la dichiarazione presupposto di tale previsione. In tal modo, la norma provinciale mina la tutela della concorrenza, che trova una sua forma di protezione anche nell'evitare che soggetti senza requisiti partecipino alla procedura, in violazione della par condicio e della trasparenza.

20.3.2.– Anche la questione promossa in merito all'art. 4, comma 2, della legge prov. Trento n. 2 del 2020, per contrasto con i limiti statutari, in relazione all'art. 80 cod. contratti pubblici, è fondata, con assorbimento di ogni altro profilo.

La norma provinciale posticipa, a un momento successivo all'aggiudicazione e antecedente alla stipula del contratto, la verifica in merito all'assenza dei motivi di esclusione e al possesso dei requisiti di selezione, che viene, dunque, effettuata solo in capo aggiudicatario e all'eventuale impresa ausiliaria.

Per converso, il codice dei contratti pubblici evoca, in diversi commi dell'art. 80, l'esclusione dalla partecipazione alla gara per coloro che non abbiano i requisiti previsti dal medesimo articolo, onde evitare che operatori privi di essi prendano parte alla procedura, in violazione della par condicio e della trasparenza.

Di conseguenza, la disposizione impugnata, indicando, quale criterio generale e salva la previsione di cui al comma 5 del medesimo art. 4, quello del controllo sui requisiti solo rispetto all'aggiudicatario e all'eventuale impresa ausiliaria, introduce una normativa difforme dall'art. 80 cod. contratti pubblici e un'automatica inversione dell'esame delle offerte prima della verifica dell'idoneità degli offerenti.

Né può ritenersi che la norma provinciale possa trovare una giustificazione in quanto dispone l'art. 1, comma 3, del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32 (Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici), convertito, con modificazioni, nella legge 14 giugno 2019, n. 55, che ha esteso «fino al 31 dicembre 2020» (termine poi differito al 30 giugno 2023) anche ai settori ordinari quanto previsto, per i settori speciali, dall'art. 133, comma 8, cod. contratti pubblici.

Spetta invero solo allo Stato bilanciare la tutela della concorrenza con la semplificazione delle procedure. Come ha già osservato questa Corte nella sentenza n. 39 del 2020, «[l]a scelta di consentire o meno l'inversione procedimentale implica un delicato bilanciamento fra le esigenze di semplificazione e snellimento delle procedure di gara e quelle, fondamentali, di tutela della concorrenza, della trasparenza e della legalità delle medesime procedure, bilanciamento che non può che essere affidato al legislatore nazionale nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia, quale garanzia di uniformità della disciplina su tutto il territorio nazionale».

In ogni caso, la citata disposizione statale stabilisce la possibilità di invertire l'esame delle offerte rispetto alla verifica della idoneità degli offerenti solo relativamente alle procedure aperte, alle quali

normalmente partecipano numerosi operatori, e unicamente in termini di facoltà concessa alle stazioni appaltanti, previa indicazione della stessa nel bando di gara o nell'avviso con cui si indice la gara. Per converso, la disposizione provinciale impugnata prevede tale inversione per qualunque procedura e in via di automatismo.

20.3.3.– Va, dunque, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1 e 2, della legge prov. Trento n. 2 del 2020.

21.– Con il ricorso n. 50 del 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato, infine, l'art. 6 della legge prov. Trento n. 2 del 2020.

Tale disposizione prevede quanto segue: «1. Per accelerare la realizzazione delle opere pubbliche, al fine di fronteggiare la crisi economica dovuta alla situazione di emergenza sanitaria in atto, la selezione dei soggetti per l'affidamento di incarichi tecnici di importo inferiore alla soglia di rilevanza europea, mediante affidamento diretto o mediante confronto concorrenziale, è effettuata secondo quanto previsto da quest'articolo. 2. Nei casi di affidamento diretto, l'affidatario è individuato in deroga alla procedura prevista dall'articolo 24 bis del decreto del Presidente della Provincia 11 maggio 2012, n. 9-84/Leg (Regolamento di attuazione della legge provinciale 10 settembre 1993, n. 26 concernente "Norme in materia di lavori pubblici di interesse provinciale e per la trasparenza negli appalti" e di altre norme provinciali in materia di lavori pubblici), con le modalità previste dall'articolo 25 bis del medesimo decreto e nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 19 ter della legge provinciale di recepimento delle direttive europee in materia di contratti pubblici 2016. Ferma restando la possibilità per il responsabile del procedimento di derogarvi, ove lo ritenga necessario, costituiscono riferimento per la congruità del ribasso offerto le seguenti percentuali di ribasso o la loro media pesata se l'affidamento ha ad oggetto opere appartenenti a più di una tipologia di opera: a) per le opere "edilizia -strutture impianti": ribasso minimo 10 per cento, ribasso massimo 20 per cento; b) per le opere "geologia": ribasso minimo 15 per cento, ribasso massimo 25 per cento; c) per le opere "mobilità – idraulica – informazione – paesaggio – urbanistica": ribasso minimo 20 per cento, ribasso massimo 30 per cento; d) per le opere "coordinamento sicurezza": ribasso minimo 25 per cento, ribasso massimo 35 per cento. 3. In caso di affidamento di incarichi tecnici mediante confronto concorrenziale, è invitato un numero di soggetti idonei compreso tra cinque e dieci, selezionati con le modalità previste dall'articolo 25 bis del decreto del Presidente della Provincia n. 9-84/Leg del 2012 e nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 19 ter della legge provinciale di recepimento delle direttive europee in materia di contratti pubblici 2016. Gli incarichi sono aggiudicati con il criterio del prezzo più basso, oppure, solo se necessario in ragione della natura, oggetto o caratteristiche del contratto e in ogni caso, per la progettazione architettonica, con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Quando l'amministrazione aggiudicatrice ricorre ad elementi di valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa esclusivamente di natura quantitativa o tabellare non nomina la commissione tecnica. 4. Quest'articolo si applica agli affidamenti effettuati o alle procedure la cui lettera di invito è inviata dopo la data di entrata in vigore di questa legge ed entro ventiquattro mesi dalla medesima data».

21.1.– Secondo l'Avvocatura generale, l'articolo sopra richiamato, nel disciplinare sia l'affidamento di incarichi tecnici di importo inferiore alla soglia di rilevanza europea «mediante affidamento diretto o mediante confronto concorrenziale», sia i criteri di aggiudicazione e la congruità dell'offerta in modo diverso rispetto agli artt. 36 e 95 cod. contratti pubblici, recherebbe disposizioni in contrasto con tali norme di riforma economico-sociale, alla luce dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

21.2.– La difesa provinciale si difende nel merito procedendo a una analitica disamina dei primi tre commi dell'art. 6.

21.2.1.– Quanto al comma 1, sostiene che il legislatore provinciale non avrebbe inteso «consentire l'utilizzo dell'affidamento diretto e del confronto concorrenziale in fattispecie diverse da quelle già previste nell'ordinamento provinciale», bensì «solo dettare una disciplina parzialmente diversa delle modalità di svolgimento di queste procedure». In particolare, non vi sarebbe alcuna deroga all'art. 24 del Regolamento di attuazione della legge della Provincia autonoma di Trento n. 26 del 1993, che

«individua le circostanze a fronte delle quali è possibile procedere all'affidamento di incarichi tecnici mediante affidamento diretto». In definitiva, il primo comma dell'art. 6 impugnato si limiterebbe a svolgere «una funzione ricognitiva delle due modalità di affidamento» di tali incarichi, «da applicare nel periodo di eccezionale crisi economica».

21.2.2.– Anche il comma 2 dell'art. 6 avrebbe – secondo la difesa provinciale – per lo più effetto ricognitivo, confermando l'applicazione dell'art. 19-ter della legge prov. Trento n. 2 del 2016 e dell'art. 25-bis del regolamento di attuazione della legge prov. Trento n. 26 del 1993.

Introducendo la previsione in base alla quale l'individuazione dell'affidatario deve avvenire in deroga all'art. 24-bis del citato regolamento, la norma impugnata avrebbe consentito all'amministrazione provinciale di «accelerare le procedure di scelta dei professionisti ai quali affidare gli incarichi tecnici per lo svolgimento dei lavori pubblici, pretermettendo il sistema dell'invito ai tre operatori economici e conseguente sorteggio, ma nel rispetto del principio di rotazione introdotto con legge provinciale n. 2 del 2019».

Inoltre, il comma 2 dell'art. 6 – là dove dispone la disapplicazione del sistema di valutazione delle anomalie basato sul computo della media dei ribassi degli incarichi affidati nei dodici mesi precedenti, previsto dal citato art. 24-bis del regolamento attuativo della legge provinciale sui lavori pubblici, e sostituisce tale sistema con «l'indicazione in legge di percentuali minime e massime di ribasso, non vincolanti, in quanto motivatamente superabili, ove necessario, dal Responsabile del procedimento» – sarebbe finalizzato ad evitare, «in un periodo connotato da un forte rallentamento dell'economia», la presentazione di offerte caratterizzate da ribassi insostenibili. La previsione normativa precostituirebbe una griglia di valutazione che consentirebbe al responsabile del procedimento di decidere velocemente sulla congruità degli affidamenti.

21.2.3.– Da ultimo, con riferimento al comma 3 dell'art. 6 impugnato, che concerne le modalità di affidamento degli incarichi tecnici sotto soglia mediante il confronto concorrenziale, la difesa della Provincia autonoma di Trento afferma che esso consentirebbe di applicare il criterio di aggiudicazione più adeguato a seconda della tipologia di incarico: quello del prezzo più basso per incarichi tecnici che non richiedono «elaborazione estetica del prodotto tecnico oggetto di incarico», quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa per gli incarichi «che richiedono sia l'applicazione di cognizioni tecnico-specialistiche sia un'elaborazione estetica dell'oggetto della prestazione». In questi casi, qualora gli elementi di valutazione dell'offerta siano esclusivamente di natura quantitativa o tabellare, al fine di assicurare la celerità delle procedure di aggiudicazione, la disposizione prevede che non venga nominata la commissione tecnica, trattandosi di situazione «del tutto scevra da margini di valutazione discrezionale».

Se è vero che l'art. 95 cod. contratti pubblici prevede sempre il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa per l'affidamento dei servizi di architettura e di ingegneria pari o superiori a euro 40.000, il legislatore provinciale avrebbe tuttavia individuato «un sottoinsieme di incarichi rispetto ai quali la valutazione qualitativa risulta imprescindibile», mentre i restanti incarichi verrebbero affidati al prezzo più basso «entro una soglia di valore più elevata di quella ordinariamente applicata, al fine di ridurre i margini di valutazione discrezionale e accelerare così i tempi di svolgimento della selezione del contraente».

Anche questa disposizione sarebbe, pertanto, giustificata dalla necessità di semplificare le procedure di affidamento degli incarichi al fine di evitare un rallentamento delle commesse pubbliche nella fase di crisi economica determinata dall'applicazione delle misure emergenziali di contenimento del contagio.

21.3.– Le censure mosse dall'Avvocatura coinvolgono diversi aspetti relativi agli incarichi tecnici.

In particolare, esse si appuntano sulle procedure dell'affidamento diretto o mediante confronto concorrenziale (commi 1, 2, primo periodo, e 3, primo periodo), sull'imposizione di parametri di congruità dell'offerta, nel caso dell'affidamento diretto (comma 2, secondo periodo) e sulla scelta tra il criterio del prezzo più basso e quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa, nel caso dell'affidamento mediante confronto concorrenziale (comma 3, secondo periodo).

21.3.1.– Le questioni promosse con riguardo all'art. 6, commi 1, 2, primo periodo, e 3, primo periodo, in relazione alle condizioni per procedere all'affidamento diretto e alle modalità che regolano il confronto concorrenziale, sono inammissibili per inadeguata e carente motivazione nonché per incompleta ricostruzione del quadro normativo.

Con riferimento a tale disciplina, il ricorso n. 50 del 2020 si limita laconicamente ad affermare che «anche per tale disposizione si richiamano le già citate sentenze della Corte costituzionale n. 166 del 2019 e n. 160/2009 sul riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni a statuto speciale e le Province autonome in ordine alla disciplina dei contratti pubblici».

D'altro canto, il senso dell'impugnazione non si può neppure, in alcun modo, inferire dal richiamo alle norme interposte. L'affidamento degli incarichi tecnici è, infatti, regolato dal codice dei contratti pubblici nell'art. 23, comma 2, che rinvia agli artt. 152 e seguenti, nell'art. 24 e nell'art. 157, che rimanda all'art. 36, esclusivamente sotto il profilo della procedura. Sennonché il ricorso evoca, insieme con l'art. 95, il solo art. 36 cod. contratti pubblici, che disciplina il citato profilo della procedura in modo non difforme dalla disposizione provinciale e, dunque, non lascia trapelare le ragioni dell'impugnazione (sentenze n. 174, n. 143 e n. 25 del 2020).

Vanno, dunque, dichiarate inammissibili le questioni promosse con riguardo all'art. 6, commi 1, 2, primo periodo, e 3, primo periodo, della legge prov. Trento n. 2 del 2020.

21.3.2.– Il secondo periodo dell'art. 6, comma 2, della legge prov. Trento n. 2 del 2020 prevede che, «[f]erma restando la possibilità per il responsabile del procedimento di derogarvi, ove lo ritenga necessario, costituiscono riferimento per la congruità del ribasso offerto» specifiche percentuali di ribasso, individuate fra un minimo e un massimo, riferite a particolari tipologie di opere o, «se l'affidamento ha ad oggetto opere appartenenti a più di una tipologia di opera», la media pesata delle rispettive percentuali di ribasso.

Con la citata disposizione, la Provincia, pur consentendo al responsabile del procedimento una facoltà di deroga, ma solo se necessario, di fatto irrigidisce ex lege il giudizio sulla congruità del ribasso. Tale cristallizzazione, sia che si riferisca a un livello ottimo di ribasso che consente l'aggiudicazione, sia che attenga alla congruità di un ribasso altrimenti anomalo, non trova, invero, riscontro nella legislazione statale e in specie nella disposizione fondamentale sui criteri di aggiudicazione dell'appalto, vale a dire l'art. 95 cod. contratti pubblici, evocato quale parametro interposto. Secondo la norma statale spetta, infatti, comunque alla discrezionalità della stazione appaltante tanto determinare e poi applicare i criteri di volta in volta ritenuti più idonei per valutare il carattere più vantaggioso dell'offerta, quanto giudicare la logicità, la ragionevolezza e l'adeguatezza di un ribasso eventualmente anomalo.

La questione promossa dallo Stato, per contrasto con i limiti statutari, in relazione alla citata norma di riforma economico-sociale è, pertanto, fondata.

In senso analogo, si è, del resto, pronunciata di recente questa Corte, con la sentenza n. 16 del 2021, avente a oggetto una norma della Regione siciliana che prevedeva un meccanismo simile a quello qui in considerazione, dal momento che la gara doveva «essere aggiudicata all'offerta che eguaglia[va] la soglia – calcolata secondo le regole introdotte dalle stesse disposizioni impugnate – o che più vi si avvicina[va] per difetto». In quella occasione, la norma impugnata è stata dichiarata costituzionalmente illegittima, perché aveva delineato «un meccanismo di individuazione della soglia, nonché di calcolo ed esclusione delle offerte anomale, diverso da quello previsto nel codice dei contratti pubblici», con conseguente illegittimità costituzionale della norma per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Va, dunque, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, della legge prov. Trento n. 2 del 2020.

21.3.3.– Infine, anche il secondo periodo del comma 3 dell'art. 6 della legge prov. Trento n. 2 del 2020, relativo alla scelta tra il criterio del prezzo più basso e quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa, nel caso dell'affidamento di incarichi tecnici mediante confronto concorrenziale, è stato impugnato per contrasto con l'art. 95 cod. contratti pubblici, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

La questione, che prospetta un superamento dei limiti statutari, è fondata.

La disposizione provinciale privilegia il criterio del prezzo più basso, mentre consente di adottare quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa «solo se necessario in ragione della natura, dell'oggetto o delle caratteristiche del contratto», oltre che in caso di progettazione architettonica.

Tale previsione confligge chiaramente con l'art. 95 cod. contratti pubblici, che considera, per converso, eccezionale e residuale il criterio del minor prezzo.

Il comma 2 della norma statale prevede, in linea generale, che le stazioni appaltanti «procedono all'aggiudicazione degli appalti e all'affidamento dei concorsi di progettazione e dei concorsi di idee, sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo o sulla base dell'elemento prezzo o del costo, seguendo un criterio di comparazione costo/efficacia quale il costo del ciclo di vita, conformemente all'articolo 96».

Il comma 3 impone, poi, in via esclusiva il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, tra gli altri, proprio per i contratti relativi all'affidamento dei servizi di ingegneria e architettura e agli altri servizi di natura tecnica e intellettuale di importo pari o superiore a 40.000 euro.

Viceversa, il criterio del minor prezzo è consentito solo nell'ipotesi dell'art. 95, comma 4, che, dopo l'abrogazione delle sue lettere a) e c) da parte del d.lgs. n. 32 del 2019, convertito nella legge n. 55 del 2019, si riferisce unicamente a «i servizi e le forniture con caratteristiche standardizzate o le cui condizioni sono definite da mercato, fatta eccezione per i servizi ad alta intensità di manodopera».

In definitiva, la soluzione provinciale si pone in evidente contrasto con la norma di riforma economico-sociale di cui all'art. 95 cod. contratti pubblici e, più in generale, con il favor che la disciplina statale (sentenze n. 114 del 2011 e n. 221 del 2010) e quella europea (considerando 89 e 90, art. 67 della direttiva 2014/24/UE; sul punto, anche Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza 7 ottobre 2004, in causa C-247/02, Sintesi spa) assicurano al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Va, dunque, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, commi 2, secondo periodo, e 3, secondo periodo, della legge prov. Trento n. 2 del 2020.

22.– Da ultimo, la legge prov. Trento n. 3 del 2020, con l'art. 57, ha aggiunto all'art. 2 della legge prov. Trento n. 2 del 2020 un nuovo art. 7-bis.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso iscritto al n. 59 del reg. ric. 2020, ha impugnato anche l'art. 57 della citata legge provinciale n. 3 del 2020.

In particolare, le censure dell'Avvocatura generale si sono indirizzate nei confronti del primo comma della disposizione, secondo il quale, «[i]n ragione della situazione venutasi a creare in conseguenza dall'emergenza epidemiologica da COVID-19», per ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della legge prov. Trento n. 3 del 2020, «la realizzazione di opere pubbliche può essere effettuata mediante affidamento congiunto della progettazione e dell'esecuzione dei lavori, ponendo a base di gara il progetto preliminare o il progetto definitivo e chiedendo in sede di gara l'offerta di migliori tecniche».

22.1.– Il ricorrente ha ritenuto che l'art. 7-bis, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere e) ed l), Cost., nonché degli artt. 4 e 8 del d.P.R. n. 670 del 1972, andasse ad «impatt[are] sulla competenza esclusiva dello Stato in materia di concorrenza e [di] ordinamento civile per la conclusione ed esecuzione del contratto, materie che non possono che essere demandate alla legislazione statale al fine di assicurare uniformità ed omogeneità di comportamenti sull'intero territorio nazionale e non ad un futuro regolamento della Provincia autonoma».

Secondo l'Avvocatura generale, solo lo Stato poteva sospendere, «a titolo sperimentale, fino al 31 dicembre 2020», tramite l'art. 1, comma 1, lettera b), del d.l. n. 32 del 2019, convertito nella legge n. 55 del 2019, il divieto di ricorrere «all'affidamento congiunto della progettazione e dell'esecuzione dei lavori», di cui all'art. 59, comma 1, quarto periodo, cod. contratti pubblici.

22.2.– Nell'atto di costituzione in giudizio, la Provincia autonoma di Trento ha, per converso, invocato la sospensione del divieto, disposta a livello statale e prorogata al 30 dicembre 2021 dall'art. 8, comma 7, lettera a), del d.l. n. 76 del 2020, come convertito, quale argomento finalizzato a comprovare la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale promosse con riguardo

all'art. 7-bis della legge prov. Trento n. 2 del 2020. La disposizione provinciale si sarebbe, infatti, limitata a prevedere «un'efficacia maggiore rispetto all'efficacia della Legge dello Stato di [soli] 83 giorni».

Sempre a sostegno della dichiarazione di non fondatezza delle questioni, la difesa provinciale è tornata poi ad evocare le previsioni di cui al d.lgs. n. 162 del 2017 e, dunque, la competenza legislativa riconosciuta alla Provincia autonoma rispetto alle «procedure di aggiudicazione e [ai] contratti pubblici, compresa la fase della loro esecuzione, relativi a lavori, servizi e forniture».

In ogni caso, la Provincia ha obiettato che nessuna delle disposizioni evocate sarebbe riconducibile alla materia dell'ordinamento civile, poiché esse non inciderebbero «sul contenuto del contratto [...], bensì riguard[erebbero] la fase anteriore della procedura di selezione del contraente».

Di conseguenza, poiché la previsione di cui all'art. 59 cod. contratti pubblici non recherebbe una norma fondamentale di riforma economico-sociale, come dimostrerebbe la sospensione della sua applicazione sino al 2021, e poiché il legislatore provinciale avrebbe la competenza legislativa in materia di procedure di selezione del contraente, non vi sarebbe stata alcuna violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere e) ed l), Cost. Sarebbe stato nella piena facoltà della Provincia disciplinare le modalità con cui può essere esercitato il «potere amministrativo di scelta del contraente da parte degli enti ai quali si applica la disciplina provinciale in materia di appalti pubblici» e, in particolare, «consentire l'affidamento congiunto di progettazione ed esecuzione dei lavori pubblici, allo scopo di accelerare le procedure di scelta del contraente».

22.3.– Le questioni di legittimità costituzionale, da riferire, sulla base della complessiva lettura dell'atto introduttivo, al solo comma 1 dell'art. 7-bis della legge prov. Trento n. 2 del 2020, introdotto con l'art. 57 della legge prov. Trento n. 3 del 2020, sono inammissibili.

22.3.1.– La questione promossa per violazione dei limiti statutari, in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. è inammissibile, in quanto la motivazione risulta gravemente generica e carente.

Il ricorrente si limita a dedurre la violazione del parametro richiamato, senza un'autonoma e specifica motivazione e senza chiarire il meccanismo attraverso cui si realizzerebbe il preteso vulnus (tra le tante, sentenze n. 171, n. 95, n. 78 e n. 7 del 2021).

Difetta, cioè, qualsivoglia spiegazione del perché la disposizione impugnata dovrebbe involgere l'ordinamento civile, specie ove si consideri che essa regola un profilo che non attiene alla conclusione del contratto o alla sua esecuzione, bensì ad una procedura di affidamento, che presenta profili di specificità relativamente al suo oggetto.

Mancano, dunque, gli elementi, anche minimi, per esaminare nel merito le censure mosse dall'Avvocatura generale (sentenze n. 174 del 2020, n. 290 e n. 198 del 2019, n. 245 del 2018). Per costante orientamento di questa Corte, il ricorrente ha l'onere non solo di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali dei quali lamenta la violazione, ma anche quello di allegare, a sostegno delle questioni proposte, una motivazione non meramente assertiva. Il ricorso deve cioè contenere l'indicazione delle ragioni per le quali vi sarebbe il contrasto con i parametri evocati e una, sia pur sintetica, argomentazione a supporto delle censure (sentenze n. 171, n. 95 e n. 78 del 2021).

22.3.2.– Anche la questione promossa per violazione dei limiti statutari, in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., deve dichiararsi inammissibile.

A tal riguardo, occorre ripercorrere l'evoluzione normativa statale in materia di appalto integrato. Con il d.l. n. 32 del 2019, convertito nella legge n. 55 del 2019, è stata introdotta una deroga al divieto di appalto integrato, valida sino al 31 dicembre 2020. Il d.l. n. 76 del 2020, come convertito, ha poi modificato il termine, portandolo al 31 dicembre 2021 (art. 8, comma 7, lettera a). Successivamente, l'art. 52, comma 1, lettera a), numero 1.1), del d.l. n. 77 del 2021, come convertito, ha esteso il termine al 30 giugno 2023.

Le modifiche apportate alla disciplina statale hanno, pertanto, prorogato la deroga al divieto di affidamento congiunto di progettazione e di esecuzione, senza soluzione di continuità, sino al 30 giugno 2023. La prima proroga è stata introdotta il 16 luglio 2020, anteriormente alla scadenza del

termine inizialmente fissato al 31 dicembre 2020; la seconda è stata prevista il 31 maggio 2021 e, dunque, ancora una volta, prima della successiva scadenza fissata al 31 dicembre 2021.

Nel contempo, anche la normativa provinciale è cambiata: l'art. 33, comma 6, della legge prov. Trento n. 6 del 2020, ha abrogato il termine biennale di efficacia della norma, mentre lo stesso art. 33, comma 2, ha stabilito che la disposizione trovi applicazione per le procedure per le quali la determina a contrarre sia adottata entro il termine previsto dall'art. 1, comma 1, del d.l. n. 76 del 2020 o quello successivo eventualmente previsto dalla normativa statale.

La disciplina provinciale si è, dunque, in tal modo allineata a quella statale anche sotto il profilo della durata temporale della deroga al divieto.

Tanto premesso, la questione di legittimità costituzionale è inammissibile per difetto sopravvenuto di interesse a ricorrere. Il descritto mutamento sia della normativa statale interposta sia di quella provinciale ha, infatti, prodotto un adeguamento di quest'ultima alle indicazioni del legislatore statale.

In sostanza, il censurato art. 7-bis, per effetto delle proroghe del termine di efficacia della deroga al divieto previste dalla normativa statale e delle modifiche nel frattempo intercorse sul piano provinciale, non ha mai trovato applicazione in un periodo nel quale non trovasse giustificazione nel diritto statale derogatorio e nelle sue proroghe dettate dallo ius superveniens (si veda supra il punto n. 9.4.). Pertanto, «non è più ravvisabile alcun interesse del Governo a coltivare il ricorso sul punto, con conseguente inammissibilità di esso in parte qua» (sentenze n. 17 del 2014 e n. 32 del 2012; nello stesso senso, sentenza n. 32 del 2012).

23.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, infine, con ricorso iscritto al n. 54 del registro ricorsi del 2020, ulteriori questioni di legittimità costituzionale di varie disposizioni della legge della Provincia autonoma di Bolzano 16 aprile 2020, n. 3 (Variazioni al bilancio di previsione della Provincia autonoma di Bolzano per gli esercizi 2020, 2021 e 2022 e altre disposizioni).

Le questioni sono state promosse in relazione a molteplici parametri che paleserebbero una violazione dei limiti statutari previsti dagli artt. 4, comma 1, e 8, comma 1, numero 17), dello statuto reg. Trentino-Alto Adige.

In particolare, è stato impugnato l'art. 13, comma 1, recante «Disposizioni sui criteri premianti di aggiudicazione nell'ambito del subappalto a microimprese, piccole e medie imprese e imprese localizzate sul territorio provinciale», per contrasto con l'art. 117, commi primo e secondo, lettera e), Cost., in relazione agli artt. 3, 49, 101, 102 e 106 TFUE, all'art. 67 della direttiva 2014/24/UE e all'art. 95, comma 6, cod. contratti pubblici.

Si è, inoltre, dubitato della legittimità costituzionale dell'art. 14, relativo alle soglie per l'affidamento diretto dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria e dei servizi ad essi connessi, in quanto ritenuto confliggente con l'art. 117, commi primo e secondo, lettera e), Cost., in relazione agli artt. 3, 101, 102 e 106 TFUE e all'art. 157, comma 2, cod. contratti pubblici.

Di seguito, è stato impugnato l'art. 16, che disciplina la procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando per appalti di lavori di importo pari o superiore a 2.000.000 euro e inferiore alla soglia europea, per violazione dell'art. 117, commi primo e secondo, lettera e), Cost., in relazione agli artt. 3, 101, 102 e 106 TFUE e all'art. 36, comma 2, cod. contratti pubblici.

Sempre con il ricorso n. 54 del 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, il quale prevede misure di accelerazione delle procedure, che incidono sulla disciplina della cauzione provvisoria e sul momento di verifica dei requisiti di partecipazione, per violazione dell'art. 117, commi primo e secondo, lettere e) ed l), Cost., in relazione agli artt. 32, commi 7, 8 e 9, e 93 cod. contratti pubblici.

Alla luce dell'art. 117, secondo comma, lettere e) ed l), Cost., è stato poi ravvisato un contrasto dell'art. 18, che disciplina i pagamenti e l'esecuzione del contratto, con l'art. 101, comma 3, cod. contratti pubblici, e dell'art. 19, che regola l'anticipazione del prezzo, con l'art. 35, comma 18, cod. contratti pubblici.

Ancora, il Presidente del Consiglio dei ministri ha dubitato della legittimità costituzionale dell'art. 22, che interviene sul regime di proroga dei contratti di appalto e di concessione, per contrasto con

l'art. 117, commi primo e secondo, lettere e), in relazione agli artt. 3, 101, 102 e 106 TFUE, all'art. 72, paragrafi 1 e 5, della direttiva 2014/24/UE e all'art. 43, paragrafi 1 e 5, della direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione e all'art. 106 cod. contratti pubblici.

Infine, è stato oggetto di impugnazione, per contrasto con l'art. 117, commi primo e secondo, lettere e) ed l), Cost., l'art. 23, che limita l'ambito temporale di applicazione di alcune norme della legge prov. Bolzano n. 3 del 2020, previste «per far fronte all'emergenza sanitaria ed economica causata dal virus SARS-CoV-2».

24.– Nell'atto di costituzione in giudizio, la Provincia autonoma di Bolzano ha sollevato due eccezioni di inammissibilità.

In primo luogo, il ricorso «fa[rebbe] assurgere tutte le disposizioni del Codice dei contratti pubblici [...] indistintamente a norme fondamentali di grande riforma economico-sociale».

In secondo luogo, si sarebbe trascurato che le disposizioni provinciali impugate sono state emanate «quali misure urgenti connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19». A tal riguardo, è stata anche evocata la Comunicazione della Commissione europea, recante «Orientamenti della Commissione europea sull'utilizzo del quadro in materia di appalti pubblici nella situazione di emergenza connessa alla crisi [...] Covid-19 (2020/C 108 I/01)», con la quale si sarebbe sottolineata «la necessità di prevedere soluzioni rapide e intelligenti nonché agilità nella gestione degli appalti pubblici», di cui si sarebbe fatta interprete la legge provinciale.

Nella memoria depositata in prossimità dell'udienza, la Provincia autonoma di Trento ha ribadito le due eccezioni di inammissibilità, deducendo ulteriormente che non sarebbero state travalicate le competenze attribuite dallo statuto di autonomia, per come specificate dalle norme del d.lgs. n. 162 del 2017, «di natura para-costituzionale e, quindi, di rango superiore rispetto alla legge delega in materia di contratti pubblici (legge 28 gennaio 2016, n. 11) e al Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50), che fanno comunque espressamente salve le competenze delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome, e che sono, comunque, atti legislativi anteriori alle predette norme di attuazione».

24.1.– Le richiamate eccezioni di inammissibilità non sono fondate.

24.1.1.– Relativamente alla prima eccezione valgono le medesime considerazioni già spese per gli analoghi rilievi mossi dalla Provincia autonoma di Trento negli atti difensivi relativi alle questioni in precedenza esaminate (su cui supra, punto 4.2.).

In particolare, per orientamento costante di questa Corte, le disposizioni del codice dei contratti pubblici, che attengono alla disciplina della concorrenza e dell'ordinamento civile – materie di chiaro tenore trasversale (per la concorrenza, ex multis, sentenze n. 134 e n. 104 del 2021 e n. 56 del 2020; per l'ordinamento civile, ex multis, sentenza n. 287 del 2016) –, sono ascritte all'area delle norme fondamentali di riforma economico-sociale (ex multis, sentenze n. 166 del 2019, n. 263 del 2016, n. 269 del 2014, n. 187 e n. 36 del 2013, n. 74 del 2012, n. 328, n. 184 e n. 114 del 2011, n. 221 e n. 45 del 2010), che limitano anche la competenza primaria delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome.

Né tale assetto può ritenersi in alcun modo inciso dall'adozione, con il d.lgs. n. 162 del 2017, delle norme di attuazione dello statuto reg. Trentino-Alto Adige in materia di contratti pubblici, secondo il cui art. 1, comma 1, «[l]e province autonome di Trento e di Bolzano disciplinano con legge provinciale, nel rispetto della normativa dell'Unione europea e delle norme legislative fondamentali di riforma economico-sociale, ivi comprese quelle che stabiliscono i livelli minimi di regolazione richiesti dal diritto dell'Unione europea in materia di appalti e concessioni, le procedure di aggiudicazione e i contratti pubblici, compresa la fase della loro esecuzione, relativi a lavori, servizi e forniture ai sensi dell'articolo 8, comma 1, numeri 1) e 17) del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, attenendosi al predetto principio di cui all'articolo 32, comma 1, lettera c), della legge 24 dicembre 2012, n. 234».

La disposizione citata preserva infatti il riferimento al limite delle norme fondamentali di riforma economico-sociale.

Simile richiamo deve essere, dunque, interpretato in linea di continuità con la giurisprudenza di questa Corte, secondo la quale «[l]e disposizioni del codice dei contratti pubblici [...] regolanti le procedure di gara sono riconducibili alla materia della tutela della concorrenza, e [...] le Regioni, anche ad autonomia speciale, non possono dettare una disciplina da esse difforme (tra le tante, sentenze n. 263 del 2016, n. 36 del 2013, n. 328 del 2011, n. 411 e n. 322 del 2008)» (sentenza n. 39 del 2020, nonché le sentenze già sopra richiamate in questo stesso punto).

Parimenti, il riferimento contenuto nelle norme attuative dello statuto reg. Trentino Alto-Adige (d.lgs. n. 162 del 2017) ai «contratti pubblici, compresa la fase della loro esecuzione, relativi a lavori, servizi e forniture» deve essere coordinato con «l'esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità di trattamento, nell'intero territorio nazionale, della disciplina dei momenti di conclusione ed esecuzione dei contratti» (sentenza n. 43 del 2011).

24.2.– La seconda eccezione, oltre ad attenersi al merito piuttosto che al rito, è comunque non fondata.

Come già detto, la crisi pandemica da COVID-19 non consente in alcun modo di ravvisare una sorta di generale giustificazione rispetto a possibili deroghe a norme di riforma economico-sociale adottate dallo Stato, né in tal senso potrebbe deporre la citata Comunicazione della Commissione europea (2020/C 108 I/01), che non rileva quale parametro interposto.

Al contrario, l'esigenza di governare gli effetti economici della crisi e di operare delicatissimi bilanciamenti fra l'istanza di prevenire il rischio pandemico e la connessa necessità di operare semplificazioni delle procedure, da un lato, e le esigenze di garantire la concorrenza nonché la corretta conclusione ed esecuzione dei contratti, da un altro lato, potenziano le ragioni di uniformità della disciplina sottese alle norme di riforma economico-sociale, che in ogni caso solo lo Stato è legittimato a derogare.

Non giova certo alle istanze di uniformità, di trasparenza e di certezza del diritto, necessarie in special modo a tutela della concorrenza e delle ragioni dell'eguaglianza sottese all'ordinamento civile, tanto più in un contesto precario quale quello della presente crisi, l'accavallarsi di deroghe, disegnate a livello provinciale, specie se difformi rispetto alle parallele deroghe disposte a livello statale.

25.– Nella memoria depositata in prossimità dell'udienza, la Provincia autonoma di Bolzano ha anche richiesto che fosse dichiarata la cessazione della materia del contendere, in ragione dell'entrata in vigore della legge della Provincia autonoma di Bolzano 11 gennaio 2021, n. 1 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità provinciale per l'anno 2021), che avrebbe superato i profili di criticità ravvisati dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri rispetto alla precedente legge prov. Bolzano n. 3 del 2020.

Sarebbero state, infatti, introdotte misure concordate in sede di tavolo tecnico presso il competente Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibile.

La cessazione della materia del contendere non si può, tuttavia, dichiarare, in quanto non si riscontrano i presupposti cui questa Corte costantemente subordina l'accertamento della cessata materia del contendere, ovvero «che il legislatore abbia abrogato o modificato le disposizioni censurate in senso satisfattivo delle pretese avanzate con il ricorso» e che «tali disposizioni, poi abrogate o modificate, non abbiano ricevuto applicazione medio tempore (ex plurimis, tra le più recenti, sentenza n. 180 del 2019)» (sentenza n. 16 del 2020; nello stesso senso, sentenze n. 195 e n. 42 del 2021).

Al contrario, se pure deve darsi atto che la legge prov. Bolzano n. 1 del 2021 ha abrogato alcune delle norme impugnate (nello specifico gli artt. 13, 17 e 22), d'altro canto, difetta ogni dimostrazione circa la loro mancata applicazione. Parimenti, non è stato comprovato né il carattere satisfattivo delle modifiche apportate dalla citata legge n. 1 del 2021 alle altre disposizioni impugnate – gli artt. 14, 16 e 23 – né, ancora una volta, la loro non applicazione.

26.– Passando ora al merito, il ricorso n. 54 del 2020 impugna, innanzitutto, l'art. 13, comma 1, della legge prov. Bolzano n. 3 del 2020, rubricato «Disposizioni sui criteri premianti di

aggiudicazione nell'ambito del subappalto a microimprese, piccole e medie imprese e imprese localizzate sul territorio provinciale».

Tale previsione stabilisce che «[f]ermo restando quanto previsto dall'articolo 33 della legge provinciale 17 dicembre 2015, n. 16, e successive modifiche, i lavori, i servizi e le forniture possono essere aggiudicati con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, per quanto compatibile, anche sulla base dei seguenti criteri qualitativi, sia discrezionali che tabellari:

a) impegno da parte del concorrente di affidare in subappalto l'esecuzione della totalità o di parte della prestazione a microimprese, piccole e medie imprese;

b) impegno da parte del concorrente di affidare in subappalto l'esecuzione della totalità o di parte della prestazione a imprese localizzate sul territorio provinciale;

c) impegno da parte del concorrente di acquisire le forniture necessarie per l'esecuzione della prestazione da microimprese, piccole e medie imprese;

d) impegno da parte del concorrente di acquisire le forniture necessarie per l'esecuzione della prestazione da imprese localizzate sul territorio provinciale;

e) impegno da parte del concorrente di praticare per le prestazioni affidate in subappalto la percentuale minore di sconto massimo rispetto a quanto previsto dall'elenco prezzi posto a base di gara, al fine di assicurare la qualità nell'esecuzione del contratto».

26.1.– Secondo l'Avvocatura generale, la disposizione impugnata violerebbe i limiti statuari, in relazione all'art. 117, commi primo e secondo, lettera e), Cost., agli artt. 3, 49, 101, 102 e 106 TFUE, all'art. 67 della direttiva 24/2014/UE e all'art. 95, comma 6, cod. contratti pubblici.

Da tale quadro normativo, e in specie dall'art. 67 della direttiva 2014/24/UE e dall'art. 95, comma 6, cod. contratti pubblici, si evincerebbe che «i criteri di valutazione dell'offerta devono essere oggettivi, come gli aspetti qualitativi, ambientali o sociali, connessi all'oggetto dell'appalto», caratteristiche, queste, che non si riscontrerebbero negli «impegni» elencati dall'art. 13, comma 1.

Inoltre, i criteri sanciti dalle lettere b) e d) – concernenti rispettivamente «l'impegno da parte del concorrente di affidare in subappalto l'esecuzione della totalità o di parte della prestazione a imprese localizzate sul territorio provinciale» e «l'impegno da parte del concorrente di acquisire le forniture necessarie per l'esecuzione della prestazione da imprese localizzate sul territorio provinciale» – assumerebbero un «illegittimo carattere discriminatorio», volto a favorire le imprese locali (viene in proposito citata la sentenza n. 440 del 2006).

Per le ragioni esposte, l'art. 13, comma 1, della legge prov. Bolzano n. 3 del 2020 violerebbe i limiti posti alle competenze statuarie, dal diritto dell'Unione europea, nonché dalle norme di riforma economico-sociale dettate dal codice dei contratti pubblici. Inoltre, la disposizione lederebbe il divieto di restrizione della libertà di stabilimento nonché il principio della concorrenza regolato dagli artt. 3, 49, 101, 102 e 106 TFUE.

26.2.– Nell'atto di costituzione in giudizio, la Provincia di Bolzano ha sostenuto la non fondatezza della censura, poiché l'art. 13, comma 1, non mirerebbe a «sovvertire la regola prevista dall'art. 95 del codice dei contratti pubblici, quanto piuttosto a porre degli ulteriori aspetti che si possano efficacemente compendiare con i criteri sanciti a livello nazionale». La scelta del legislatore provinciale si porrebbe in linea con la normativa dell'Unione europea e, in particolare, con l'obiettivo di favorire la partecipazione alle procedure di aggiudicazione delle piccole e medie imprese, che «maggiormente potrebbero risentire degli effetti economici negativi» conseguenti alla difficile congiuntura economica in atto.

In ogni caso, secondo la resistente, il parametro interposto evocato dall'Avvocatura generale sarebbe inconferente, poiché rispetto alla disposizione impugnata non sarebbe pertinente il richiamo al comma 6 dell'art. 95 cod. contratti pubblici, essendo viceversa implicato il comma 13 del medesimo articolo. Sarebbe, infatti, quest'ultimo a disciplinare «gli elementi premianti ai fini della valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa», fra i quali si ascrivono quelli tesi a favorire le piccole e medie imprese.

La censurata assenza di requisiti oggettivi sarebbe poi destinata ad essere sanata «attraverso le linee guide previste dalla legge».

In aggiunta, la difesa provinciale ha precisato che i criteri di valutazione dell'offerta previsti dall'impugnato art. 13 avrebbero «un connotato chiaramente suppletivo, e non anche esclusivo». Si tratterebbe di «elementi dal chiaro carattere “premiante”» incapaci di produrre effetti discriminatori e non in grado da soli di determinare conseguenze negative nei confronti di subappaltatori, subfornitori o concorrenti che non siano localizzati sul territorio provinciale. Non vi sarebbe, pertanto, alcuna compressione del principio di concorrenza, dovendosi registrare, al più, «una diversa modalità di espressione dei canoni europei di massima competitività tra imprese», che postulerebbe l'assegnazione in un periodo limitato di tempo «di un certo peso ponderale al concorrente in grado di conformare la propria offerta sulla base di un quadro “geografico” ben definito».

Ancora, il tenore testuale della disposizione dimostrerebbe che la valorizzazione degli aspetti locali costituirebbe «oggetto di una mera facoltà» e che sarebbe condizionata «al positivo superamento di un preliminare vaglio di compatibilità». In definitiva, la norma non intenderebbe favorire indiscriminatamente il tessuto economico locale: ciò si verificherebbe soltanto al realizzarsi di particolari condizioni – secondo giudizi di natura oggettiva – che possano rendere giustificabile e coerente l'attribuzione di un punteggio aggiuntivo. Tra l'altro, a dire della difesa provinciale, la «valorizzazione incentivante della filiera corta e delle prestazioni a chilometro “zero”» avrebbe ricadute positive anche sulla tutela del bene ambientale. A tal riguardo, si rileva che, anche a voler ritenere violato il «principio di massima concorrenza», quest'ultimo dovrebbe ritenersi comunque soggetto al bilanciamento che, nel caso specifico, vedrebbe favorito il bene della tutela ambientale, attraverso la valorizzazione della filiera corta e delle prestazioni a chilometro zero.

Da ultimo, la difesa provinciale ha sostenuto che non vi sarebbe violazione dell'art. 71 della direttiva 2014/24/UE, poiché il concorrente potrebbe sempre scegliere liberamente l'operatore economico cui affidare in subappalto le attività oggetto della procedura di gara, con la conseguenza che l'eventuale mancata scelta di una impresa non locale non deriverebbe da una sua automatica esclusione dalla procedura.

26.3.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1, della legge prov. Bolzano n. 3 del 2020, per violazione dei limiti statuari, in relazione all'art. 95, comma 6, cod. contratti pubblici, è fondata, con conseguente assorbimento delle altre questioni poste.

26.3.1.– Va premesso che la disposizione provinciale presenta un contenuto ambiguo poiché, da un lato, nella rubrica fa riferimento a criteri «premianti», da un altro lato, nel testo evoca la possibile aggiudicazione attraverso gli enunciati «criteri qualitativi».

L'interpretazione dell'art. 13, comma 1, specie in ragione della funzione dei criteri che si evince dal suo contenuto testuale, fa propendere per una loro connotazione quali elementi di aggiudicazione dell'offerta.

In ogni caso, è doveroso rilevare che, pur ipotizzando la meno convincente qualificazione degli elementi enunciati dalla disposizione impugnata quali criteri premiali, anch'essi compongono in senso lato la valutazione dell'offerta tecnica e, pertanto, l'art. 95, comma 6, cod. contratti pubblici non potrebbe comunque reputarsi un parametro inconferente.

26.3.2.– Tanto premesso, le argomentazioni sviluppate dall'Avvocatura generale colgono certamente nel segno là dove, per quanto riguarda i criteri sub lettere b) e d), dell'impugnato art. 13, comma 1, contestano il loro carattere discriminatorio e, pertanto, inidoneo a consentire la valutazione della qualità dell'offerta, come richiesto dall'art. 95, comma 6, cod. contratti pubblici. Peraltro, anche a volerli considerare criteri premiali, non può tacersi che la disciplina statale, riferendosi all'agevolazione alla partecipazione di micro, piccole e medie imprese, impone espressamente il rispetto dei principi di non discriminazione, di parità di trattamento e di proporzionalità.

La disciplina provinciale, d'altro canto, non può trovare una giustificazione neppure in un presunto bilanciamento di interessi fra tutela della concorrenza e difesa dell'ambiente. Anche a voler prescindere dalla effettiva plausibilità dell'assunto, che associa il privilegio per le imprese locali con la protezione dell'ambiente, in ogni caso il citato bilanciamento sarebbe di competenza esclusiva dello Stato.

Quanto ai criteri sub lettere a), c) ed e), del medesimo art. 13, comma 1, il loro generico riferirsi ad un «impegno» non sembra adeguato a orientare la discrezionalità dell'amministrazione aggiudicatrice, tenuta ad avvalersi di criteri connotati da un minimo di oggettività e di attinenza alla natura, all'oggetto e alle caratteristiche dell'appalto.

Va, dunque, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1, della legge prov. Bolzano n. 3 del 2020.

27.– Con il secondo motivo di impugnazione, il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14 della legge prov. Bolzano n. 3 del 2020.

Quest'ultimo consente, in particolare, di procedere all'affidamento diretto dei «servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria e [dei] servizi ad essi connessi di importo pari o superiore a 40.000 euro e di importo inferiore a 150.000 euro [...], previa consultazione di tre professionisti, ove esistenti».

27.1.– L'art. 14 della legge prov. Bolzano n. 3 del 2020 – secondo l'Avvocatura generale – contrasterebbe con le previsioni statutarie, violando, alla luce dell'art. 117, commi primo e secondo, lettera e), la norma di riforma economico-sociale di cui all'art. 157, comma 2, cod. contratti pubblici, l'ordine pubblico e, infine, gli artt. 3, 101, 102 e 106 TFUE.

In particolare, la norma provinciale consentirebbe «l'affidamento diretto senza confronto concorrenziale al di fuori delle ipotesi previste dalla disciplina statale», secondo quanto dispone il citato art. 157, comma 2, cod. contratti pubblici (viene richiamata, in proposito, la sentenza n. 322 del 2008).

27.2.– Nell'atto di costituzione in giudizio, la Provincia autonoma di Bolzano ha motivato, per converso, la non fondatezza delle questioni.

Richiamando le già citate previsioni dello statuto reg. del Trentino-Alto Adige, del d.lgs. n. 162 del 2017 e dell'art. 2, comma 3, cod. contratti pubblici, la resistente ha sostenuto la derogabilità delle norme del codice dei contratti pubblici, che non stabiliscano «principi fondamentali sanciti a livello unionale e nazionale» (viene citata la sentenza n. 482 del 1995). In particolare, un principio fondamentale non sarebbe ravvisabile nell'art. 157 cod. contratti pubblici, evocato quale parametro interposto, che, per converso, costituirebbe «un gold plating del legislatore italiano, essendo la soglia unionale per l'affidamento dei servizi richiamata dall'art. 35 del Codice e fissata nell'importo massimo di 210.000 euro» rispettata dalla norma provinciale.

Alla luce di quanto premesso, la resistente ha affermato che l'art. 14 si porrebbe «sulla stessa lunghezza d'onda di quanto avviene, in via generale, nell'ambito degli affidamenti di lavori, di servizi e di forniture», senza violare la concorrenza, e facendo salvi i principi di rotazione, parità di trattamento, proporzionalità ed economicità. In tale prospettiva anche la consultazione dei tre professionisti contribuirebbe ad «assicurare i più alti livelli di competitività tra offerte».

Infine, la difesa provinciale ha dedotto che lo scaglione di valore in argomento rappresenterebbe una soglia economica «“intermedia”, in cui l'aumento del tetto massimo fino alla metà del valore, in specie se temperato dalla cogenza del principio di rotazione» non minerebbe il confronto tra operatori né determinerebbe «l'astratta configurabilità di posizione di vantaggio sul mercato del singolo professionista».

27.3.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, promossa in riferimento ai limiti imposti allo statuto, in relazione alla norma di riforma economico-sociale, di cui all'art. 157, comma 2, cod. contratti pubblici, è fondata, con conseguente assorbimento di ogni ulteriore profilo.

27.3.1.– Occorre premettere che, secondo questa Corte, anche la disciplina sull'affidamento dei servizi tecnici relativi all'architettura e all'ingegneria, compreso l'art. 157 cod. contratti pubblici, è riferibile all'ambito della legislazione sulle «procedure di affidamento». La citata normativa è suscettibile, pertanto, di evocare istanze di disciplina uniforme della concorrenza che si impongono quali limiti alla legislazione degli enti autonomi, comprese le Regioni a statuto speciale e le Province autonome che vantino in materia una competenza legislativa primaria (sentenze n. 186 del 2010 e n. 322 del 2008).

27.3.2.– Tanto precisato, l'art. 14 della legge prov. Bolzano n. 3 del 2020 palesa un contenuto decisamente difforme rispetto all'art. 157, comma 2, cod. contratti pubblici, che dispone quanto segue: «[g]li incarichi di progettazione, di coordinamento della sicurezza in fase di progettazione, di direzione dei lavori, di direzione dell'esecuzione, di coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione e di collaudo di importo pari o superiore a 40.000 e inferiore a 100.000 euro possono essere affidati dalle stazioni appaltanti a cura del responsabile del procedimento, nel rispetto dei principi di non discriminazione, parità di trattamento, proporzionalità e trasparenza, e secondo la procedura prevista dall'articolo 36, comma 2, lettera b); l'invito è rivolto ad almeno cinque soggetti, se sussistono in tale numero aspiranti idonei nel rispetto del criterio di rotazione degli inviti. Gli incarichi di importo pari o superiore a 100.000 euro sono affidati secondo le modalità di cui alla Parte II, Titoli III e IV del presente codice».

27.3.3.– Nel confronto con la citata norma, la disposizione impugnata, in primo luogo, omette di prevedere – diversamente da quanto assume la difesa provinciale – il rispetto di principi, quali quelli di rotazione, di non discriminazione, di parità di trattamento, di proporzionalità e di trasparenza; né tali principi sono richiamati dall'art. 17 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 17 dicembre 2015, n. 16 (Disposizioni sugli appalti pubblici), cui la stessa norma impugnata fa rinvio.

In secondo luogo, l'art. 14 introduce una soglia diversa (da 40.000 euro a 150.000 euro invece che da 40.000 euro a 100.000 euro) per consentire gli affidamenti diretti. Di conseguenza, per i contratti il cui valore si collochi tra 100.000 e 150.000 euro, si consente l'affidamento diretto in luogo della scelta tra le «modalità di cui alla Parte II, titoli III e IV del [...] Codice» dei contratti pubblici.

Peraltro, la previsione della consultazione di un numero di operatori inferiore rispetto a quello indicato a livello statale (tre anziché cinque) rende la stessa disciplina dei contratti di valore tra 40.000 e 100.000 euro difforme da quella statale.

27.3.4.– Va, dunque, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 14 della legge prov. Bolzano n. 3 del 2020.

28.– Di seguito, il ricorso n. 54 del 2020 ha impugnato anche l'art 16 della legge prov. Bolzano n. 3 del 2020, secondo il quale «[f]ermo restando quanto previsto dall'articolo 26 della legge provinciale 17 dicembre 2015, n. 16, e successive modifiche, per gli appalti di lavori di interesse provinciale di importo pari o superiore a 2.000.000 euro e inferiore alla soglia UE, l'invito mediante procedura negoziata è rivolto ad almeno dodici operatori economici, ove esistenti».

28.1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha ritenuto tale norma contrastante con i limiti statuari, in relazione all'art. 36, comma 2, lettera d), cod. contratti pubblici. Secondo tale disposizione statale, «[f]ermo restando quanto previsto dagli articoli 37 e 38 e salva la possibilità di ricorrere alle procedure ordinarie, le stazioni appaltanti procedono all'affidamento di lavori, servizi e forniture di importo inferiore alle soglie di cui all'articolo 35, secondo le seguenti modalità: [...] d) per affidamenti di lavori di importo pari o superiore a 1.000.000 di euro e fino alle soglie di cui all'articolo 35 [euro 5.225.000,00], mediante ricorso alle procedure di cui all'articolo 60, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 97, comma 8».

Per converso, la disposizione provinciale estenderebbe «la procedura negoziata con invito rivolto ad almeno dodici operatori economici [...] all'affidamento di lavori di importo da 2.000.000 di euro fino a 5.225.000 di euro», laddove – come visto – l'art. 36, comma 2, lettera d), cod. contratti pubblici, in virtù del rinvio all'art. 60 dello stesso codice, richiederebbe in questi casi la procedura aperta. La differente disciplina inciderebbe negativamente sul livello complessivo del regime di tutela della concorrenza e si porrebbe, pertanto, anche in contrasto con i parametri statuari, in relazione all'art. 117, primo comma, Cost. e agli articoli 3, 101, 102 e 106 del TFUE (viene citata, in proposito, la sentenza n. 160 del 2009).

28.2.– Nel suo atto di costituzione in giudizio, la Provincia autonoma di Bolzano sostiene la non fondatezza delle questioni.

L'estensione della procedura negoziata per gli appalti di lavori di importo pari o superiore ai 2.000.000 di euro e inferiore alla soglia europea [5.350.000 euro per come previsto dal Regolamento delegato (UE) 2019/1828 della Commissione, del 30 ottobre 2019, a cui rimanda l'art. 35, comma 3,

cod. contratti pubblici, in vigore al momento della vigenza della norma impugnata] non violerebbe il principio della concorrenza per una duplice ragione.

La Comunicazione della Commissione europea 2020/C 91 I/01 del 20 marzo 2020 (Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19) avrebbe richiesto l'adozione di procedure alternative e rapide idonee a evitare la stagnazione economica e, d'altro canto, la concorrenza sarebbe, comunque, garantita dall'obbligo di invitare almeno dodici operatori economici, ove esistenti.

28.3.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 16 della legge prov. Bolzano n. 3 del 2020 è fondata in riferimento ai limiti imposti dallo statuto, in relazione all'art. 36, comma 2, lettera d), cod. contratti pubblici, con conseguente assorbimento delle ulteriori censure fatte valere dall'Avvocatura.

È di tutta evidenza la difformità fra l'assetto delineato dalla norma provinciale e la disciplina di riforma economico-sociale, recata dal codice dei contratti pubblici con l'art. 36, comma 2, lettera d).

Secondo la legislazione statale, per i contratti fra il milione di euro e la soglia di cui all'art. 35 cod. contratti pubblici, si impone l'utilizzo della procedura aperta. Per converso, in base alla disposizione impugnata, per i contratti di valore compreso tra i due milioni di euro e le soglie comunitarie, è indicata la procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando, con invito rivolto ad almeno dodici operatori economici, ove esistenti.

Va, dunque, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 16 della legge prov. Bolzano n. 3 del 2020.

29.– Con il medesimo ricorso n. 54 del 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato anche l'art. 17 della legge prov. Bolzano n. 3 del 2020, per contrasto con i limiti statutari desumibili dall'art. 117, commi primo e secondo, lettere e) ed l), Cost., in relazione all'art. 32, commi 7, 8 e 9, e all'art. 93 cod. contratti pubblici, nonché agli artt. 3, 101, 102 e 106 TFUE.

29.1.– L'art. 17, comma 1, dispone la sospensione dell'obbligo «per tutte le procedure di gara, di qualsiasi tipo e per qualunque importo, di corredare l'offerta con una garanzia in forma di fideiussione o cauzione, denominata garanzia provvisoria».

Il comma 2 del medesimo articolo consente, poi, alle stazioni appaltanti di procedere alla stipula del contratto anche in pendenza della verifica dei requisiti di partecipazione, salvo il rispetto delle prescrizioni della normativa antimafia; la norma prevede, al contempo, l'introduzione nel contratto di una clausola risolutiva espressa, da far valere qualora l'accertamento successivo alla conclusione del contratto dei requisiti di partecipazione dovesse dare un esito negativo.

29.1.1.– Secondo l'Avvocatura generale, l'art. 17, comma 1, contrasterebbe, in particolare, con l'art. 93, comma 1, cod. contratti pubblici, che richiede, viceversa, di corredare l'offerta con una garanzia fideiussoria, denominata garanzia provvisoria, pari al 2 per cento del prezzo base indicato nel bando o nell'invito, sotto forma di cauzione o di fideiussione, a scelta dell'offerente.

La disposizione provinciale, introducendo una deroga al citato obbligo, determinerebbe «il rischio di un pregiudizio per la stazione appaltante a tutela della quale viene prevista la suddetta garanzia dalla disciplina statale».

29.1.2.– Le censure del ricorrente si sono, poi, appuntate anche sul comma 2, rilevando un suo contrasto con l'art. 32, commi 7, 8 e 9, cod. contratti pubblici. In virtù di tali previsioni l'aggiudicazione diventerebbe efficace solo dopo la verifica del possesso dei prescritti requisiti e questo impedirebbe di procedere alla conclusione del contratto prima di tale accertamento.

Di conseguenza, l'art. 17, comma 2, per un verso, violerebbe una norma ascrivibile alle istanze di uniformità imposte dall'ordinamento civile e, per un altro verso, contrasterebbe con il principio a norma del quale, al fine di garantire una concorrenza effettiva, non dovrebbe consentirsi la partecipazione alle gare di operatori economici non idonei, per i quali sussistono i motivi di esclusione previsti dalla legge.

29.2.– Con l'atto di costituzione in giudizio, la resistente ha argomentato la non fondatezza delle questioni promosse con riferimento ad ambo i commi dell'art. 17.

29.2.1.– Relativamente al comma 1, ha osservato che «l'espunzione della garanzia provvisoria [sarebbe] funzionale a favorire, in un momento congiunturale particolarmente critico, la partecipazione degli operatori economici alle procedure di affidamento» e si configurerebbe come «misura proattiva per la tutela del valore della concorrenza». D'altra parte, le stazioni appaltanti potrebbero avvalersi dei «consueti rimedi di diritto comune» per tutelarsi nei confronti di eventuali operatori inadempienti.

29.2.2.– Per quanto concerne il comma 2, la difesa provinciale ha rilevato che la dedotta violazione dell'art. 32, commi 7, 8 e 9, cod. contratti pubblici sarebbe unicamente «apparente, posto che il meccanismo dei controlli v[errebbe] soltanto posticipato e non, invece, accantonato». Si tratterebbe, quindi, di rendere più rapide le procedure, «senza minare le fondamenta del sistema che impone di affidare la commessa ad operatori economici complessivamente idonei». L'art. 17, comma 2, non limiterebbe la tutela degli altri operatori, né il loro diritto di difesa «posto che non v[errebbe] meno il raccordo tra la stipula del contratto ed il rispetto del termine dilatorio». Infine, la verifica dei requisiti soggettivi del solo aggiudicatario sarebbe comunque effettuata nella fase antecedente alla sottoscrizione del contratto.

29.3.– Le questioni di legittimità costituzionale promosse su entrambi i commi dell'art. 17 della legge prov. Bolzano n. 3 del 2020 sono fondate.

29.3.1.– L'art. 17, comma 1, viola i limiti statutari, in relazione all'art. 93 cod. contratti pubblici, con conseguente assorbimento delle ulteriori censure mosse dall'Avvocatura generale.

In particolare, la cauzione provvisoria è strettamente funzionale alla tutela della concorrenza. Essa serve a garantire, ai sensi dell'art. 93, comma 6, cod. contratti pubblici, il rischio della mancata sottoscrizione del contratto a seguito dell'aggiudicazione, per fatti riconducibili all'affidatario o per «l'adozione di informazione antimafia interdittiva», nonché, ai sensi dell'art. 103, comma 3, cod. contratti pubblici, il rischio della mancata costituzione da parte dell'aggiudicatario della garanzia definitiva. In tal modo, la cauzione provvisoria assicura la serietà e la correttezza delle offerte presentate.

La sua funzione è, dunque, quella di «responsabilizzare i partecipanti in ordine alle dichiarazioni rese e al dovere di diligenza, allo scopo di garantire la serietà e l'affidabilità dell'offerta e prevenire l'inutile e non proficuo svolgimento di complesse attività selettive (Adunanza Plenaria n. 5/2016)» (così Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 22 luglio 2021, n. 5517, che si riferisce alla disciplina del nuovo codice; si vedano, altresì, Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 22 aprile 2021, n. 3255; sezione quinta, sentenze 6 aprile 2020, n. 2264 e 15 maggio 2019, n. 3151).

Del resto, se è vero che «il principio cardine delle gare pubbliche è quello del favor participationis», questo attiene, nondimeno, solo alla partecipazione di «operatori economici "qualificati"», che possono «garantire, da un lato, che l'Amministrazione individui, tra i tanti, il "miglior contraente", dall'altro, l'esplicazione di una piena ed effettiva concorrenza tra le imprese in un mercato libero» (Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 19 febbraio 2021, n. 1483).

29.3.2.– Anche il comma 2 dell'art. 17 è costituzionalmente illegittimo, per contrasto con i limiti statutari, in relazione all'art. 32, commi 7, 8 e 9, cod. contratti pubblici. Sono assorbite le ulteriori censure.

L'art. 17, comma 2, ammette la stipula del contratto anche prima che siano stati verificati i requisiti di partecipazione, «salvo il rispetto delle prescrizioni imposte dalla normativa antimafia», in aperto contrasto con l'art. 32 cod. contratti pubblici, se è vero che «l'aggiudicazione», che necessariamente precede la stipula del contratto, non potendosi neppure qualificare quale accettazione dell'offerta (art. 32, comma 6), diventa efficace solo «dopo la verifica del possesso dei prescritti requisiti» (art. 32, comma 7).

È, del resto, evidente la ratio di tutela della concorrenza sottesa a tale disciplina. Da un lato, si vuole evitare di aggiudicare la gara, in violazione del principio di par condicio, a un soggetto che non avrebbe dovuto neppure partecipare ad essa. Da un altro lato – in una prospettiva dinamica – si intende impedire la conclusione di un contratto prima che siano verificati i requisiti di ammissione e di esclusione. Solo così possono evitarsi i ritardi e i costi nella realizzazione dell'opera, conseguenti alla

risoluzione del contratto, e alle relative azioni giudiziarie che non sono certo escluse dal vincolo a prevedere – in base a quanto stabilisce la disposizione provinciale – la clausola risolutiva espressa.

Il controllo condizionante l'efficacia dell'aggiudicazione garantisce che la stipula del contratto operi a vantaggio dell'offerente effettivamente migliore. Per converso, se si addivenisse alla conclusione del contratto, senza aver operato le dovute verifiche, e si attendessero i tempi della risoluzione dello stesso, il miglior offerente potrebbe non essere più interessato, o perché l'opera è stata oramai già iniziata o perché lo stesso ha eventualmente accettato una diversa commessa.

Si aggiunga, infine, che la norma impugnata non risulta compatibile con il rispetto dei termini del cosiddetto standstill, previsti dai commi 9 e 11 dell'art. 32 cod. contratti pubblici, e con la ratio ad essi sottesa.

Va, dunque, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 17 della legge prov. di Bolzano n. 3 del 2020.

30.– Anche l'art. 18 della legge prov. di Bolzano n. 3 del 2020 è stato impugnato con il ricorso n. 54 del 2020.

Il suo comma 1 permette l'esecuzione in via d'urgenza per tutte le procedure di affidamento di appalti di lavori, servizi e forniture.

Il comma 2 consente, invece, che, «[a]nche in deroga alle previsioni contrattuali, al fine di sostenere le imprese esecutrici negli appalti di lavori, all'importo dei lavori eseguiti può essere aggiunto il 60 per cento del valore dei materiali provvisti a piè d'opera, destinati ad essere impiegati in opere definitive facenti parte dell'appalto e accettati dal direttore dei lavori, da valutarsi a prezzo di contratto o, in difetto, ai prezzi di stima».

Infine, il comma 3 prevede che, «anche in deroga alle previsioni contrattuali e al fine di sostenere le imprese fornitrici negli appalti di forniture, si proceda con il pagamento in acconto dell'80 per cento del valore delle forniture consegnate e accettate dal direttore dei lavori o dal direttore dell'esecuzione del contratto, benché non ancora inventariate».

30.1.– L'Avvocatura generale ha sostenuto che l'art. 18 violerebbe i limiti statuari, che si evincono dall'art. 117, secondo comma, lettere e) ed l), Cost. e dall'art. 101, comma 3, cod. contratti pubblici, il quale demanderebbe «al direttore dei lavori (ovvero al direttore dell'esecuzione) la valutazione degli aspetti tecnici ed economici del contratto in conformità alle prescrizioni stabilite nel capitolato speciale di appalto».

La disposizione provinciale investirebbe «le materie trasversali della tutela della concorrenza [e] dell'ordinamento civile, riservate alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, contenendo disposizioni in contrasto» con «le norme di riforma economico-sociale».

30.2.– Secondo la Provincia autonoma di Bolzano, anche le censure mosse nei confronti dell'art. 18 della legge prov. Bolzano n. 3 del 2020 non sarebbero fondate.

In particolare, non sussisterebbe l'asserito contrasto con l'art. 101, comma 3, cod. contratti pubblici, «dato che la disposizione provinciale riserv[erebbe] proprio al direttore dei lavori l'onere delle valutazioni e dei compiti sanciti dal citato art. 101», senza alterare la natura delle attribuzioni che competono al medesimo. Si tratterebbe dunque di una disposizione di «natura organizzativa», che non contrasterebbe con i principi in materia di concorrenza.

30.3.– Occorre premettere che l'articolo impugnato attiene all'esecuzione del contratto e regola, per un verso, le esecuzioni in via d'urgenza prima della stessa conclusione del contratto (comma 1) e, per un altro verso, le modalità di pagamento da parte della stazione appaltante (commi 2 e 3).

I due gruppi di ipotesi devono essere analizzati separatamente.

30.3.1.– La questione promossa con riguardo al comma 1 è fondata per contrasto con i limiti statuari, in relazione all'art. 32, comma 8, cod. contratti pubblici, con conseguente assorbimento delle ulteriori censure.

Come si è visto, il comma 1 disciplina l'esecuzione in via d'urgenza, che può aver luogo dopo l'aggiudicazione, ma – come si è già precisato – prima della conclusione del contratto.

La normativa statale regola tale istituto all'art. 32, comma 8, cod. contratti pubblici e lo ammette in presenza di presupposti tassativi: devono ricorrere eventi «oggettivamente imprevedibili, per

ovviare a situazioni di pericolo per persone, animali o cose, ovvero per l'igiene e la salute pubblica, ovvero per il patrimonio storico, artistico, culturale ovvero nei casi in cui la mancata esecuzione immediata della prestazione dedotta nella gara determinerebbe un grave danno all'interesse pubblico che è destinata a soddisfare, ivi compresa la perdita di finanziamenti comunitari». Solo in presenza di una di tali circostanze, il direttore dei lavori può ordinare l'esecuzione di prestazioni o lavori specifici, le cui spese saranno oggetto di rimborso per l'aggiudicatario se la stipulazione del contratto non dovesse avvenire nel termine fissato e questi decidesse di sciogliersi da ogni vincolo o recedere dal contratto.

In sostanza, il comma 8 dell'art. 32 introduce una eccezionale deroga, ben delimitata, alla regola, di cui al successivo comma 13, a sua volta espressione dei principi generali della materia contrattuale, secondo cui il contratto trova esecuzione dopo la sua conclusione e sempre che sia in grado di produrre i propri effetti.

Ebbene, la disposizione provinciale, pur facendo «salvo quanto stabilito dalla normativa statale», di fatto introduce un regime contrastante con una disciplina prettamente privatistica, là dove ammette l'esecuzione in via d'urgenza «per tutte le procedure di affidamento di appalti di lavori, servizi e forniture».

Senonché consentire per legge, in deroga ai principi generali dettati in materia di contratto, l'esecuzione delle prestazioni prima della stessa conclusione del contratto è nelle competenze esclusive del solo legislatore statale, chiamato a garantire l'uniformità della disciplina in materia contrattuale che invoca istanze di eguaglianza formale a livello territoriale.

Va, dunque, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, comma 1, della legge prov. di Bolzano n. 3 del 2020.

30.3.2.– Passando ora all'esame dei commi 2 e 3 dell'art. 18, essi possono essere analizzati congiuntamente, in quanto presentano profili di evidente affinità.

Le questioni promosse rispetto a entrambe le disposizioni sono fondate in riferimento ai limiti statutari, in quanto le previsioni provinciali interferiscono con le istanze di disciplina unitaria imposte dalla materia trasversale «ordinamento civile».

L'esecuzione del contratto e con essa la disciplina sulle modalità di pagamento del corrispettivo dell'appalto attengono all'ordinamento civile e sono, pertanto, suscettibili di trovare la loro regolamentazione nell'uniforme disciplina statale, salvo gli spazi lasciati all'autonomia privata.

In particolare, premesso che la regola generale in materia di appalto è quella che vede sorgere il diritto dell'appaltatore al pagamento del corrispettivo con l'accettazione dell'opera da parte del committente (art. 1665 cod. civ.), deve, tuttavia, rammentarsi che tale «principio di postnumerazione» del corrispettivo viene temperato in materia di appalti pubblici da una disciplina speciale che consente, oltre ad una anticipazione del corrispettivo, anche il pagamento di acconti in corso d'opera. Prevede, a tal riguardo, l'art. 113-bis cod. contratti pubblici: «1. [i] pagamenti relativi agli acconti del corrispettivo di appalto sono effettuati nel termine di trenta giorni decorrenti dall'adozione di ogni stato di avanzamento dei lavori, salvo che sia espressamente concordato nel contratto un diverso termine, comunque non superiore a sessanta giorni e purché ciò sia oggettivamente giustificato dalla natura particolare del contratto o da talune sue caratteristiche. I certificati di pagamento relativi agli acconti del corrispettivo di appalto sono emessi contestualmente all'adozione di ogni stato di avanzamento dei lavori e comunque entro un termine non superiore a sette giorni dall'adozione degli stessi. 1-bis. Fermi restando i compiti del direttore dei lavori, l'esecutore può comunicare alla stazione appaltante il raggiungimento delle condizioni contrattuali per l'adozione dello stato di avanzamento dei lavori. 1-ter. Ai sensi del comma 3 il direttore dei lavori accerta senza indugio il raggiungimento delle condizioni contrattuali e adotta lo stato di avanzamento dei lavori contestualmente all'esito positivo del suddetto accertamento ovvero contestualmente al ricevimento della comunicazione di cui al comma 1-bis, salvo quanto previsto dal comma 1-quater. 1-quater. In caso di difformità tra le valutazioni del direttore dei lavori e quelle dell'esecutore in merito al raggiungimento delle condizioni contrattuali, il direttore dei lavori, a seguito di tempestivo accertamento in contraddittorio con l'esecutore, procede all'archiviazione della comunicazione di cui al comma 1-bis ovvero all'adozione

dello stato di avanzamento dei lavori. 1-quinquies. Il direttore dei lavori trasmette immediatamente lo stato di avanzamento dei lavori al RUP, il quale, ai sensi del comma 1, secondo periodo, emette il certificato di pagamento contestualmente all'adozione dello stato di avanzamento dei lavori e, comunque, non oltre sette giorni dalla data della sua adozione, previa verifica della regolarità contributiva dell'esecutore e dei subappaltatori. Il RUP invia il certificato di pagamento alla stazione appaltante, la quale procede al pagamento ai sensi del comma 1, primo periodo. 1-sexies. L'esecutore può emettere fattura al momento dell'adozione dello stato di avanzamento dei lavori. L'emissione della fattura da parte dell'esecutore non è subordinata al rilascio del certificato di pagamento da parte del RUP. 1-septies. Ogni certificato di pagamento emesso dal RUP è annotato nel registro di contabilità. 2. All'esito positivo del collaudo o della verifica di conformità, e comunque entro un termine non superiore a sette giorni dagli stessi, il responsabile unico del procedimento rilascia il certificato di pagamento ai fini dell'emissione della fattura da parte dell'appaltatore; il relativo pagamento è effettuato nel termine di trenta giorni decorrenti dal suddetto esito positivo del collaudo o della verifica di conformità, salvo che sia espressamente concordato nel contratto un diverso termine, comunque non superiore a sessanta giorni e purché ciò sia oggettivamente giustificato dalla natura particolare del contratto o da talune sue caratteristiche. Il certificato di pagamento non costituisce presunzione di accettazione dell'opera, ai sensi dell'articolo 1666, secondo comma, del codice civile. 3. Resta fermo quanto previsto all'articolo 4, comma 6, del decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231».

Orbene, le due norme provinciali in esame, che prevedono rispettivamente l'aggiunta, all'importo dei lavori eseguiti, del pagamento del «60 per cento del valore dei materiali provvisti a piè d'opera, destinati ad essere impiegati in opere definitive facenti parte dell'appalto e accettati dal direttore dei lavori, da valutarsi a prezzo di contratto o, in difetto, ai prezzi di stima», nonché, a beneficio delle imprese fornitrici, del «pagamento in acconto dell'80 per cento del valore delle forniture consegnate e accettate dal direttore dei lavori o dal direttore dell'esecuzione del contratto, benché non ancora inventariate» non trovano alcuna corrispondenza nelle previsioni statali.

Inoltre, l'art. 18, commi 1 e 2, della legge prov. Bolzano n. 3 del 2020, nel prevedere la possibile deroga anche al contenuto di contratti già conclusi, si pone in contrasto con l'art. 1372, primo comma, cod. civ. Il contenuto del contratto ha forza di legge fra le parti e non può essere certo derogato da disposizioni provinciali difformi da quelle statali e non competenti a regolare la materia dell'ordinamento civile, a fortiori tramite meccanismi con efficacia retroattiva.

Va, dunque, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, commi 2 e 3, della legge prov. di Bolzano n. 3 del 2020.

31.– Con il ricorso n. 54 del 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato anche l'art. 19 della legge prov. Bolzano n. 3 del 2020.

La disposizione provinciale stabilisce, al comma 1, che, «[f]ermo restando quanto previsto dall'articolo 49 della legge provinciale 17 dicembre 2015, n. 16, e successive modifiche, sul valore dei contratti d'appalto di lavori, nonché dei servizi e forniture ad esecuzione istantanea viene calcolato l'importo dell'anticipazione del prezzo, che potrà essere aumentato fino al 40 per cento, da corrispondere all'appaltatore entro 15 giorni dall'effettivo inizio della prestazione». Il comma 2 chiarisce l'ambito di applicazione temporale della disposizione di cui al comma 1, prevedendone l'applicazione «soltanto per i contratti non ancora stipulati alla data di entrata in vigore della presente legge provinciale».

31.1.– Secondo l'Avvocatura generale, la citata disposizione violerebbe norme di riforma economico-sociale, in quanto attuative, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettere e) ed l), Cost., di istanze unitarie finalizzate alla tutela della concorrenza, dell'ordine pubblico e dell'ordinamento civile, che si impongono quali limiti alle pur primarie competenze statutarie provinciali.

Nello specifico, l'art. 19 contrasterebbe con l'art. 35, comma 18, cod. contratti pubblici, il quale determinerebbe «l'importo dell'anticipazione nella misura del 20 per cento senza prevedere la possibilità di aumento di detta percentuale». Più precisamente, la norma statale dispone che «[s]ul

valore del contratto di appalto viene calcolato l'importo dell'anticipazione del prezzo pari al 20 per cento da corrispondere all'appaltatore entro quindici giorni dall'effettivo inizio della prestazione».

31.2.– Nell'atto di costituzione in giudizio la Provincia autonoma di Bolzano ha eccepito la non fondatezza delle questioni rivolte all'art. 19 della legge provinciale impugnata.

Secondo la resistente, l'art. 35, comma 18, cod. contratti pubblici – evocato dall'Avvocatura generale quale parametro interposto – non costituirebbe «diretta espressione di un principio fondamentale ed inderogabile» in grado di vincolare il legislatore provinciale.

Inoltre, la possibilità di stabilire una più elevata percentuale dell'anticipazione del prezzo sarebbe «funzionale al sostentamento del tessuto imprenditoriale» e ad essa si accompagnerebbe «un proporzionale accrescimento della misura monetaria della garanzia costituente la condizione per l'attribuzione dell'importo dell'anticipazione, in maniera tale da tutelare adeguatamente la stazione appaltante».

31.3.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 19 della legge prov. Bolzano n. 3 del 2020 è fondata in riferimento ai limiti statutari, per contrasto con l'art. 35, comma 18, cod. contratti pubblici.

La norma impugnata, pur facendo salvo l'art. 49 della legge prov. Bolzano n. 16 del 2015, che indica un importo di anticipazione pari al 20 per cento, di fatto deroga – sia pure temporaneamente – a tale previsione, introducendo la possibilità di aumentare l'anticipazione del prezzo fino al 40 per cento.

Al contempo, la disposizione provinciale si distacca da quanto prevede la normativa statale, là dove l'art. 35, comma 18, cod. contratti pubblici stabilisce che l'appaltatore ha diritto a ricevere un'anticipazione del prezzo, pari al 20 per cento del valore del contratto, a condizione che sia effettivamente iniziata «la prestazione» e, specificatamente, «entro quindici giorni dall'effettivo inizio della prestazione».

Tale istituto, secondo un orientamento condiviso anche nella giurisprudenza amministrativa (Consiglio di Stato, commissione speciale, parere 30 marzo 2017), si colloca con tutta evidenza nell'ambito dell'esecuzione del contratto ed è assimilabile all'acconto sul prezzo. Sia l'anticipazione sia l'acconto condividono, in particolare, la fondamentale funzione di mitigare il «principio della postnumerazione» del corrispettivo di appalto.

Pertanto, la disciplina civilistica dell'anticipazione del prezzo, che spetta al solo legislatore statale regolare in maniera uniforme, condiziona fortemente anche la stessa concorrenza. La Provincia autonoma, infatti, non poteva disegnare un privilegio doppiamente lesivo della concorrenza. Non solo l'anticipazione del prezzo al 40 per cento opera solo a livello provinciale, ma oltretutto potrebbe andare a beneficiare anche coloro che hanno partecipato a procedure già bandite. Se è vero, infatti, che la norma si applica, ai sensi del secondo comma, ai contratti «non ancora stipulati alla data di entrata in vigore della [...] legge», ciò implica che essa può operare per procedimenti già banditi ed eventualmente aggiudicati sulla base di regole relative all'anticipazione del prezzo diverse e ben più stringenti. Ne derivano ricadute inaccettabili sullo scenario di altri potenziali offerenti che, se avessero saputo di tale beneficio al momento della pubblicazione del bando, avrebbero presumibilmente partecipato alla gara.

Va, dunque, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 19 della legge prov. di Bolzano n. 3 del 2020.

32.– Proseguendo con l'esame del ricorso n. 54 del 2020, oggetto di impugnazione è stato anche l'art. 22 della legge prov. Bolzano n. 3 del 2020, in base al quale, «[f]ermo restando quanto previsto dalla normativa statale, la durata dei contratti di appalto e di concessione in corso di esecuzione può essere prorogata per ragioni di interesse pubblico determinate da emergenze sanitarie anche oltre il termine eventualmente previsto nell'opzione di proroga indicata inizialmente nel bando e nei documenti di gara».

32.1.– Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, tale disposizione contrasterebbe con i limiti posti alle competenze statutarie e specificamente: con l'art. 117, secondo comma, lettere e) ed l), Cost., con l'art. 106 cod. contratti pubblici, con l'ordine pubblico (art. 117, comma secondo, lettera

h), con l'art. 41 Cost., con gli obblighi internazionali di cui all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 72, paragrafi 1 e 5, della direttiva 2014/24/UE, all'art. 43, paragrafi 1 e 5, della direttiva 2014/23/UE e agli artt. 3, 101, 102 e 106 TFUE.

In particolare, dalle norme interposte del codice dei contratti pubblici e dalle direttive citate si desumerebbe che «i contratti di appalto e le concessioni possono essere modificati senza una nuova procedura di aggiudicazione “se le modifiche, a prescindere dal loro valore monetario, sono state previste nei documenti di gara iniziali in clausole chiare, precise e inequivocabili, che possono comprendere clausole di revisione dei prezzi, o opzioni”».

Di conseguenza, «un prolungamento non previsto nei documenti di gara o una proroga oltre i limiti temporali consentiti» sarebbero equiparabili a un affidamento senza gara.

Per le ragioni esposte, la proroga degli affidamenti vigenti consentita dalla disposizione provinciale si configurerebbe come una modifica contrattuale non rientrante, secondo le previsioni del diritto europeo, in quelle ammissibili senza una nuova procedura di aggiudicazione.

Inoltre, secondo l'argomentazione dell'Avvocatura generale, «l'imposizione alle imprese attualmente affidatarie dei contratti di appalto e di concessione di una obbligatoria proroga contrattuale alle condizioni in essere» sarebbe lesiva anche del principio della libera iniziativa economica, di cui all'art. 41 Cost.

32.2.– Nell'atto di costituzione in giudizio la Provincia autonoma di Bolzano ha sottolineato come sarebbe «meramente apparente» l'asserito contrasto tra la disposizione provinciale e quanto stabilito dall'art. 72 delle direttive 2014/24/UE e dall'art. 43 della direttiva 2014/23/UE, così come attuate dall'art. 106 cod. contratti pubblici. Infatti, sarebbe lo stesso art. 22 della legge prov. Bolzano n. 3 del 2020 a fare espressamente salva la normativa statale, in virtù della «clausola di riserva scolpita nell'incipit della disposizione»: «[f]ermo restando quanto previsto dalla normativa statale». Tale «inequivocabile formulazione» testimonierebbe che l'eventuale proroga della durata di appalto o concessione potrebbe essere concessa soltanto se siano soddisfatte le condizioni sancite a livello nazionale.

In ogni caso, si tratterebbe di una mera facoltà, che rispecchierebbe quanto già stabilito dall'art. 92 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito con modificazioni nella legge 24 aprile 2020, n. 27. Inoltre, la resistente segnala come, a livello nazionale, l'art. 205 del d.l. n. 34 del 2020 preveda la proroga ope lege dell'efficacia della concessione di trasporto in essere per un anno.

La proroga dei contratti in essere, oltre ad avere carattere meramente eventuale, dovrebbe comunque prevedere l'apposizione di una «stringente motivazione [...] “per ragioni di interesse pubblico determinate da emergenze sanitarie” a pena di invalidità del relativo atto dispositivo», mentre la valutazione della legittimità costituzionale della disposizione dovrebbe tener conto della necessità di assicurare la continuità dei servizi in appalto o in concessione durante la fase emergenziale.

32.3.– Anche la questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 22 della legge prov. Bolzano n. 3 del 2020 è fondata in riferimento ai limiti statutari, in relazione all'art. 106 cod. contratti pubblici, con assorbimento delle ulteriori doglianze formulate dall'Avvocatura.

32.3.1.– Occorre premettere che non è percorribile l'interpretazione suggerita dalla difesa provinciale, secondo la quale l'incipit della disposizione impugnata («[f]ermo restando quanto previsto dalla normativa statale») escluderebbe la sua illegittimità costituzionale.

32.3.2.– Al contrario, la disposizione provinciale delinea un contenuto che contraddice il precetto dell'art. 106, comma 11, cod. contratti pubblici e tradisce le istanze di tutela della concorrenza ad esso sottese.

L'art. 106, comma 11, detta una disciplina della proroga cosiddetta tecnica che impone una duplice condizione: che sia «prevista nel bando e nei documenti di gara una opzione di proroga» e che «[l]a proroga [sia] limitata al tempo strettamente necessario alla conclusione delle procedure per l'individuazione di un altro contraente» (art. 106, comma 11, cod. contratti pubblici).

Possono, allora, verificarsi due ipotesi.

O i documenti di gara riproducono la previsione temporale disposta dalla legge, nel qual caso la disposizione provinciale non può derogare al termine indicato da tali documenti perché violerebbe la medesima norma statale.

Oppure tali documenti indicano un termine inferiore a quello necessario per la conclusione di procedure per l'individuazione di un altro contraente. In questo caso, la proroga non potrebbe essere concessa per un tempo diverso da quello indicato nei documenti di gara, poiché quando è disposta «oltre i limiti delle previsioni della *lex specialis* [...] integra un'illegittima fattispecie di affidamento senza gara» (Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenza 6 maggio 2015, n. 2272). E invero, solo se la possibilità della proroga contrattuale è «resa nota ai concorrenti sin dall'inizio delle operazioni di gara, cosicché ognuno possa formulare le proprie offerte in considerazione della durata eventuale del contratto, nessuna lesione dell'interesse pubblico alla scelta del miglior contraente è possibile riscontrare, né alcuna lesione dell'interesse generale alla libera concorrenza, essendo la fattispecie del tutto analoga, dal punto di vista della tutela della concorrenza, a quella nella quale si troverebbero le parti contraenti nell'ipotesi in cui [la stazione appaltante] avesse operato, ab initio, una scelta "secca" per la più lunga durata del contratto» (Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 5 luglio 2013, n. 3580).

Di conseguenza, l'incipit della disposizione provinciale, anche ove fosse riferito al rispetto del termine di cui all'art. 106, comma 11, renderebbe la norma impugnata o inutile – là dove consentirebbe una deroga al termine indicato dai documenti di gara che, se riproduttivo del termine legale, sarebbe inibita dalla prima parte della norma – o, comunque, illegittima, là dove permetterebbe di derogare al termine più breve di quello legale disposto nei documenti di gara, in violazione del principio della concorrenza.

Tale frammento di disposizione non può, dunque, rivestire un valore sanante e sembra piuttosto riferibile, in via ermeneutica, alla circostanza che intendesse rinviare alla legge statale sia rispetto alla competenza della stazione appaltante nell'autorizzare la richiesta di proroga, sia rispetto alla previsione secondo cui la proroga vincola l'appaltatore alle stesse condizioni del contratto o a quelle più favorevoli per la stazione appaltante (art. 106, comma 11, cod. contratti pubblici).

32.3.3.– Di conseguenza, il contenuto della norma impugnata, introducendo una disciplina difforme rispetto a quanto stabilito dalla norma di riforma economico-sociale di cui all'art. 106 cod. contratti pubblici, incide su una materia di rilevanza centrale per la concorrenza.

L'art. 106, comma 11, cod. contratti pubblici regola, infatti, la modifica di contratti a esecuzione continuata e periodica, con conseguente mutamento della prestazione contrattuale, che viene fornita per un maggior tempo con percezione di un compenso ulteriore.

Senonché, l'eccezionalità dell'istituto della proroga cosiddetta tecnica (Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenza 29 maggio 2019, n. 3588) non tollera, in alcun modo, deroghe da parte della legislazione provinciale, in palese contrasto con le istanze di tutela della concorrenza.

Come infatti già chiarito da questa Corte, con riferimento a concessioni demaniali in corso, «discipline regionali le quali dispongano proroghe o rinnovi automatici» non possono essere adottate, neppure nell'esercizio di una competenza primaria, «in quanto incidono sulla materia, di competenza esclusiva statale, della tutela della concorrenza, ostacolando l'ingresso di altri potenziali operatori economici nel mercato di riferimento (sentenze n. 10 del 2021, n. 1 del 2019, n. 171 del 2013 e n. 213 del 2011)» (sentenza n. 139 del 2021).

Va, dunque, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 22 della legge prov. Bolzano n. 3 del 2020.

33.– Sempre con il ricorso n. 54 del 2020, l'Avvocatura generale dello Stato ha, infine, impugnato l'art. 23 della legge prov. Bolzano n. 3, secondo il quale «le disposizioni di cui agli articoli 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19 e 22 sono norme speciali per far fronte all'emergenza sanitaria ed economica causata dal virus SARS-Cov-2, per cui cessano di trovare applicazione a partire dal 15 aprile 2022».

33.1.– Secondo il ricorrente, anche questa disposizione, ponendosi in contrasto con l'art. 117, commi primo e secondo, lettere e) ed l), Cost., violerebbe «i limiti statutari della potestà legislativa

provinciale perché gli interventi legislativi delle regioni e delle province autonome devono essere armonizzati non solo con il complesso della disciplina statale ordinaria in materia di contratti pubblici ma anche con la disciplina emergenziale adottata dallo Stato per fronteggiare, sul piano sanitario ed economico, la diffusione del contagio causato dal virus Covid-19». Trattandosi di una situazione che riguarda «tutto il territorio nazionale», non sarebbe possibile affidarla alle singole discipline adottate a livello locale. Di conseguenza, le iniziative legislative provinciali, dirette a far fronte alla suddetta emergenza, non potrebbero «avere una durata differenziata nei rispettivi territori in assenza di una armonizzazione a livello nazionale».

33.2.– La resistente, sul punto, si è limitata a segnalare che il legislatore provinciale ha pieno titolo per «circoscrivere l'efficacia temporale delle proprie disposizioni», alla luce della competenza legislativa riconosciuta alla Provincia autonoma in materia di contratti pubblici. In linea generale, la difesa provinciale ha osservato che «tutte le disposizioni in esame hanno natura temporanea, vertono in materia di emergenza economica e costituiscono misure “aggiuntive” rispetto ai livelli essenziali delle prestazioni».

33.3.– La questione è fondata: l'art. 23 della legge prov. Bolzano n. 3 del 2020 viola i limiti statutari, in quanto è affetto dai medesimi vizi di illegittimità costituzionale accertati con riferimento agli articoli già in precedenza esaminati.

La disposizione impugnata non fa che regolare l'arco temporale di vigenza degli artt. 13, 14, 16, 17, 18, 19 e 22 della legge prov. Bolzano n. 3 del 2020, tutti impugnati dallo Stato e tutti dichiarati costituzionalmente illegittimi. Pertanto, limitandosi a regolare temporalmente il loro contenuto precettivo, essa ne riflette parimenti i vizi di illegittimità costituzionale.

La disposizione deve essere, dunque, dichiarata costituzionalmente illegittima limitatamente alle parole «di cui agli articoli 13, 14» e «16, 17, 18, 19 e 22». Essa resta in vigore per il solo art. 15, non impugnato dallo Stato.

Per Questi Motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1, 4, 7, 8, della legge della Provincia autonoma di Trento 23 marzo 2020, n. 2 (Misure urgenti di sostegno per le famiglie, i lavoratori e i settori economici connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 e altre disposizioni), nonché del comma 3 dello stesso articolo, nella parte in cui prevede che «l'offerta tecnica è valutata sulla base dei seguenti elementi da tradurre in criteri di natura quantitativa o tabellare: a) l'impegno da parte del concorrente di affidare in subappalto l'esecuzione di parte della prestazione a microimprese, piccole e medie imprese locali, specificando per ogni subcontratto le prestazioni affidate e i nominativi dei singoli subappaltatori; resta fermo il divieto di frazionare fra più operatori economici il subappalto di una medesima lavorazione o prestazione omogenea, come individuata nel progetto messo in gara, anche tramite lo strumento delle WBS-work breakdown structure; b) l'impegno da parte del concorrente ad acquisire le forniture necessarie per l'esecuzione della prestazione da microimprese, piccole e medie imprese locali, specificando i nominativi dei singoli fornitori; c) per le prestazioni affidate in subappalto, l'impegno del concorrente a praticare il minor ribasso rispetto all'elenco prezzi posto a base di gara, al fine di assicurare la qualità nell'esecuzione del contratto»; dell'art. 3, commi 1, 2 e 4, della legge prov. Trento n. 2 del 2020; dell'art. 4, commi 1 e 2, della legge prov. Trento n. 2 del 2020; dell'art. 6, comma 2, della legge prov. Trento n. 2 del 2020, nella parte in cui prevede che, «Ferma restando la possibilità per il responsabile del procedimento di derogarvi, ove lo ritenga necessario, costituiscono riferimento per la congruità del ribasso offerto le seguenti percentuali di ribasso o la loro media pesata se l'affidamento ha ad oggetto opere appartenenti a più di una tipologia di opera: a) per le opere “edilizia-strutture impianti”: ribasso minimo 10 per cento, ribasso massimo 20 per cento; b) per le opere “geologia”: ribasso minimo 15 per cento, ribasso massimo 25 per cento; c) per le opere “mobilità - idraulica - informazione - paesaggio - urbanistica”: ribasso minimo 20 per cento, ribasso massimo 30 per cento; d) per le opere “coordinamento sicurezza”: ribasso minimo 25 per cento, ribasso massimo 35 per cento»; dell'art. 6, comma 3, della legge prov. Trento n. 2 del 2020, nella parte in cui prevede che «Gli incarichi sono aggiudicati con il

criterio del prezzo più basso, oppure, solo se necessario in ragione della natura, oggetto o caratteristiche del contratto e in ogni caso, per la progettazione architettonica, con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Quando l'amministrazione aggiudicatrice ricorre ad elementi di valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa esclusivamente di natura quantitativa o tabellare non nomina la commissione tecnica»;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 52, commi 2, 4, lettera c), e 8, della legge della Provincia autonoma di Trento n. 3 del 2020 (Ulteriori misure di sostegno per le famiglie, i lavoratori e i settori economici connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 e conseguente variazione al bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2020 – 2022), che hanno rispettivamente modificato i commi 1, 3, lettera a) e 8 dell'art. 2 della legge prov. Trento n. 2 del 2020;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 52, comma 6, della legge prov. Trento n. 3 del 2020, che ha inserito il comma 5-bis nell'art. 2 della legge prov. Trento n. 2 del 2020, nella parte in cui prevede che «Fermo restando quanto previsto dall'art. 16, comma 4, della legge provinciale di recepimento delle direttive europee in materia di contratti pubblici 2016, per l'affidamento di servizi e forniture le amministrazioni aggiudicatrici possono utilizzare gli elementi di valutazione previsti dal comma 3, in ragione della natura, oggetto e caratteristiche del contratto», nonché dell'art. 52, comma 7, della legge prov. Trento n. 3 del 2020, che ha inserito il comma 6-bis nell'art. 2 della legge prov. Trento n. 2 del 2020;

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, della legge della Provincia autonoma di Trento 30 novembre 2020, n. 13, recante «Modificazioni della legge provinciale 23 marzo 2020, n. 2, e della legge provinciale 13 maggio 2020, n. 3, in materia di contratti pubblici, e modificazioni della legge provinciale 30 dicembre 2014, n. 14, in materia di imposta immobiliare semplice (IMIS)», nella parte in cui prevede «Nei lavori l'offerta tecnica può essere valutata anche sulla base di uno o più dei seguenti elementi»; dell'art. 2, comma 3, della legge prov. Trento n. 13 del 2020, nella parte in cui prevede che, «Se i lavori sono aggiudicati con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa l'offerta tecnica può essere valutata anche sulla base di uno o più dei criteri previsti dall'articolo 2, comma 3, di questa legge»;

5) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 13, comma 1, 14, 16, 17, 18, 19 e 22 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 16 aprile 2020, n. 3 (Variazioni al bilancio di previsione della Provincia autonoma di Bolzano per gli esercizi 2020, 2021 e 2022 e altre disposizioni);

6) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 23 della legge prov. Bolzano n. 3 del 2020, limitatamente alle parole «di cui agli articoli 13, 14» e «16, 17, 18, 19 e 22»;

7) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6, commi 1, 2, primo periodo, e 3, primo periodo, della legge prov. Trento n. 2 del 2020, promosse in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso n. 50 del 2020 indicato in epigrafe;

8) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 52, comma 8, della legge prov. Trento n. 3 del 2020, promossa in riferimento agli artt. 4 e 8 del decreto del Presidente della Repubblica, 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso n. 59 del 2020 indicato in epigrafe;

9) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 57, comma 1, della legge prov. Trento n. 3 del 2020, che ha introdotto l'art. 7-bis nella legge prov. Trento n. 2 del 2020, promosse, in riferimento ai limiti statutari, in relazione all'art. 117, secondo comma, lettere e) ed l), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso n. 59 del 2020 indicato in epigrafe;

10) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 29 legge della Provincia di Trento 6 agosto 2020, n. 6 (Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2020 - 2022), che ha modificato l'art. 3 della legge prov. n. 2 del 2020, promossa, in riferimento al d.P.R. n. 670 del 1972, in relazione all'art. 117,

secondo comma, lettera e), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso n. 92 del 2020.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 e il 25 novembre 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Emanuela NAVARRETTA, Redattrice

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 28 gennaio 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

## **Sentenza: 29 novembre 2021, n. 24 del 2022**

**Materia:** tutela del paesaggio; edilizia; urbanistica; governo del territorio

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei Ministri

**Parametri invocati:** articoli 9, 117, commi primo, secondo lettere m) e s), Costituzione, principio di leale collaborazione e articolo 3, lettera f), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna)

**Oggetto:** articoli. 1, 2, 3, 4, comma 1, lettere a), b), c), numeri 1) e 2), g), h) e i); 5, comma 1, lettere b) e i); 6, 7, 8, 9, comma 1, lettera b); 11, comma 1, lettere a), b), d), f), g) e h); 12, 13, 14, 15, comma 1, lettera c); 16, 17, 18, 19, 21, 23, 24, 25, comma 1, primo periodo; 26, 27, 28, commi 1 e 3, e 30, comma 2, della legge della Regione Sardegna 18 gennaio 2021, n. 1 (Disposizioni per il riuso, la riqualificazione ed il recupero del patrimonio edilizio esistente ed in materia di governo del territorio. Misure straordinarie urgenti e modifiche alle leggi regionali n. 8 del 2015, n. 23 del 1985, n. 24 del 2016 e n. 16 del 2017)

### **Esito:**

#### illegittimità costituzionale delle seguenti disposizioni:

- 1) articolo 2 della legge della Regione Sardegna 18 gennaio 2021, n. 1 (Disposizioni per il riuso, la riqualificazione ed il recupero del patrimonio edilizio esistente ed in materia di governo del territorio. Misure straordinarie urgenti e modifiche alle leggi regionali n. 8 del 2015, n. 23 del 1985, n. 24 del 2016 e n. 16 del 2017);
- 2) articolo 3 della legge regionale della Sardegna n. 1 del 2021, nella parte in cui inserisce l'articolo 26-ter, comma 2, nella legge della Regione Sardegna 23 aprile 2015, n. 8 (Norme per la semplificazione e il riordino di disposizioni in materia urbanistica ed edilizia e per il miglioramento del patrimonio edilizio);
- 3) articolo 5, comma 1, lettera b), della legge regionale. Sardegna n. 1 del 2021, che modifica l'articolo 31, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, nella parte in cui consente nella fascia costiera nelle zone urbanistiche omogenee B, C, F e G – al di fuori delle tassative eccezioni indicate dal piano paesaggistico regionale – di realizzare gli incrementi volumetrici anche mediante la realizzazione di corpi di fabbrica separati;
- 4) articolo 5, comma 1, lettera i), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, che introduce nell'articolo 31 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 il comma 7-quater, nella parte in cui consente nella fascia costiera – al di fuori delle tassative eccezioni indicate dal piano paesaggistico regionale – di realizzare gli incrementi volumetrici anche mediante la realizzazione di corpi di fabbrica separati;
- 5) articolo 9, comma 1, lettera b), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, nella parte in cui abroga l'articolo 34, comma 1, lettera h), della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015;
- 6) articolo 11, comma 1, lettera a), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021;
- 7) articolo. 13 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021;
- 8) articolo 14, comma 1, lettera d), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021;
- 9) articolo 14, comma 1, lettera h), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, nella parte in cui aggiunge all'articolo 39, comma 15, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 l'inciso «senza l'obbligo del rispetto dell'ubicazione, della sagoma e della forma del fabbricato da demolire»;
- 10) articolo 15, comma 1, lettera c), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, nella parte in cui abroga l'articolo 40, comma 7, secondo periodo, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, introducendo il periodo «Nessuna zona urbanistica omogenea è aprioristicamente esclusa»;

- 11) articolo 16, comma 1, lettera a), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021;
- 12) articolo 17 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021;
- 13) articolo 18 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021;
- 14) articolo 19 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021;
- 15) articolo 21 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021;
- 16) articolo 23 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021;
- 17) articolo 24 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021;
- 18) articolo 25, comma 1, primo periodo, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021;
- 19) articolo 26 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021;
- 20) articolo 27 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021;
- 21) articolo 30, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, nella parte in cui sancisce la prevalenza delle disposizioni della medesima legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 sulle prescrizioni del piano paesaggistico regionale;

non fondata la questione di illegittimità costituzionale in relazione alle seguenti disposizioni:

- 22) articolo 1 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021;
- 23) articolo 4, comma 1, lettere a), b), c), numeri 1) e 2), g), h) e i);
- 24) articolo 5, comma 1, lettera b);
- 25) articolo 5, comma 1, lettera i), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, nella parte in cui introduce il comma 7-bis nell'art. 31 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015;
- 26) articolo 5, comma 1, lettera i), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, nella parte in cui introduce il comma 7-ter nell'art. 31 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015;
- 27) articolo 6 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021;
- 28) articolo 7 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021;
- 29) articolo 8, comma 1, lettera a), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021;
- 30) articolo 11, comma 1, lettere b), d), f), g) e h), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021;
- 31) articolo 12 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021;
- 32) articolo 14, comma 1, lettere a) e b), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, nella parte in cui sostituiscono la determinazione dell'ufficio tecnico comunale alla deliberazione del Consiglio comunale, in riferimento all'art. 3, lettera f), dello statuto speciale;
- 33) articolo 14 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, nella parte in cui disciplina gli interventi di demolizione e ricostruzione con riguardo ai beni culturali;
- 34) articolo 28, commi 1 e 3, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, nella formulazione antecedente alle modificazioni introdotte dall'art. 13, comma 61, lettere a), b) e c), della legge della Regione Sardegna 22 novembre 2021, n. 17 (Disposizioni di carattere istituzionale-finanziario e in materia di sviluppo economico e sociale);

inammissibilità delle questioni relative alle seguenti disposizioni:

- 35) articolo 8, comma 1, lettera b), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021;
- 36) articolo 14, comma 1, lettera g), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021;
- 37) articolo 16, comma 1, lettera b), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021.

**Estensore nota:** Caterina Orione

**Sintesi:**

Parte ricorrente impugna numerose disposizioni della legge regionale 18 gennaio 2021 n. 1, modificativa di quattro normative (l.r. 23 aprile 2015, n. 8 (Norme per la semplificazione e il riordino di disposizioni in materia urbanistica ed edilizia e per il miglioramento del patrimonio edilizio); l.r. 11 ottobre 1985, n. 23 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, di risanamento urbanistico e di sanatoria di insediamenti ed opere abusive, di snellimento ed accelerazione delle procedure espropriative); l.r. 28 luglio 2017, n. 16 (Norme in materia di turismo); l.r. 20 ottobre 2016, n. 24 (Norme sulla qualità della regolazione e di semplificazione dei procedimenti amministrativi)),

in ambiti relativi all'urbanistica, edilizia e di governo del territorio. L'asserzione di parte ricorrente è che l'applicazione della disciplina in oggetto e conseguentemente delle disposizioni originarie così novellate, consentirebbe un radicale mutamento in peius del territorio, favorendo un'edificazione massiccia in forza di norme derogatorie alla pianificazione urbanistica e paesaggistica e quindi con importante compromissione della tutela del paesaggio.

Gli articoli censurati sarebbero in palese contrasto con l'esercizio della competenza legislativa riconosciuta alla Regione autonoma Sardegna dallo Statuto speciale (legge costituzionale 16 febbraio 1948, n. 3 e relativo decreto di attuazione del Presidente della Repubblica 22 maggio 1975, n. 480) che all'articolo 3, lettera f) attribuisce ad essa la potestà legislativa nella materia edilizia e urbanistica, comprensiva sì, anche della pianificazione del paesaggio, ma comunque tenuta al rispetto delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, quali quelle contenute nel decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), ivi comprese quelle relative al tema della pianificazione condivisa e agli obblighi previsti nelle intese stipulate con lo Stato, con conseguente violazione del principio di leale collaborazione che informa il rapporto con esso.

Il legislatore sardo si sarebbe dovuto attenere, nell'esercizio della propria potestà legislativa statutaria nella materia edilizia e urbanistica ai vincoli derivanti dalla competenza esclusiva statale nella materia della conservazione ambientale e paesaggistica per gli interessi generali ad essa sottostanti.

Altri parametri invocati sono gli articoli 9 e 117 commi primo, in relazione alla Convenzione europea sul paesaggio del 19 luglio 2000 e ratificata con legge del 9 gennaio 2006, n. 14, e secondo, lettera s), articolo 3 per violazione del canone di ragionevolezza, articolo 117, secondo comma, lettera l, ordinamento civile e articolo 117, secondo comma, lettera m) di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

La Regione Sardegna, preliminarmente eccepisce la tardività del ricorso governativo, ritiene inammissibili e infondate le censure avanzate, sia perché essa avrebbe esercitato la potestà legislativa esclusiva riconosciutale in materia dell'urbanistica e della tutela del paesaggio, sia perché, sarebbero inconferenti i parametri invocati degli articoli 9 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, poiché il primo, non sarebbe afferente al riparto di competenze e quanto al secondo, non si applicherebbe alle Regioni a statuto speciale.

Inoltre, altre leggi dal contenuto analogo, di Regioni a statuto ordinario, non sarebbero state impugnate e molte delle disposizioni menzionate nel ricorso non potrebbero essere qualificate come norme fondamentali di riforma economico-sociale e pertanto, vincolare la potestà legislativa della Regione autonoma Sardegna.

La Corte, quanto all'eccezione preliminare di parte resistente sulla tardività del ricorso, richiama, a partire dall'articolo 127 primo comma della Costituzione, le disposizioni relative alla proposizione del ricorso dettate dagli articoli 19 e 31 della legge n. 87 del 1953 che danno rilievo, per valutare la tempestività dell'atto di impugnazione, al solo atto di notificazione per cui il ricorso risulta tempestivamente notificato e quindi il giudizio instaurato correttamente nei termini. La Corte respinge preliminarmente le eccezioni generiche di inammissibilità, precisando che il ricorso governativo indica i vari parametri costituzionali che si ritengono violati, al fine di evidenziare analiticamente l'assunto principale, cioè della violazione dei limiti della potestà legislativa spettante alla Regione Sardegna dallo statuto speciale, e rinvia l'esame specifico di esse in relazione al merito delle singole disposizioni impugnate, per le quali peraltro la Regione ha puntualmente riproposto le stesse eccezioni.

In tema di acquiescenza, eccezione formulata da parte resistente, in quanto altre leggi regionali di contenuto analogo non sono state impugnate, la Corte richiama la propria giurisprudenza (sentenza n. 87 del 2019), secondo la quale l'acquiescenza *non milita a favore della legittimità costituzionale delle disposizioni impugnate*, in quanto l'ammissibilità dell'impugnazione deve essere valutata in relazione alle singole leggi, solo per ciò che attiene alla tempestività e interesse a ricorrere.

Un gruppo di disposizioni è censurato per il contrasto con le prescrizioni statali in materia di edilizia e urbanistica, che si configurano quali norme fondamentali di riforma economico-sociale e rappresentano pertanto un limite alla competenza primaria nella stessa materia riconosciuta dall'articolo 3, lettera f), dello Statuto speciale per la Sardegna. Viene premessa la ricostruzione del quadro normativo generale da cui si ricavano i principi informativi alla luce dei quali si procede alla comparazione per lo scrutinio di legittimità.

L'esercizio della competenza primaria nella materia sopracitata deve in ogni caso rispettare il portato delle norme fondamentali di riforma economico-sociale stabilite dal legislatore statale nello specifico dal decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. (Testo A)). Le norme richiamate nel ricorso sono esplicative del *contenuto riformatore e nell'attinenza a settori o beni della vita economico-sociale di rilevante importanza* (sentenza n. 198 del 2018), così come deve riconoscersi la stessa valenza a quelle relative alla tutela ambientale, che la normativa statale assicura mediante la redazione dei piani paesaggistici.

La disciplina regionale ascrivibile alla materia edilizia contenuta nell'articolo 26 bis della l.r. n. 8 del 2015, così come modificato dall'articolo 2 della l.r. n.1 del 2021, , consentendo una proroga al 31 dicembre 2023 della disciplina derogatoria, già prevista fino al 31 dicembre 2020, per permettere in zone agricole il completamento di costruzioni per le quali il titolo edilizio è divenuto inefficace, in quanto è intervenuta una disciplina pianificatoria incompatibile, si pone in contrasto con l'articolo 15 del d.P.R. n. 380 del 2001. La disposizione statale commina la decadenza del titolo edilizio nell'ipotesi di superamento dei termini per l'ultimazione dei lavori e impone, per le opere ancora da eseguire, il rilascio di un nuovo titolo, disciplinando nel dettaglio le ipotesi di efficacia temporale, quindi anche di proroga e di decadenza del titolo edilizio, nonché l'espressa decadenza di esso quando vi sia l'entrata in vigore «*di contrastanti previsioni urbanistiche, salvo che i lavori siano già iniziati e vengano completati entro il termine di tre anni dalla data di inizio*». Il carattere di norma fondamentale di riforma economico-sociale, del cui vincolo la Regione autonoma Sardegna avrebbe dovuto tener conto nell'esercizio della sua potestà legislativa primaria, risiede proprio nel fatto che la normativa statale detta standard uniformi per un ordinato governo del territorio in tutte le regioni, con la previsione specifica di un arco temporale di validità del permesso di costruire.

La modifica, soppressiva della sola parola non, introdotta dall'articolo 11, comma 1, lettera a), della l.r. n. 1 del 2021, all'articolo 36 della l.r. n. 8 del 2015 sostanzialmente consente che anche i volumi oggetto di condono edilizio siano computati nella determinazione del volume urbanistico al quale commisurare l'incremento volumetrico. Tale previsione è posta, ad avviso di parte ricorrente, in violazione con le norme fondamentali di riforma economico-sociale contenute in molteplici disposizioni statali: nell'articolo 41-quinquies, commi ottavo e nono, della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica), negli articoli 2-bis e 14 t.u. edilizia, nell'intesa sul "Piano casa" del 2009, fondata sulle previsioni dell'articolo 11 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione Tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, e nell'articolo 5, commi 9 e seguenti, del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 2011, n. 106.

Il dettato degli articoli sopracitati è uniforme nel vietare di considerare gli abusi edilizi ai fini del godimento delle premialità volumetriche.

Nel 2009 Governo, Regioni ed enti locali hanno raggiunto e stipulato un'intesa volta a favorire iniziative per il rilancio dell'economia, per cui queste ultime si sono impegnate a regolamentare interventi di demolizione e ricostruzione con ampliamento per edifici a destinazione residenziale, con finalità di miglioramento della qualità architettonica e dell'efficienza energetica, fermo restando che gli interventi edilizi non possono riferirsi a edifici abusivi ovvero ubicati nei centri storici o in aree di inedificabilità assoluta. Nel 2011, l'articolo 5, comma 9, del d.l. n. 70 conferisce rango legislativo ai contenuti della pregressa intesa e affida alle Regioni il compito di approvare leggi finalizzate a

incentivare la razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente, con la previsione che gli interventi di demolizione e ricostruzione abbiano riconosciuta di una volumetria aggiuntiva come misura premiale, al comma 10 l'articolo 5 precisa che gli interventi consentiti non possono riferirsi a edifici abusivi o siti nei centri storici o in aree di inedificabilità assoluta, «con esclusione degli edifici per i quali sia stato rilasciato il titolo abilitativo edilizio in sanatoria».

La Corte evidenzia le differenze tra legislazione statale e la disposizione regionale impugnata, al fine di chiarire la portata dell'interpretazione restrittiva sottostante al concetto di premialità volumetriche, in linea con la volontà del legislatore che nel tempo e quindi nel susseguirsi di normative in materia ha sempre disconosciuto vantaggi in caso di abuso edilizio.

Il condono ha per effetto la sanatoria non solo formale ma anche sostanziale dell'abuso, a prescindere dalla conformità delle opere realizzate alla disciplina urbanistica ed edilizia (sentenza n. 50 del 2017). Il titolo in sanatoria invece presuppone la conformità alla disciplina urbanistica e edilizia vigente sia al momento della realizzazione dell'immobile sia al momento della presentazione della domanda (sentenza n. 107 del 2017). L'opzione legislativa regionale è in contrasto con la normativa statale soprarichiamata, che deve considerarsi norma fondamentale di riforma economico-sociale, *data l'ampiezza degli obiettivi perseguiti, l'incidenza su aspetti qualificanti della normativa edilizia e urbanistica e la stessa scelta di coinvolgere anche Regioni ed enti locali nel definire i tratti essenziali dell'intervento riformatore.*

L'articolo 17 della l.r. n. 1 del 2021, proroga alcuni termini della legislazione regionale attuativa del "Piano casa", contenuti negli articoli 34, comma 1, lettera b), 37, comma 1, e 41, comma 4, della l.r. n. 8 del 2015.

Le proroghe previste del comma 1, consentirebbero di eseguire interventi previsti dal "Piano casa" per altri sei anni rispetto al termine iniziale, previsto all'entrata in vigore della l.r. n. 8 del 2015. Tali proroghe sarebbero in contrasto sia «con il carattere straordinario ed eccezionale della normativa del piano casa», nonché caratterizzato da un'efficacia retroattiva, sia in contrasto con il divieto di sanatoria ex post sancito dall'art. 167 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137).

Le proroghe previste al comma 2, consentirebbero l'applicazione fino al 31 dicembre 2023 delle disposizioni del secondo "Piano casa" della Sardegna, prorogando il termine del 31 dicembre 2020, già in precedenza prorogato e impugnato con ricorso di fronte alla Corte, ricorso dall'esito di inammissibilità in quanto le censure avanzate non erano state ritenute idonee nell'illustrarne il fondamento (sentenza n. 170 del 2021). Nella sentenza citata era stato evidenziato dalla Corte che «[i]l prolungato succedersi delle proroghe di una disciplina derogatoria, in contrasto con le esigenze di una regolamentazione organica e razionale dell'assetto del territorio, presenta un innegabile rilievo», rilievo ribadito nel caso de quo, che prevede un'ulteriore proroga per un tempo considerevole della stessa disciplina appunto derogatoria. Questa, la l.r. n. 8 del 2015, aveva inizialmente un preciso termine di vigenza fino al 31 dicembre 2016, successivamente a più riprese prorogato e da ultimo fino al 31 dicembre 2023. Per la Corte, è proprio l'*indefinito succedersi delle proroghe, ancorate all'entrata in vigore di una nuova legge regionale sul governo del territorio o a termini di volta in volta differiti, che interferisce con la tutela paesaggistica.* Il legislatore regionale, contravvenendo alla pianificazione urbanistica, autorizza aumenti volumetrici senza una normativa che dovrebbe, anche nei suoi stessi auspici, organicamente regolamentare gli interventi edilizi da potersi fare, che invece risultano parcellizzati e posti in dispregio anche in relazione alla co pianificazione paesaggistica con lo Stato, perciò la Corte ravvisa il vizio di illegittimità costituzionale per violazione della normativa interposta costituita dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, che costituisce limite e vincolo anche all'esercizio della competenza legislativa primaria della Regione autonoma Sardegna nella materia dell'urbanistica e dell'edilizia.

Anche l'articolo 18 della l.r. n.1 del 2021, norma transitoria in tema del rilascio di titoli abilitativi, rientra nella proroga, più volte reiterata del Piano casa, prevedendo l'applicazione immediata della disciplina che consente gli aumenti volumetrici con efficacia retroattiva, è da considerarsi in contrasto con i principi relativi alla pianificazione paesaggistica.

L'articolo 19 della l.r. n. 1 del 2021 è censurato per violazione dell'articolo 3 dello statuto speciale, in quanto contrasterebbe con le norme di grande riforma economico-sociale costituita dall'articolo 34-bis t.u. edilizia. La normativa statale prevede in tema di tolleranze edilizie, un limite più contenuto (2 per cento) rispetto a quello fissato dal legislatore regionale (5 per cento), dettando una disciplina più rigorosa per gli immobili tutelati e non attribuisce alcun rilievo all'affidamento nella conservazione di una situazione di fatto abusiva, come invece la disposizione impugnata dispone con le modifiche introdotte con l'aggiunta dei commi 1-ter e 1-quater all'art. 7-bis della legge della Regione Sardegna 11 ottobre 1985, n. 23 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, di risanamento urbanistico e di sanatoria di insediamenti ed opere abusive, di snellimento ed accelerazione delle procedure espropriative). La Corte, analiticamente e comparativamente esaminate le disposizioni regionali e quelle statali, rileva differenze sostanziali che non possono essere ricondotte ad una *mera implementazione di disciplina di favore* come affermato da parte resistente, bensì ad una violazione, anche in questo caso, di norme fondamentali di riforma economico sociale, quali le prescrizioni statali contenute nell'articolo 34-bis t.u. edilizia per il tutto il territorio nazionale.

L'articolo 21 della l.r. n. 1 del 2021, aggiunge il comma 1-bis all'articolo 16 della l. r. n. 23 del 1985 in tema di accertamento di conformità, disponendo che il permesso di costruire o l'autorizzazione all'accertamento di conformità possano essere ottenuti *«qualora gli interventi risultino conformi alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente al momento della presentazione della domanda»*. Tale disciplina vale *«ai soli fini amministrativi»* e restano dunque impregiudicati *«gli effetti penali dell'illecito»*. Si è quindi in presenza di una deroga del principio di doppia conformità, principio cardine per il governo del territorio. La Corte, richiamato il contenuto dell'articolo 36 t.u. edilizia in tema di permesso a sanatoria e la sentenza n. 68 del 2018, ritiene il principio di doppia conformità affermato nella disposizione citata riconducibile alle norme fondamentali di riforma economico-sociale, per cui valuta che il legislatore regionale con la previsione della conformità alla sola disciplina vigente al tempo della presentazione della domanda, abbia disatteso illegittimamente l'ambito applicativo della sanatoria in quanto la rilevanza della doppia conformità, non si esaurisce nelle sue implicazioni sugli illeciti.

Un gruppo di disposizioni è censurato per violazione della potestà legislativa esclusiva statale in materia di tutela del paesaggio e dell'ambiente, in quanto il legislatore regionale avrebbe derogato alle prescrizioni per il piano paesaggistico, in un iter di co pianificazione iniziato nel 2006 con l'approvazione del piano relativo alle sole zone costiere e peraltro non ancora concluso compiutamente, non ostante gli impegni assunti e vincolanti in un protocollo d'intesa tra il Presidente della Regione autonoma della Sardegna e il Ministro per i beni e le attività culturali, del 19 febbraio 2007, a cui sono seguiti decreti attuativi. Questi, prevedono un percorso per la pianificazione condivisa estesa all'intero territorio regionale e si prefiggono l'obiettivo di definire le modalità operative, i cronoprogrammi e i contenuti tecnici per lo svolgimento delle attività di verifica e di adeguamento del piano paesaggistico regionale dell'ambito costiero e per l'elaborazione del piano paesaggistico regionale dell'ambito interno, all'insegna di un coinvolgimento diretto e continuo delle due amministrazioni e di una costante collaborazione istituzionale. La Corte, preliminarmente all'esame di merito delle singole disposizioni impuginate, in via generale ricostruisce l'assetto del riparto delle competenze in tema di tutela dell'ambiente, nella cui complessità rientra anche il paesaggio in quanto *«territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni»* (art. 131, comma 1, del d.lgs. n. 42 del 2004), e, in particolare, caratterizzato dalla finalità di preservare *«quegli aspetti e caratteri che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali»* (art. 131, comma 2). Il sistema della pianificazione paesaggistica, che deve essere salvaguardato nella sua impronta unitaria e nella sua forza vincolante, in quanto rappresenta attuazione dell'articolo 9 Costituzione ed è funzionale a una tutela organica e di ampio respiro, si applica anche alle regioni speciali, le cui potestà statutarie sono riconosciute espressamente dall'articolo 8 del Codice. La Corte ripercorre altresì l'iter delle attribuzioni alla Regione Sardegna delle funzioni amministrative nelle materie, edilizia e urbanistica, di cui ha la potestà legislativa primaria. Fra le funzioni amministrative trasferite che

attengono all'urbanistica, ma che possono incidere anche sulla valorizzazione del patrimonio culturale e ambientale, deve considerarsi «*la redazione e l'approvazione dei piani territoriali paesistici di cui all'art. 5 della legge 29 giugno 1939, n. 1497*». Nel d.lgs. n. 42 del 2004, che ha sostituito la suddetta disciplina, il richiamo è stato costantemente interpretato nel senso che esso concerne i piani paesaggistici (sentenza n. 257 del 2021), fermo restando il vincolo per la Regione al rispetto del principio di co pianificazione, nelle ipotesi disciplinate dall'articolo 135, comma 1, terzo periodo, e in quelle contemplate dalle intese fra le parti, ai sensi degli articoli 143, comma 2, e 156, comma 3 del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

La Corte richiama la propria giurisprudenza, secondo cui la prevalenza della pianificazione paesaggistica «*integra una regola di tutela primaria del paesaggio in nessun modo derogabile ad opera della legislazione regionale che, nella cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali, deve rispettare gli standard minimi uniformi di tutela previsti dalla normativa statale, potendo al limite introdurre un surplus di tutela e non un regime peggiorativo*» (sentenza n. 251 del 2021). Perciò la Corte, nel delineare il quadro sia normativo sia dei principi ai quali deve essere improntata la legislazione regionale, espressamente afferma che *la deroga alle prescrizioni del piano paesaggistico travalica i limiti della potestà legislativa che l'articolo 3, lettera f), dello Statuto attribuisce alla Regione autonoma Sardegna nella materia edilizia e urbanistica e con riguardo ai soli profili di tutela paesistico-ambientale che a tale materia siano indissolubilmente legati*. Non è pertanto consentita alcuna deroga allo standard di tutela del paesaggio, così come delineato e motivato dalla Corte, che richiama anche il principio di leale collaborazione che ispira l'iter di co pianificazione descritto in precedenza, per cui al legislatore regionale non è consentito in alcun modo derogare alle prescrizioni del piano paesaggistico, senza una previa rideterminazione dei suoi contenuti con lo Stato.

Alla luce della premessa sull'assetto normativo e dei principi enucleati dall'insieme delle disposizioni, la Corte esamina le disposizioni impugnate, partendo dall'articolo 30, comma 2 della l.r. n. 1 del 2021, che dispone la prevalenza con valenza generale e assoluta, delle norme contenute nella legge in questione «*sugli atti di pianificazione, anche settoriale, sugli strumenti urbanistici generali e attuativi e sulle altre vigenti disposizioni normative regionali*», quindi con deroga espressa anche al piano paesaggistico regionale, sull'assunto di parte resistente che la deroga sia espressione della potestà legislativa esclusiva nella materia di tutela del paesaggio.

Per la Corte, la deroga alla pianificazione paesaggistica regionale dettata all'articolo 30 della l. r. n. 1 del 2021, oltre ad andare al di là della potestà legislativa esercitabile (articolo 3 dello statuto) è palesemente illegittima per violazione degli articoli 9 e 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione perché *investe il nucleo essenziale della tutela del paesaggio, affidata alle puntuali prescrizioni del piano regionale*.

Altre disposizioni (articolo 3, articolo 5, comma 1, lettera b, articolo 9, comma 1, lettera b), articolo 13, articolo 14, comma 1, lettera d), lettera h), articolo 16, comma 1, lettera a), articolo 25, articolo 26, articolo 27) sono dichiarate illegittime per gli stessi parametri dalla Corte, in quanto ritenute derogatorie e in contrasto con le prescrizioni del piano paesaggistico regionale. La disamina nel dettaglio di quest'ultimo, nonché del contesto delle disposizioni a cui questo rinvia (norme tecniche di attuazione, ivi comprese quelle relative al piano di assetto idrogeologico correlate a profili di tutela del paesaggio, adeguamento degli strumenti urbanistici comunali al piano), nel raffronto con gli articoli impugnati, evidenzia come il contenuto di essi sia sostanzialmente derogatorio ai vincoli sovraordinati connaturati al piano e da questo imposti, per cui va ad incidere sulla tutela del paesaggio nella sua dimensione storica e culturale, in quanto dal meccanismo di deroghe e condizioni apparentemente in linea con il piano paesaggistico regionale, scaturisce in realtà un aumento della possibilità di edificare (trasferimento di volumi, crediti volumetrici) che conduce a una riduzione della tutela del valore primario e assoluto sancito dall'art. 9 Cost., perché il legislatore regionale consente deroghe in peius allo standard di tutela che il piano ha individuato per preservare l'assetto identitario del paesaggio, nella sua valenza insieme storica ed estetica.

E' dichiarato parzialmente illegittimo l'articolo 15, comma 1, lettera c), della l. r. n. 1 del 2021, che modifica l'articolo 40 della l. r. n. 8 del 2015, in tema di programmi integrati di riordino urbano, che prevede che nessuna zona urbanistica omogenea sia «*aprioristicamente esclusa*» dall'ambito di applicazione dei programmi integrati di riordino urbano. Prima della modifica, l'articolo 40, comma 7, secondo periodo, della legge sopracitata, disponeva l'esclusione dall'ambito di tali programmi i centri di antica e prima formazione e le zone urbanistiche omogenee E (zone agricole) e H (zone di salvaguardia ambientale). I programmi di riordino hanno l'obiettivo di riqualificare gli ambiti urbani e le periferie caratterizzati dalla presenza di una pluralità di funzioni e di tessuti edilizi disorganici, incompiuti, parzialmente utilizzati o degradati, per favorire il miglioramento della qualità abitativa. La modifica introdotta, prevedendo che nessuna zona sia aprioristicamente esclusa, va ad includere zone che hanno indubbia rilevanza culturale e paesaggistica, che quindi sono sotto tutela specifica del piano paesaggistico regionale, tutela che viene sostanzialmente ridotta con la previsione dell'applicabilità dei programmi di riordino.

Sono dichiarati illegittimi gli articoli 23 e 24 della l.r. n.1 del 2021 per violazione dei parametri invocati costituiti dall'articolo 3 dello statuto speciale e articoli 9 e 117, secondo comma, lettera s), poiché entrambi prevedendo, in assenza di autorizzazione paesaggistica, temporanee aree di sosta di per caravan e campeggi a basso indice di impatto paesaggistico, si pongono in contrasto con il piano paesaggistico regionale, con le norme tecniche di attuazione di esso e con la disciplina d'uso della fascia costiera, considerata nel citato piano come un *bene paesaggistico d'insieme e come tale risorsa strategica fondamentale per lo sviluppo sostenibile del territorio sardo, assoggettata a pianificazione e gestione integrata*.

La Corte procede all'esame nel merito di altre disposizioni della disciplina regionale che non rientrano nella deroga espressa, di cui all'articolo 30, alle previsioni del piano paesaggistico, affermando che *in ragione di fondamentali esigenze di certezza e del rango primario degli interessi coinvolti* e in coerenza con la propria giurisprudenza secondo la quale, in assenza di una deroga esplicita alle previsioni del codice dei beni culturali e del paesaggio, occorre procedere nella verifica della fondatezza delle questioni di illegittimità avanzate dal ricorrente, con un'interpretazione che sia in termini compatibili e di coerenza con le dettagliate prescrizioni in termini di tutela del paesaggio non dovendosi necessariamente presumere che siano eluse le vincolanti prescrizioni, ma bensì valutare se la disciplina regionale nella futura applicazione, sostanzialmente ne riconosca il valore cogente.

L'articolo 1 della legge regionale n. 1 del 2021, sostituisce l'art. 26 della l.r. n. 8 del 2015 in tema di salvaguardia dei territori rurali, supera il vaglio di costituzionalità, in quanto, oltre a non derogare al piano paesaggistico regionale, contiene espressa previsione del rispetto di quanto statuito dal decreto del Presidente della Giunta regionale 3 agosto 1994, n. 228, che persegue l'obiettivo di salvaguardare il suolo e il paesaggio (art. 1, lettera a) e contiene norme restrittive per l'edificazione nelle zone agricole con riguardo sia alla tipologia di costruzioni ammissibili (art. 3, comma 1) sia agli indici massimi da applicare (art. 3, comma 2) e agli interventi consentiti (art. 4) e infine all'articolo 11, comma 2, rinvia al decreto dell'Assessore degli enti locali, finanze ed urbanistica n. 2266/U del 1983, che all'articolo 4, disciplina i limiti di densità edilizia nelle diverse zone omogenee, nell'osservanza della normativa statale dell'articolo 7 del d.m. n. 1444 del 1968.

Per la Corte non è fondato l'assunto prospettato da parte ricorrente per gli articoli 4, 6, 7, 11, 12 della l.r. n. 1 del 2021, secondo cui questi consentono incrementi volumetrici generalizzati rispetto alle previsioni del piano paesaggistico regionale e potenzialmente in deroga ad esso. Il minuzioso esame delle disposizioni impugnate non consente di ritenere superate le prescrizioni imposte dal piano paesaggistico regionale e dalle norme interposte del codice dei beni culturali e del paesaggio a cui gli interventi previsti dalle disposizioni contestate dovranno conformarsi, dato il carattere immediatamente vincolante di esse, nonché delle disposizioni regionali articoli 34, 36, 38 della l.r. n. 8 del 2015 che pongono precise condizioni di ammissibilità e prescrivono requisiti puntuali allo scopo di garantire un inserimento coerente nel paesaggio. Alla interpretazione sistematica delle disposizioni si affianca quella finalistica della disciplina che persegue lo scopo precipuo della riqualificazione

ambientale e paesaggistica, per cui sono previste particolari cautele sulle aree di localizzazione per il trasferimento dei volumi e sulle demolizioni degli edifici inclusi nel centro di prima e antica formazione.

L'articolo 28 della l.r. n. 1 del 2021, viene esaminato dalla Corte nella formulazione originaria e non quella modificata dalla l.r. n. 17 del 2021, per valutare la fondatezza della questione sulla prospettata ridotta tutela paesaggistica per le zone umide e la disposizione supera il vaglio di costituzionalità, poiché dalla ricostruzione sistematica delle disposizioni in tema, in realtà il vincolo paesaggistico della fascia di rispetto dei 300 metri dalla linea di battigia per le zone umide costituisce un ripristino di maggior tutela e non di compromissione di essa, in aderenza al dettato della Corte che con la sentenza n. 308 del 2013 aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1, della legge della Regione Sardegna 12 ottobre 2012, n. 20 (Norme di interpretazione autentica in materia di beni paesaggistici), che escludeva il riferimento alla fascia di rispetto dei 300 metri dalla battigia per le sole zone umide, con la conseguente *«riduzione dell'ambito di protezione riferita ad una categoria di beni paesaggistici»*.

La Corte accoglie la prospettazione di parte resistente sull'inammissibilità delle censure avanzate relativamente ad alcuni articoli della l.r. n. del 2021, in quanto, richiamata la propria giurisprudenza già citata (sentenza n. 170 del 2021, è onere di parte ricorrente individuare non solo le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali di cui denuncia la violazione, *ma anche di suffragare le ragioni del dedotto contrasto con una argomentazione sufficientemente chiara e completa*.

SENTENZA N. 24  
ANNO 2022

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1; 2; 3; 4, comma 1, lettere a), b), c), numeri 1) e 2), g), h) e i); 5, comma 1, lettere b) e i); 6; 7; 8; 9, comma 1, lettera b); 11, comma 1, lettere a), b), d), f), g) e h); 12; 13; 14; 15, comma 1, lettera c); 16; 17; 18; 19; 21; 23; 24; 25, comma 1, primo periodo; 26; 27; 28, commi 1 e 3; e 30, comma 2, della legge della Regione Sardegna 18 gennaio 2021, n. 1 (Disposizioni per il riuso, la riqualificazione ed il recupero del patrimonio edilizio esistente ed in materia di governo del territorio. Misure straordinarie urgenti e modifiche alle leggi regionali n. 8 del 2015, n. 23 del 1985, n. 24 del 2016 e n. 16 del 2017), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso spedito per la notificazione il 22 marzo 2021, depositato in cancelleria il 23 marzo 2021, iscritto al n. 22 del registro ricorsi 2021 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 17, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Sardegna;

udito nell'udienza pubblica del 24 novembre 2021 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi l'avvocato dello Stato Marco Corsini per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Benedetto Ballero e Mattia Pani per la Regione autonoma Sardegna;

deliberato nella camera di consiglio del 29 novembre 2021.

*Ritenuto in fatto*

*(omissis)*

*Considerato in diritto*

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 22 del 2021), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1; 2; 3; 4, comma 1, lettere a), b), c), numeri 1) e 2), g), h) e i); 5, comma 1, lettere b) e i); 6; 7; 8; 9, comma 1, lettera b); 11, comma 1, lettere a), b), d), f), g) e h); 12; 13; 14; 15, comma 1, lettera c); 16; 17; 18; 19; 21; 23; 24; 25, comma 1, primo periodo; 26; 27; 28, commi 1 e 3; e 30, comma 2, della legge della Regione Sardegna 18 gennaio 2021, n. 1 (Disposizioni per il riuso, la riqualificazione ed il recupero del patrimonio edilizio esistente ed in materia di governo del territorio. Misure straordinarie urgenti e modifiche alle leggi regionali n. 8 del 2015, n. 23 del 1985, n. 24 del 2016 e n. 16 del 2017).

1.1.– Un primo gruppo di disposizioni è censurato per il contrasto con le prescrizioni statali in materia di edilizia e urbanistica, che si configurerebbero come norme fondamentali di riforma economico-sociale e rappresenterebbero, dunque, un limite alla competenza primaria che l'art. 3, lettera f), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), attribuisce alla Regione nella citata materia.

1.2.– Un secondo gruppo di disposizioni è, invece, censurato per violazione della sfera di competenza statale in materia di tutela del paesaggio e dell'ambiente, sul presupposto che il legislatore regionale abbia derogato alle prescrizioni del piano paesaggistico.

1.3.– Accanto alle citate censure, il ricorrente evoca anche la violazione di altri principi costituzionali e, in particolare, del canone di ragionevolezza (art. 3 della Costituzione), e l'invasione di altre sfere di competenza statale, come quelle in materia di ordinamento civile e penale (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.) e di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.).

2.– Occorre esaminare, in primo luogo, le eccezioni preliminari formulate dalla parte resistente, che precluderebbero, per tutti i motivi di ricorso, la disamina del merito.

2.1.– La Regione autonoma Sardegna ha eccepito la tardività e la conseguente irricevibilità del ricorso.

2.1.1.– La legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 è stata pubblicata il 19 gennaio 2021 nel Bollettino Ufficiale della Regione autonoma della Sardegna (BURAS) n. 5. Secondo la resistente, sarebbe ininfluenza la sua ulteriore pubblicazione sul BURAS n. 6 del 21 gennaio 2021, volta a porre rimedio all'omessa pubblicazione dell'art. 22.

Il Presidente del Consiglio dei ministri avrebbe dovuto proporre ricorso nei successivi sessanta giorni e, dunque, entro sabato 20 marzo 2021. Il ricorso, per contro, risulterebbe redatto domenica 21 marzo 2021.

Solo l'adempimento della notifica del ricorso sarebbe prorogato a lunedì 22 marzo 2021, primo giorno non festivo utile. Alla proroga, cioè, sarebbe estraneo il termine per la proposizione del ricorso, stabilito direttamente dalla Costituzione e inderogabile.

2.1.2.– L'eccezione non può essere accolta.

L'art. 127, primo comma, Cost. prevede che il Governo, quando ritenga che una legge ecceda la competenza della Regione, «entro sessanta giorni dalla sua pubblicazione» possa proporre ricorso dinanzi a questa Corte.

Tale regola è ribadita dall'art. 31, comma 2, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale).

La difesa regionale identifica la proposizione del ricorso nella sua redazione e scinde tale fase da quella della successiva notificazione, che reputa irrilevante ai fini dell'osservanza del termine di legge.

Tali argomenti non possono essere condivisi.

L'elaborazione del ricorso a cura della difesa tecnica è un'attività priva di ogni rilevanza esterna. La proposizione del ricorso, valorizzata sia dal dettato costituzionale sia dalla legge n. 87 del 1953, si identifica nella sua notificazione ed è rispetto a tale notificazione, da cui dipendono l'esercizio del diritto di difesa della controparte e il successivo dispiegarsi del contraddittorio, che occorre valutare la tempestività dell'editio actionis.

L'art. 31, comma 3, della legge n. 87 del 1953 fugge ogni dubbio a tale riguardo, nel disporre che la questione di legittimità costituzionale sia «sollevata, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, anche su proposta della Conferenza Stato-Città e autonomie locali, dal Presidente del Consiglio dei ministri mediante ricorso diretto alla Corte costituzionale e notificato, entro i termini previsti dal presente articolo, al Presidente della Giunta regionale».

Ai fini della valutazione della tempestività dell'atto di impugnazione, la legge anette rilievo alla notificazione e non fa menzione alcuna dell'attività prodromica di redazione del ricorso. Anche per la successiva attività di deposito, la legge mostra di avere riguardo alla sola notificazione.

Tale quadro è coerente con le specificazioni delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale che, all'art. 19, nel testo vigente *ratione temporis*, menzionano la sola notificazione del ricorso.

Si deve ritenere, pertanto, che il ricorso avverso la legge regionale pubblicata il 19 gennaio 2021 sia stato proposto tempestivamente lunedì 22 marzo 2021. Il termine di sessanta giorni, destinato a scadere sabato 20 marzo 2021, infatti, si proroga di diritto al successivo 22 marzo 2021, in base alle regole stabilite dall'art. 52, commi 3 e 5, dell'Allegato 1 (codice del processo amministrativo) al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n.

69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), e applicabili ai giudizi dinanzi a questa Corte in virtù dell'art. 22, comma 1, della legge n. 87 del 1953.

2.2.– Ad avviso della parte resistente, il ricorso sarebbe nel suo complesso inammissibile, in quanto non terrebbe conto della potestà legislativa che spetta alla Regione autonoma Sardegna nella materia dell'edilizia e dell'urbanistica in forza dell'art. 3, lettera f), dello statuto speciale.

2.2.1.– Alla Regione autonoma Sardegna – argomenta la difesa regionale – spetterebbe una «potestà legislativa esclusiva» nella materia dell'urbanistica e della tutela del paesaggio.

Quanto ai parametri evocati nel ricorso, sarebbe improprio il richiamo all'art. 9 Cost., che non sarebbe una regola di riparto delle competenze, e all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., che non si applicherebbe alle Regioni a statuto speciale.

Generico sarebbe anche il riferimento alla Convenzione europea sul paesaggio, adottata a Strasburgo dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa il 19 luglio 2000 e ratificata con legge del 9 gennaio 2006, n. 14.

Neppure sarebbe pertinente il richiamo alla competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.

La parte resistente evidenzia, infine, che molte delle disposizioni menzionate nel ricorso non potrebbero essere qualificate come norme fondamentali di riforma economico-sociale e non potrebbero, pertanto, vincolare la potestà legislativa della Regione autonoma Sardegna.

A ulteriore supporto dell'eccezione, infine, si argomenta che non sarebbero state impugnate altre leggi di Regioni a statuto ordinario dal contenuto analogo.

2.2.2.– Neppure tali eccezioni possono essere accolte.

È ininfluenza in punto di ammissibilità la circostanza che non siano state impugnate leggi di Regioni a statuto ordinario contenenti una disciplina per molti versi assimilabile a quella oggetto del presente giudizio. L'ammissibilità dell'impugnazione, in termini di tempestività e di sussistenza dell'interesse a ricorrere, deve essere valutata in relazione alle singole leggi adottate. Come questa Corte ha affermato in altre occasioni, l'acquiescenza rispetto ad altre leggi regionali non milita a favore della legittimità costituzionale delle disposizioni impugnate (sentenza n. 87 del 2019, punto 4.1.2. del Considerato in diritto).

Quanto alla citata Convenzione europea sul paesaggio, essa è stata menzionata al fine di corroborare le censure di violazione dell'art. 9 Cost.

Precetto, quest'ultimo, richiamato non tanto per le sue implicazioni sulla distribuzione delle competenze tra Stato e Regioni, ma per il valore primario che la Carta fondamentale attribuisce alla tutela del paesaggio.

Nel proporre le questioni, il ricorrente ha puntualmente analizzato la potestà legislativa che alla Regione autonoma Sardegna spetta in forza dello statuto speciale e ha ritenuto che, in concreto, i limiti di tale potestà siano stati travalicati.

Se tale assunto sia fondato, è profilo che investe il merito delle questioni, così come attiene al merito la qualificazione in termini di norme fondamentali di riforma economico-sociale delle previsioni statali citate nel ricorso.

Quanto alla competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettere m) ed s), Cost., essa è richiamata al solo scopo di indicare sfere di competenza che, anche nell'ambito dello statuto speciale, esulano dalle attribuzioni della Regione.

2.3.– Respinte, dunque, le eccezioni preliminari concernenti l'intero ricorso, le specifiche eccezioni di inammissibilità, che la difesa regionale ha di volta in volta articolato quanto ai singoli motivi proposti, saranno esaminate in relazione ad essi.

3.– Nello scrutinio delle odierne questioni di legittimità costituzionale, si analizzeranno, in primo luogo, quelle che attengono, in misura preponderante, alla normativa edilizia e urbanistica.

Il sindacato di questa Corte non può che prendere le mosse dalla normativa statutaria, che riveste rilievo essenziale nel definire le competenze della Regione autonoma Sardegna.

L'art. 3, lettera f), dello statuto speciale assegna alla Regione la potestà legislativa primaria nella materia «edilizia ed urbanistica». Fra i limiti generali che tale potestà incontra si annovera il rispetto

delle norme fondamentali di riforma economico-sociale stabilite dal legislatore statale nella specifica materia.

3.1.– A tali norme devono essere anzitutto ricondotte – nei limiti e per i motivi che saranno illustrati – le previsioni del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. (Testo A)». Delle norme fondamentali di riforma economico-sociale le disposizioni del d.P.R. n. 380 del 2001 (d'ora in avanti anche: t.u. edilizia) menzionate dal ricorrente condividono le caratteristiche salienti, che questa Corte ha enucleato nel contenuto riformatore e nell'attinenza a settori o beni della vita economico-sociale di rilevante importanza (fra le molte, sentenza n. 198 del 2018, punto 6.2.2. del Considerato in diritto).

3.2.– Nell'esercizio della competenza primaria nella materia edilizia e urbanistica, la Regione autonoma Sardegna incontra anche il significativo limite della tutela ambientale, garantita dalla normativa statale e realizzata con la redazione dei piani paesaggistici.

È alla luce di tali principi che si deve ora vagliare la normativa impugnata.

4.– Alla disciplina in materia di edilizia deve essere ricondotto l'art. 2 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, che modifica l'art. 26-bis, comma 4, della legge della Regione Sardegna 23 aprile 2015, n. 8 (Norme per la semplificazione e il riordino di disposizioni in materia urbanistica ed edilizia e per il miglioramento del patrimonio edilizio), e proroga al 31 dicembre 2023 l'originario termine del 31 dicembre 2020.

4.1.– L'art. 26-bis della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, modificato dalla previsione impugnata, persegue l'obiettivo di «superare le situazioni di degrado legate alla presenza, all'interno delle zone urbanistiche omogenee agricole, di costruzioni non ultimate e prive di carattere compiuto» e, in tale contesto, consente «il completamento degli edifici, le cui opere sono state legittimamente avviate e il cui titolo abilitativo è scaduto o dichiarato decaduto e non può essere rinnovato a seguito dell'entrata in vigore di contrastanti disposizioni» (comma 1).

Il completamento è consentito a condizione che gli edifici: «a) siano per la parte realizzata conformi al progetto approvato, salva la possibilità di regolarizzazione delle varianti classificabili come in corso d'opera o di ripristino delle originarie condizioni progettuali; b) siano completati, anche se privi della sola copertura, nell'ossatura strutturale, o nelle murature nel caso di edifici in muratura portante; c) non ricadano in aree dichiarate, ai sensi del vigente Piano stralcio per l'assetto idrogeologico del bacino unico regionale (PAI), da strumenti di pianificazione regionale o comunale, di pericolosità idraulica elevata o molto elevata (Hi3 - Hi4) e di pericolosità da frana elevata o molto elevata (Hg3 - Hg4); d) non ricadano in aree di inedificabilità assoluta così qualificate da disposizioni legislative e regolamentari statali e regionali; e) rispettino i parametri individuati dal decreto del Presidente della Giunta regionale n. 228 del 1994» (comma 2).

Il completamento è limitato ai «lavori necessari a rendere finito e agibile l'edificio nella consistenza volumetrica da realizzare, anche se inferiore a quella di progetto» (comma 3).

L'art. 26-bis, comma 4, primo periodo, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, precisa che il completamento è soggetto a permesso di costruire, che va richiesto a pena di decadenza entro il termine oggi individuato – in base alla disposizione impugnata – nel 31 dicembre 2023. Il permesso di costruire è subordinato «al rispetto dei requisiti tecnici e all'acquisizione degli eventuali atti di assenso relativi a vincoli paesaggistici, idrogeologici, ambientali, di tutela del patrimonio storico, artistico e archeologico e dalle altre normative di settore, previsti dalla normativa vigente all'atto della presentazione della nuova istanza» (comma 4, secondo periodo).

4.2.– Il ricorrente censura la violazione dei limiti posti dall'art. 3 dello statuto speciale alla potestà legislativa della Regione autonoma Sardegna e, in particolare, del limite delle norme fondamentali di riforma economico-sociale.

Ad avviso del ricorrente, la disposizione impugnata, nel rinnovare una disciplina derogatoria scaduta il 31 dicembre 2020, consentirebbe nelle zone agricole il completamento di costruzioni «nei casi in cui non sarebbe possibile ottenere il rinnovo del titolo edilizio ormai divenuto inefficace, a causa di una sopravvenuta disciplina pianificatoria incompatibile».

La disciplina in esame, nel prolungare il termine entro il quale è possibile avvalersi di «titoli decaduti anche da lungo tempo», si porrebbe in contrasto con le norme di grande riforma economico-sociale contenute nell'art. 15 del d.P.R. n. 380 del 2001, che commina la decadenza del titolo edilizio nell'ipotesi di superamento dei termini per l'ultimazione dei lavori e impone, per le opere ancora da eseguire, il rilascio di un nuovo titolo.

Nel consentire il completamento, nelle zone agricole, di edifici incompatibili con l'attuale destinazione urbanistica, la previsione in esame derogherebbe anche «al principio fondamentale posto dall'art. 41-quinquies, ottavo comma, della legge n. 1150 del 1942 (attuato mediante il d.m. n. 1444 del 1968, recepito dalla Regione Sardegna con il D. A. n. 2266/U/1983, e il d.P.G. n. 228 del 1994)», che suddivide il territorio comunale in zone territoriali omogenee, allo scopo di garantirne un assetto ordinato. Sarebbero consentiti «interventi gravemente pregiudizievoli per il territorio», idonei a determinare «un aggravio del carico urbanistico nelle aree interessate», con «esiti arbitrari e irragionevoli». Ai Comuni, difatti, sarebbe impedita la doverosa attività di rimessione in pristino.

L'impugnato art. 2 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 violerebbe anche l'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., in quanto interverrebbe ad alterare «i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili dei cittadini che devono necessariamente essere garantiti in modo uguale su tutto il territorio nazionale».

La disciplina in esame, inoltre, si porrebbe in contrasto con l'art. 117, commi primo e secondo, lettera s), Cost., poiché inciderebbe sulla pianificazione paesaggistica, con invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato, «attuata dagli articoli 135, 143, 145 e 156 del codice dei beni culturali e del paesaggio, dall'articolo 5, comma 11, del decreto legge n. 70 del 2011, e dalla legge n. 14 del 2006, di recepimento della Convenzione europea sul paesaggio». Si vanificherebbe lo scopo della pianificazione paesaggistica, che tende a valutare le trasformazioni del territorio non «in modo parcellizzato», ma nell'ambito di una «considerazione complessiva del contesto tutelato specificamente demandata al piano paesaggistico».

La disposizione impugnata, nell'intervenire in modo unilaterale in spregio alla pianificazione congiunta, sarebbe lesiva, infine, del principio di leale collaborazione.

4.3.– Non è fondata l'eccezione di inammissibilità delle questioni formulata dalla parte resistente sul presupposto della tardività dell'impugnazione.

È irrilevante il fatto che la disciplina in esame si raccordi a una normativa previgente e non impugnata, quale quella dell'art. 26-bis della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015. Nel fissare un nuovo termine di vigenza di disposizioni derogatorie, la previsione impugnata, infatti, ha un autonomo effetto lesivo, il che fonda l'interesse a ricorrere del Presidente del Consiglio dei ministri.

4.4.– Le questioni possono essere dunque scrutinate nel merito.

Esse sono fondate, in riferimento all'art. 3 dello statuto speciale, per contrasto con l'art. 15 t.u. edilizia.

4.4.1.– Tale ultima disposizione disciplina l'efficacia temporale e la decadenza del permesso di costruire.

Il permesso di costruire decade quando i lavori non siano cominciati entro un termine, che non può essere superiore a un anno dal rilascio del titolo, o non siano ultimati entro un termine che non può superare i tre anni dall'inizio dei lavori. Prima della scadenza del termine, può essere richiesta una proroga, che l'amministrazione accorda con provvedimento motivato, «per fatti sopravvenuti, estranei alla volontà del titolare del permesso, oppure in considerazione della mole dell'opera da realizzare, delle sue particolari caratteristiche tecnico-costruttive, o di difficoltà tecnico-esecutive emerse successivamente all'inizio dei lavori, ovvero quando si tratti di opere pubbliche il cui finanziamento sia previsto in più esercizi finanziari» (art. 15, comma 2, terzo periodo, d.P.R. n. 380 del 2001). La proroga è accordata anche «qualora i lavori non possano essere iniziati o conclusi per iniziative dell'amministrazione o dell'autorità giudiziaria rivelatesi poi infondate» (art. 15, comma 2-bis, d.P.R. n. 380 del 2001).

Allorché si intenda realizzare la parte dell'intervento non ultimata nel termine stabilito, è necessario richiedere un «nuovo permesso per le opere ancora da eseguire, salvo che le stesse non

rientrano tra quelle realizzabili mediante segnalazione certificata di inizio attività» (art. 15, comma 3, d.P.R. n. 380 del 2001).

Il legislatore statale, infine, prevede la decadenza del permesso di costruire in conseguenza dell'entrata in vigore «di contrastanti previsioni urbanistiche, salvo che i lavori siano già iniziati e vengano completati entro il termine di tre anni dalla data di inizio» (art. 15, comma 4, d.P.R. n. 380 del 2001).

L'art. 15 t.u. edilizia riprende e adatta quel che già stabilivano il terzo, quarto e quinto comma dell'art. 4 della legge 28 gennaio 1977, n. 10 (Norme per la edificabilità dei suoli), e l'art. 31, undicesimo comma, della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica). Nel delimitare l'arco temporale di validità dei titoli edilizi, la normativa statale detta standard uniformi e si rivela di cruciale importanza in un ordinato governo del territorio, che non può tollerare difformità tra Regioni con riguardo all'aspetto prioritario della durata e dell'efficacia dei titoli edilizi.

In questa prospettiva emerge il carattere di norma fondamentale di riforma economico-sociale, che, in quanto tale, vincola la potestà legislativa primaria della Regione autonoma Sardegna nella materia dell'edilizia e dell'urbanistica.

4.4.2.– La disposizione regionale impugnata consente nelle zone agricole il completamento delle costruzioni, che può essere richiesto entro un termine ora prolungato fino al 31 dicembre 2023, anche quando il titolo abilitativo sia decaduto e non possa più essere rinnovato in seguito all'entrata in vigore di contrastanti disposizioni.

Sussiste la lamentata difformità dalla normativa statale, che, nel caso dell'entrata in vigore di contrastanti previsioni urbanistiche, commina la decadenza del permesso di costruire, decadenza che può essere evitata solo quando i lavori siano già iniziati e risultino ultimati nel termine di tre anni dalla data di inizio.

La normativa regionale, infatti, nel prolungare i termini entro i quali è possibile richiedere il permesso di costruire per completare le costruzioni nelle zone agricole, anche quando il titolo sia decaduto e non possa essere rinnovato, deroga in maniera indiscriminata alla decadenza sancita dalla legislazione statale, senza richiedere le tassative condizioni individuate dal testo unico dell'edilizia.

4.4.3.– Si deve dichiarare, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021.

Restano assorbite le ulteriori censure formulate nel ricorso.

5.– Al medesimo nucleo tematico dell'edilizia e dell'urbanistica appartengono anche le censure relative all'art. 11, comma 1, lettera a), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, che modifica l'art. 36 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015.

5.1.– La citata lettera a) interviene sull'art. 36, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 e, nel sopprimere la parola «non», fa sì che anche i volumi oggetto di condono edilizio siano computati nella determinazione del volume urbanistico al quale commisurare l'incremento volumetrico. La previsione impugnata sovvertirebbe il caposaldo della legislazione sul «Piano casa», che vieta di considerare gli abusi edilizi ai fini del godimento delle premialità volumetriche.

5.2.– Secondo il ricorrente, sarebbe, pertanto, violato l'art. 3 dello statuto speciale, in quanto la disciplina in esame, «pur se in ipotesi operando nell'alveo della competenza legislativa regionale in materia edilizia», confliggerebbe con le norme fondamentali di riforma economico-sociale contenute nell'art. 41-quinquies, commi ottavo e nono, della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica), negli artt. 2-bis e 14 t.u. edilizia, nell'intesa sul «Piano casa» del 2009, fondata sulle previsioni dell'art. 11 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione Tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, e nell'art. 5, commi 9 e seguenti, del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 2011, n. 106. Tali previsioni sarebbero perentorie nel vietare l'applicazione della normativa di favore agli immobili condonati.

5.3.– Le questioni promosse con riguardo all'art. 11, comma 1, lettera a), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 sono fondate, in riferimento all'art. 3 dello statuto speciale.

5.3.1.– Il 31 marzo 2009, Governo, Regioni ed enti locali hanno stipulato un'intesa volta a favorire iniziative per il rilancio dell'economia e a introdurre incisive misure di semplificazione dell'attività edilizia.

Le Regioni si sono impegnate a regolamentare interventi di demolizione e ricostruzione con ampliamento per edifici a destinazione residenziale entro il limite del 35 per cento della volumetria esistente, con finalità di miglioramento della qualità architettonica e dell'efficienza energetica.

L'intesa puntualizza che gli interventi edilizi non possono riferirsi a edifici abusivi ovvero ubicati nei centri storici o in aree di inedificabilità assoluta.

L'art. 5, comma 9, del d.l. n. 70 del 2011, nel tradurre in legge dello Stato l'intesa raggiunta, affida alle Regioni il compito di approvare leggi finalizzate a incentivare la razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente, a promuovere e agevolare la riqualificazione di aree urbane degradate con presenza di funzioni eterogenee e tessuti edilizi disorganici o incompiuti e di edifici a destinazione non residenziale dismessi o in via di dismissione o da rilocalizzare, anche alla luce dell'esigenza di favorire lo sviluppo dell'efficienza energetica e delle fonti rinnovabili.

Tali finalità possono essere perseguite anche mediante l'approvazione di leggi che prevedano interventi di demolizione e ricostruzione con il riconoscimento di una volumetria aggiuntiva come misura premiale, con la delocalizzazione delle volumetrie in aree diverse, con le modifiche di destinazione d'uso (sempre che si tratti di destinazioni tra loro compatibili o complementari) e con le modifiche della sagoma necessarie per l'armonizzazione architettonica con gli organismi edilizi esistenti.

Tali interventi – precisa l'art. 5, comma 10, del d.l. n. 70 del 2011 – non possono riferirsi a edifici abusivi o siti nei centri storici o in aree di inedificabilità assoluta, «con esclusione degli edifici per i quali sia stato rilasciato il titolo abilitativo edilizio in sanatoria».

5.3.2.– È la stessa previsione della legge statale a chiarire la portata del divieto di beneficiare delle premialità volumetriche con riguardo agli immobili abusivi. Questo divieto non opera solo quando sia stato rilasciato il titolo edilizio in sanatoria.

Tale nozione si deve interpretare in senso restrittivo, in coerenza con la terminologia adoperata dal legislatore e con la ratio della normativa in esame.

Il titolo in sanatoria, che rileva agli effetti della concessione di premialità volumetrica, differisce dal condono valorizzato dal legislatore regionale.

Mentre il condono ha per effetto la sanatoria non solo formale ma anche sostanziale dell'abuso, a prescindere dalla conformità delle opere realizzate alla disciplina urbanistica ed edilizia (sentenza n. 50 del 2017, punto 5 del Considerato in diritto), il titolo in sanatoria presuppone la conformità alla disciplina urbanistica e edilizia vigente sia al momento della realizzazione dell'immobile sia al momento della presentazione della domanda (sentenza n. 107 del 2017, punto 7.2. del Considerato in diritto).

A favore dell'interpretazione restrittiva milita il carattere generale del divieto di concessione di premialità volumetriche per gli immobili abusivi, espressivo della scelta fondamentale del legislatore statale di disconoscere vantaggi in caso di abuso e di derogare a tale principio in ipotesi tassative.

La disciplina ricordata configura una norma fondamentale di riforma economico-sociale, come confermano l'ampiezza degli obiettivi perseguiti, l'incidenza su aspetti qualificanti della normativa edilizia e urbanistica e la stessa scelta di coinvolgere anche Regioni ed enti locali nel definire i tratti essenziali dell'intervento riformatore.

Il legislatore regionale, nell'annettere rilievo anche ai volumi condonati, ha infranto il divieto contenuto in una prescrizione della legge statale, idonea a vincolare la potestà legislativa primaria della Regione autonoma Sardegna nella materia dell'urbanistica e dell'edilizia.

5.4.– Si deve dichiarare, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 1, lettera a), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021.

Restano assorbite le ulteriori censure formulate nel ricorso.

6.– È impugnato l'art. 17 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, che proroga alcuni termini della legislazione regionale attuativa del "Piano casa", contenuti negli artt. 34, comma 1, lettera b), 37, comma 1, e 41, comma 4, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015.

6.1.– Quanto alle proroghe disposte dal comma 1, esse consentirebbero di eseguire alcuni interventi previsti dal "Piano casa" fino all'inizio del 2021, estendendo di ulteriori sei anni il termine iniziale, ancorato all'entrata in vigore della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015.

Tale differimento contrasterebbe «con il carattere straordinario ed eccezionale della normativa del piano casa» e sarebbe caratterizzato da un'efficacia retroattiva, in contrasto con il divieto di sanatoria ex post sancito dall'art. 167 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).

Quanto alle proroghe di cui al comma 2, queste consentirebbero l'applicazione fino al 31 dicembre 2023 delle disposizioni del secondo "Piano casa" della Sardegna, prorogando il termine del 31 dicembre 2020, già in precedenza prorogato e per questo denunciato con altro ricorso.

6.2.– In base a tali considerazioni, il ricorrente prospetta la violazione degli artt. 9, 117, commi primo e secondo, lettera s), Cost., «rispetto ai quali costituiscono norme interposte gli articoli 135, 143, 145 e 156 del codice dei beni culturali e del paesaggio, la legge n. 14 del 2006, di recepimento della Convenzione europea sul paesaggio, e l'articolo 5, comma 11, del decreto legge n. 70 del 2011, per aver inciso in materia riservata alla competenza esclusiva dello Stato e per di più in modo difforme da impegni assunti in sede internazionale».

La previsione impugnata sarebbe lesiva, inoltre, del canone di ragionevolezza (art. 3 Cost.), in quanto la reiterata proroga della disciplina del "Piano casa" e la proroga di un termine già scaduto produrrebbero «esiti manifestamente arbitrari e irrazionali».

Sarebbe violato, altresì, l'art. 3 dello statuto speciale, come attuato con il decreto del Presidente della Repubblica 22 maggio 1975, n. 480 (Nuove norme di attuazione dello statuto speciale della regione autonoma della Sardegna), in quanto, «pur nell'ipotesi di un'eventuale competenza regionale», la disciplina impugnata si porrebbe in contrasto con le norme fondamentali di riforma economico-sociale contenute nell'art. 41-quinquies, commi ottavo e nono, della legge n. 1150 del 1942, nell'art. 14 t.u. edilizia, nell'intesa sul "Piano casa" del 2009, fondata sull'art. 11 del d.l. n. 112 del 2008, e nell'art. 5, commi 9 e seguenti, del d.l. n. 70 del 2011.

Sarebbe violato, infine, il principio di leale collaborazione, in quanto il legislatore regionale avrebbe «unilateralmente disposto in materia affidata alla co pianificazione».

6.3.– Occorre ricostruire i tratti salienti della disciplina impugnata, nelle sue interrelazioni con la normativa previgente oggetto di proroga.

L'art. 17, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 differisce fino al 19 gennaio 2021 l'efficacia temporale di alcune disposizioni dettate dalla legge reg. Sardegna n. 8 del 2015.

Si tratta, in primo luogo, dell'art. 34, comma 1, lettera b), della legge regionale citata, che non ammette gli interventi di miglioramento del patrimonio edilizio esistente «negli edifici completati successivamente alla data di entrata in vigore della presente legge, come risultante dalla comunicazione di fine lavori o da perizia giurata di un tecnico abilitato che attesti il completamento dell'ingombro volumetrico con realizzazione delle murature perimetrali e della copertura».

La proroga riguarda, in secondo luogo, i termini stabiliti dall'art. 41, comma 4, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, che consente l'attuazione degli interventi localizzati nelle zone urbanistiche omogenee C (di espansione residenziale), D (industriali, commerciali e artigianali) e G (servizi generali), contigue al centro urbano, e previsti nei piani attuativi adottati alla data di entrata in vigore della medesima legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 in attuazione dell'art. 13, comma 1, lettera b), della legge della Regione Sardegna 23 ottobre 2009, n. 4 (Disposizioni straordinarie per il sostegno dell'economia mediante il rilancio del settore edilizio e per la promozione di interventi e programmi di valenza strategica per lo sviluppo).

L'art. 17, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 differisce al 31 dicembre 2023 il termine del 31 dicembre 2020, originariamente previsto dall'art. 37, comma 1, della legge reg.

Sardegna n. 8 del 2015 per l'efficacia delle disposizioni dettate dalla medesima legge regionale per il miglioramento del patrimonio edilizio esistente.

Il legislatore regionale stabilisce «conseguentemente» che operi «la reviviscenza» di tali disposizioni, contenute nel Capo I del Titolo II della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, che avevano già cessato di operare il 1° gennaio 2021. Nel prevederne la «reviviscenza», il legislatore regionale colma così lo iato temporale tra il 1° gennaio 2021, data in cui le previsioni erano divenute oramai inefficaci, e il 19 gennaio 2021, data di entrata in vigore della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, che ha ripristinato la disciplina fino al 31 dicembre 2023.

6.4.– La difesa regionale ha eccepito l'inammissibilità delle questioni e, a tale riguardo, ha richiamato la sentenza di questa Corte n. 170 del 2021, che ha dichiarato l'inammissibilità delle censure concernenti la legge della Regione Sardegna 24 giugno 2020, n. 17 (Modifiche alla legge regionale n. 22 del 2019 in materia di proroga di termini).

Tale normativa aveva prorogato fino al 31 dicembre 2020 l'efficacia delle disposizioni della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 in tema di miglioramento del patrimonio edilizio esistente.

Nella pronuncia citata dalla difesa regionale, le questioni sono state dichiarate inammissibili, in quanto il ricorrente non aveva approfondito l'esame della normativa oggetto di proroga, dal contenuto eterogeneo, e si era limitato a richiamare il mero dato della proroga di precedenti disposizioni derogatorie, dato che questa Corte ha ritenuto inidoneo «a illustrare il senso e il fondamento delle censure» (sentenza n. 170 del 2021, punto 5.2.1. del Considerato in diritto).

A diverse conclusioni si deve giungere nella fattispecie sottoposta all'odierno scrutinio.

Il ricorso oggi all'esame di questa Corte ricostruisce con dovizia di dettagli la normativa oggetto di proroga, in quanto la legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 interviene a estenderne sotto disparati profili la portata applicativa. Il ricorrente analizza il contenuto precettivo e le ripercussioni sul paesaggio. Non sussistono, pertanto, le lacune segnalate nella sentenza n. 170 del 2021.

Le questioni promosse dal Presidente del Consiglio sono, pertanto, ammissibili.

6.5.– Esse sono fondate, in riferimento all'art. 3 dello statuto speciale.

6.5.1.– Già nella citata sentenza n. 170 del 2021, questa Corte ha evidenziato che «[i]l prolungato succedersi delle proroghe di una disciplina derogatoria, in contrasto con le esigenze di una regolamentazione organica e razionale dell'assetto del territorio, presenta un innegabile rilievo» (punto 5.2.1. del Considerato in diritto).

Tale rilievo deve essere ribadito nel caso di specie, che registra il novum di una ulteriore proroga, per un tempo cospicuo.

Il legislatore regionale, per un verso, ha ampliato notevolmente la portata di una normativa, che aveva dapprima come orizzonte temporale l'entrata in vigore della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, e ha prorogato, per altro verso, fino al 31 dicembre 2023, e dunque per un ulteriore triennio, la disciplina derogatoria della medesima legge, inizialmente contraddistinta da un preciso termine di vigenza (fino al 31 dicembre 2016), successivamente a più riprese prorogato. Il concatenarsi di tali disposizioni, che si accompagna anche alla reviviscenza per un breve arco temporale di una normativa già esaurita, concorre a perpetuare l'applicazione della descritta disciplina derogatoria.

6.5.2.– È proprio l'indefinito succedersi delle proroghe, ancorate all'entrata in vigore di una nuova legge regionale sul governo del territorio o a termini di volta in volta differiti, che interferisce con la tutela paesaggistica e determina il vulnus denunciato dal ricorrente.

La previsione impugnata, nel sancire per un tempo apprezzabile un'ulteriore proroga di disposizioni che derogano alla pianificazione urbanistica, consente reiterati e rilevanti incrementi volumetrici del patrimonio edilizio esistente, isolatamente considerati e svincolati da una organica disciplina del governo del territorio, che lo stesso legislatore regionale individua come la sede più appropriata per la regolamentazione di interventi di consistente impatto, nel rispetto dei limiti posti dallo statuto di autonomia alla potestà legislativa primaria.

La legge regionale, consentendo interventi parcellizzati, svincolati da una coerente e stabile cornice normativa di riferimento, trascura l'interesse all'ordinato sviluppo edilizio, proprio della pianificazione urbanistica, e così danneggia «il territorio in tutte le sue connesse componenti e,

primariamente, nel suo aspetto paesaggistico e ambientale» (sentenza n. 219 del 2021, punto 4.2. del Considerato in diritto)».

D'altro canto, tale proroga, disposta in pendenza del procedimento, condiviso con lo Stato, di adeguamento del piano paesaggistico relativo alle aree costiere e di elaborazione di quello relativo alle aree interne, peraltro in corso da lungo tempo, finisce per compromettere la stessa pianificazione paesaggistica, deputata a indicare le linee fondamentali della tutela del paesaggio.

La disciplina impugnata contrasta dunque con la normativa codicistica posta a tutela del paesaggio, che costituisce limite anche alla competenza legislativa primaria della Regione autonoma Sardegna nella materia dell'urbanistica e dell'edilizia.

6.5.3.– Si deve dichiarare, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 17 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021.

Sono assorbite le restanti censure.

7.– Oggetto di impugnazione è anche l'art. 18 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, che reca una norma transitoria in tema di titoli abilitativi.

7.1.– Tale normativa fa salve le richieste di titoli abilitativi «di cui alla legge regionale n. 8 del 2015 e successive proroghe, presentate fino alla data del 31 dicembre 2020», e considera validi gli atti compiuti dagli uffici pubblici statali, regionali o comunali (comma 1).

Chi intenda beneficiare della più favorevole normativa introdotta dalla legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 dovrà presentare «esclusivamente le integrazioni o modifiche alla documentazione già presentata» in base alle previsioni della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 (comma 2).

Le richieste di titoli abilitativi presentate tra il 1° gennaio e il 19 gennaio 2021, quest'ultima, data di entrata in vigore della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, devono essere ripresentate a decorrere dal 19 gennaio 2021 (comma 3).

7.2.– Il ricorrente assume che tale disposizione, nel far salvi gli atti presentati sulla base di una normativa previgente e oggetto di autonoma impugnativa, violi l'art. 3 dello statuto speciale, come attuato con il d.P.R. n. 480 del 1975, gli artt. 9 e 117, commi primo e secondo, lettera s), Cost., «rispetto ai quali costituiscono norme interposte gli articoli 135, 143, 145 e 156 del codice dei beni culturali e del paesaggio, la legge n. 14 del 2006, di recepimento della Convenzione europea sul paesaggio, e l'articolo 5, comma 11, del decreto legge n. 70 del 2011, avendo legiferato in materia di competenza statale e per di più in modo difforme dagli impegni assunti in sede internazionale».

Tale disposizione, nel prorogare la disciplina del "Piano casa" e nell'intervenire su un termine già scaduto, produrrebbe «esiti manifestamente arbitrari e irragionevoli», in violazione dell'art. 3 Cost.

Il vulnus all'art. 3 dello statuto speciale si coglierebbe anche in ragione del contrasto con le norme di grande riforma economico-sociale dettate dall'art. 41-quinquies, commi ottavo e nono, della legge n. 1150 del 1942, dall'art. 14 t.u. edilizia, dall'intesa sul "Piano casa", fondata sull'art. 11 del d.l. n. 112 del 2008, e dall'art. 5, commi 9 e seguenti, del d.l. n. 70 del 2011.

Sarebbe violato, infine, anche l'obbligo di leale collaborazione con lo Stato, in quanto si verte in materia assoggettata all'obbligo di pianificazione congiunta.

7.3.– Le questioni sono fondate, in riferimento all'art. 3 dello statuto speciale.

7.3.1.– Le previsioni impugnate si inquadrano nella reiterata proroga della disciplina sul "Piano casa" e ne definiscono le implicazioni sul rilascio di titoli abilitativi e sulla connessa attività istruttoria dell'amministrazione.

Il legislatore regionale, nel disporre l'immediata applicazione – anche ai procedimenti in corso – della normativa che innalza gli incrementi volumetrici, estende l'ambito applicativo di tale disciplina derogatoria e incide sul correlato regime dei titoli abilitativi, che la previsione ora esaminata arbitrariamente estende – con effetti ex tunc – così da compromettere la stessa pianificazione paesaggistica.

7.3.2.– Si deve dichiarare, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 18 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021.

Restano assorbiti gli ulteriori profili di censura.

8.– Alla materia dell'edilizia appartengono anche le previsioni dell'art. 19 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, che aggiunge i commi 1-ter e 1-quater all'art. 7-bis della legge della Regione Sardegna 11 ottobre 1985, n. 23 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, di risanamento urbanistico e di sanatoria di insediamenti ed opere abusive, di snellimento ed accelerazione delle procedure espropriative).

8.1.– L'art. 7-bis, comma 1-ter, della legge reg. Sardegna n. 23 del 1985, per i fabbricati realizzati con licenza di costruzione antecedente all'entrata in vigore della medesima legge regionale, considera tolleranze edilizie, «con conseguente inapplicabilità delle disposizioni in materia di parziale difformità, le violazioni di altezza, distacchi, cubatura o superficie coperta che non eccedano per singola unità immobiliare il 5 per cento delle misure progettuali».

L'art. 7-bis, comma 1-quater, della medesima legge, aggiunto dalla disposizione impugnata, qualifica come tolleranze edilizie «le parziali difformità, realizzate nel passato durante i lavori per l'esecuzione di un titolo abilitativo cui sia seguita, previo sopralluogo o ispezione da parte di funzionari incaricati, la certificazione di conformità edilizia e di agibilità nelle forme previste dalla legge e le parziali difformità rispetto al titolo abilitativo legittimamente rilasciato, che l'amministrazione comunale abbia espressamente accertato nell'ambito di un procedimento edilizio e che non abbia contestato come abuso edilizio o che non abbia considerato rilevanti ai fini dell'agibilità dell'immobile».

La disciplina regionale intende tutelare il «principio di certezza delle posizioni giuridiche» e l'affidamento, e fa salva la possibilità di adottare i provvedimenti di annullamento d'ufficio al ricorrere dei presupposti dell'art. 21-nonies della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi).

8.2.– L'art. 19 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 è censurato per violazione dell'art. 3 dello statuto speciale, in quanto contrasterebbe con le norme di grande riforma economico-sociale dell'art. 34-bis t.u. edilizia. La normativa statale prevede – per le tolleranze edilizie – un limite più contenuto (2 per cento) rispetto a quello fissato dal legislatore regionale (5 per cento), detta una disciplina più rigorosa per gli immobili tutelati e non attribuisce alcun rilievo all'affidamento nella conservazione di una situazione di fatto abusiva.

Tale contrasto implicherebbe anche l'invasione della sfera di competenza legislativa esclusiva dello Stato nella determinazione «dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili dei cittadini» (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.).

La previsione impugnata, inoltre, nell'ampliare l'ambito delle tolleranze edilizie, negherebbe il rilievo penale di alcune fattispecie di abusi e sarebbe lesiva, pertanto, della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia dell'ordinamento penale (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.).

Il ricorrente denuncia anche la violazione delle «norme costituzionali poste a tutela del paesaggio e del patrimonio storico ed artistico, nonché della competenza esclusiva statale in materia paesaggistica», con «un significativo abbassamento del livello della tutela degli immobili vincolati». Per tali ragioni, vi sarebbe contrasto con gli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost.

8.3.– Le questioni sono fondate, in riferimento all'art. 3 dello statuto speciale.

8.3.1.– Occorre dar conto, in via preliminare, della disciplina sulle tolleranze costruttive delineata dall'art. 34-bis t.u. edilizia, inserito dall'art. 10, comma 1, lettera p), del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 (Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale), convertito, con modificazioni, nella legge 11 settembre 2020, n. 120.

La previsione citata non considera violazione edilizia «[i]l mancato rispetto dell'altezza, dei distacchi, della cubatura, della superficie coperta e di ogni altro parametro delle singole unità immobiliari», quando lo scostamento sia contenuto nella misura del 2 per cento di quanto è sancito dal titolo abilitativo (comma 1).

Il legislatore statale qualifica come tolleranze esecutive – salvo che si tratti di immobili sottoposti a tutela – «le irregolarità geometriche e le modifiche alle finiture degli edifici di minima entità, nonché la diversa collocazione di impianti e opere interne, eseguite durante i lavori per l'attuazione di titoli

abilitativi edilizi, a condizione che non comportino violazione della disciplina urbanistica ed edilizia e non pregiudichino l'agibilità dell'immobile» (comma 2).

L'art. 34-bis, comma 3, t.u. edilizia puntualizza che il tecnico abilitato – ai fini dell'attestazione dello stato legittimo degli immobili – dichiara le tolleranze esecutive riguardanti gli interventi precedenti.

Le prescrizioni in tema di tolleranze costruttive definiscono il profilo di capitale importanza delle difformità rilevanti, in una prospettiva che non può non essere omogenea sull'intero territorio nazionale e che investe norme fondamentali di riforma economico-sociale, vincolanti anche la potestà legislativa attribuita alla Regione Sardegna dall'art. 3 dello statuto di autonomia.

8.3.2.– La normativa regionale impugnata diverge dalle prescrizioni statali con riguardo a diversi aspetti salienti.

Anzitutto, a fronte di un limite del 2 per cento, individuato dal testo unico dell'edilizia come punto di equilibrio per la definizione delle tolleranze costruttive, il legislatore regionale si attesta sul più ampio limite del 5 per cento.

In secondo luogo, l'impugnato art. 19 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 detta una disciplina generale, destinata a trovare applicazione anche per gli immobili vincolati, laddove l'art. 34-bis, comma 2, t.u. edilizia per tale fattispecie fissa limiti più rigorosi e considera in ogni caso rilevanti «le irregolarità geometriche e le modifiche alle finiture degli edifici di minima entità, nonché la diversa collocazione di impianti e opere interne, eseguite durante i lavori per l'attuazione di titoli abilitativi edilizi».

Il raffronto tra la disciplina regionale e quella del t.u. edilizia rivela discrepanze notevoli, che contraddicono la prospettazione riduttiva di una mera “implementazione” di una disciplina di favore.

8.3.3.– Va dichiarata, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 19 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, per violazione dell'art. 3 dello statuto speciale.

Le ulteriori censure prospettate dal ricorrente sono assorbite.

9.– Il ricorrente impugna anche l'art. 21 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, che aggiunge il comma 1-bis all'art. 16 della legge reg. Sardegna n. 23 del 1985 in tema di accertamento di conformità, da ricondurre pertanto anch'esso alla materia dell'edilizia.

9.1.– La previsione impugnata dispone che il permesso di costruire o l'autorizzazione all'accertamento di conformità possano essere ottenuti «qualora gli interventi risultino conformi alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente al momento della presentazione della domanda». Tale disciplina – precisa il legislatore regionale – vale «ai soli fini amministrativi» e restano dunque impregiudicati «gli effetti penali dell'illecito».

9.2.– L'art. 21 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 è censurato, in quanto, con «un effetto dirompente» di sanatoria indiscriminata degli abusi, derogherebbe al principio della doppia conformità. Tale principio, vincolante anche per le autonomie speciali, presupporrebbe «la conformità dell'intervento realizzato senza titolo sia alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente al momento della realizzazione dell'abuso, che a quella in vigore al momento della presentazione della domanda».

La previsione impugnata violerebbe innanzitutto l'art. 3 dello statuto speciale, poiché il principio della doppia conformità si imporrebbe anche alle autonomie speciali, in quanto norma di grande riforma economico-sociale.

Il ricorrente ritiene che il principio in esame concerna i «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili dei cittadini che devono essere assicurati uniformemente sull'intero territorio nazionale». Sarebbe lesa, pertanto, la competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.

La previsione in esame, nel limitarsi a far salvi solo gli effetti penali dell'illecito, senza menzionare «le relative sanzioni civili e fiscali», invaderebbe anche la «sfera di competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile di cui alle lettere l) ed e) del secondo comma dell'art. 117 Cost.».

9.3.– Le questioni sono fondate, in riferimento all'art. 3 dello statuto speciale.

9.3.1.– Come già chiarito, in base all'art. 36 t.u. edilizia, il responsabile dell'abuso, o l'attuale proprietario dell'immobile, possono ottenere il permesso in sanatoria solo quando l'intervento rispetti sia la disciplina edilizia e urbanistica vigente al tempo della sua realizzazione sia quella vigente al tempo della presentazione della domanda. La conformità alla disciplina edilizia e urbanistica deve essere salvaguardata «durante tutto l'arco temporale compreso tra la realizzazione dell'opera e la presentazione dell'istanza volta ad ottenere l'accertamento di conformità» (fra le molte, sentenza n. 68 del 2018, punto 14.2. del Considerato in diritto).

Tale principio, nel delimitare presupposti e limiti della sanatoria, riveste importanza cruciale nella disciplina edilizia e, in quanto riconducibile alle norme fondamentali di riforma economico-sociale, vincola anche la potestà legislativa della Regione autonoma Sardegna.

9.3.2.– Nel richiedere la conformità alla sola disciplina vigente al tempo della presentazione della domanda, la disposizione impugnata amplia in maniera indebita l'ambito applicativo della sanatoria e si pone in contrasto, pertanto, con il principio richiamato. Né tale contrasto può essere escluso sol perché sono fatti salvi gli effetti penali degli illeciti, in quanto la rilevanza della doppia conformità, principio cardine di un razionale governo del territorio, non si esaurisce nelle sue implicazioni su quegli illeciti.

9.3.3.– Si deve dichiarare, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 21 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, per violazione dell'art. 3 dello statuto speciale.

Sono assorbite le altre censure esposte a sostegno del motivo di ricorso.

10.– In un secondo nucleo tematico possono essere aggregate le questioni di legittimità costituzionale della normativa regionale che interferisce in misura prevalente con la tutela paesaggistica.

10.1.– In punto di fatto, si deve rilevare che la disciplina impugnata si raccorda al «complesso – e tuttora incompiuto – percorso di adeguamento della pianificazione paesaggistica regionale», che questa Corte ha avuto occasione di tratteggiare nei suoi snodi fondamentali nella sentenza n. 257 del 2021 (punto 7 del Considerato in diritto).

Dopo l'approvazione del piano paesaggistico, relativo alle sole zone costiere (delibera della Giunta regionale del 5 settembre 2006, n. 36/7, recante «L.R. 25 novembre 2004, n. 8, articolo 1, comma 1, Approvazione del Piano Paesaggistico – Primo ambito omogeneo.»), il Presidente della Regione autonoma della Sardegna e il Ministro per i beni e le attività culturali, con protocollo di intesa stipulato il 19 febbraio 2007, si sono impegnati, per un verso, a «completare la pianificazione paesaggistica regionale nel rispetto delle disposizioni del Codice e della legge n. 14 del 2006 entro un anno» dalla stipulazione del protocollo (art. 3) e, per altro verso, «a provvedere congiuntamente alla verifica e all'adeguamento periodico della pianificazione paesaggistica regionale, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 143, comma 3, ultimo periodo, del Codice» (art. 4).

Nell'alveo del citato protocollo, «provvisto di una chiara portata vincolante alla luce dell'univoco richiamo all'impegno delle parti» (sentenza n. 257 del 2021, punto 12 del Considerato in diritto), si pongono i disciplinari attuativi siglati dalla Regione e dal Ministero il 1° marzo 2013 e il 18 aprile 2018, che hanno dato impulso a una serrata interlocuzione tra gli stessi.

Tali documenti, nel richiamare ex professo l'originario protocollo d'intesa e nel tracciare il percorso di una pianificazione condivisa estesa all'intero territorio regionale, si prefiggono di definire le modalità operative, i cronoprogrammi e i contenuti tecnici per lo svolgimento delle attività di verifica e di adeguamento del piano paesaggistico regionale (d'ora in avanti anche: PPR) dell'ambito costiero e per l'elaborazione del PPR dell'ambito interno, all'insegna di un coinvolgimento diretto e continuo delle due amministrazioni e di una costante collaborazione istituzionale.

10.2.– Occorre richiamare i principi che presiedono al riparto delle competenze tra lo Stato e le Regioni nella materia della tutela dell'ambiente.

In base all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., spetta in via esclusiva allo Stato il compito di dettare una disciplina unitaria e complessiva del bene ambiente, considerato come entità organica e connesso a un interesse pubblico di valore costituzionale primario e assoluto.

Nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva sancita dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., il legislatore statale demanda alla pianificazione paesaggistica il compito di apprestare le necessarie misure di salvaguardia del paesaggio, in quanto «territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni» (art. 131, comma 1, del d.lgs. n. 42 del 2004 – d'ora in avanti anche codice dei beni culturali e del paesaggio), e, in particolare, di preservare «quegli aspetti e caratteri che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali» (art. 131, comma 2, codice dei beni culturali e del paesaggio).

Il sistema della pianificazione paesaggistica, che deve essere salvaguardato nella sua impronta unitaria e nella sua forza vincolante, rappresenta attuazione dell'art. 9 Cost. ed è funzionale a una tutela organica e di ampio respiro, che non tollera interventi frammentari e incoerenti.

10.3.– La peculiarità del bene giuridico ambiente, nella cui complessità ricade anche il paesaggio, «riverbera i suoi effetti anche quando si tratta di Regioni speciali o di Province autonome, con l'ulteriore precisazione, però, che qui occorre tener conto degli statuti speciali di autonomia» (sentenza n. 378 del 2007, punto 4 del Considerato in diritto).

In tale quadro si colloca la previsione dell'art. 8 del d.lgs. n. 42 del 2004, che, nell'apprestare una disciplina unitaria dei beni culturali e paesaggistici, fa salve «le potestà attribuite alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e Bolzano dagli statuti e dalle relative norme di attuazione».

Le norme di attuazione «possiedono un sicuro ruolo interpretativo ed integrativo delle stesse espressioni statutarie che delimitano le sfere di competenza delle Regioni ad autonomia speciale e non possono essere modificate che mediante atti adottati con il procedimento appositamente previsto negli statuti, prevalendo in tal modo sugli atti legislativi ordinari» (sentenza n. 51 del 2006, punto 5 del Considerato in diritto).

10.4.– Alla Regione autonoma Sardegna, l'art. 3, lettera f), dello statuto speciale attribuisce la potestà legislativa primaria nella materia «edilizia ed urbanistica».

In attuazione della normativa statutaria, l'art. 6 del d.P.R. n. 480 del 1975 trasferisce alla medesima Regione le funzioni amministrative in tema di edilizia ed urbanistica, in base al principio del parallelismo tra funzioni legislative e amministrative di cui all'art. 6 dello statuto speciale.

Alla Regione sono trasferite le attribuzioni originariamente assegnate al Ministero della pubblica istruzione, in base alla legge 6 agosto 1967, n. 765 (Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150), e poi al Ministero per i beni culturali ed ambientali, in virtù del decreto-legge 14 dicembre 1974, n. 657 (Istituzione del Ministero per i beni culturali e per l'ambiente), convertito, con modificazioni, nella legge 29 gennaio 1975, n. 5. Si tratta di funzioni che attengono all'urbanistica, ma possono incidere anche sulla valorizzazione del patrimonio culturale e ambientale.

Nell'ambito di tale trasferimento è espressamente ricompresa «la redazione e l'approvazione dei piani territoriali paesistici di cui all'art. 5 della legge 29 giugno 1939, n. 1497». Nell'assetto delineato dal d.lgs. n. 42 del 2004, che ha sostituito quest'ultima legge, tale richiamo è stato costantemente interpretato nel senso che esso concerne i piani paesaggistici (sentenza n. 257 del 2021, punto 6 del Considerato in diritto), fermo restando il vincolo per la Regione al rispetto del principio di copianificazione, nelle ipotesi disciplinate dall'art. 135, comma 1, terzo periodo, del codice dei beni culturali e del paesaggio e in quelle ulteriori contemplate dalle intese fra le parti, ai sensi degli artt. 143, comma 2, e 156, comma 3, del medesimo codice.

10.5.– Questa Corte ha ribadito anche di recente che la prevalenza della pianificazione paesaggistica «integra una regola di tutela primaria del paesaggio in nessun modo derogabile ad opera della legislazione regionale che, nella cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali, deve rispettare gli standard minimi uniformi di tutela previsti dalla normativa statale, potendo al limite introdurre un surplus di tutela e non un regime peggiorativo» (sentenza n. 251 del 2021, punto 3 del Considerato in diritto).

La deroga alle prescrizioni del piano paesaggistico travalica i limiti della potestà legislativa che l'art. 3, lettera f), della fonte statutaria, così come attuato dall'art. 6 del d.P.R. n. 480 del 1975,

attribuisce, come detto, alla Regione autonoma Sardegna nella materia dell'edilizia e dell'urbanistica e con riguardo ai soli profili di tutela paesistico-ambientale che a tale materia siano indissolubilmente legati. Da questo ambito esorbita una qualunque deroga dello standard di tutela del paesaggio.

Una siffatta deroga è disarmonica anche rispetto a quel percorso di leale collaborazione che la Regione autonoma Sardegna e lo Stato hanno intrapreso nel procedimento di revisione del piano delle aree costiere e nell'elaborazione del piano relativo alle aree interne, mediante un confronto costante, scandito anche dalla sottoscrizione di un protocollo di intesa e di successivi disciplinari attuativi, in armonia con quanto è previsto dalla legislazione statale.

È dunque precluso al legislatore regionale derogare alle prescrizioni del piano paesaggistico, senza una previa rideterminazione dei suoi contenuti con lo Stato.

11.– Alla luce di tali principi, si procederà allo scrutinio del nucleo delle disposizioni che hanno diretta attinenza con la tutela del paesaggio, allo scopo di accertare se contrastino con specifiche prescrizioni del piano paesaggistico o compromettano la tutela che il piano appresta, anche in violazione del principio di leale collaborazione.

La disamina sarà svolta in riferimento all'art. 3 dello statuto speciale e agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost.

12.– Occorre prendere le mosse dall'art. 30, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, in quanto disposizione finale che enuncia in termini generali l'impronta derogatoria della medesima legge regionale rispetto alla pianificazione paesaggistica.

12.1.– Il legislatore regionale, in particolare, con la previsione impugnata, sancisce la prevalenza delle disposizioni della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, dichiarate cogenti e di immediata applicazione, «sugli atti di pianificazione, anche settoriale, sugli strumenti urbanistici generali e attuativi e sulle altre vigenti disposizioni normative regionali».

Questa prevalenza si giustificherebbe alla luce del carattere delle previsioni della legge regionale impugnata, aventi la natura di «disposizioni straordinarie per il sostegno dell'economia mediante il rilancio del settore edilizio coniugate con la riqualificazione, la razionalizzazione ed il miglioramento della qualità architettonica e abitativa, della sicurezza strutturale, della compatibilità paesaggistica e dell'efficienza energetica del patrimonio edilizio esistente nel territorio regionale, anche attraverso la semplificazione delle procedure».

12.2.– Tale previsione è censurata, in quanto «manifestamente illegittima», nella parte in cui «assicura la prevalenza delle disposizioni regionali rispetto alle previsioni e prescrizioni del Piano paesaggistico regionale».

Ad avviso del ricorrente, sarebbero violati l'art. 3 dello statuto speciale e gli artt. 9 e 117, commi primo e secondo, lettera s), Cost., «rispetto ai quali costituiscono norme interposte gli articoli 135, 143, 145 e 156 del codice dei beni culturali e del paesaggio, la legge n. 14 del 2006, di recepimento della Convenzione europea sul paesaggio, e l'articolo 5, comma 11, del decreto legge n. 70 del 2011».

La previsione in esame sarebbe lesiva dell'art. 3 Cost., «per gli esiti manifestamente arbitrari e irragionevoli» insiti nella deroga indiscriminata che dispone.

Il ricorrente ravvisa, inoltre, la violazione dell'art. 3 dello statuto speciale, come attuato con il d.P.R. n. 480 del 1975, e degli artt. 3 e 97 Cost., poiché la previsione impugnata, si porrebbe in conflitto con le norme di grande riforma economico-sociale dettate, anzitutto, dall'art. 41-quinquies, commi ottavo e nono, della legge n. 1150 del 1942, «come attuato mediante il decreto ministeriale n. 1444 del 1968, recepito dalla Regione Sardegna con il D. A. n. 2266/U/1983, e il d.P.G. n. 228 del 1994», e poi dagli artt. 2-bis e 14 t.u. edilizia, dall'intesa sul "Piano casa" del 2009, fondata sulla previsione dell'art. 11 del d.l. n. 112 del 2008, e dall'art. 5, commi 9 e seguenti, del d.l. n. 70 del 2011, come convertiti.

Il ricorrente denuncia, infine, il contrasto con il principio di leale collaborazione con lo Stato. Il legislatore regionale avrebbe stabilito la prevalenza della legge impugnata «sulla pianificazione formatasi in collaborazione con lo Stato nell'ambito di una pianificazione condivisa» e avrebbe così negato «l'esistenza di un obbligo di co pianificazione» e, in pari tempo, «il ruolo fondamentale e determinante dello Stato nella materia della tutela del paesaggio e del governo del territorio».

12.3.– Le questioni sono fondate, in riferimento all'art. 3 dello statuto speciale e agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost.

12.3.1.– La previsione impugnata sancisce, con valenza generale e assoluta, la prevalenza delle disposizioni della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 anche sulle prescrizioni del PPR. Alla legge regionale si riconosce, dunque, la facoltà di derogare a tali prescrizioni, senza limiti di sorta.

Tale interpretazione è suffragata non solo dal dettato testuale, che sancisce la prevalenza su tutti gli atti di pianificazione e dunque sulla stessa pianificazione paesaggistica, ma anche dalle difese della parte resistente e dalla complessiva disamina della legge regionale.

La parte resistente osserva che tale potere di deroga è espressione della potestà legislativa esclusiva che spetta alla Regione autonoma Sardegna anche nella materia della tutela del paesaggio e che l'impugnato art. 30, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 è meramente ricognitivo delle disposizioni della medesima legge regionale.

Come confermerà lo scrutinio degli altri motivi di ricorso, la legge regionale impugnata racchiude disposizioni che derogano espressamente alle prescrizioni del piano paesaggistico regionale.

Non è dunque praticabile una interpretazione adeguatrice, che salvaguardi la compatibilità delle previsioni censurate con l'assetto di tutela prefigurato dal piano paesaggistico regionale.

12.3.2.– La deroga prevista dalla norma di chiusura della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, ora all'esame, eccede la potestà legislativa regionale.

Nell'introdurre una deroga alla pianificazione paesaggistica regionale, la previsione impugnata investe il nucleo essenziale della tutela del paesaggio, affidata alle puntuali prescrizioni del piano regionale, e appresta una regolamentazione lesiva del valore primario tutelato dall'art. 9 Cost.

12.3.3.– Si deve dichiarare, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 30, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, nella parte in cui sancisce la prevalenza delle previsioni della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 sulle prescrizioni del piano paesaggistico regionale.

Restano assorbiti gli ulteriori profili di censura.

13.– La legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 racchiude altre previsioni che contrastano con puntuali prescrizioni del piano paesaggistico. Tra queste figura l'art. 3, che inserisce nella legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 l'art. 26-ter in tema di pianificazione del sistema delle scuderie della Sartiglia di Oristano.

13.1.– Il ricorrente evidenzia che tale previsione consente «in maniera indiscriminata» nelle aree agricole, «soggette anche a tutela paesaggistica e del piano paesaggistico regionale», la costruzione di scuderie, «in deroga non solo alla pianificazione urbanistica, ma anche a quella paesaggistica».

Peraltro, la tipologia, le dimensioni e i materiali delle scuderie sarebbero stabilite dallo strumento urbanistico comunale, «al di fuori del piano paesaggistico regionale».

13.2.– Il ricorrente denuncia il contrasto con l'art. 3 dello statuto speciale, come attuato con il d.P.R. n. 480 del 1975, in quanto la previsione impugnata confliggerebbe «con le norme fondamentali di riforma economica e sociale dettate dallo Stato» e, in particolare, con l'art. 41-quinquies, commi ottavo e nono, della legge n. 1150 del 1942, attuato con il d.m. n. 1444 del 1968, recepito «con il D. A. n. 2266/U/1983, e il d.P.G. n. 228 del 1994», e con gli artt. 2-bis, 14 e 15 t.u. edilizia.

Sarebbero altresì violati gli artt. 9 e 117, commi primo e secondo, lettera s), Cost., «rispetto ai quali costituiscono norme interposte gli articoli 135, 143, 145 e 156 del codice dei beni culturali e del paesaggio, l'articolo 5, comma 11, del decreto legge n. 70 del 2011, e la legge n. 14 del 2006, di recepimento della Convenzione europea sul paesaggio».

Sarebbe violato, infine, il principio di leale collaborazione.

13.3.– È necessario delineare le particolarità della normativa regionale, al fine di inquadrare i profili di censura tratteggiati dal ricorrente.

L'art. 26-ter della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, aggiunto dalla previsione impugnata, riconosce, al comma 1, la valenza storica, culturale e turistica della Sartiglia, giostra equestre che si corre a Oristano nel periodo di carnevale.

Le censure vertono sull'art. 26-ter, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, che consente di realizzare nell'agro del territorio di Oristano, e in particolare nelle sottozone E1, E2, E3 ed E4 delle

zone agricole, alcune strutture, finalizzate a «organizzare e valorizzare dal punto di vista paesaggistico le scuderie, intese quali strutture di supporto indispensabili per la valorizzazione della antica giostra equestre, della cultura del cavallo e delle attività sportive ad esso correlate».

L'art. 8 del decreto del Presidente della Giunta regionale n. 228 del 1994 chiarisce che la sottozona E1 comprende le aree caratterizzate da una produzione agricola tipica e specializzata, la sottozona E2 si identifica nelle aree di primaria importanza per la funzione agricolo-produttiva, anche in relazione all'estensione, alla composizione e alla localizzazione dei terreni, laddove la sottozona E3 abbraccia le aree caratterizzate da un elevato frazionamento fondiario e contemporaneamente utilizzabili per scopi agricolo-produttivi e per scopi residenziali e la sottozona E4 corrisponde alle aree caratterizzate dalla presenza di «preesistenze insediative», utilizzabili per l'organizzazione dei centri rurali.

In particolare, il citato art. 26-ter, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, «nei singoli lotti di superficie superiore a 1.000 metri quadri e inferiore ad un ettaro», consente di edificare «una struttura zootecnica (box per cavalli, fienile, deposito, vano appoggio), da autorizzarsi nei limiti volumetrici di cui all'articolo 3 del decreto del Presidente della Giunta regionale n. 228 del 1994 ovvero 0,2 mc/mq e con un massimo di mc 500».

L'art. 26-ter, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 demanda, infine, all'amministrazione comunale il compito di definire, «con apposita integrazione delle norme tecniche di attuazione del vigente PUC, nell'ottica della tutela e valorizzazione dell'ambiente e del paesaggio», la tipologia, le dimensioni e i materiali della struttura zootecnica.

13.4.– La difesa regionale, in linea preliminare, ha posto in risalto il carattere assertivo ed esplorativo delle censure.

Tali rilievi non sono fondati.

Il ricorrente ha dedotto la deroga alle prescrizioni del piano paesaggistico regionale e ha svolto a tale riguardo una argomentazione adeguata, idonea a superare il vaglio di ammissibilità che spetta a questa Corte.

Le questioni promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri sono dunque ammissibili.

13.5.– Le questioni sono fondate, in riferimento all'art. 3 dello statuto speciale e agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost.

13.5.1.– La normativa regionale deve essere scrutinata alla luce delle prescrizioni del piano paesaggistico sui nuclei e sulle case sparsi nell'agro, prescrizioni che devono essere recepite negli strumenti urbanistici (art. 83, comma 6, delle norme tecniche d'attuazione, d'ora in avanti anche: NTA).

A tale riguardo, l'art. 83, comma 1, lettera a), di tali norme tecniche di attuazione stabilisce che i Comuni, fino all'adeguamento degli strumenti urbanistici al piano paesaggistico, ottemperino ad alcune prescrizioni.

Per gli imprenditori agricoli e per le aziende che svolgono effettiva e prevalente attività agricola, la costruzione di nuovi edifici ad esclusiva funzione agricola è consentita per le opere indispensabili alla conduzione del fondo e alle attrezzature necessarie per le attività aziendali, «previa attenta verifica della stretta connessione tra l'edificazione e la conduzione agricola e zootecnica del fondo».

Quanto agli edifici ad uso abitativo connessi a tali interventi, il lotto minimo richiesto per unità abitativa è pari a tre ettari per gli imprenditori agricoli e le aziende che esercitano attività a carattere intensivo ed è pari a cinque ettari per l'esercizio di attività a carattere estensivo.

All'atto del rilascio del titolo abilitativo, il responsabile comunale del procedimento deve accertare il possesso dei requisiti soggettivi dell'azienda o dell'imprenditore agricolo che abbia presentato la richiesta (art. 83, comma 3, NTA).

L'art. 83, comma 1, lettera b), NTA, nei casi restanti, consente l'edificazione di strutture di appoggio non residenziali per una superficie coperta non superiore ai trenta metri quadrati, per fondi da tre fino a dieci ettari. Il limite di trenta metri quadrati può essere raddoppiato «fino a 60 mq. per superfici superiori a 10 ettari, comunque per volumetrie non superiori rispettivamente a 90 e 180 mc.».

L'art. 83, comma 1, lettera c), NTA impone di effettuare il dimensionamento degli edifici sulla base della superficie del fondo interessato dal piano aziendale e ribadisce che non è possibile impiegare corpi aziendali separati al fine di raggiungere la superficie minima prescritta né edificare in colline o alture del fondo.

L'art. 83, comma 2, NTA, consente, per gli edifici esistenti che insistono su lotti inferiori a quelli minimi prescritti, soltanto operazioni di manutenzione ordinaria e straordinaria senza aumento di volumetria di unità abitative e interventi orientati all'adeguamento tipologico.

13.5.2.– La disciplina impugnata si discosta sotto molteplici profili dalle prescrizioni del piano paesaggistico regionale.

Tali profili di discrepanza attengono, in primo luogo, alla dimensione minima del lotto agricolo, che nel piano paesaggistico deve essere almeno pari a tre ettari, laddove la previsione introdotta dalla legge regionale consente l'edificazione anche nei lotti tra 0,1 ettari e un ettaro. Inoltre, le citate norme tecniche di attuazione, per gli edifici già esistenti su lotti inferiori a quelli minimi, escludono aumenti di volumetria, per contro ammessi dalla disposizione in esame.

La disciplina impugnata, inoltre, prescinde anche dalla stretta connessione tra l'edificazione e la conduzione agricola e zootecnica del fondo, nei casi in cui il fondo sia di proprietà di un imprenditore agricolo o di un'azienda agricola.

È significativo che, allo scopo di superare la cogenza delle prescrizioni del piano paesaggistico regionale e l'obbligo dei Comuni di recepirle negli strumenti urbanistici, il legislatore regionale abbia previsto la realizzazione delle nuove strutture secondo una apposita integrazione delle norme tecniche di attuazione del piano urbanistico comunale.

La previsione impugnata, nell'incidere sui nuclei sparsi nell'agro, oggetto di specifica protezione nelle citate norme tecniche di attuazione del piano paesaggistico regionale, si ripercuote su aspetti legati alla tutela del paesaggio nella sua dimensione storica e culturale. Essa, nel porsi in contrasto con quanto dispone il piano paesaggistico e nell'accrescere le potenzialità di edificazione, determina un evidente decremento della tutela del valore primario e assoluto sancito dall'art. 9 Cost.

13.5.3.– Si deve dichiarare, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, nella parte in cui introduce l'art. 26-ter, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015.

Sono assorbite le residue censure.

14.– Il ricorrente impugna, inoltre, l'art. 5, comma 1, lettere b) ed i), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, che modifica l'art. 31 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 in tema di interventi di incremento volumetrico delle strutture destinate all'esercizio di attività turistico-ricettive, sanitarie e socio-sanitarie.

14.1.– Tale disposizione è censurata in quanto consente «nuovi e maggiori incrementi volumetrici delle strutture destinate all'esercizio di attività turistico-ricettive, sanitarie e socio-sanitarie», anche in aree sottoposte a vincolo paesaggistico, con «una sistematica violazione delle previsioni e prescrizioni del piano paesaggistico regionale».

In particolare, la lettera b) è oggetto di impugnazione, nella parte in cui modifica l'art. 31, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 e consente di realizzare interventi di ristrutturazione e di rinnovamento con connessi incrementi volumetrici anche mediante la realizzazione di corpi di fabbrica separati.

La lettera i) è pure censurata nella parte in cui introduce nell'art. 31 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 i commi 7-bis, 7-ter e 7-quater.

Il comma 7-bis consente, «anche in aree vincolate paesaggisticamente, senza il necessario rispetto delle previsioni e prescrizioni del piano paesaggistico regionale» e senza richiedere l'autorizzazione paesaggistica, la chiusura con elementi amovibili, per un periodo non superiore a duecentoquaranta giorni, delle verande coperte già realizzate nelle singole strutture turistico-ricettive.

Il comma 7-ter sottrae al regime dei titoli edilizi e alle prescrizioni del PPR le coperture per piscine, anche quando siano realizzate in aree vincolate paesaggisticamente. Si tratterebbe di opere «di

rilevante impatto paesaggistico», non destinate a soddisfare esigenze meramente temporanee e contingenti, secondo i caratteri dell'art. 6 t.u. edilizia, che definisce le particolarità dell'edilizia libera.

Il comma 7-quater consente di ampliare le strutture destinate all'esercizio di attività di turismo rurale anche nella fascia costiera. Quest'ultima è individuata quale bene paesaggistico tipizzato dal piano regionale, che vieta nuove costruzioni in aree inedificate e non prevede la possibilità di ampliare le strutture destinate ad attività turistico ricettive e quelle sanitarie e socio-sanitarie.

14.2.– La disciplina impugnata contrasterebbe, pertanto, con gli artt. 9 e 117, commi primo e secondo, lettera s), Cost., «rispetto ai quali costituiscono norme interposte gli articoli 135, 143, 145 e 156 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, l'articolo 5, comma 11, del decreto legge n. 70 del 2011, e la legge n. 14 del 2006, di recepimento della Convenzione europea sul paesaggio».

Il ricorrente prospetta anche il contrasto con l'art. 3 dello statuto speciale, come attuato con il d.P.R. n. 480 del 1975, che prescrive la coerenza con le norme fondamentali di riforma economico-sociale, quali sono quelle contenute nell'art. 41-quinquies, commi ottavo e nono, della legge n. 1150 del 1942, negli artt. 2-bis e 14 t.u. edilizia, nell'intesa sul "Piano casa" del 2009, fondata sull'art. 11 del d.l. n. 112 del 2008, e nell'art. 5, commi 9 e seguenti, del d.l. n. 70 del 2011, come convertiti.

Sarebbe violato anche il principio di leale collaborazione con lo Stato.

Quanto alla lettera i), nella parte in cui introduce nell'art. 31 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 i commi 7-bis e 7-ter, sarebbe lesiva anche dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., in quanto contravverrebbe ai livelli essenziali «delle prestazioni concernenti i diritti civili dei cittadini», che spetta allo Stato definire.

14.3.– Si deve, preliminarmente, sgombrare il campo dalle eccezioni di inammissibilità mosse – sotto un duplice profilo – dalla difesa regionale.

14.3.1.– La parte resistente ha eccepito la tardività dell'impugnazione, in quanto la disciplina degli incrementi volumetrici sarebbe già dettata dal previgente – e non impugnato – art. 31 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015.

Tale eccezione non è fondata.

L'impugnazione è rituale e tempestiva, in quanto investe le modificazioni che il legislatore regionale ha introdotto con riguardo alla preesistente disciplina degli incrementi volumetrici. La mancata impugnazione della disciplina originaria non preclude la proposizione di censure contro le innovazioni legislative.

14.3.2.– La parte resistente, in secondo luogo, reputa le censure inammissibili, perché generiche e indeterminate.

Neppure tale eccezione coglie nel segno.

Il ricorrente ha indicato in maniera circostanziata i profili di contrasto con la disciplina posta a tutela del paesaggio e con la normativa edilizia, e le censure superano, pertanto, il vaglio di ammissibilità.

14.4.– Le questioni, pertanto, possono essere scrutinate nel merito.

14.4.1.– Occorre muovere dall'esame dell'art. 5, comma 1, lettera b), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021.

Tale previsione, al fine di riqualificare e di accrescere le potenzialità delle strutture destinate all'esercizio di attività turistico-ricettive, sanitarie e socio-sanitarie, ricadenti nelle zone urbanistiche omogenee A, autorizza gli interventi di ristrutturazione e di rinnovamento che comportano incrementi volumetrici, anche mediante la realizzazione di corpi di fabbrica separati, nella misura massima del 50 per cento del volume urbanistico esistente.

Si innalza, dunque, la percentuale di incremento volumetrico originariamente prevista (30 per cento) e si delinea una peculiare articolazione di tale incremento: «a) il 25 per cento riservato all'adeguamento delle camere agli standard internazionali, senza incremento del numero complessivo delle stanze; b) il 15 per cento riservato all'incremento del numero complessivo delle stanze; c) il 10 per cento riservato al miglioramento del livello di classificazione ai sensi dell'articolo 17 della legge regionale 28 luglio 2017, n. 16 (Norme in materia di turismo); d) in alternativa o in aggiunta ad una o più delle lettere a), b) e c), e comunque fino alla concorrenza massima del 50 per cento del volume

urbanistico esistente, è consentito l'ampliamento delle zone comuni nelle strutture ricettive turistico-alberghiere quali hall, sale convegni e spazi comuni; tali ampliamenti sono consentiti anche per le strutture socio-assistenziali quali le comunità integrate e le comunità alloggio, per la realizzazione di idonei spazi protetti e delle cosiddette "zone di isolamento"».

14.4.1.1.– Non sono fondate, nei termini appresso precisati, le censure in merito all'impugnata lettera b), nella parte in cui concerne gli incrementi volumetrici delle zone urbanistiche omogenee A, definite come le parti del territorio interessate da agglomerati urbani che rivestono carattere storico, artistico, di particolare pregio ambientale o tradizionale.

L'art. 31, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, come modificato dalla disposizione impugnata, nel rinviare all'art. 30, comma 2, primo periodo, della medesima legge regionale, è inequivocabile nel richiedere che gli incrementi volumetrici possano essere realizzati soltanto «negli edifici che non conservano rilevanti tracce dell'assetto storico e che siano in contrasto con i caratteri architettonici e tipologici del contesto», previa approvazione di un Piano particolareggiato adeguato al PPR.

Proprio questa specificazione si pone a salvaguardia della compatibilità con le prescrizioni del piano paesaggistico.

14.4.1.2.– Tale compatibilità non si ravvisa, per contro, né per le previsioni della lettera b), concernenti le zone urbanistiche B (completamento residenziale), C (espansione residenziale), F (turistiche) e G (servizi generali), in quanto non è stabilita la condizione della previa approvazione di un piano particolareggiato adeguato al piano paesaggistico, né con riguardo alla lettera i), nella parte in cui introduce il comma 7-quater nell'art. 31 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015.

Quest'ultima previsione, allo scopo di riqualificare e di accrescere le potenzialità delle strutture destinate all'esercizio di attività di turismo rurale che ricadono nelle zone E (zone agricole), purché al di fuori della fascia dei 300 metri dalla linea di battigia marina, autorizza interventi di ristrutturazione e di rinnovamento che comportano incrementi volumetrici, nella misura massima del 50 per cento del volume urbanistico esistente, anche mediante la realizzazione di corpi di fabbrica separati, incrementi che possono essere destinati all'adeguamento delle camere agli standard internazionali.

Nel consentire gli incrementi volumetrici nella fascia costiera anche mediante la realizzazione di corpi di fabbrica separati, sia pure al di fuori della fascia di 300 metri dalla linea di battigia marina, l'art. 5, comma 1, lettera b), con riguardo alle zone urbanistiche omogenee B, C, F e G, e lettera i), nella parte in cui introduce nell'art. 31 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 il comma 7-quater, collide con specifiche prescrizioni del piano paesaggistico regionale.

L'art. 17, comma 3, lettera a), NTA ricomprende tra i beni paesaggistici, tipizzati e individuati nella cartografia del piano paesaggistico regionale, anche la fascia costiera, che ha una estensione maggiore rispetto a quella compresa entro la profondità di 300 metri dalla linea di battigia, come la stessa parte resistente non manca di riconoscere nell'odierno giudizio.

Per la fascia costiera, che l'art. 19 NTA considera bene paesaggistico d'insieme e risorsa strategica fondamentale per lo sviluppo sostenibile del territorio sardo, l'art. 20, comma 1, lettera a), delle medesime norme tecniche detta una rigorosa disciplina di tutela, che vieta nelle aree inedificate «qualunque intervento di trasformazione», ad eccezione di quelli previsti dall'art. 12.

Sono consentiti, in particolare: a) interventi di manutenzione ordinaria, straordinaria, di consolidamento statico, di ristrutturazione, di restauro, che non alterino lo stato dei luoghi, il profilo esteriore, la volumetria degli edifici, la destinazione d'uso e il numero delle unità immobiliari; b) opere di eliminazione di barriere architettoniche, muri di cinta e cancellate, aree destinate ad attività sportive e ricreative senza creazione di volumetria, opere costituenti pertinenza, revisione o installazione di impianti tecnologici, varianti a concessioni edilizie già rilasciate che non incidano sui parametri urbanistici e sulle volumetrie, non cambino destinazione d'uso e categoria edilizia e non alterino la sagoma, parcheggi di pertinenza nel sottosuolo del lotto in cui insiste il fabbricato, vasche di approvvigionamento idrico e pozzi, opere precarie e temporanee, pergolati e grigliati, palloni pressostatici a carattere stagionale; c) gli interventi funzionali alle attività agro-silvo-pastorali che

non comportino alterazioni permanenti dello stato dei luoghi o dell'assetto idrogeologico del territorio; d) opere di forestazione, di taglio e di riconversione colturale e di bonifica, antincendio e conservazione, da eseguirsi nei boschi e nelle foreste; e) opere di risanamento e consolidamento degli abitati e delle aree interessate da fenomeni franosi; opere di sistemazione idrogeologica e di bonifica dei siti inquinati.

Sono fatte salve anche le eccezioni di cui al comma 2 dell'art. 20 NTA, che consentono di realizzare, nell'ambito urbano, previa autorizzazione del piano urbanistico comunale, trasformazioni finalizzate alla realizzazione di residenze, servizi e ricettività solo se contigue ai centri abitati e subordinate alla preventiva verifica della compatibilità del carico sostenibile del litorale e del fabbisogno di ulteriori posti letto (art. 20, comma 2, numero 1, lettera a, NTA).

Nelle aree già interessate da insediamenti turistici o produttivi, previa intesa tra Regioni, Province e Comuni interessati, si possono realizzare interventi di riqualificazione urbanistica e architettonica degli insediamenti turistici o produttivi esistenti, interventi di riuso e trasformazione a scopo turistico-ricettivo di edifici esistenti, interventi di completamento di edifici esistenti (art. 20, comma 2, numero 2, lettere a, b, c, NTA).

In tutta la fascia costiera l'art. 20, comma 2, numero 3), NTA consente interventi di conservazione, gestione e valorizzazione di beni paesaggistici (lettera a), la realizzazione di infrastrutture puntuali o di rete, purché previste nei piani settoriali, preventivamente adeguati al piano paesaggistico regionale (lettera b).

L'art. 12, comma 2, NTA dispone che siano inedificabili, in quanto sottoposti a vincolo di integrale conservazione dei singoli caratteri naturalistici, storico morfologici e dei rispettivi insiemi, i terreni costieri compresi in una fascia di profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche se elevati sul mare, e per le isole minori nei 150 metri, con l'eccezione dei terreni costieri ricadenti nelle zone omogenee C (di espansione residenziale), D (industriali, artigianali e commerciali) e G (servizi generali), contermini ai Comuni o alle frazioni.

Peraltro, fino all'adeguamento degli strumenti urbanistici comunali, l'art. 20, comma 4, NTA del piano paesaggistico dispone che si applichino le rigorose prescrizioni dell'art. 15 sugli ambiti di paesaggio costieri, che pongono limiti stringenti all'attività edilizia che può essere realizzata.

La possibilità di incrementi volumetrici, anche mediante realizzazione di corpi di fabbrica separati, consentita in termini ampi dalla previsione impugnata, integra violazione delle prescrizioni del piano paesaggistico, che vieta interventi di trasformazione delle aree inedificate, con le tassative eccezioni che si sono ricordate.

Si deve, pertanto, dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, lettera b), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, con specifico riguardo alle zone urbanistiche B, C, F e G, e dell'art. 5, comma 1, lettera i), della medesima legge regionale, che introduce nell'art. 31 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 il comma 7-quater, nella parte in cui consentono nella fascia costiera – al di fuori delle tassative eccezioni indicate dal piano paesaggistico – di realizzare gli incrementi volumetrici anche mediante la realizzazione di corpi di fabbrica separati.

14.4.2.– Non sono fondate, nei termini appresso precisati, le censure riguardanti l'art. 5, comma 1, lettera i), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, nella parte in cui introduce il comma 7-bis nell'art. 31 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015.

Il legislatore regionale, allo scopo di favorire il prolungamento della stagione turistica, consente, «per un periodo non superiore a duecentoquaranta giorni, la chiusura con elementi amovibili, anche a tenuta, delle verande coperte già legittimamente autorizzate nelle singole strutture turistiche ricettive».

Le censure si appuntano sul preteso esonero dall'obbligo di ottenere l'autorizzazione paesaggistica.

La disposizione in esame non dispensa chi realizzi le coperture dall'obbligo di richiedere l'autorizzazione paesaggistica, quando ciò sia necessario in base alla legislazione statale, come si evince anche dall'interpretazione sistematica della normativa regionale.

L'art. 35, comma 4, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, nel dettare le disposizioni comuni agli interventi, allude all'ipotesi in cui sia necessaria l'autorizzazione paesaggistica. Anche da tale dato si può evincere che la normativa in questione non esonera dall'obbligo di conseguirla.

14.4.3.– Egualmente non fondate, nei sensi appresso precisati, sono le questioni che vertono sulla lettera i), nella parte in cui introduce il comma 7-ter nell'art. 31 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015.

La disposizione impugnata assimila alle opere di edilizia libera le coperture per piscine, disponendo, inoltre, che non incidano sulla volumetria e sulla superficie coperta.

L'art. 6 t.u. edilizia, al comma 1, lettera e-bis), riconduce alle opere di edilizia libera, che possono essere eseguite senza alcun titolo abilitativo, «le opere stagionali e quelle dirette a soddisfare obiettive esigenze, contingenti e temporanee, purché destinate ad essere immediatamente rimosse al cessare della temporanea necessità e, comunque, entro un termine non superiore a centottanta giorni comprensivo dei tempi di allestimento e di smontaggio del manufatto, previa comunicazione di avvio dei lavori all'amministrazione comunale».

La disposizione impugnata rinvia all'art. 15 della legge reg. Sardegna n. 23 del 1985.

Il comma 2, lettera e), del citato art. 15, in coerenza con la normativa statale dettata dal testo unico dell'edilizia, annovera tra gli interventi che possono essere eseguiti senza alcun titolo edilizio, previa comunicazione dell'avvio dei lavori, «opere oggettivamente precarie dirette a soddisfare esigenze contingenti e temporanee tali da poter essere immediatamente rimosse alla cessazione della necessità e, comunque, entro un termine di utilizzazione non superiore a centoventi giorni».

L'avvio dei lavori è condizionato all'ottenimento di tutti gli atti di assenso, comunque denominati, necessari per l'intervento edilizio (art. 15, comma 3, della legge reg. Sardegna n. 23 del 1985).

Si deve poi trattare di interventi compatibili con la destinazione di zona (art. 15, comma 4, della legge reg. Sardegna n. 23 del 1985).

In virtù dell'art. 15, comma 6, ultimo periodo, della medesima legge regionale, entro dieci giorni dallo scadere del tempo di permanenza delle opere temporanee, l'interessato, anche per via telematica, informa l'amministrazione comunale dell'avvenuta rimozione delle opere.

Le coperture per piscine in tanto possono essere assimilate alle opere di edilizia libera, in quanto ne possiedono le caratteristiche oggettive, così come definite dall'art. 15, comma 2, lettera e), della legge reg. Sardegna n. 23 del 1985, che regola una fattispecie caratterizzata da identità di ratio.

Non ogni copertura per piscina, dunque, rientra nell'edilizia libera. Peraltro, tali manufatti risultano intrinsecamente temporanei, proprio perché funzionali a preservare le piscine in vista della ripresa dell'attività turistica e correlate a una disciplina che mira a prolungare la stagione turistica e dunque a circoscrivere nel tempo le esigenze che le coperture in esame mirano a soddisfare.

Così intesa, la normativa non presenta i profili di censura denunciati nel ricorso.

15.– È poi censurato l'art. 9, comma 1, lettera b), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, che modifica le disposizioni dell'art. 34 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, volte a definire i casi in cui non sono ammessi gli interventi per il miglioramento del patrimonio esistente.

15.1.– La disposizione è sospettata di illegittimità costituzionale, in quanto restringerebbe le categorie dei beni sottratti all'applicazione della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 e, conseguentemente, estenderebbe la portata applicativa delle deroghe alla disciplina urbanistica e paesaggistica.

15.2.– Il ricorrente prospetta la violazione degli artt. 9, 117, commi primo e secondo, lettera s), Cost., «rispetto ai quali costituiscono norme interposte gli articoli 135, 143, 145 e 156 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, l'articolo 5, comma 11, del decreto legge n. 70 del 2011, e la legge n. 14 del 2006, di recepimento della Convenzione europea sul paesaggio», dal momento che la normativa impugnata interverrebbe a «disciplinare una materia riservata alla competenza esclusiva dello Stato e per di più contro impegni assunti in sede internazionale».

Sarebbe violato anche l'art. 3 dello statuto speciale, come attuato con il d.P.R. n. 480 del 1975, poiché le disposizioni in esame, «pur in ipotesi in ambito legislativamente di competenza regionale», comunque contrasterebbero con le norme fondamentali di grande riforma economico sociale di cui

all'art. 41-quinquies, commi ottavo e nono, della legge n. 1150 del 1942, agli artt. 2-bis e 14 t.u. edilizia, all'intesa sul "Piano casa" del 2009, fondata sulle previsioni dell'art. 11 del d.l. n. 112 del 2008, come convertito, e all'art. 5, commi 9 e seguenti, del d.l. n. 70 del 2011, come convertito.

Sarebbe violato il principio di leale collaborazione con lo Stato «in materia riservata alla co pianificazione».

15.3.– Occorre, preliminarmente, delimitare il tema del decidere devoluto all'esame di questa Corte e ricostruire il contenuto precettivo delle previsioni impugnate.

Le censure si appuntano sul comma 1, lettera b), dell'art. 9 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, nella parte in cui ha soppresso l'art. 34, comma 1, lettera h), della legge regionale n. 8 del 2015.

La lettera h) del citato art. 34 non consentiva di realizzare gli interventi di incremento volumetrico «negli edifici e nelle unità immobiliari ricadenti nei centri di antica e prima formazione ricompresi in zone urbanistiche omogenee diverse dalla A, ad eccezione di quelli che non conservano rilevanti tracce dell'assetto storico e che siano riconosciuti, dal piano particolareggiato o con deliberazione del consiglio comunale, in contrasto con i caratteri architettonici e tipologici del contesto».

La normativa abrogata stabiliva che la deliberazione dovesse riguardare l'intero centro di antica e prima formazione, chiarire i criteri seguiti nell'analisi ed essere adottata in data anteriore a qualsiasi intervento di ampliamento.

La predetta lettera h) dell'art. 34 non si applicava agli interventi di riuso dei sottotetti esistenti per il solo scopo abitativo nelle zone urbanistiche A, B, C, E ed F e agli interventi per il riuso degli spazi di grande altezza. In tali fattispecie, ai fini dell'ammissibilità, si sarebbero dovuti verificare «la compatibilità tipologica con i caratteri costruttivi ed architettonici degli edifici interessati e il rispetto delle regole compositive del prospetto originario nel caso in cui alterassero l'aspetto esteriore dell'edificio».

Il ricorrente osserva che i centri di antica e prima formazione sono beni paesaggistici, per i quali il piano regionale contempla specifiche disposizioni di tutela. Su tale profilo si diffondono le argomentazioni del ricorrente, che richiama anche le pertinenti prescrizioni del piano paesaggistico regionale.

Il ricorrente non formula specifiche censure contro l'abrogazione della lettera i) dell'art. 34 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, che vietava gli interventi «negli edifici, nelle unità immobiliari e in specifici ambiti territoriali di particolare qualità storica, architettonica o urbanistica» per i quali il consiglio comunale, con propria deliberazione da assumere nel termine perentorio di centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della legge, avesse limitato o escluso l'applicazione delle disposizioni della legge regionale sugli interventi di miglioramento del patrimonio edilizio esistente.

15.4.– La parte resistente, in via preliminare, ha adombrato la genericità degli argomenti addotti nel ricorso.

Tale eccezione deve essere disattesa, poiché il ricorrente ha suffragato i motivi di censura con un'argomentazione idonea a chiarire i termini delle doglianze, che vertono sull'ampliamento delle possibilità di realizzazione degli interventi di incremento volumetrico.

15.5.– Le questioni sono fondate, in riferimento all'art. 3 dello statuto speciale e agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost.

15.5.1.– Occorre dar conto, nelle sue linee essenziali, della disciplina del PPR per i centri di prima e antica formazione.

L'art. 63 NTA include nell'edificato urbano anche i centri di antica e prima formazione (lettera a) e, all'art. 66, rinvia, per tali centri, alle disposizioni relative agli insediamenti storici di cui al Titolo II.

Il Titolo II disciplina l'assetto storico culturale.

Il piano paesaggistico regionale, all'art. 47, comma 1, NTA, definisce l'assetto storico culturale come l'insieme delle aree, degli immobili, degli edifici e dei manufatti «che caratterizzano l'antropizzazione del territorio a seguito di processi storici di lunga durata».

Tale assetto storico culturale comprende gli immobili e le aree di notevole interesse pubblico tutelate ai sensi dell'art. 136 del d.lgs. n. 42 del 2004, le zone di interesse archeologico, gli immobili

e le aree tipizzati, sottoposti a tutela dal piano paesaggistico e, in particolare, le aree caratterizzate da edifici e manufatti di valenza storico culturale e quelle caratterizzate da insediamenti storici.

L'assetto storico culturale comprende anche i beni identitari e, segnatamente, le aree caratterizzate da edifici e manufatti di valenza storico culturale, le reti e gli elementi connettivi, e le aree di insediamento produttivo di interesse storico culturale.

L'art. 47, comma 7, NTA dispone che la Regione, mediante programmi di valorizzazione e di conservazione, in coerenza con gli strumenti di pianificazione, determini «le azioni strategiche necessarie per la promozione, valorizzazione e qualificazione delle valenze storico culturali e identitarie».

L'art. 51 NTA si occupa delle aree caratterizzate da insediamenti storici, che sono costituite dalle matrici di sviluppo dei centri di antica e prima formazione, letti dalla cartografia storica, comprensivi anche dei centri di fondazione moderni e contemporanei, dei nuclei specializzati del lavoro e dell'insediamento sparso.

Tali aree comprendono, in particolare, i nuclei di primo impianto e di antica formazione, il sistema delle sette città regie, i centri rurali, i centri di fondazione sabauda, le città e i centri di fondazione degli anni trenta del Novecento, i centri specializzati del lavoro, i villaggi minerari e industriali, i villaggi delle bonifiche e delle riforme agrarie dell'Ottocento e del Novecento, gli elementi dell'insediamento rurale sparso.

L'art. 52 NTA detta le prescrizioni da osservare nelle aree caratterizzate da insediamenti storici.

In particolare, il suo comma 3 prevede che gli interventi sui tessuti edilizi e urbani che conservino rilevanti tracce dell'assetto storico debbano essere rivolti esclusivamente alla riqualificazione e al recupero mediante manutenzione ordinaria e straordinaria, restauro e risanamento conservativo, ristrutturazione edilizia interna.

Occorre poi, in caso di profonda alterazione dei caratteri tipologici e costruttivi, favorire la conservazione degli elementi identitari superstiti (comma 5).

Sono vietati gli interventi che comportino una modifica dei caratteri che connotano la trama viaria e edilizia e dei manufatti, anche isolati, che costituiscano testimonianza storica e culturale (comma 10).

L'art. 53 NTA, nelle aree caratterizzate da insediamenti storici, dispone che i Comuni seguano i seguenti indirizzi: conservazione della stratificazione storica, conservazione e valorizzazione delle tracce che testimoniano l'origine storica dell'insediamento, riqualificazione dell'aspetto ambientale e del paesaggio urbano, riqualificazione dei tessuti di antica formazione, anche attraverso interventi di ristrutturazione urbanistica, per sostituire parti incongrue e incompatibili, nella ricerca del disegno e della trama originari del tessuto.

L'originaria formulazione dell'art. 34, comma 1, lettera h), nell'escludere che gli interventi potessero avere luogo negli edifici e negli immobili ricadenti nei centri di antica e prima formazione ricompresi in zone urbanistiche diverse da quella A, si collocava nell'alveo delle previsioni del piano paesaggistico regionale, che a tali centri dedicavano particolare attenzione.

15.5.2.– Nell'ammettere rilevanti interventi di aumento di volumetria con riguardo agli immobili di particolare pregio posti nei centri di prima e antica formazione, la previsione impugnata non è compatibile con le linee di indirizzo e le prescrizioni del piano, che appresta una peculiare tutela per tali centri, in quanto componenti dell'assetto storico-culturale della Regione autonoma Sardegna.

Nell'estendere l'ambito applicativo di ammissibilità degli interventi, il legislatore regionale deroga in peius allo standard di tutela che il piano ha individuato per preservare l'assetto identitario del paesaggio, nella sua valenza insieme storica ed estetica.

15.5.3.– Si deve dichiarare, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, lettera b), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, nella parte in cui abroga l'art. 34, comma 1, lettera h), della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015.

Sono assorbite le restanti censure.

16.– È impugnato anche l'art. 13 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, che introduce nella legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 l'art. 38-bis, relativo al trasferimento dei volumi realizzabili ricadenti in alcune zone del Piano stralcio per l'assetto idrogeologico.

16.1.– Ad avviso del ricorrente, la disciplina in esame, nel consentire le delocalizzazioni con riguardo a edifici ricadenti nelle zone di molto elevata pericolosità idraulica (Hi4) o da frana (Hg4) o di pericolosità idraulica (Hi3) o da frana (Hg3) soltanto elevata, si traduce in una «“fuga” dal piano paesaggistico» e concerne non solo e non tanto edifici esistenti, legittimamente realizzati in ambiti che poi risultino di elevato rischio idrogeologico, «ma anzitutto e principalmente edifici non ancora realizzati in ambiti a rischio idrogeologico».

L'approvazione del piano di assetto idrogeologico dovrebbe condurre all'esclusione o alla limitazione delle edificazioni, non già a «consentire l'edificazione in altre aree del territorio comunale, aggravando il relativo carico urbanistico».

16.2.– Il ricorrente ravvisa, pertanto, la violazione degli artt. 9 e 117, commi primo e secondo, lettera s), Cost., «rispetto ai quali costituiscono norme interposte gli articoli 4, 20, 21, 135, 143, 145 e 156 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, l'articolo 5, comma 11, del decreto legge n. 70 del 2011 e la legge n. 14 del 2006, di recepimento della Convenzione europea sul paesaggio».

La disciplina impugnata sarebbe anche lesiva dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto, nel riconoscere «una sorta di “diritto quesito” all'edificazione» ai privati proprietari di aree edificabili in base a uno strumento urbanistico comunale, poi superato dalle previsioni confliggenti del piano di assetto idrogeologico, e nell'attribuire così «un diritto soggettivo al trasferimento delle volumetrie non realizzabili a causa dei vincoli idrogeologici», avrebbe invaso la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile».

Il ricorrente lamenta anche la violazione dell'art. 3 dello statuto speciale, come attuato con il d.P.R. n. 480 del 1975, in quanto la disciplina in esame si porrebbe in contrasto con le norme fondamentali di riforma economico-sociale dettate dall'art. 41-quinquies, commi ottavo e nono, della legge n. 1150 del 1942, dagli artt. 2-bis e 14 t.u. edilizia, dall'intesa sul “Piano casa” del 2009, fondata sull'art. 11 del d.l. n. 112 del 2008, e dall'art. 5, commi 9 e seguenti, del d.l. n. 70 del 2011, come convertiti.

Sarebbe violato, infine, il principio di leale collaborazione.

16.3.– Le questioni sono fondate, in riferimento all'art. 3 dello statuto speciale e agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost.

16.3.1.– La disciplina impugnata si prefigge di conseguire la riqualificazione dei contesti contraddistinti da un elevato o molto elevato rischio idrogeologico e di mettere in sicurezza il territorio e, a tale scopo, promuove e incentiva interventi di trasferimento dei volumi previsti come realizzabili previa approvazione dei piani attuativi nelle zone urbanistiche C (di espansione residenziale), D (industriali, commerciali e artigianali) e G (servizi generali), ricadenti nelle aree di pericolosità idraulica o da frana elevata o molto elevata.

La disciplina in esame promuove analoghi interventi di trasferimento dei volumi previsti come realizzabili nelle zone urbanistiche B (di completamento residenziale), che ricadono in aree contraddistinte da rischio idrogeologico elevato o molto elevato (art. 38-bis, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, aggiunto dalla previsione impugnata).

Tali interventi sono estesi anche ai volumi esistenti, legittimamente realizzati nelle zone urbanistiche B, C, D, F (turistiche) e G, che ricadono nelle aree che presentano il descritto rischio idrogeologico, volumi «per i quali è consentito il trasferimento, previa approvazione di piani attuativi, in altre zone urbanistiche B, C, D, F e G del territorio comunale situate al di fuori delle aree a rischio idraulico o geologico, con incremento del volume del 35 per cento» (art. 38-bis, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015).

Le altre previsioni dell'art. 38-bis della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 regolano nel dettaglio le modalità per il trasferimento dei volumi.

16.3.2.– Il legislatore regionale non solo consente la realizzazione di tali volumi in deroga alle vigenti disposizioni regionali, eccezion fatta per le distanze tra fabbricati e pareti finestrate (art. 38-bis, commi 9 e 10, della citata legge reg. Sardegna n. 8 del 2015), ma dispone anche che le norme

tecniche di attuazione del piano di assetto idrogeologico siano modificate in conformità agli interventi ammessi dalla previsione impugnata (art. 38-bis, comma 13, della predetta legge regionale).

La deroga alle disposizioni regionali è formulata in termini indiscriminati, idonei a ricomprendere anche le prescrizioni poste a salvaguardia del paesaggio, e dunque vanifica la specifica funzione di tutela che il piano paesaggistico svolge. La deroga, peraltro, investe anche le norme tecniche di attuazione del piano di assetto idrogeologico, in quanto attuano aspetti disciplinati dal piano paesaggistico e correlati a profili di tutela del paesaggio.

Tale indistinta portata derogatoria, che rappresenta aspetto saliente della disciplina, determina il superamento dei limiti della potestà legislativa statutaria, in contrasto con le previsioni del piano paesaggistico e del piano di assetto idrogeologico. È violata, pertanto, la sfera di competenza esclusiva statale nella materia della tutela dell'ambiente.

16.3.3.– Deve essere dichiarata, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 13 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, in tutte le sue previsioni, tra loro inscindibilmente connesse.

Restano assorbiti gli ulteriori profili di censura prospettati nel ricorso.

17.– È impugnato, per profili che attengono sia alla normativa edilizia sia alla tutela del paesaggio, anche l'art. 14 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, che modifica in più punti l'art. 39 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, in tema di rinnovo del patrimonio edilizio con interventi di demolizione e di ricostruzione.

17.1.– Ad avviso del ricorrente, la disciplina impugnata confligge con gli artt. 9 e 117, commi primo e secondo, lettera s), Cost., «rispetto ai quali costituiscono norme interposte gli articoli 4, 20, 21, 135, 143, 145 e 156 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, la legge n. 14 del 2006, di recepimento della Convenzione europea sul paesaggio, e l'articolo 5, comma 11, del decreto legge n. 70 del 2011».

Il ricorrente denuncia anche la violazione dell'art. 3 dello statuto speciale, come attuato mediante il d.P.R. n. 480 del 1975, in quanto la previsione dell'art. 14 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 contrasterebbe con le norme di grande riforma economico-sociale costituite dall'art. 41-quinquies, commi ottavo e nono, della legge n. 1150 del 1942, dagli artt. 2-bis e 14 t.u. edilizia, dall'intesa sul "Piano casa" del 2009, fondata sulla previsione dell'art. 11 del d.l. n. 112 del 2008, e dall'art. 5, commi 9 e seguenti, del d.l. n. 70 del 2011.

La disposizione in esame sarebbe lesiva, infine, del principio di leale collaborazione.

17.2.– Occorre, prima ancora di procedere alla disamina dei singoli profili di censura, vagliare l'eccezione di inammissibilità formulata dalla Regione.

Tale eccezione fa leva sulla tardività dell'impugnazione. La disciplina degli interventi di demolizione e ricostruzione sarebbe stata introdotta dalla legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, che il ricorrente non avrebbe ritualmente impugnato.

L'eccezione non può essere accolta.

Nei confronti delle previsioni impuginate, a prescindere dalla circostanza che il legislatore regionale ha modificato in misura apprezzabile la disciplina previgente, il termine di impugnazione è rispettato.

17.3.– Il motivo di ricorso contiene svariate censure, che saranno esaminate singolarmente, in quanto toccano aspetti diversi di un'articolata disciplina.

17.3.1.– Le censure sono riferite, in primo luogo, alle lettere a) e b), che modificano, rispettivamente, i commi 2 e 3 dell'art. 39 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015.

L'art. 39, comma 2, della predetta legge regionale, così come modificato dalla disposizione impugnata, consente, su proposta del privato interessato, la demolizione dei fabbricati esistenti e la successiva ricostruzione con la concessione di un credito volumetrico pari al volume dell'edificio demolito maggiorato del 30 per cento, affidandone la determinazione, nella formulazione modificata dalla disposizione impugnata, all'ufficio tecnico comunale. L'impugnata lettera a) sostituisce quest'ultima determinazione dell'ufficio tecnico comunale alla deliberazione del Consiglio comunale, originariamente prevista.

L'art. 39, comma 3, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 oggi dispone che, ove l'intervento preveda la ricostruzione nel medesimo lotto urbanistico, l'ufficio tecnico comunale, con la stessa determinazione, stabilisce i parametri urbanistico-edilizi dell'intervento nel rispetto delle vigenti disposizioni, con eventuale superamento dei parametri volumetrici e dell'altezza previsti dalle vigenti disposizioni comunali e regionali. L'impugnata lettera b) sostituisce, anche in questo caso, la determinazione dell'ufficio tecnico comunale alla deliberazione del Consiglio comunale, originariamente prevista.

Il ricorrente denuncia la violazione del principio fondamentale espresso dall'art. 5, comma 11, del d.l. n. 70 del 2011, che richiede la delibera del Consiglio comunale per consentire la realizzazione di interventi in deroga agli strumenti urbanistici, in armonia con l'art. 14 t.u. edilizia.

17.3.1.1.– Le questioni non sono fondate.

In virtù dell'art. 5, comma 11, del d.l. n. 70 del 2011, gli interventi di demolizione e di ricostruzione consentiti dalla legislazione regionale sono assoggettati, anche per quel che riguarda i mutamenti di destinazione d'uso, al rispetto dell'art. 14 t.u. edilizia, che consente il rilascio del permesso di costruire in deroga, previa deliberazione del Consiglio comunale.

L'art. 14 t.u. edilizia dispone che il permesso di costruire in deroga possa essere rilasciato soltanto per gli edifici e gli impianti pubblici o di interesse pubblico, previa deliberazione del Consiglio comunale, nel rispetto delle prescrizioni a tutela dei beni culturali e del paesaggio e delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia.

L'art. 14, comma 1-bis, t.u. edilizia precisa che, per gli interventi di ristrutturazione edilizia, la richiesta di permesso di costruire in deroga è ammessa previa deliberazione del Consiglio comunale che ne attesta l'interesse pubblico limitatamente alle finalità di rigenerazione urbana, di contenimento del consumo del suolo e di recupero sociale e urbano dell'insediamento.

La deroga – chiarisce l'art. 14, comma 3, t.u. edilizia – può riguardare solo i limiti di densità edilizia, di altezza e di distanza tra i fabbricati di cui alle norme di attuazione degli strumenti urbanistici generali ed esecutivi e le destinazioni d'uso ammissibili. Rimane fermo il rispetto delle norme igieniche, sanitarie e di sicurezza e delle prescrizioni inderogabili in tema di densità edilizia, altezza e distanza tra i fabbricati, poste dagli artt. 7, 8 e 9 del d.m. n. 1444 del 1968.

L'art. 5, comma 11, del d.l. n. 70 del 2011 precisa che la disposizione dell'art. 14 t.u. edilizia vale «sino all'entrata in vigore della normativa regionale».

Come ha già affermato questa Corte, tale disposizione è richiamata «solo per il caso di assenza di leggi regionali, sicché l'esistenza di una legge regionale sul “piano casa” esclude l'applicabilità dell'art. 14 del testo unico» (sentenza n. 217 del 2020, punto 4.1. del Considerato in diritto).

Nel caso di specie, l'esistenza di una specifica legge regionale sul “Piano casa” esclude il denunciato contrasto con la normativa statale.

17.3.2.– Il secondo profilo di censura tocca la lettera d) dell'art. 14 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021.

In virtù della previsione impugnata, le disposizioni dell'art. 39, comma 6, della legge regionale n. 8 del 2015 si applicano «agli edifici legittimamente realizzati entro il 31 dicembre 2020, nonché nei casi di edifici successivamente legittimati a seguito di positiva conclusione del procedimento di condono o di accertamento di conformità e, ove necessario, dell'accertamento di compatibilità paesaggistica».

Le censure vertono sul fatto che è stato differito al 31 dicembre 2020 il termine per la realizzazione degli edifici, originariamente individuato nella data di entrata in vigore della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015.

Il ricorrente lamenta l'estensione di una normativa concepita come temporanea ed eccezionale anche a immobili appena edificati, per i quali non si ravvisa alcuna necessità di procedere a riqualificazione e rigenerazione urbana.

17.3.2.1.– La questione è fondata.

La legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 persegue finalità di riqualificazione e di rigenerazione urbana, che ispirano anche le modificazioni dettate dall'art. 14 alla disciplina degli interventi di demolizione e di ricostruzione.

Con tale finalità è in palese contrasto la scelta di estendere il termine per l'applicazione della disciplina straordinaria sugli interventi di demolizione e di ricostruzione e di includere anche le costruzioni appena edificate in un ambito applicativo che deve essere delimitato con rigore, in ragione della portata ampiamente derogatoria della regolamentazione prevista dal legislatore regionale. Nella fattispecie delle costruzioni appena ultimate non si coglie l'esigenza di riqualificazione mediante interventi radicali di demolizione e ricostruzione, con l'attribuzione di consistenti premialità volumetriche.

Si deve dunque dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, lettera d), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021.

17.3.3.– La terza censura verte sull'art. 14 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 e, in particolare, sulla lettera g), che modifica l'art. 39, comma 13, lettera e), della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015.

In virtù delle modificazioni impugnate, gli interventi di integrale demolizione e ricostruzione non sono ammessi quando ricadono in aree sottoposte a particolari vincoli di tutela «se già individuate con apposito provvedimento regolamentare o normativo prima della presentazione dell'istanza del richiedente».

Mediante il riferimento all'art. 38, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, il legislatore regionale richiama le «aree ricadenti all'interno delle zone urbanistiche omogenee E ed H ed interne al perimetro dei beni paesaggistici di cui all'articolo 142, comma 1, lettere a), b), c), ed i) 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), e successive modifiche ed integrazioni», le «aree necessarie per garantire spazi pubblici finalizzati all'incremento della qualità dell'abitare, come spazi a verde, spazi a parcheggio e centri di aggregazione sociale», le «aree dichiarate ad elevata o molto elevata pericolosità idrogeologica», gli edifici posti «in prossimità di emergenze ambientali, architettoniche, archeologiche o storico-artistiche», le aree di rispetto inedificabili, il perimetro di tutela integrale e la fascia di rispetto condizionata dei beni dell'assetto storico culturale del piano paesaggistico regionale, oltre che le ulteriori aree a tal fine individuate dal Comune.

Nella formulazione previgente, gli interventi non erano ammessi quando ricadevano nelle aree menzionate nell'art. 38, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015. Il legislatore regionale non puntualizzava che il vincolo dovesse preesistere alla presentazione dell'istanza dell'interessato.

17.3.3.1.– Le questioni sono inammissibili.

Le censure si esauriscono nel rilievo che la disciplina impugnata priverebbe di ogni efficacia la successiva individuazione di ulteriori aree di interesse paesaggistico. Il ricorrente, tuttavia, non offre alcun ragguaglio sui principi vigenti in tema di vincoli paesaggistici sopravvenuti e sulla portata della successiva individuazione delle aree di interesse paesaggistico, né dimostra in modo esauriente il contrasto della normativa regionale con tali principi.

Le censure sono dunque inammissibili, perché assertive e non avvalorate da una adeguata ricostruzione del quadro normativo.

17.3.4.– La quarta censura riguarda la lettera h) dell'art. 14, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, nella parte in cui modifica l'art. 39, comma 15, della legge regionale n. 8 del 2015.

Sin dall'originaria formulazione, la norma regionale consente la demolizione degli edifici esistenti nella fascia dei 300 metri dalla linea di battigia marina e ricadenti nelle zone urbanistiche E (agricole), F (turistiche) e H (di salvaguardia), nonché nelle zone urbanistiche G, dedicate ai servizi generali, non contermini all'abitato. La ricostruzione dell'intera volumetria è assentibile, anche secondo l'originaria formulazione della norma.

La disposizione impugnata aggiunge: «senza l'obbligo del rispetto dell'ubicazione, della sagoma e della forma del fabbricato da demolire». Su tale inciso vertono le censure proposte nell'odierno giudizio, riferite alla violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia della tutela dell'ambiente.

17.3.4.1.– Le questioni sono fondate.

La disposizione impugnata incide sulla fascia di 300 metri dalla linea di battigia, peraltro tutelata in maniera pregnante ai sensi dell'art. 142, lettera a), del d.lgs. n. 42 del 2004, oltre che alla stregua del vigente piano paesaggistico regionale. Tale incidenza non è, peraltro, contestata dalla difesa regionale.

Non è influente la circostanza che già la disciplina previgente contemplasse interventi destinati a ricadere nella fascia entro i 300 metri dalla linea di battigia, poiché, come già detto, nei giudizi in via principale non opera l'istituto dell'acquiescenza; si deve rilevare, inoltre, che la previsione aggiunta dalla legge impugnata introduce un ulteriore elemento di deroga, che si ripercuote sull'assetto paesaggistico.

La previsione in esame, difatti, concerne un aspetto tutt'altro che marginale della tutela paesaggistica, in quanto esenta gli interventi disciplinati dal novellato art. 39 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 dall'obbligo del rispetto dell'ubicazione, della sagoma e della forma del fabbricato da demolire.

Né pone rimedio al vulnus denunciato la precisazione che il nuovo fabbricato deve determinare «un minore impatto paesaggistico secondo le indicazioni impartite dall'Amministrazione regionale con apposite linee guida adottate dalla Giunta regionale con atto n. 18 del 5 aprile 2016».

Il legislatore regionale ha travalicato i limiti della potestà legislativa sancita dallo statuto speciale, modificando unilateralmente – e per di più in senso deteriore – la disciplina della fascia costiera, bene paesaggistico assoggettato a rigorosa tutela, per la peculiarità delle caratteristiche naturali e ambientali.

Si deve dichiarare, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, lettera h), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, nella parte in cui aggiunge all'art. 39, comma 15, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 l'inciso «senza l'obbligo del rispetto dell'ubicazione, della sagoma e della forma del fabbricato da demolire».

17.3.5.– Il ricorrente promuove anche questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, considerato nella sua interezza.

Le censure muovono dal presupposto che la disciplina impugnata, per effetto dell'art. 39, comma 13, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, sia applicabile senza limiti anche ai beni culturali, in contrasto con gli artt. 4, 20 e 21 del d.lgs. n. 42 del 2004.

17.3.5.1.– Le questioni non sono fondate, nei termini di seguito illustrati.

In difetto di deroga espressa, si impone in ogni caso l'applicazione della speciale disciplina di tutela dei beni culturali prevista dal piano paesaggistico e dal codice dei beni culturali e del paesaggio.

Così intesa, la disposizione impugnata si sottrae ai rilievi del ricorrente.

18.– Il ricorrente censura anche l'art. 15, comma 1, lettera c), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, che modifica l'art. 40 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, in tema di programmi integrati di riordino urbano.

18.1.– Tali programmi perseguono l'obiettivo di riqualificare gli ambiti urbani e le periferie caratterizzati dalla presenza di una pluralità di funzioni e di tessuti edilizi disorganici, incompiuti, parzialmente utilizzati o degradati, favorendo il miglioramento della qualità dell'abitare, anche attraverso l'incremento della dotazione degli standard.

La previsione impugnata dispone che nessuna zona urbanistica omogenea sia «aprioristicamente esclusa» dall'ambito di applicazione dei programmi integrati di riordino urbano. Su questa disposizione si appuntano le censure del ricorrente.

Secondo la versione previgente dell'art. 40, comma 7, secondo periodo, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, erano esclusi dall'ambito di tali programmi i centri di antica e prima formazione e le zone urbanistiche omogenee E (zone agricole) e H (zone di salvaguardia ambientale).

Il ricorrente imputa al legislatore regionale di avere modificato unilateralmente le norme di gestione e di uso delle aree tutelate paesaggisticamente, con una disciplina destinata a incidere anche su beni paesaggistici come i centri di antica e prima formazione o su beni oggetto di peculiare tutela,

come le zone agricole, senza escludere dal suo ambito applicativo le zone omogenee H (di salvaguardia ambientale).

La normativa impugnata (art. 40, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015) contemplerebbe interventi di riqualificazione, di sostituzione edilizia, di modifiche di destinazione d'uso di aree e di immobili con un incremento volumetrico massimo del 40 per cento della volumetria demolita, senza escludere dall'ambito applicativo di tali interventi i beni culturali.

18.2.– Il ricorrente, pertanto, denuncia la violazione degli artt. 9 e 117, commi primo e secondo, lettera s) – «rispetto ai quali costituiscono norme interposte gli articoli 4, 20, 21, 135, 143, 145 e 156 del codice dei beni culturali e del paesaggio, la legge n. 14 del 2006, di recepimento della Convenzione europea sul paesaggio, e l'articolo 5, comma 11, del decreto legge n. 70 del 2011» – dell'art. 3 dello statuto speciale e del principio di leale collaborazione con lo Stato, che si estrinsecerebbe nell'obbligo di copianificazione.

18.3.– Le questioni sono fondate, in riferimento all'art. 3 dello statuto speciale e agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost.

18.3.1.– L'impugnato art. 15, comma 1, lettera c), incide sull'art. 40, comma 7, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015.

Questa disposizione, al primo periodo, affida ai Comuni il compito di individuare gli ambiti territoriali nei quali realizzare gli interventi previsti dai programmi integrati per il riordino urbano.

Tali interventi saranno localizzati, in via prioritaria, nelle zone urbanistiche omogenee C contigue all'ambito urbano, ovvero nelle zone di espansione residenziale «destinate a nuovi complessi residenziali, che risultino inedificate o nelle quali l'edificazione preesistente non raggiunga i limiti di superficie utilizzata richiesti per le zone B».

La localizzazione avverrà, quindi, nelle zone urbanistiche omogenee D, che si identificano nelle «parti del territorio destinate a nuovi insediamenti per impianti industriali, artigianali, commerciali, di conservazione, trasformazione o commercializzazione di prodotti agricoli e/o della pesca», e nelle zone urbanistiche omogenee G, che consistono nelle «parti del territorio destinate ad edifici, attrezzature ed impianti, pubblici e privati, riservati a servizi di interesse generale, quali strutture per l'istruzione secondaria, superiore ed universitaria, i beni culturali, la sanità, lo sport e le attività ricreative, il credito, le comunicazioni, o quali mercati generali, parchi, depuratori, impianti di potabilizzazione, inceneritori e simili». Quanto alle zone D e G, il legislatore regionale precisa che la localizzazione avverrà nelle zone contigue all'ambito urbano e non completate o dismesse.

18.3.2.– Con le modificazioni introdotte dalla disposizione impugnata cadono le esclusioni originariamente previste dall'art. 40, comma 7, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 per la realizzazione dei programmi integrati per il riordino urbano.

Nell'assetto previgente della disciplina regionale, tali programmi non potevano essere realizzati nei centri di antica e prima formazione e nelle zone urbanistiche omogenee E (zone agricole) e H. Le zone H, denominate zone di salvaguardia, non rientrano in alcuna delle classificazioni elaborate dall'art. 3 del decreto dell'Assessore degli enti locali, finanze ed urbanistica 20 dicembre 1983, n. 2266/U (Disciplina dei limiti e dei rapporti relativi alla formazione di nuovi strumenti urbanistici ed alla revisione di quelli esistenti nei Comuni della Sardegna), e «rivestono un particolare valore speleologico, archeologico, paesaggistico o di particolare interesse per la collettività, quali fascia costiera, fascia attorno agli agglomerati urbani, fascia di rispetto cimiteriale, fascia lungo le strade statali provinciali e comunali».

La disciplina impugnata estende a tutte le zone urbanistiche omogenee l'ambito di applicazione dei programmi integrati per il riordino urbano, dapprima esclusi nelle zone di particolare valenza culturale o paesaggistica, come i centri di antica e prima formazione, le zone agricole, le zone di salvaguardia ambientale.

Una disciplina così congegnata interviene su beni che ricevono specifica tutela nel piano paesaggistico regionale e nella normativa regionale previgente, in armonia e in connessione inscindibile con le previsioni del piano. Nella prospettiva di una più efficace protezione del paesaggio, tale normativa escludeva dai programmi integrati per il riordino urbano proprio i beni prima citati – i

centri di antica e prima formazione, le zone agricole e le zone di salvaguardia ambientale – che includono anche beni di peculiare valore archeologico e paesaggistico, nonché la fascia costiera.

Nel rimuovere tali ipotesi di esclusione, la disposizione impugnata riduce la tutela riservata ai beni che, nello stesso piano paesaggistico e nella legislazione regionale che ne ha completato e arricchito le indicazioni, sono assoggettati ad autonoma e peculiare disciplina.

Né tale decremento di tutela è contraddetto dalla specificazione che il Consiglio comunale provvede alla localizzazione delle aree di intervento in coerenza con quanto statuisce il piano paesaggistico regionale, poiché all'originaria e tassativa esclusione di alcune aree ora fa riscontro una normativa a maglie più larghe, che non contempla una protezione inderogabile.

18.3.3.– Si deve dichiarare, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 15, comma 1, lettera c), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, nella parte in cui abroga l'art. 40, comma 7, secondo periodo, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, introducendo il periodo «Nessuna zona urbanistica omogenea è aprioristicamente esclusa».

In virtù di tale declaratoria di illegittimità costituzionale, i centri di antica e prima formazione, le zone agricole e le zone di salvaguardia ambientale continuano a essere esclusi dall'ambito applicativo dei programmi integrati per il riordino urbano.

Sono assorbite le residue censure.

19.– Il ricorrente impugna, altresì, l'art. 16 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, che modifica l'art. 41 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, nella parte in cui contiene disposizioni transitorie relative alla legge della Regione Sardegna 23 ottobre 2009, n. 4 (Disposizioni straordinarie per il sostegno dell'economia mediante il rilancio del settore edilizio e per la promozione di interventi e programmi di valenza strategica per lo sviluppo) e alla disciplina transitoria del primo "Piano casa".

19.1.– In particolare, l'impugnato art. 16 modifica l'art. 41, commi 3 e 4, della legge regionale n. 8 del 2015. Il comma 3, in particolare, richiama l'art. 13 della legge regionale n. 4 del 2009, anche nella sua lettera d), riguardante gli interventi ammissibili nella fase di adeguamento degli strumenti urbanistici al PPR.

Nell'effettuare il richiamo di tale ultima legge regionale, abrogata dall'art. 44, comma 3, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, la normativa impugnata si riprometterebbe di «modificare, in senso retroattivo, i presupposti per l'accoglimento delle istanze presentate entro il termine del 29 novembre 2014 (ai sensi del comma 1 dell'art. 41 nel testo sopra richiamato), con questo introducendo una sorta di sanatoria» e ampliando le deroghe alle prescrizioni del piano paesaggistico regionale, in contrasto con il divieto di sanatoria ex post di cui all'art. 167 del d.lgs. n. 42 del 2004.

19.2.– Il ricorrente ravvisa il contrasto con gli artt. 9 e 117, commi primo e secondo, lettera s), Cost., «rispetto ai quali costituiscono norme interposte gli articoli 135, 143, 145 e 156 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, la legge n. 14 del 2006, di recepimento della Convenzione europea sul paesaggio, e l'articolo 5, comma 11, del decreto legge n. 70 del 2011», in quanto la disciplina impugnata interverrebbe «a regolare materia spettante esclusivamente allo Stato, e comunque in modo difforme dagli obblighi assunti in sede internazionale».

Sarebbe violato anche l'art. 3 dello statuto speciale, poiché la normativa in esame, «pur eventualmente appartenendo alla competenza regionale», comunque si porrebbe in contrasto con le norme fondamentali di riforma economico sociale contenute nell'art. 41-quinquies, commi ottavo e nono, della legge n. 1150 del 1942, negli artt. 2-bis e 14 t.u. edilizia, nell'intesa sul "Piano casa" del 2009, fondata sull'art. 11 del d.l. n. 112 del 2008, e nell'art. 5, commi 9 e seguenti, del d.l. n. 70 del 2011, come convertiti.

La disciplina impugnata sarebbe lesiva del principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.), in considerazione degli «esiti manifestamente arbitrari e irragionevoli cui conduce la modifica ex post delle condizioni di accoglimento delle domande di c.d. piano casa già presentate nel 2014» e delle disparità di trattamento che determina con il mutamento delle regole applicabili.

Sarebbe violato, infine, il principio di leale collaborazione.

19.3.– La parte resistente ha eccepito l'inammissibilità delle censure, avendo il ricorrente trascurato di illustrare le ragioni di contrasto con le previsioni del piano paesaggistico regionale.

Tale eccezione è fondata con riguardo all'art. 16, comma 1, lettera b), e le questioni proposte a tale riguardo devono essere, pertanto, dichiarate inammissibili sotto tutti i diversi profili evocati nel ricorso.

La lettera b) dell'impugnato art. 16 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 ha introdotto alcune modifiche, che intervengono in una duplice direzione. Essa ha eliminato l'inciso «[n]ei comuni dotati di piano urbanistico comunale ai sensi della legge regionale n. 45 del 1989, e successive modifiche ed integrazioni», con cui esordiva l'art. 41, comma 4, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, nel consentire l'attuazione degli interventi localizzati nelle zone urbanistiche C, D e G.

È stato poi eliminato, nel medesimo art. 41, comma 4, l'aggettivo «tutte», che precedeva l'espressione «contigue al centro urbano», riferita alle zone urbanistiche omogenee C, D e G.

Il ricorrente non approfondisce la portata lesiva delle modifiche di dettaglio apportate dalla normativa impugnata e, a tale riguardo, la doglianza non è articolata in termini idonei a superare il vaglio di ammissibilità.

Quanto all'art. 16, comma 1, lettera a), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, il ricorrente individua, invece, in termini univoci le questioni sottoposte allo scrutinio di legittimità costituzionale, il cui fulcro risiede nella deroga alle prescrizioni del piano paesaggistico regionale.

19.4.– Le questioni promosse a tale riguardo sono fondate, in riferimento all'art. 3 dello statuto speciale e agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost.

19.4.1.– Alla disamina del merito delle questioni conviene premettere la ricostruzione del quadro normativo in cui le innovazioni impuginate si collocano.

L'art. 16 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 incide, con le modifiche recate dalla lettera a), sulle previsioni transitorie dell'art. 41 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015.

L'art. 41, comma 1, di tale legge prevede che le disposizioni di cui al Capo I della legge reg. Sardegna n. 4 del 2009, e successive modifiche ed integrazioni, continuino ad applicarsi «per l'espletamento e fino alla conclusione solamente per i procedimenti instaurati dalla presentazione, entro il termine del 29 novembre 2014, della denuncia di inizio di attività o dell'istanza volta all'ottenimento della concessione edilizia, ancorché le disposizioni medesime siano divenute inefficaci o siano state modificate al tempo della loro applicazione».

L'art. 41, comma 3, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, come modificato dalla previsione impugnata, consente l'attuazione di determinati interventi, per i quali sia stata positivamente conclusa, con la sottoscrizione del verbale del tavolo tecnico, la verifica della coerenza delle volumetrie programmate con il contesto paesaggistico ed ambientale di riferimento, effettuata di concerto tra amministrazione regionale e amministrazione comunale.

L'originaria formulazione contemplava soltanto gli interventi di cui alla lettera e) dell'art. 13 della legge reg. Sardegna n. 4 del 2009. Tale ultima disposizione, in particolare, prevede che, ai fini della riqualificazione delle strutture destinate all'esercizio di attività turistico-ricettive, anche qualora localizzate nei 300 metri dalla linea di battigia, ridotti a 150 metri nelle isole minori, possano essere autorizzati, in deroga agli strumenti urbanistici vigenti, interventi di ristrutturazione e rinnovamento. Eventuali incrementi volumetrici, per i quali non opera l'art. 6 della legge della Regione Sardegna 25 novembre 2004, n. 8 (Norme urgenti di provvisoria salvaguardia per la pianificazione paesaggistica e la tutela del territorio regionale), non possono comunque superare il 25 per cento dei volumi legittimamente esistenti, a condizione che realizzino concreti obiettivi di qualità paesaggistico-architettonica e di efficienza tecnico-funzionale e non si sviluppino verso il mare. Gli incrementi volumetrici di cui alla citata lettera e) non si applicano alle strutture turistico-ricettive che abbiano già usufruito degli incrementi previsti dall'art. 10-bis della legge della Regione Sardegna 22 dicembre 1989, n. 45 (Norme per l'uso e la tutela del territorio regionale).

La previsione impugnata interviene ad aggiungere il riferimento agli interventi contemplati dalla lettera d) dell'art. 13 della legge reg. Sardegna n. 4 del 2009. Tale ultima disposizione, nei Comuni non dotati di piano urbanistico comunale di cui alla legge reg. Sardegna n. 45 del 1989, nelle zone territoriali omogenee C, D, G, ed F, all'interno della fascia dei 2.000 metri dalla linea di battigia, e, per le isole minori, entro i 500 metri dalla linea di battigia, consente di realizzare gli interventi previsti

dagli strumenti attuativi già approvati e convenzionati, a condizione che le relative opere di urbanizzazione siano state legittimamente avviate prima dell'approvazione del piano paesaggistico regionale. Oltre tale fascia sono realizzabili gli interventi previsti nei piani attuativi regolarmente approvati e, se di iniziativa privata, convenzionati.

L'art. 13 della legge reg. Sardegna n. 4 del 2009, che affidava ai piani paesaggistici, alle loro varianti e agli atti di aggiornamento e revisione il compito di introdurre norme temporanee di salvaguardia e di indicare le opere eseguibili sino all'adeguamento degli strumenti urbanistici comunali, fissando principi e direttive puntuali, è stato abrogato dall'art. 44, comma 3, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015.

L'art. 41, comma 4, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 consente l'attuazione degli interventi localizzati nelle zone urbanistiche omogenee C (espansione residenziale), D (industriali, commerciali e artigianali) e G (servizi generali), contigue al centro urbano, e previsti nei piani attuativi adottati alla data di entrata in vigore della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, in attuazione dell'art. 13, comma 1, lettera b), della legge reg. Sardegna n. 4 del 2009, che subordina la realizzazione degli interventi previsti nei vigenti strumenti urbanistici alla condizione che ricadano nelle aree delimitate dagli strumenti urbanistici come zone territoriali omogenee A e B e che ricadano nelle aree delimitate dagli strumenti urbanistici come zone territoriali omogenee C, D e G, qualora le aree siano intercluse, ovvero contigue ed integrate in termini di infrastrutture, con l'ambito urbano.

19.4.2.– La previsione impugnata si discosta da quanto prevede l'art. 15, comma 2, NTA del piano paesaggistico regionale, nel dettare la disciplina transitoria per gli ambiti di paesaggio costieri. Ai sensi della menzionata norma tecnica di attuazione, per i Comuni non dotati di piano urbanistico comunale approvato, nelle zone C, D, F e G nella fascia dei 2000 metri dalla linea di battigia marina, anche per i terreni elevati sul mare, e nella fascia entro i 500 metri dalla linea di battigia marina, anche per i terreni elevati sul mare e per le isole minori, possono essere realizzati gli interventi previsti negli strumenti urbanistici attuativi approvati e con convenzione efficace alla data di pubblicazione della delibera della Giunta regionale n. 33/1 del 10 agosto 2004 (Provvedimenti cautelari e d'urgenza per la salvaguardia e la tutela del paesaggio e dell'ambiente della Sardegna). Per le zone F, poi, si devono rispettare i parametri di cui all'articolo 6 della legge regionale 8/2004. Alla stessa data – soggiunge la citata previsione del piano paesaggistico – devono risultare legittimamente avviate le opere di urbanizzazione e, in particolare, deve essere stato realizzato il reticolo stradale e deve essersi determinato un mutamento consistente e irreversibile dello stato dei luoghi.

La disposizione impugnata, nell'inserire il riferimento alla lettera d) dell'art. 13 della legge reg. Sardegna n. 4 del 2009, in una fattispecie sovrapponibile a quella regolata dal piano paesaggistico regionale, considera sufficiente che le opere di urbanizzazione siano state avviate prima dell'approvazione del piano paesaggistico regionale (5 settembre 2006), che è termine successivo rispetto a quello individuato nello stesso piano paesaggistico (agosto 2004), e così amplia le possibilità di attuare l'attività edificatoria.

Tale profilo di contrasto, relativo a una disciplina già contraddistinta da uno spiccato carattere di specialità, si risolve in una deroga, che compromette lo standard di tutela individuato dal piano paesaggistico e presta così il fianco alle censure del ricorrente.

19.4.3.– Si deve dichiarare, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, lettera a), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, che inserisce nell'art. 41, comma 3, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 anche il riferimento all'art. 13, comma 1, lettera d), della legge reg. Sardegna n. 4 del 2009.

Sono assorbite le residue censure.

20.– Possono essere esaminate congiuntamente le censure riguardanti gli artt. 23 e 24 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021.

20.1.– La prima disposizione integra l'art. 21 della legge della Regione Sardegna 28 luglio 2017, n. 16 (Norme in materia di turismo), e aggiunge un comma 3-bis, che consente di proporre ai Comuni le aree di sosta temporanea degli autocaravan e caravan «in aree private».

Il ricorrente sostiene che la disposizione in esame non imponga la conformità di tali aree di sosta alle previsioni del piano paesaggistico regionale e la necessità di ottenere l'autorizzazione paesaggistica, contravvenendo altresì al divieto di realizzare aree attrezzate di camper all'interno della fascia costiera, bene paesaggistico tipizzato e individuato.

20.2.– Il ricorrente ritiene, pertanto, che tale previsione contrasti con l'art. 3 dello statuto speciale, con l'art. 117, secondo comma, lettere m) ed s), Cost., «rispetto ai quali costituiscono parametri interposti gli articoli 135, 143, 145, 146, 149 e 156 del codice dei beni culturali e del paesaggio, il d.P.R. n. 31 del 2017 e la legge n. 14 del 2006, di recepimento della Convenzione europea sul paesaggio», e con l'art. 9 Cost., poiché comprometterebbe «il bene paesaggistico, la cui tutela spetta esclusivamente allo Stato».

Sarebbe violato, infine, il principio di leale collaborazione.

20.3.– L'art. 24 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, invece, inserisce nella legge reg. Sardegna n. 16 del 2017 l'art. 19-bis, che consente «la realizzazione di campeggi, a basso indice di impatto paesaggistico e ad alto indice di reversibilità» oltre la fascia di trecento metri dalla linea di battigia.

Anche a tale riguardo, le censure del ricorrente si fondano sull'asserito contrasto con il piano paesaggistico regionale e con la disciplina d'uso della fascia costiera, «bene paesaggistico tipizzato e individuato». Sarebbe poi violata la disciplina che impone il preventivo rilascio dell'autorizzazione paesaggistica.

20.4.– Sarebbero violati l'art. 3 dello statuto speciale e l'art. 117, secondo comma, lettere m) ed s), Cost., «rispetto ai quali costituiscono parametri interposti gli articoli 135, 143, 145, 146, 149 e 156 del codice dei beni culturali e del paesaggio, il d.P.R. n. 31 del 2017 e la legge n. 14 del 2006, di recepimento della Convenzione europea sul paesaggio».

Vi sarebbe poi contrasto con l'art. 9 Cost., in virtù della compromissione del bene paesaggistico, e con il principio di leale collaborazione, in quanto la disciplina in esame inciderebbe «unilateralmente sulla disciplina del paesaggio senza osservare l'obbligo di co pianificazione con lo Stato».

20.5.– Occorre esaminare, in primo luogo, le eccezioni di inammissibilità formulate dalla parte resistente.

20.5.1.– Quanto all'art. 23 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, la difesa regionale osserva che la censura è tardiva. Neppure l'art. 21 della legge reg. Sardegna n. 16 del 2017, nelle parti richiamate dalla disposizione impugnata, prescriverrebbe in termini espressi la conformità al piano paesaggistico.

L'eccezione deve essere disattesa.

Le doglianze del ricorrente riguardano le novità introdotte dalla legge regionale impugnata e, rispetto a tali novità, sono tempestive e rituali, e censurano in termini ammissibili la portata lesiva della nuova disciplina.

20.5.2.– La difesa regionale ha poi eccepito l'inammissibilità del ricorso sull'art. 24 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, in ragione della sua indeterminatezza.

Neppure tale eccezione si rivela fondata.

Il ricorrente ha indicato, a sostegno delle censure, argomenti puntuali in merito al contrasto con le prescrizioni del piano paesaggistico.

20.6.– Le questioni possono essere dunque esaminate nel merito e sono fondate, in riferimento all'art. 3 dello statuto speciale e agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost.

20.6.1.– L'art. 20, comma 1, lettera b), numero 3), NTA vieta nella fascia costiera la realizzazione di «nuovi campeggi e strutture ricettive connesse a campi da golf, aree attrezzate di camper».

20.6.2.– Le previsioni impugnate collidono entrambe con tale divieto, che è formulato in termini tassativi.

20.6.2.1.– L'art. 23 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 consente in termini indiscriminati, e dunque anche nella fascia costiera, di realizzare aree di sosta temporanea degli autocaravan e dei caravan.

20.6.2.2.– L'art. 24 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, a sua volta, consente di realizzare campeggi anche nella fascia costiera.

Né vale a rendere tale previsione compatibile con il piano paesaggistico la specificazione che si tratta di campeggi a basso indice di impatto paesaggistico e ad alto indice di reversibilità. Il divieto delle norme tecniche di attuazione è formulato in termini onnicomprensivi e inderogabili, come si può desumere dall'espressione «[n]on è comunque ammessa la realizzazione».

Non è risolutiva neppure la specificazione che tali campeggi devono essere realizzati oltre la fascia di trecento metri dalla linea di battigia.

La fascia costiera, considerata nel PPR come un bene paesaggistico d'insieme e una risorsa strategica fondamentale per lo sviluppo sostenibile del territorio sardo, assoggettata a pianificazione e gestione integrata (art. 19, comma 1, NTA), è individuata in termini più ampi rispetto ai 300 metri dalla linea di battigia, espressamente salvaguardati dalla previsione impugnata.

Da questo punto di vista, nel contrasto con una specifica prescrizione del piano regionale, relativa a una risorsa strategica fondamentale per lo sviluppo sostenibile, si coglie la lesione denunciata dal ricorrente.

20.6.3.– Si deve dichiarare, pertanto, l'illegittimità costituzionale degli artt. 23 e 24 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021.

Restano assorbiti gli ulteriori profili di censura.

21.– È impugnato anche l'art. 25, comma 1, primo periodo, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, che fornisce l'interpretazione autentica dell'art. 4 del decreto dell'Assessore degli enti locali, finanze ed urbanistica 20 dicembre 1983, n. 2266/U.

21.1.– Le censure si fondano sul rilievo che il legislatore regionale consente di individuare, nella redazione degli strumenti urbanistici comunali, peraltro non ancora adeguati al piano paesaggistico regionale, «nuove previsioni edificatorie, anche negli ambiti tutelati paesaggisticamente».

21.2.– La disposizione impugnata, pertanto, contrasterebbe con l'art. 3 dello statuto speciale e con gli artt. 9 e 117, commi primo e secondo, lettera s), Cost., «rispetto ai quali costituiscono norme interposte gli articoli 135, 143, 145 e 156 del codice dei beni culturali e del paesaggio, e la legge n. 14 del 2006, di recepimento della Convenzione europea sul paesaggio».

La disposizione violerebbe, inoltre, l'art. 3 Cost., in quanto sarebbe manifestamente irragionevole la scelta di interpretare una norma risalente a più di quarant'anni addietro.

Sarebbe violato anche il principio di leale collaborazione.

21.3.– Le questioni sono fondate, in riferimento all'art. 3 dello statuto speciale e agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost.

21.3.1.– Occorre delineare il contesto normativo in cui si colloca la disposizione impugnata.

Essa si raccorda al citato decreto assessoriale n. 2266/U del 1983, che contiene la disciplina dei limiti e dei rapporti relativi alla formazione di nuovi strumenti urbanistici e alla revisione di quelli esistenti nei Comuni della Sardegna.

L'impugnato art. 25 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 si qualifica come norma di interpretazione autentica dell'art. 4 del citato decreto, che fissa i limiti di densità edilizia per le diverse zone.

La densità edilizia viene determinata mediante gli indici di fabbricabilità territoriale e fondiario che esprimono la misura del volume edificabile per ogni metro quadro di superficie, rispettivamente territoriale e fondiaria.

Il numero degli abitanti «presumibilmente insediabili» è computato assumendo il parametro di 60 metri cubi ad abitante per le zone turistiche F, dei quali 50 metri cubi per residenza e 10 metri cubi per servizi pubblici.

L'art. 4 del citato decreto stabilisce che, per le zone F costiere, la capacità insediativa massima, salva una diversa dimostrazione in sede di strumento urbanistico comunale, è calcolata sulla fruibilità ottimale del litorale, determinata secondo i seguenti parametri: 2 posti bagnante/metro lineare per costa sabbiosa, la cui fascia abbia larghezza superiore a 50 metri; 1,5 posti bagnante/metro lineare per costa sabbiosa, la cui fascia abbia larghezza compresa tra 50 e 30 metri; un posto bagnante/metro lineare per costa sabbiosa, la cui fascia abbia larghezza inferiore a 30 metri; 0,5 posti-bagnante/metro per costa rocciosa.

Almeno il 20 per cento della capacità insediativa così ottenuta deve essere riservato ad attrezzature alberghiere, paralberghiere e villaggi turistici a rotazione d'uso.

L'art. 4 nelle zone turistiche F prescrive, inoltre, l'indice fondiario massimo di 0,75 metri cubi/metri quadri.

In virtù della disposizione impugnata, le prescrizioni dell'art. 4 del citato decreto si devono interpretare nel senso che, in sede di nuova pianificazione, le limitazioni imposte dalla legge reg. Sardegna n. 8 del 2004, sul dimensionamento della capacità insediativa alberghiera, non si applicano ai Comuni che non abbiano raggiunto la potenzialità volumetrica originariamente prevista dal decreto assessoriale n. 2266/U del 1983, a patto che tali volumetrie siano finalizzate alla promozione turistica mediante la realizzazione di strutture alberghiere o para alberghiere a 5 o 6 stelle.

L'art. 6 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2004 regola il dimensionamento delle volumetrie degli insediamenti turistici ammissibili nelle zone F.

Tale dimensionamento non deve superare il 50 per cento di quello consentito con l'applicazione dei parametri massimi stabiliti per il calcolo della fruibilità ottimale del litorale dal decreto assessoriale n. 2266/U del 1983.

La legge reg. Sardegna n. 8 del 2004, come si evince dall'art. 1, comma 1, prelude all'approvazione del piano paesaggistico regionale, «principale strumento della pianificazione territoriale regionale ai sensi dell'articolo 135 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), al fine di assicurare un'adeguata tutela e valorizzazione del paesaggio».

L'art. 1, comma 2, della legge regionale n. 8 del 2004 definisce il PPR come «il quadro di riferimento e di coordinamento, per lo sviluppo sostenibile dell'intero territorio regionale, degli atti di programmazione e pianificazione regionale, provinciale e locale, ed assume i contenuti di cui all'articolo 143 del d.lgs. n. 42 del 2004».

In vista dell'approvazione del piano paesaggistico, interviene l'art. 6, che, in tema di dimensionamento delle volumetrie degli insediamenti turistici ammissibili nelle zone F, stabilisce che non debba essere superiore al 50 per cento di quello consentito «con l'applicazione dei parametri massimi stabiliti per il calcolo della fruibilità ottimale del litorale dal Dec. Ass. 20 dicembre 1983, n. 2266/U dell'Assessore degli enti locali, finanze ed urbanistica».

Il dimezzamento del limite previsto nelle zone turistiche F rispetto alle norme previgenti appare il frutto di una «valutazione comparativa di contrapposti interessi, quello generale alla salvaguardia del paesaggio, anche a tutela delle generazioni future, e quello individuale e imprenditoriale allo sviluppo degli insediamenti turistici» (Consiglio di Stato, sezione sesta, 7 luglio-10 settembre 2009, n. 5459).

Il citato art. 6 è espressamente richiamato anche nell'art. 15, comma 2, NTA con riguardo alla disciplina transitoria degli ambiti costieri e dunque, nel disciplinare l'adeguamento dei successivi strumenti urbanistici comunali, fa corpo e deve essere letto in connessione con le prescrizioni di tale piano.

21.3.2.– La previsione impugnata, dietro la parvenza dell'interpretazione autentica del citato decreto assessoriale del 1983 che non limitava l'applicazione dei parametri massimi ai soli Comuni che non avevano raggiunto la potenzialità volumetrica originariamente prevista e prevedeva l'applicazione dei parametri massimi in termini generali, depotenzia il limite relativo alle volumetrie degli insediamenti turistici ammissibili nelle zone F.

In tal modo, si ampliano le facoltà edificatorie, in deroga al piano paesaggistico, con una diretta incidenza sulla tutela del paesaggio.

21.3.3.– Si deve dichiarare, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 25, comma 1, primo periodo, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021.

Sono assorbiti i restanti profili di censura.

22.– Il ricorrente impugna anche l'art. 26 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, riguardante la localizzazione degli insediamenti turistici.

22.1.– Tale disposizione è censurata in quanto derogherebbe alle NTA e consentirebbe «la localizzazione di nuovi interventi turistici e relativi servizi generali non conformi alla vigente

disciplina di tutela, e ciò al di fuori degli obblighi di verifica ed adeguamento del Piano paesaggistico regionale».

22.2.– Sulla base di tali rilievi, il ricorrente ravvisa la violazione dell'art. 3 dello statuto speciale, come attuato mediante il d.P.R. n. 480 del 1975, degli artt. 9 e 117, commi primo e secondo, lettera s), Cost., «rispetto ai quali costituiscono norme interposte gli articoli 135, 143, 145 e 156 del codice dei beni culturali e del paesaggio, e la legge n. 14 del 2006, di recepimento della Convenzione europea sul paesaggio», e del principio di leale collaborazione, in quanto il legislatore regionale «pacificamente» ignora l'obbligo di pianificazione congiunta con lo Stato.

22.3.– Le questioni sono fondate, in riferimento all'art. 3 dello statuto speciale e agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost.

22.3.1.– L'impugnato art. 26 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 si prefigge di «favorire lo sviluppo delle località non costiere e la destagionalizzazione dei flussi turistici» e, in tale prospettiva, consente ai Comuni di «localizzare nuovi interventi turistici e relativi servizi generali, che non siano in connessione ed integrazione con assetti insediativi esistenti, nelle vicinanze di un fattore di attrazione motivatamente individuato».

22.3.2.– La disposizione impugnata deroga espressamente alle prescrizioni del piano paesaggistico regionale.

È derogato, in primo luogo, l'art. 61, comma 1, lettera b), NTA.

Tale disciplina, in tema di assetto insediativo, prevede che i Comuni, nell'adeguamento degli strumenti urbanistici al piano paesaggistico regionale, nonché gli enti e i soggetti istituzionali, per le rispettive competenze, si conformino alla prescrizione che tende a «localizzare i nuovi interventi residenziali e turistici e i servizi generali in connessione e integrazione strutturale e formale con l'assetto insediativo esistente».

È derogato anche l'art. 89, comma 1, lettera b), NTA.

Tale previsione, con riguardo agli insediamenti turistici, stabilisce che i Comuni, nell'adeguamento degli strumenti turistici al piano paesaggistico regionale, si attengano alla prescrizione che impone di «favorire le nuove localizzazioni turistiche in zone contigue e/o integrate agli insediamenti urbani».

La disposizione impugnata prevede che la deroga a tali prescrizioni del piano paesaggistico regionale operi quando non sia possibile perseguire gli indirizzi che, in tema di insediamenti turistici, detta l'art. 90, comma 1, lettera a), NTA con riguardo all'adeguamento degli strumenti urbanistici al piano paesaggistico regionale.

Ai sensi di tale ultima norma tecnica di attuazione, è necessario «prevedere lo sviluppo della potenzialità turistica del territorio attraverso l'utilizzo degli insediamenti esistenti quali centri urbani, paesi, frazioni e agglomerati, insediamenti sparsi del territorio rurale e grandi complessi del territorio minerario».

Le deroghe racchiuse nella previsione impugnata investono un aspetto qualificante della tutela paesaggistica, che è ribadito sia negli indirizzi sia nelle prescrizioni che devono orientare l'adeguamento degli strumenti urbanistici comunali, ed in forza dei quali le localizzazioni turistiche devono essere individuate in prossimità degli insediamenti urbani e in connessione con l'assetto insediativo esistente.

La deroga censurata si presenta in termini di particolare latitudine, in quanto è subordinata alla sola condizione che non sia possibile perseguire gli indirizzi vincolanti della pianificazione paesaggistica. Tale condizione, delineata senza il supporto di indicazioni puntuali, è rimessa alla valutazione dei Comuni, che possono dunque stabilire – al di fuori di precisi criteri direttivi – le deroghe al sovraordinato piano paesaggistico.

In tal modo, la disposizione impugnata sovverte anche la preminenza del piano paesaggistico rispetto agli strumenti urbanistici comunali.

22.3.3.– Si deve dichiarare, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 26 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021.

Le altre censure sono assorbite.

23.– Oggetto di censura è anche l'art. 27 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, che disciplina gli interventi ammissibili nella fase di adeguamento degli strumenti urbanistici al PPR.

23.1.– Le doglianze del ricorrente muovono dal presupposto che la disposizione in esame introduca unilateralmente una deroga agli obblighi di adeguamento dei piani urbanistici comunali al piano paesaggistico regionale, «consentendo l'adozione e approvazione di Piani attuativi derogatori alla obbligatoria disciplina di tutela definita dal PPR».

Il profilo di contrasto sarebbe ancor più stridente alla luce della presunzione del comma 2, che considera i confini amministrativi comunali «come un elemento pari a quello dell'edificazione o infrastrutturazione esistente, nel cui solo ambito sarebbe stato possibile, ai sensi delle NTA, operare ulteriori trasformazioni del territorio».

Il ricorrente lamenta che la previsione impugnata aggiunga le zone omogenee D e G, rispetto alle disposizioni contenute nelle norme tecniche di attuazione del piano paesaggistico, e consenta di edificare con piani attuativi anche in ambiti oggetto di tutela paesaggistica, senza alcun vincolo di copianificazione.

23.2.– Il ricorrente denuncia il contrasto con l'art. 3 dello statuto speciale, come attuato mediante il d.P.R. n. 480 del 1975 e con gli artt. 9 e 117, commi primo e secondo, lettera s), Cost., «rispetto ai quali costituiscono norme interposte gli articoli 135, 143, 145 e 156 del codice dei beni culturali e del paesaggio, e la legge n. 14 del 2006, di recepimento della Convenzione europea sul paesaggio».

Il legislatore regionale avrebbe violato, infine, il principio di leale collaborazione.

23.3.– Le questioni sono fondate, in riferimento all'art. 3 dello statuto speciale e agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost.

23.3.1.– L'art. 27, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 riguarda gli ambiti di paesaggio costiero di cui all'art. 14, comma 1, NTA, così come perimetrati dalla cartografia allegata.

Negli ambiti di paesaggio costiero, il legislatore regionale consente ai Comuni – fino all'adeguamento degli strumenti urbanistici alle previsioni del piano paesaggistico regionale – di adottare e approvare piani attuativi previsti nello strumento urbanistico vigente, che ricadono nelle zone territoriali omogenee C (espansione residenziale), D (industriali, artigianali e commerciali) e G (servizi generali).

L'impugnato art. 27, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 puntualizza che tale facoltà si aggiunge a quella accordata dall'art. 15, comma 1, delle norme tecniche di attuazione del piano paesaggistico regionale.

Tale previsione delle norme tecniche concerne gli ambiti di paesaggio costiero e, fino all'adeguamento degli strumenti urbanistici comunali al piano paesaggistico regionale, consente l'attività edilizia e la relativa realizzazione delle opere di urbanizzazione nelle zone omogenee A e B dei centri abitativi e nelle frazioni individuate dai Comuni, purché delimitate e indicate come tali negli strumenti urbanistici comunali.

La menzionata norma tecnica consente, inoltre, di realizzare, in conformità ai vigenti strumenti urbanistici comunali, gli interventi edilizi che ricadono nelle zone C immediatamente contigue al tessuto urbano consolidato, quando ricorra l'elemento dell'interclusione con «elementi geografici, infrastrutturali ed insediativi che ne delimitino univocamente tutti i confini».

L'art. 27, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 regola l'applicazione della disciplina transitoria di cui all'art. 15, comma 1, NTA e considera i confini amministrativi comunali elementi geografici di interclusione.

23.3.2.– La disciplina regionale si innesta sulla delicata fase di adeguamento degli strumenti urbanistici al piano paesaggistico regionale e deroga in peius alle prescrizioni di tutela dettate da tale piano. Essa amplia la facoltà di adottare e approvare piani attuativi, dapprima circoscritta alle sole zone omogenee A e B e alle zone C, solo se immediatamente contigue al tessuto urbano, e ora estesa anche alle zone urbanistiche C, D e G, non importa se contigue o interne al tessuto urbano.

La disposizione impugnata, anche in virtù della specificazione del comma 2 sull'equiparazione dei confini amministrativi comunali agli elementi geografici di interclusione, si prefigge di ampliare le

ipotesi delineate dall'art. 15, comma 1, NTA, che consente solo entro certi limiti, negli ambiti di paesaggio costieri, l'attività edilizia e la realizzazione delle relative opere di urbanizzazione.

L'appena menzionato art. 15, comma 1, ultimo periodo, delle medesime NTA consente di realizzare interventi edilizi nelle zone C, immediatamente contigue al tessuto urbano, solo quando ricorra l'interclusione con «elementi geografici, infrastrutturali ed insediativi che ne delimitino univocamente tutti i confini».

L'impugnata disposizione dell'art. 27, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, in particolare, sostituisce a tale rigoroso requisito quello, invero più blando, dei confini amministrativi comunali, accomunati ai citati elementi geografici di interclusione che le prescrizioni del piano paesaggistico intendono invece in termini più circoscritti.

La stessa difesa regionale non contesta che questa diversa formulazione sottenda una deroga alle prescrizioni del piano paesaggistico.

La previsione impugnata si pone in contrasto con tali prescrizioni e quindi viola la sfera di competenza statale nella materia della tutela dell'ambiente, dettando una regolamentazione lesiva dei valori tutelati dall'art. 9 Cost., peraltro al di fuori del percorso condiviso di adeguamento e di revisione del piano che questa Corte di recente ha ritenuto imprescindibile (sentenza n. 257 del 2021).

23.3.3.– Si deve dichiarare, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 27 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021.

Restano assorbiti gli ulteriori profili di censura.

24.– Le seguenti previsioni della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 possono e devono essere invece interpretate in conformità alla disciplina posta a tutela del paesaggio e sono estranee, pertanto, alle deroghe espresse al piano paesaggistico, sancite dall'art. 30, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, dichiarato costituzionalmente illegittimo con la presente pronuncia.

A favore di tale opzione interpretativa si è pronunciata la costante giurisprudenza di questa Corte, che a tale riguardo ha valorizzato a più riprese la mancanza di una deroga espressa alle previsioni del piano paesaggistico e del codice di settore, dotate di immediata forza cogente, in difetto di esplicite indicazioni di segno contrario.

Queste indicazioni sono tanto più necessarie «in ragione di fondamentali esigenze di certezza e del rango primario degli interessi coinvolti» (sentenza n. 124 del 2021, punto 5.4.3.2. del Considerato in diritto).

25.– Il ricorrente impugna l'art. 1 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, che sostituisce l'art. 26 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 in tema di salvaguardia dei territori rurali.

25.1.– La previsione in esame (comma 1), nelle more dell'aggiornamento della disciplina regionale delle trasformazioni ammesse nelle zone agricole E, prescrive l'applicazione del decreto del Presidente della Giunta regionale 3 agosto 1994, n. 228 (Direttive per le zone agricole – Articolo 8 della L.R. 22 dicembre 1989, n. 45), salvo quanto previsto dal comma 2 con riguardo alla fascia di 1000 metri dalla linea di battigia marina. In tale fattispecie, l'edificazione di fabbricati a fini residenziali è riservata a coloro che siano imprenditori agricoli a titolo professionale.

L'art. 1, comma 3, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 regola il cambio di destinazione d'uso. Per gli edifici aventi destinazione d'uso diversa dalla residenza, regolarmente autorizzati e accatastati al momento dell'entrata in vigore della legge impugnata (19 gennaio 2021), è consentita la trasformazione in edifici a uso residenziale, «nel rispetto della superficie minima di intervento e dell'indice massimo di fabbricabilità». Il legislatore regionale vieta i cambiamenti di destinazione che determinino opere di urbanizzazione a rete.

Il ricorrente lamenta che tali trasformazioni siano «disciplinate al di fuori del piano paesaggistico, in violazione dei principi [di] co pianificazione obbligatoria e di gerarchia dei piani» e siano pertanto «valutate in modo parcellizzato, e non nell'ambito della considerazione complessiva del contesto tutelato».

Il legislatore regionale, pur facendo salvo l'indice massimo di fabbricabilità, non richiederebbe il rispetto dei limiti di densità fondiaria prescritti dall'art. 7, numero 4), del decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza

fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765). Sarebbe violata, pertanto, la norma fondamentale di grande riforma economico-sociale di cui all'art. 41-quinquies, ottavo comma, della legge urbanistica, che impone il rispetto dei limiti inderogabili di densità edilizia nelle diverse zone del territorio comunale.

La normativa regionale, nel vietare i cambiamenti di destinazione d'uso solo nel caso in cui rendano necessario realizzare opere di urbanizzazione a rete e non anche opere di urbanizzazione primaria e secondaria, potrebbe generare «fenomeni di c.d. dispersione urbana» e vanificare così la dichiarata finalità di salvaguardia dei territori rurali.

25.2.– Poste tali premesse, il ricorrente denuncia la violazione dell'art. 3 dello statuto speciale, «come attuato mediante il d.P.R. n. 480 del 1975», in quanto la normativa impugnata sarebbe «esuberante rispetto al potere legislativo ivi riconosciuto alla Regione Sardegna».

Sarebbero violati, inoltre, gli artt. 9 e 117, commi primo e secondo, lettera s), Cost., «rispetto ai quali costituiscono norme interposte gli articoli 135, 143, 145 e 156 del codice dei beni culturali e del paesaggio, e la legge n. 14 del 2006, di recepimento della Convenzione europea sul paesaggio».

Sarebbe violato, infine, il principio di leale collaborazione, «che in materia di paesaggio si attua con la co pianificazione».

25.3.– Le questioni non sono fondate, nei termini che saranno precisati.

25.3.1.– La disciplina impugnata non reca alcuna deroga alle previsioni del piano paesaggistico regionale e, pertanto, può e deve essere interpretata in termini compatibili con le minuziose prescrizioni di tutela che tale piano detta in merito alle zone agricole.

L'impugnato art. 1, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 impone, inoltre, il rispetto di quanto statuisce il citato decreto del Presidente della Giunta regionale 3 agosto 1994, n. 228, che persegue l'obiettivo di salvaguardare il suolo e il paesaggio (art. 1, lettera a) e contiene norme restrittive per l'edificazione nelle zone agricole con riguardo sia alla tipologia di costruzioni ammissibili (art. 3, comma 1) sia agli indici massimi da applicare (art. 3, comma 2) e agli interventi consentiti (art. 4).

25.3.2.– Il richiamo alla superficie minima di intervento e agli indici massimi di fabbricabilità non equivale a una deroga implicita ai limiti di densità edilizia fissati.

La previsione impugnata, peraltro, impone il rispetto del d.Pres. Giunta reg. Sardegna n. 228 del 1994, che a sua volta, all'art. 11, comma 2, prescrive l'osservanza del decreto dell'Assessore degli enti locali, finanze ed urbanistica n. 2266/U del 1983. Tale decreto, all'art. 4, disciplina i limiti di densità edilizia nelle diverse zone omogenee, nel solco della normativa statale dell'art. 7 del d.m. n. 1444 del 1968 ricordata a sostegno del motivo di ricorso.

26.– Quanto alle questioni di legittimità costituzionale promosse con riguardo agli artt. 4, 6, 7 e 8 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, in larga parte omogenee sono le censure proposte e molteplici sono le affinità che accomunano le disposizioni in esame, volte a riconoscere un incremento di volumetria.

Tali disposizioni incidono sul Titolo II, Capo I, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, che contiene norme per il miglioramento del patrimonio esistente, contraddistinte da un orizzonte temporale limitato in base alle previsioni dell'art. 37, comma 1, della medesima legge regionale e ora peraltro non più destinate a trovare applicazione nella loro portata derogatoria agli strumenti urbanistici fino al 31 dicembre 2023, in virtù della declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 17 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021.

In ogni caso, per costante giurisprudenza di questa Corte, il giudizio promosso in via principale si configura come successivo e astratto e presuppone la mera pubblicazione di una legge regionale che possa ledere il riparto delle competenze, «a prescindere dagli effetti che questa abbia o non abbia prodotto» (tra le tante, sentenza n. 262 del 2016, punto 4.2. del Considerato in diritto).

Tale sindacato, in quanto mira a definire il corretto riparto delle competenze fra Stato e Regione nelle materie indicate, in linea con la natura astratta del giudizio in via principale, non risulta

inutilmente svolto anche allorché l'ambito temporale di applicazione delle norme impugnate sia assai ristretto o azzerato.

27.– L'art. 4 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, nel modificare l'art. 30 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, incrementa i precedenti «limiti di maggiore edificabilità».

27.1.– L'art. 4, comma 1, lettera a), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 modifica l'art. 30, comma 2, secondo periodo, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 e riguarda gli incrementi volumetrici nella zona urbanistica A, che, per ciascuna unità immobiliare, possono spingersi fino alla misura del «25 per cento del volume urbanistico esistente, fino a un massimo di 90 metri cubi». Il legislatore regionale incrementa l'originaria percentuale (20 per cento) e l'originaria metratura (70 metri cubi).

L'art. 4, comma 1, lettera b), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, nel riformulare l'art. 30, comma 3, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, consente, nelle zone urbanistiche B e C, di realizzare per ciascuna unità immobiliare l'incremento volumetrico «nella misura massima del 30 per cento del volume urbanistico esistente, fino a un massimo di 180 metri cubi». Metratura innalzata rispetto a quella prevista nella disciplina previgente, pari a 120 metri cubi.

L'art. 4, comma 1, lettera c), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, al numero 1), concede nelle zone urbanistiche B e C «un ulteriore incremento volumetrico del 10 per cento del volume urbanistico esistente, con conseguente proporzionale aumento della soglia volumetrica massima». È così incrementata la percentuale del 5 per cento, originariamente prevista dall'art. 30, comma 4, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015.

L'art. 4, comma 1, lettera c), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, al numero 2), prevede che gli incrementi volumetrici nelle zone B e C siano realizzati non più, come disponeva in origine l'art. 30, comma 4, alinea, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, «nelle seguenti ipotesi alternative», ma «in almeno una delle seguenti ipotesi alternative». Tali ipotesi spaziano dall'intervento che «determini l'efficientamento energetico dell'intera unità immobiliare» (art. 30, comma 4, lettera a, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015) all'intervento che «includa soluzioni finalizzate alla riduzione degli effetti delle "isole di calore"» (art. 30, comma 4, lettera b, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015) o «includa soluzioni per il riutilizzo delle acque meteoriche e delle acque reflue» (art. 30, comma 4, lettera c, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015) o «preveda l'impiego di materiali primari prodotti in Sardegna nella misura di almeno il 35 per cento» (art. 30, comma 4, lettera c-bis, della medesima legge regionale) o «preveda l'impiego di tecniche costruttive che consentano, nei casi di demolizione e ristrutturazione, il recupero e riutilizzo di componenti costituenti l'edificio nella misura di almeno il 20 per cento» (art. 30, comma 4, lettera c-ter, della legge regionale citata) oppure «l'utilizzo di materiali di bioedilizia e derivati da lana e sughero, prodotti in Sardegna nella misura di almeno il 35 per cento» o «l'impiego di manufatti realizzati in Sardegna nella misura di almeno il 35 per cento» o «l'eliminazione di pavimentazioni impermeabili delle aree cortilizie o di altre superfici scoperte di pertinenza dell'immobile» (art. 30, comma 4, rispettivamente lettere c-quater, c-quinquies e c-sexies, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015).

L'art. 4, comma 1, lettera g), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, nell'inserire il comma 7-bis nell'art. 30 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, consente nelle zone urbanistiche B, C ed F, di realizzare o ampliare le verande coperte «fino ad un massimo di 1/3 della superficie coperta realizzabile».

L'art. 4, comma 1, lettera h), intervenendo sul comma 8 dell'art. 30 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, innalza da 120 a 150 metri cubi la superficie aggiuntiva che può essere realizzata nelle zone urbanistiche A, B e C, con riguardo agli edifici destinati ad abitazione principale dei disabili.

L'art. 4, comma 1, lettera i), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 aggiunge all'art. 30 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 i commi 9-bis e 9-ter.

La prima disposizione consente, «[n]egli ambiti extraurbani, così come individuati dagli strumenti urbanistici vigenti, classificati quali zone urbanistiche omogenee F», di realizzare gli incrementi volumetrici per le strutture residenziali «esclusivamente oltre i 300 metri dalla linea di battaglia

marina», in misura comunque non superiore al «35 per cento del volume urbanistico legittimamente esistente e comunque sino ad un massimo di 150 metri cubi».

In virtù della seconda disposizione, gli incrementi volumetrici previsti per le zone E sono estesi alle «abitazioni ricadenti in aree prive di pianificazione e regolarmente realizzate».

Il ricorrente assume che tali interventi di incremento volumetrico possano essere realizzati anche in deroga al piano paesaggistico regionale e su beni sottoposti a tutela paesaggistica, come la fascia costiera. In tale ambito, peraltro, l'art. 20, comma 1, lettera a), NTA vieta nuove costruzioni in aree inedificate.

L'ampliamento delle verande coperte prescinderebbe dall'obbligo di conseguire l'autorizzazione paesaggistica.

27.2.– Alla luce di tali rilievi, il ricorrente osserva che le disposizioni in esame invadono la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «tutela del paesaggio» e violano dunque gli artt. 9 e 117, commi primo e secondo, lettera s), Cost., «rispetto ai quali costituiscono norme interposte gli articoli 135, 143, 145 e 156 del codice dei beni culturali e del paesaggio, l'articolo 5, comma 11, del decreto legge n. 70 del 2011, e la legge n. 14 del 2006, di recepimento della Convenzione europea sul paesaggio».

Nel consentire incrementi volumetrici generalizzati, «in deroga alla pianificazione urbanistica, e senza che sia garantito il rispetto degli standard urbanistici», la normativa impugnata contrasterebbe anche con l'art. 3 dello statuto speciale e con le norme di grande riforma economico-sociale contenute nell'art. 41-quinquies, commi ottavo e nono, della legge n. 1150 del 1942, negli artt. 2-bis e 14 t.u. edilizia, nell'intesa sul «Piano casa» del 2009 e nell'art. 5, commi 9 e seguenti, del d.l. n. 70 del 2011.

Sarebbe infine violato il principio di leale collaborazione, in quanto la previsione impugnata interverrebbe in modo unilaterale «in materia affidata alla necessaria co pianificazione con lo Stato».

Quanto all'art. 4, comma 1, lettera g), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, nella parte in cui esonera la realizzazione o l'ampliamento delle verande coperte dall'obbligo di ottenere l'autorizzazione paesaggistica, contrasterebbe con l'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. L'autorizzazione paesaggistica, difatti, dovrebbe essere «necessariamente uniforme sull'intero territorio nazionale».

27.3.– La parte resistente reputa l'impugnazione tardiva.

Secondo la difesa regionale, l'art. 4 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 si limiterebbe a innalzare gli incrementi volumetrici già previsti da disposizioni previgenti e non impugate.

L'eccezione deve essere respinta.

L'interesse a ricorrere si correla all'estensione della portata applicativa della disciplina anteriore e, rispetto all'estensione disposta dalla normativa impugnata, il ricorso non è tardivo.

Le questioni sono dunque ammissibili.

27.4.– Esse non sono fondate, nei termini che saranno esposti.

27.4.1.– Il fulcro delle censure è nel fatto che la disciplina, modificata in più punti dall'impugnato art. 4, consenta nuovi ampliamenti volumetrici «al di fuori del Piano paesaggistico e potenzialmente in deroga ad esso».

Si può e si deve pervenire a una diversa interpretazione, che armonizza le previsioni impugate con le prescrizioni del PPR.

La disciplina degli incrementi volumetrici è assoggettata al necessario rispetto delle prescrizioni del piano paesaggistico, né si può ritenere che l'osservanza di tali prescrizioni sia elusa sol perché l'art. 30, comma 2, del novellato art. 30 della legge regionale n. 8 del 2015, soltanto per le zone A, condiziona la realizzabilità degli incrementi volumetrici all'approvazione di un piano particolareggiato adeguato al piano paesaggistico regionale.

Dalla previsione che, per le zone A, di particolare pregio storico e architettonico, si richiede il quid pluris dell'approvazione di un piano particolareggiato adeguato al piano paesaggistico regionale, non si può desumere che, nelle altre zone urbanistiche, gli interventi di ampliamento volumetrico siano esonerati dal rispetto del piano paesaggistico.

27.4.2.– Tale conclusione è avvalorata anche dall'interpretazione sistematica della disciplina in esame.

L'art. 34, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 sancisce condizioni rigorose per l'ammissibilità degli interventi, allo scopo di preservare i valori culturali e paesaggistici del territorio sardo.

Tali interventi, in particolare, non possono essere realizzati, oltre che negli edifici o nelle unità immobiliari privi di titolo abilitativo, «e) negli edifici di interesse artistico, storico, archeologico o etno-antropologico vincolati ai sensi della parte II del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), e successive modifiche ed integrazioni salva la possibilità di utilizzare l'incremento volumetrico per la realizzazione di corpi di fabbrica separati, realizzabili, nel caso in cui gli edifici facciano parte di un unico complesso o nucleo insediativo, anche mediante cumulo dei singoli crediti edilizi; f) negli edifici di interesse paesaggistico o identitario individuati nel Piano paesaggistico regionale ed inclusi nel Repertorio del mosaico; g) negli edifici e nelle unità immobiliari collocati in aree dichiarate, ai sensi del vigente Piano stralcio per l'assetto idrogeologico (PAI), da strumenti di pianificazione regionale o comunale, di pericolosità idraulica elevata o molto elevata (Hi3 - Hi4) e di pericolosità da frana elevata o molto elevata (Hg3 - Hg4), fatta eccezione per la tipologia di interventi specificamente prevista, in tali aree, dalle norme tecniche di attuazione del PAI».

La declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, lettera b), della legge reg. Sardegna n.1 del 2021 implica che tali interventi oggi non siano ammessi neppure «negli edifici e nelle unità immobiliari ricadenti nei centri di antica e prima formazione ricompresi in zone urbanistiche omogenee diverse dalla A, ad eccezione di quelli che non conservano rilevanti tracce dell'assetto storico e che siano riconosciuti, dal piano particolareggiato o con deliberazione del consiglio comunale, in contrasto con i caratteri architettonici e tipologici del contesto» (art. 34, comma 1, lettera h, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015).

Peraltro, l'incremento volumetrico, secondo le previsioni dell'art. 36, comma 3, della legge regionale n. 8 del 2015, deve «a) inserirsi in modo organico e coerente con i caratteri formali e architettonici dell'edificio esistente e perseguire la riqualificazione dell'edificio in funzione della tipologia edilizia e del contesto; qualora l'intervento ricada in ambiti territoriali in cui gli strumenti urbanistici abbiano definito una tipologia edilizia, il riferimento per la valutazione di coerenza è la tipologia edilizia prevista; b) inserirsi in modo organico e coerente con i caratteri formali, architettonici, paesaggistici e ambientali del contesto qualora l'intervento sia attuato mediante la realizzazione di corpi di fabbrica separati».

Tali previsioni confermano che presupposto imprescindibile degli interventi di incremento volumetrico è la compatibilità con le previsioni del piano paesaggistico, che non può ritenersi, dunque, derogato o eluso.

27.4.3.– Non sono fondate, nei termini precisati, neppure le censure relative alla lettera g), in ordine alla realizzazione e all'ampliamento delle verande coperte nelle zone urbanistiche B, C ed F.

Il legislatore regionale non dispensa chi realizzi tali interventi dall'obbligo di richiedere e di ottenere l'autorizzazione paesaggistica, quando sia necessaria in base alle pertinenti disposizioni della legislazione statale.

L'art. 35, comma 4, della legge regionale n. 8 del 2015 contempla espressamente l'ipotesi che gli interventi menzionati nell'art. 30, modificato dalla disposizione impugnata, siano soggetti ad autorizzazione paesaggistica. Non si può ritenere, dunque, che tale autorizzazione sia esclusa nei termini indiscriminati descritti nel ricorso.

28.– È impugnato l'art. 6 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, che modifica l'art. 32 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 in tema di interventi per il recupero e il riuso di sottotetti esistenti.

28.1.– La previsione impugnata estende la fattispecie dei sottotetti suscettibili di recupero abitativo e interviene in una duplice direzione.

Anzitutto, il legislatore regionale, con le innovazioni recate dalla lettera a), include nella categoria dei sottotetti anche gli spazi. La formulazione previgente dell'art. 32, comma 1, della legge reg.

Sardegna n. 8 del 2015 non menzionava gli spazi e qualificava come sottotetti solo i «volumi compresi tra l'estradosso della chiusura orizzontale superiore, anche non calpestabile, dell'ultimo livello agibile e l'intradosso delle falde della copertura a tetto, localizzati all'interno della sagoma dell'edificio regolarmente approvata con titolo abilitativo, ove prescritto».

In secondo luogo, l'art. 6, comma 1, lettera b), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 consente gli interventi di riuso dei sottotetti esistenti per il solo scopo abitativo anche nelle zone E (zone agricole) e nelle zone F (zone turistiche).

Ancora, con le modificazioni introdotte dalla lettera c), che aggiunge il comma 3-ter all'art. 32 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, la disposizione impugnata qualifica come sottotetti: «a) gli spazi e i volumi delimitati inferiormente dall'ultimo solaio di chiusura di un volume urbanisticamente rilevante (residenziale o con altra destinazione compatibile con la destinazione della zona omogenea) e il solaio di copertura dell'immobile o dell'unità immobiliare, indipendentemente dall'attuale destinazione di tale spazio o volume come desumibile dall'ultimo titolo edilizio rilasciato per lo stesso; b) le terrazze coperte e aperte su uno, due, tre o quattro lati, non rilevanti ai fini volumetrici dalle vigenti disposizioni di legge regionali e regolamenti comunali; c) gli spazi e i volumi, anche non urbanisticamente rilevanti, come previsti dai vigenti strumenti urbanistici comunali; d) gli spazi e i volumi delimitati da altezza di imposta delle falde nulla».

La stessa lettera c) aggiunge all'art. 32 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 un comma 3-quater, che, sugli edifici residenziali con coperture a falde, consente «modifiche esterne alle unità immobiliari esistenti, strettamente limitate al raggiungimento dei requisiti minimi di agibilità, nella misura massima di 50 centimetri di altezza all'imposta interna della falda, ferma restando la quota massima del colmo e con pendenza massima ammissibile del 30 per cento».

L'art. 6, comma 1, lettera d), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 modifica l'art. 32, comma 4, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, che, nell'originaria formulazione, consentiva nelle zone urbanistiche B (di completamento residenziale) e C (di espansione residenziale) gli interventi di recupero con incremento volumetrico dei sottotetti esistenti per il solo scopo abitativo. Oggi tali interventi sono consentiti anche nelle zone A (centro storico-artistico o di particolare pregio ambientale), per gli edifici che non conservino rilevanti tracce dell'assetto storico e che siano in contrasto con i caratteri storici e tipologici del contesto, e nelle zone urbanistiche F (zone turistiche).

L'art. 6, comma 1, lettera e), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 modifica l'art. 32 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 con riguardo a due profili.

In primo luogo, è modificato l'art. 32, comma 6, che oggi consente il recupero con incremento volumetrico dei sottotetti esistenti a condizione che non determinino «un'altezza interna alla gronda non inferiore a 0,60 metri» (lettera a) e «falde con una pendenza minima del 25 per cento» (lettera b). Con riguardo a tale ultima condizione, il legislatore regionale, con la disposizione impugnata, ha abrogato l'inciso: «e purché il nuovo volume non determini il superamento dell'altezza massima consentita dallo strumento urbanistico per il lotto».

È soppressa, inoltre, dalla lettera f) dell'impugnato art. 6, comma 1, la previsione dell'art. 32, comma 8, lettera b), della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, che, con riguardo alla determinazione del volume urbanistico nei sottotetti oggetto degli interventi di recupero, contemplava anche «il superamento dei limiti di distanza da fabbricati, da pareti finestrate e dai confini previsti nelle vigenti disposizioni urbanistico-edilizie comunali e regionali, fino ai limiti previsti dal Codice civile, solo se realizzato in prosecuzione delle murature perimetrali dell'edificio».

Il ricorrente lamenta che tali disposizioni regolino «direttamente e in via autonoma» interventi anche «potenzialmente molto rilevanti per il paesaggio», al di fuori del necessario «impianto sistematico della tutela delineato dalle norme statali di grande riforma economico-sociale», e sottraggano la relativa disciplina al piano paesaggistico.

28.2.– Sarebbero violati, dunque, gli artt. 9 e 117, commi primo e secondo, lettera s), Cost., «rispetto ai quali costituiscono norme interposte gli articoli 135, 143, 145 e 156 del codice dei beni culturali e del paesaggio, l'articolo 5, comma 11, del decreto legge n. 70 del 2011, e la legge n. 14 del 2006, di recepimento della Convenzione europea sul paesaggio».

Il ricorrente prospetta, altresì, il contrasto con l'art. 3 dello statuto speciale, come attuato con il d.P.R. n. 480 del 1975, in quanto «[l]a deroga sistematica e generalizzata alla pianificazione urbanistica» confliggerebbe con i principi sanciti dall'art. 41-quinquies, commi ottavo e nono, della legge n. 1150 del 1942, e con le previsioni degli artt. 2-bis e 14 t.u. edilizia, con l'intesa sul "Piano casa" del 2009, fondata sulla previsione dell'art. 11 del d.l. n. 112 del 2008, e con l'art. 5, commi 9 e seguenti, del d.l. n. 70 del 2011, come convertiti.

Sarebbe violato, infine, anche il principio di leale collaborazione.

28.3.– Le questioni non sono fondate, nei termini di seguito illustrati.

28.3.1.– La previsione impugnata, che si ripromette di estendere l'ambito oggettivo degli interventi di recupero dei sottotetti, non contiene alcuna deroga alle previsioni del piano paesaggistico regionale e alla normativa dettata dal d.lgs. n. 42 del 2004. Tale elemento è stato valorizzato anche in altre occasioni da questa Corte, nel sindacare la legittimità costituzionale della legislazione regionale in tema di sottotetti e nel dichiarare non fondate, nei termini specificati in motivazione, le relative questioni (sentenze n. 124 e n. 54 del 2021).

Le disposizioni in tema di incremento volumetrico dei sottotetti, pertanto, possono e devono essere interpretate in armonia con tali prescrizioni, cui si dovranno conformare gli interventi previsti dalla disciplina impugnata.

28.3.2.– Peraltro, anche gli interventi di incremento volumetrico dei sottotetti sono assoggettati alle tassative condizioni fissate dall'art. 34, comma 1, lettere f) e g), della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, volte a salvaguardare i valori dell'ambiente e del paesaggio. Secondo le previsioni generali dell'art. 36, comma 3, lettere a) e b), della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, tali interventi si devono poi armonizzare con il contesto paesaggistico.

Così inteso, l'art. 6 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 non presta il fianco alle censure formulate nel ricorso.

29.– Oggetto di impugnazione è, inoltre, l'art. 7 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, che aggiunge alla legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 un art. 32-bis, al fine di regolare gli interventi di recupero dei seminterrati, dei piani pilotis e dei locali al piano terra.

29.1.– Il ricorrente argomenta che tali interventi sono ammessi anche sui beni paesaggistici e in deroga alle previsioni della disciplina urbanistica e paesaggistica.

Quanto al comma 6, che vieta il recupero unicamente nelle aree dichiarate di pericolosità idraulica o da frana elevata o molto elevata, il ricorrente denuncia il contrasto con le previsioni degli artt. 29 e 49 NTA del piano di assetto idrogeologico della Sardegna, che hanno valore di piano territoriale di settore ai fini della prevenzione del rischio idrogeologico.

Ad avviso del ricorrente, le previsioni del piano di assetto idrogeologico non si riferiscono soltanto alle aree a pericolosità o a rischio elevato e molto elevato, ma anche a tutte le aree contraddistinte da pericolosità idrogeologica. Esse si applicherebbero anche alle aree non perimetrate dal piano di assetto idrogeologico e considerate dall'art. 30-ter NTA e a quelle risultanti dall'attività di pianificazione dei Comuni in base all'art. 8 delle medesime NTA.

L'art. 29 delle norme tecniche di attuazione del piano di assetto idrogeologico, al comma 2-bis, prevede che gli interventi, nelle aree di pericolosità idraulica media, siano consentiti a condizione che non implicino la realizzazione di nuovi volumi interrati e seminterrati.

Quanto all'art. 49 NTA richiamate dal ricorrente, esso affida alla Regione il compito di approvare norme che incentivino la realizzazione volontaria di misure di protezione locale e individuale degli edifici esistenti, quali misure per la dismissione volontaria e definitiva dei locali interrati e seminterrati esistenti in zone caratterizzate da pericolosità idrogeologica e altre misure di autoprotezione individuale.

Quando incidano sui piani pilotis, che consistono in «superfici aperte, a piano terra o piano rialzato, delimitate da colonne portanti, la cui estensione complessiva è non inferiore ai due terzi della superficie coperta», gli interventi menzionati nella previsione impugnata potrebbero alterare notevolmente «l'aspetto esteriore dei fabbricati».

29.2.– Poste tali premesse, il ricorrente denuncia la lesione «della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella tutela del paesaggio» e in quella dell'ambiente. Si riscontrerebbe, pertanto, la violazione degli artt. 9 e 117, commi primo e secondo, lettera s), Cost. e dell'art. 3 dello statuto speciale. La previsione impugnata, in particolare, contrasterebbe con la norma dell'art. 65, comma 4, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale). Tale ultima previsione sancisce il carattere immediatamente vincolante delle disposizioni del piano di bacino per le amministrazioni e gli enti pubblici e i soggetti privati, con riguardo alle prescrizioni dichiarate immediatamente efficaci dal piano di bacino, e impone di coordinare con il piano di bacino approvato i piani e i programmi di sviluppo socio-economico e di assetto e di uso del territorio.

29.3. – Le questioni non sono fondate, nei sensi appresso indicati.

29.3.1.– La normativa impugnata, nell'incentivare il recupero di seminterrati, piani pilotis e piani terra, non racchiude alcuna deroga alle previsioni più restrittive dei piani di assetto idrogeologico, che hanno carattere immediatamente precettivo. L'osservanza di tali previsioni – come anche la parte resistente non manca di evidenziare – si impone a prescindere dall'espresso richiamo ad opera del legislatore regionale.

Nel sindacare la legittimità costituzionale della legge della Regione Abruzzo 1° agosto 2017, n. 40 (Disposizioni per il recupero del patrimonio edilizio esistente. Destinazioni d'uso e contenimento dell'uso del suolo, modifiche alla legge regionale n. 96/2000 ed ulteriori disposizioni), in tema di recupero del patrimonio edilizio esistente, questa Corte ha evidenziato che le prescrizioni del piano di bacino si impongono a tutte le amministrazioni e ai privati, a prescindere dal loro recepimento in altre fonti legislative o regolamentari (sentenza n. 245 del 2018, punto 6 del Considerato in diritto).

Da quest'angolo visuale si coglie la differenza rispetto alla fattispecie dei trasferimenti dei volumi realizzabili nelle aree a elevata o molto elevata pericolosità idrogeologica (art. 13 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021), in cui le prescrizioni del piano di assetto idrogeologico sono espressamente superate.

29.3.2.– Non sono fondate, nei termini indicati, neppure le censure che fanno leva sullo stravolgimento visivo determinato dalla chiusura delle superfici aperte, a piano terra o piano rialzato, delimitate da colonne portanti.

Gli interventi in esame sono pur sempre assoggettati al rispetto delle previsioni di tutela del piano paesaggistico e del d.lgs. n. 42 del 2004, anche in ordine alle necessarie autorizzazioni, e devono obbedire alle condizioni previste dagli artt. 34 e 36 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, che mirano a salvaguardare l'armonia con i valori paesaggistici.

Così intesa, la disciplina impugnata non presenta i vizi di illegittimità costituzionale denunciati dal ricorrente.

30.– Oggetto di impugnazione è anche l'art. 8 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, che modifica l'art. 33 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 in tema di interventi per il riuso di spazi di grande altezza.

30.1.– L'impugnato art. 8, comma 1, lettera a), oggi permette la realizzazione di soppalchi non solo nelle zone urbanistiche A (centro storico-artistico o di particolare pregio ambientale), B (zone di completamento residenziale) e C (zone di espansione residenziale), ma anche in quelle D (zone industriali, artigianali e commerciali), E (agricole) ed F (turistiche), «in queste ultime oltre la fascia dei 300 metri dalla battaglia marina».

Solo nelle zone urbanistiche A, sarebbe imposto il rispetto del piano paesaggistico, laddove, nelle altre zone urbanistiche, gli interventi potrebbero essere realizzati anche in deroga alle prescrizioni del piano, come si potrebbe evincere dall'art. 33, comma 4, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015.

L'art. 8, comma 1, lettera b), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 aggiunge all'art. 33 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 un comma 6-bis, che, in caso di realizzazione di spazi di grande altezza in edifici esistenti, mediante la demolizione parziale di solaio intermedio, esclude «il ricalcolo del volume urbanistico dell'edificio o della porzione di edificio, anche in caso di riutilizzo di spazi sottotetto che originariamente non realizzano cubatura, a condizione che non si realizzino mutamenti nella sagoma dell'edificio o nella porzione di edificio».

Tale disposizione, nel prevedere «la realizzazione di volumi che non vengono computati ai fini degli standard urbanistici», derogherebbe all'art. 41-quinquies della legge n. 1150 del 1942.

30.2.– Il ricorrente deduce il contrasto con gli artt. 9 e 117, commi primo e secondo, lettera s), Cost., «rispetto ai quali costituiscono norme interposte gli articoli 135, 143, 145 e 156 del codice dei beni culturali e del paesaggio, l'articolo 5, comma 11, del decreto legge n. 70 del 2011, e la legge n. 14 del 2006, di recepimento della Convenzione europea sul paesaggio». La previsione impugnata sarebbe «lesiva della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela del paesaggio e degli accordi assunti in sede internazionale».

Sarebbe violato anche l'art. 3 dello statuto speciale, come attuato con il d.P.R. n. 480 del 1975, in quanto la disciplina impugnata, «pur nell'ambito della competenza legislativa regionale», contrasterebbe con le norme di grande riforma economico-sociale contenute nell'art. 41-quinquies, commi ottavo e nono, della legge n. 1150 del 1942, negli artt. 2-bis e 14 t.u. edilizia, nell'intesa sul «Piano casa» del 2009, fondata sull'art. 11 del d.l. n. 112 del 2008, e nell'art. 5, commi 9 e seguenti, del d.l. n. 70 del 2011.

Sarebbe violato, infine, il principio di leale collaborazione.

30.3.– Occorre, preliminarmente, dichiarare l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, lettera b), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021.

Nei ricorsi in via principale, il ricorrente ha l'onere non soltanto di individuare le disposizioni impuginate e i parametri costituzionali di cui denuncia la violazione, ma anche di suffragare le ragioni del dedotto contrasto con una argomentazione sufficientemente chiara e completa (tra le tante, sentenza n. 170 del 2021, punto 5.1. del Considerato in diritto).

Il ricorrente non ha ottemperato a tale onere e si limita a prospettare in maniera generica l'inosservanza dell'art. 41-quinquies della legge n. 1150 del 1942.

Tale previsione, all'ottavo comma, dispone che in tutti i Comuni, ai fini della formazione di nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, debbano essere osservati «limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza tra i fabbricati, nonché rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi».

Il nono comma della disposizione citata demanda a un decreto del Ministro per i lavori pubblici di concerto con quello per l'interno, sentito il Consiglio superiore dei lavori pubblici, la definizione dei limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza tra i fabbricati e dei rapporti massimi indicati dall'ottavo comma.

Il ricorrente trascura di indicare il precetto violato dalla legge impugnata e di approfondire il complesso contenuto della previsione regionale che esclude, a precise condizioni, il ricalcolo del volume.

Tale onere di specificazione è ancora più pregnante, alla luce del carattere articolato della legislazione statale richiamata e delle successive specificazioni, contenute nel d.m. n. 1444 del 1968 e nel decreto assessoriale 20 dicembre 1983, n. 2266/U, che nel contesto sardo ha recepito la disciplina statale in tema di densità, altezze e distanze.

Il ricorrente non ha neppure chiarito per quali ragioni la previsione in esame si ponga in contrasto con gli artt. 2-bis e 14 t.u. edilizia.

30.4.– Quanto alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, lettera a), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, occorre esaminare l'eccezione di inammissibilità formulata dalla parte resistente, che ritiene l'impugnazione tardiva, in quanto la peculiare disciplina prevista dall'art. 33, comma 4, della legge n. 8 del 2015 sarebbe preesistente all'introduzione della previsione impugnata.

30.4.1.– L'eccezione deve essere disattesa.

Le censure del ricorrente si appuntano sull'estensione della possibilità di realizzare soppalchi, così come delineata dalla previsione impugnata.

A sostegno delle deduzioni, il ricorrente richiama l'art. 33, comma 4, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, che limiterebbe alle zone urbanistiche A l'obbligo di rispettare il piano paesaggistico. Tuttavia, le sue deduzioni non vertono su tale disposizione, che non è stata tempestivamente

impugnata ed è stata richiamata al solo scopo di corroborare le diverse questioni di legittimità costituzionale sulla normativa introdotta dall'art. 8 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021.

30.4.2.– Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, lettera a), della legge regionale citata non sono fondate, nei termini di seguito indicati.

Il ricorrente lamenta che la possibilità di realizzare soppalchi, originariamente circoscritta alle zone A, B e C, sia stata estesa anche alle zone D, E ed F.

Per effetto di tale estensione, le previsioni del piano paesaggistico sarebbero rispettate soltanto nelle zone A. Invero, l'art. 33, comma 4, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 stabilisce che, nelle zone urbanistiche A, sono ammesse nuove aperture finestrate «solo se previste in sede di piano particolareggiato adeguato al Piano paesaggistico regionale».

Il ricorrente ricorda che, nelle altre zone urbanistiche, l'apertura di eventuali nuove superfici finestrate è ammessa nel rispetto delle regole compositive del prospetto originario. Il ricorrente sostiene – in forza dell'argumentum a contrario – che il rispetto delle prescrizioni del piano paesaggistico non sia richiesto nelle zone urbanistiche diverse da quelle A.

Si può giungere a una diversa interpretazione, alla luce delle seguenti considerazioni.

Il citato art. 33, comma 4, della legge regionale n. 8 del 2015 dispone, in ragione del particolare pregio delle zone A, che le aperture finestrate siano consentite a condizioni particolarmente rigorose. Esse devono essere previste dal piano particolareggiato adeguato al piano paesaggistico regionale e sono subordinate, pertanto, a una previsione del piano particolareggiato che attribuisca espressamente la facoltà di realizzare tali aperture, in conformità al piano paesaggistico regionale.

Da tale previsione, che impone la condizione più stringente di una previsione espressa da parte di un piano particolareggiato adeguato al piano paesaggistico regionale, non si può evincere che, nelle zone urbanistiche diverse da quelle A, il rispetto del piano paesaggistico non sia egualmente imposto.

Anche per tali interventi di incremento volumetrico, si applicano poi le già ricordate prescrizioni degli artt. 34 e 36 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, che pongono precise condizioni di ammissibilità e prescrivono requisiti puntuali allo scopo di garantire un inserimento coerente nel paesaggio.

Così intesa, la disposizione impugnata non incorre nelle censure formulate nel ricorso.

31.– È impugnato l'art. 11, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, non solo nella sua lettera a), già scrutinata (punti 5, 5.1., 5.2., 5.3., 5.3.1., 5.3.2. e 5.4. del Considerato in diritto), ma anche nelle lettere b), d), f), g) e h). Tali previsioni modificano sotto molteplici profili l'art. 36 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015.

31.1.– La lettera b) modifica l'art. 36, comma 4, lettera b), della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, che oggi consente l'incremento volumetrico non solo quando implichi «il superamento dei limiti di altezza [...] dei fabbricati e di superficie coperta previsti nelle vigenti disposizioni urbanistico-edilizie comunali e regionali», ma anche quando implichi il superamento «del numero dei piani».

Quanto alla lettera d), nel modificare l'art. 36, comma 8, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, essa consente di frazionare l'unità immobiliare ad uso residenziale o artigianale risultante dall'incremento volumetrico solo se la più piccola delle unità derivate ha una superficie lorda superiore a 40 metri quadri nelle aree A, B e C e 70 metri quadri nelle zone F.

Nella formulazione previgente, si consentiva di frazionare l'unità immobiliare ad uso residenziale commerciale o artigianale risultante dall'incremento volumetrico solo se la più piccola delle unità derivate avesse una superficie lorda superiore a 70 metri quadri e, negli altri casi, si vietava di utilizzare l'incremento volumetrico per generare ulteriori unità immobiliari e di alienarlo separatamente dall'unità che lo aveva generato.

La lettera f), nel sostituire l'art. 36, comma 11, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, subordina l'incremento volumetrico al reperimento degli spazi per parcheggi «o, in alternativa, al pagamento di una somma equivalente alla monetizzazione delle aree per parcheggi, da determinarsi con deliberazione del consiglio comunale».

La lettera g) integra l'art. 36, comma 12, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 e consente in ogni caso «la monetizzazione nel caso di recupero dei seminterrati, dei piani pilotis e dei locali al piano terra ad uso direzionale, commerciale, socio-sanitario e residenziale».

La lettera h) aggiunge all'art. 36 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 un comma 15-bis, che, nelle zone urbanistiche A, B e C e negli edifici con destinazione residenziale legittimamente realizzati in altre zone urbanistiche, consente l'incremento volumetrico, cumulabile con quelli già previsti dalla medesima legge regionale n. 8 del 2015. Tale incremento risponde alla necessità «garantire la massima fruibilità degli spazi destinati ad abitazione principale per disabili, nella misura massima, per ciascuna unità immobiliare, del 35 per cento del volume urbanistico esistente, fino ad un massimo di 150 metri cubi».

L'impugnata lettera h) aggiunge all'art. 36 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 anche un comma 15-ter, che, «[a]ll'interno di tutti i piani di risanamento urbanistico, nell'ambito dell'edilizia contrattata e previa richiesta degli interessati», consente «la sostituzione dei lotti destinati a standard urbanistici con lotti edificabili». Tale sostituzione è subordinata alla condizione «che il lotto edificabile da sostituire come standard abbia maggiore o uguale superficie e che tale sostituzione non comporti aumento di volumetrie rispetto a quanto previsto dal piano attuativo, senza limiti di distanza». Il ricorrente precisa che le lettere c) ed e) non sono oggetto di impugnazione.

31.2.– Il ricorrente denuncia la violazione degli artt. 9 e 117, commi primo e secondo, lettera s), Cost., «rispetto ai quali costituiscono norme interposte gli articoli 135, 143, 145 e 156 del codice dei beni culturali e del paesaggio, l'articolo 5, comma 11, del decreto legge n. 70 del 2011, e la legge n. 14 del 2006, di recepimento della Convenzione europea sul paesaggio», in quanto le previsioni impugnate interverrebbero «in materia riservata alla competenza statale e per di più contro impegni assunti dallo Stato in sede internazionale».

Sarebbe violato anche l'art. 3 dello statuto speciale, poiché la disciplina in esame, «pur se in ipotesi operando nell'alveo della competenza legislativa regionale in materia edilizia», confliggerebbe con le norme fondamentali di riforma economico sociale.

Sarebbe violato, da ultimo, il principio di leale collaborazione.

31.3.– Per quel che concerne le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 1, lettere b), d), f), g) e h), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, la parte resistente ha formulato eccezione di inammissibilità, sul presupposto del carattere assertivo delle censure.

L'eccezione non è fondata.

Le censure sono avvalorate da una argomentazione idonea a dar conto dei profili di contrasto con i parametri costituzionali e statutari evocati e sono dunque ammissibili.

31.4.– Le questioni in oggetto non sono fondate, nei termini che saranno di seguito esposti.

Tutte le disposizioni citate convergono nell'ampliare le possibilità di realizzare incrementi volumetrici e di monetizzare gli standard, collocandoli diversamente all'interno dei piani di risanamento. Tali previsioni possono e devono essere interpretate in coerenza con le disposizioni del piano paesaggistico, al quale non recano alcuna deroga esplicita.

A diverse conclusioni non può indurre l'art. 36, comma 3, lettera c-bis), della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, richiamato dal ricorrente per corroborare le censure. Tale disposizione, nelle zone E (agricole), consente anche a chi non sia imprenditore agricolo professionale di realizzare l'incremento volumetrico «mediante il superamento della superficie minima di intervento prevista dalle vigenti disposizioni regionali e comunali, purché superiori a 2.500 metri quadri non raggiungibile con l'utilizzo di più corpi aziendali separati e ferme le eventuali limitazioni derivanti dalle vigenti disposizioni paesaggistiche».

Dal richiamo al rispetto delle limitazioni derivanti dalla disciplina paesaggistica non si può argomentare che, negli altri casi, il rispetto del piano paesaggistico non si imponga egualmente.

Si deve poi ribadire che, per tutti gli incrementi volumetrici disciplinati dal Titolo II, Capo I, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, così come modificata dalla legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, valgono le condizioni di ammissibilità dell'art. 34, comma 1, lettere e) ed f), preordinate a salvaguardare i valori paesaggistici, e gli ulteriori requisiti dell'art. 36, comma 3, lettere a) e b), della

medesima legge regionale n. 8 del 2015, che garantiscono l'armonia degli interventi in esame con i caratteri dell'edificio e con il contesto paesaggistico.

Così intese, le disposizioni impugnate non presentano i profili di criticità censurati dal ricorrente.

32.– Oggetto di censure è anche l'art. 12 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, che modifica l'art. 38 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 in tema di interventi di trasferimento volumetrico per la riqualificazione ambientale e paesaggistica.

32.1.– È impugnato, in particolare, l'art. 12, comma 1, lettera a), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, che modifica l'art. 38, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, e accorda un credito volumetrico pari al volume dell'edificio demolito maggiorato del 40 per cento, «da determinarsi con apposita deliberazione del consiglio comunale». La formulazione previgente disponeva che il volume dell'edificio fosse accresciuto al massimo del 40 per cento.

L'impugnazione investe anche l'art. 12, comma 1, lettera b), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, che sostituisce l'art. 38, comma 3, della legge regionale n. 8 del 2015. La disposizione consente, per il conseguimento dell'incremento volumetrico del 40 per cento, una variante allo strumento urbanistico generale, su proposta del privato interessato che individua, nel rispetto dei parametri urbanistici ed edilizi previsti dalla legislazione regionale, una idonea localizzazione per il trasferimento dei volumi, anche se provenienti da diverse zone omogenee e senza limiti di distanza tra le medesime. Il trasferimento dei volumi è vietato nelle zone E (zone agricole) e H (zone di salvaguardia), e nelle zone F (zone turistiche) è ammesso nel rispetto delle condizioni previste dall'art. 38, comma 4, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, che impone di individuare le aree di localizzazione per il trasferimento dei volumi al di fuori di quelle sottoposte a tutela ai sensi dell'art. 38, comma 1, della medesima legge regionale e comunque oltre la fascia dei 300 metri dalla linea di battigia marina, ridotta a 150 metri per le isole minori.

È impugnato anche l'art. 12, comma 1, lettera c), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 che, nel modificare l'art. 38, comma 7, della legge regionale n. 8 del 2015, incrementa da 3 a 4,5 metri per ciascun livello fuori terra esistente l'altezza cui commisurare la determinazione del volume, per quel che riguarda le destinazioni artigianale e industriale, commerciale e agricolo-zootecnica.

Infine, è impugnato l'art. 12, comma 1, lettera d), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, che modifica l'art. 38, comma 9, lettera c), della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 e prescrive che l'edificio da ricostruire sia dotato di un idoneo impianto di elevazione per il trasporto verticale delle persone, qualora sia «pluriimmobiliare con almeno tre livelli fuori terra». La formulazione previgente alludeva a un edificio pluriimmobiliare con almeno due livelli fuori terra.

Il ricorrente assume che le previsioni impugnate rendano «di maggiore impatto sul territorio la disciplina» dei trasferimenti volumetrici per la riqualificazione ambientale e paesaggistica dettata dalla Regione autonoma Sardegna «in deroga alla pianificazione paesaggistica e urbanistica» e che neppure contengano una specifica clausola di esclusione per i beni culturali, limitata al solo Capo I del Titolo II della legge regionale n. 8 del 2015 (art. 34 di detta legge regionale).

Ad avviso del ricorrente, solo il piano paesaggistico regionale, in applicazione dell'art. 143, comma 1, lettera g), del d.lgs. n. 42 del 2004, potrebbe prevedere casi e modi della delocalizzazione e le connesse premialità volumetriche, così da «assicurare l'armonico inserimento degli interventi nei diversi contesti territoriali».

L'art. 38, comma 6, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, nell'applicare le previsioni in tema di delocalizzazione agli edifici legittimamente realizzati entro la data di entrata in vigore della legge e agli edifici successivamente legittimati per effetto della positiva conclusione del procedimento di condono o di accertamento di conformità e, ove necessario, dell'accertamento di compatibilità paesaggistica, potrebbe dare àdito al condono di edifici in contrasto con il contesto circostante, «per poi consentirne la delocalizzazione». Il ricorrente ritiene, pertanto, «di per sé manifestamente incostituzionale» l'ampliamento della portata applicativa di tale disciplina.

32.2.– Alla luce di tali rilievi, il ricorrente censura l'art. 12 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 in riferimento agli artt. 9 e 117, commi primo e secondo, lettera s), Cost., «rispetto ai quali costituiscono norme interposte gli articoli 4, 20, 21, 135, 143, 145 e 156 del codice dei beni culturali

e del paesaggio, l'articolo 5, comma 11, del decreto legge n. 70 del 2011 e la legge n. 14 del 2006, di recepimento della Convenzione europea sul paesaggio». La normativa in esame interverrebbe «a disciplinare materia riservata alla competenza esclusiva dello Stato e inoltre discostandosi dagli impegni internazionali assunti dallo stesso Stato».

L'impugnato art. 12 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 contrasterebbe anche con l'art. 3 dello statuto speciale, come attuato mediante il d.P.R. n. 480 del 1975, poiché, «anche per quanto attiene agli eventuali spazi di competenza legislativa regionale», si porrebbe in contrasto con le norme di grande riforma economico-sociale dettate dall'art. 41-quinquies, commi ottavo e nono, della legge n. 1150 del 1942, dagli artt. 2-bis e 14 t.u. edilizia, dall'intesa sul "Piano casa" del 2009, fondata sulla previsione dell'art. 11 del d.l. n. 112 del 2008, e dall'art. 5, commi 9 e seguenti, del d.l. n. 70 del 2011, come convertiti. La disciplina in esame, nel violare l'obbligo di copianificazione, sarebbe lesiva, infine, del principio di leale collaborazione.

32.3.– La parte resistente ha eccepito la tardività dell'impugnazione, sul presupposto che le previsioni in esame apportino modificazioni minimali a una normativa preesistente e non impugnata nei termini di legge.

Tale eccezione non è fondata.

Le censure si appuntano sull'estensione della portata applicativa della disciplina previgente e sussiste l'interesse del ricorrente a dolersi di tali modificazioni, che aggraverebbero l'impatto sul paesaggio.

Le questioni sono dunque ammissibili.

32.4.– Esse non sono fondate, nei termini che saranno illustrati.

32.4.1.– Le previsioni introdotte dalla legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 sono espressione della potestà legislativa che spetta alla Regione autonoma Sardegna nella materia dell'edilizia e dell'urbanistica (art. 3, lettera f, dello statuto speciale).

Occorre avere riguardo alle peculiarità della normativa impugnata, che apporta modificazioni di dettaglio all'assetto normativo preesistente e – in rapporto alle novità introdotte dal legislatore regionale – deve essere vagliata la fondatezza delle questioni.

Le modificazioni introdotte dall'art. 12 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 attengono all'entità della premialità volumetrica, alla variante allo strumento urbanistico generale per conseguire l'incremento volumetrico, all'incremento dell'altezza per ciascun livello fuori terra al quale ragguagliare la determinazione del volume, e alla dotazione dell'impianto di elevazione per il trasporto verticale delle persone. Tali specifiche previsioni possono e devono essere interpretate in senso compatibile con le prescrizioni del piano paesaggistico e del d.lgs. n. 42 del 2004, anche con riguardo alla peculiare tutela riservata ai beni culturali. La disposizione impugnata non reca deroghe di sorta a tali prescrizioni.

32.4.2.– Né si può far leva – in senso contrario – sul mancato richiamo alle previsioni dell'art. 34, comma 1, lettere e) ed f), della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, che escludono gli interventi finalizzati al recupero del patrimonio esistente «negli edifici di interesse artistico, storico, archeologico o etno-antropologico vincolati ai sensi della parte II del d.lgs. n. 42 del 2004 e negli edifici di interesse paesaggistico o identitario individuati nel Piano paesaggistico regionale ed inclusi nel Repertorio del mosaico». Tali ipotesi di esclusione riguardano soltanto gli interventi di miglioramento del patrimonio disciplinati dal Titolo II, Capo I, della legge regionale in esame, che non si applicano agli interventi di trasferimento volumetrico per finalità di riqualificazione ambientale e paesaggistica.

Con riguardo a questi interventi, si deve rilevare che permane l'efficacia cogente delle più restrittive prescrizioni del piano paesaggistico regionale e del d.lgs. n. 42 del 2004, in quanto non derogate e provviste di immediata forza vincolante.

L'interpretazione appena descritta, in linea con le prescrizioni del piano paesaggistico e della normativa statale di tutela, è poi avvalorata dalla considerazione delle finalità sottese alla disciplina in esame. Essa persegue lo scopo precipuo della riqualificazione ambientale e paesaggistica e si affianca a particolari cautele sulle aree di localizzazione per il trasferimento dei volumi (art. 38,

comma 4, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015) e sulle demolizioni degli edifici inclusi nel centro di prima e antica formazione (art. 38, comma 12, della citata legge regionale).

Non si può neppure ritenere che la normativa impugnata, con le circoscritte innovazioni che apporta, dischiuda la strada a una sanatoria extra ordinem. Essa non ha attinenza con la fattispecie del condono e non ne amplia in maniera indebita i presupposti.

Le previsioni impuginate, interpretate alla luce di tali rilievi, sono esenti dai vizi di illegittimità costituzionale denunciati nel ricorso.

33.– Rimangono da scrutinare le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 28, commi 1 e 3, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, promosse in riferimento agli artt. 3, 9 e 117, commi primo e secondo, lettera s), Cost. e all'art. 3, lettera f), dello statuto speciale e al principio di leale collaborazione.

33.1.– La previsione impugnata considera le zone umide beni paesaggistici oggetto di conservazione e di tutela «per l'intera fascia di 300 metri dalla linea di battigia dei laghi naturali, degli stagni, delle lagune e degli invasi artificiali, a prescindere dalle perimetrazioni operate sulle relative cartografie in misura inferiore» (comma 1).

L'art. 28, comma 3, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, consente, sugli edifici posti nella fascia di tutela di cui al comma 1, gli interventi di cui all'art. 3, comma 1, lettere a), b), c) e d), del d.P.R. n. 380 del 2001.

Si tratta, in particolare, degli interventi di manutenzione ordinaria (lettera a), degli interventi di manutenzione straordinaria, «sempre che non alterino la volumetria complessiva degli edifici e non comportino mutamenti urbanisticamente rilevanti delle destinazioni d'uso implicanti incremento del carico urbanistico» (lettera b), degli interventi di restauro e risanamento conservativo (lettera c), degli interventi di ristrutturazione edilizia (lettera d).

33.2.– Il ricorrente prospetta la violazione degli artt. 3 e 9 Cost. e denuncia l'arbitrarietà e l'irragionevolezza di una normativa di interpretazione autentica che diminuirebbe la «tutela dei beni di pregio paesaggistico».

La disposizione impugnata, difatti, individuerrebbe la fascia di rispetto per le zone umide oggetto di vincolo paesaggistico in rapporto alla fascia di rispetto prevista per laghi naturali, stagni, lagune e invasi artificiali. In tal modo, il legislatore regionale avrebbe ridotto la «tutela specificatamente riconosciuta alle zone umide come bene paesaggistico autonomo».

Pertanto, tale previsione non attribuirebbe alla normativa oggetto di interpretazione autentica un significato compatibile con una delle possibili letture del testo originario e non si prefiggerebbe di risolvere una situazione di incertezza, ristabilendo un significato conforme «alla originaria volontà del legislatore a tutela della certezza del diritto e della eguaglianza dei cittadini». La disposizione, provvista di portata retroattiva, non troverebbe alcuna giustificazione «nella tutela di principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti motivi imperativi di interesse generale».

Sarebbero violati, inoltre, l'art. 3 dello statuto speciale, gli artt. 9 e 117, commi primo e secondo, lettera s), Cost., «rispetto ai quali costituiscono norme interposte gli articoli 135, 143, 145 e 156 del codice dei beni culturali e del paesaggio, e la legge n. 14 del 2006, di recepimento della Convenzione europea sul paesaggio».

La Regione autonoma Sardegna, infine, avrebbe sottratto unilateralmente al principio fondamentale della pianificazione congiunta un bene paesaggistico già sottoposto a tutela.

33.3.– Si deve rilevare, preliminarmente, che la disposizione impugnata, in seguito alla proposizione del ricorso, è stata modificata dall'art. 13, comma 61, lettera b), della legge della Regione autonoma Sardegna 22 novembre 2021, n. 17 (Disposizioni di carattere istituzionale-finanziario e in materia di sviluppo economico e sociale), che, a far data dal 23 novembre 2021 (art. 44, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021), consente sugli edifici esistenti nella fascia di tutela di cui al comma 1 anche gli interventi di nuova costruzione di cui all'art. 3, comma 1, lettera e), t.u. edilizia.

La legge reg. Sardegna n. 17 del 2021 incide anche sull'art. 28, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, non impugnato. Tale previsione, nella versione originaria, sanciva l'inedificabilità e il

divieto di trasformazioni urbanistiche o edilizie per le aree libere da volumi regolarmente accatastati alla data di approvazione della medesima legge regionale, con riguardo alle «zone urbanistiche A, B, C, D, E ed F dei comuni che non abbiano provveduto all'adeguamento del piano urbanistico comunale al PPR». In virtù delle modificazioni introdotte dall'art. 13, comma 61, lettera a), della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021, il divieto di edificazione e di trasformazioni urbanistiche o edilizie per le aree libere da volumi regolarmente accatastati alla data di approvazione della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, che ricadano nella fascia di tutela di cui al comma 1, oggi non si applica alle aree poste «nelle zone omogenee A, B e D, nonché nelle zone C e G contermini agli abitati, tutte come individuate negli strumenti urbanistici vigenti in base al decreto assessoriale 20 dicembre 1983, n. 2266/U».

L'art. 13, comma 61, lettera c), della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021, nell'introdurre nell'art. 28 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 un comma 3-bis, fa salvi «i piani di risanamento urbanistico attuati e quelli già regolarmente approvati, con convenzione efficace».

L'impugnato art. 28, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, che definisce il vincolo paesaggistico relativo alle zone umide, non è stato modificato.

Tali sopravvenienze, per un verso, non implicano il venir meno delle ragioni di illegittimità costituzionale prospettate dal ricorrente e, per altro verso, modificano in misura apprezzabile le previsioni impugnate.

Non sussistono, pertanto, i presupposti per dichiarare cessata la materia del contendere.

Lo scrutinio di questa Corte verte sulla formulazione dell'art. 28 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, antecedente alle rilevanti modificazioni apportate dalla legge reg. Sardegna n. 17 del 2021, con riguardo all'ampiezza del divieto di edificazione e di trasformazioni urbanistiche o edilizie.

33.4.– Le questioni promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri non sono fondate.

Tutte le censure del ricorrente, pur declinate sotto svariati profili, muovono dalla premessa che la disposizione impugnata riduca la tutela prevista per le zone umide.

Tale premessa non può essere condivisa.

L'impugnato art. 28 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 deve essere letto in una prospettiva sistematica, che tenga conto anche delle innovazioni racchiuse nel successivo art. 29, che abroga l'art. 27 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015. Il citato art. 27 riferiva la fascia di tutela dei 300 metri dalla linea di battigia ai soli laghi naturali e invasi artificiali e limitava il vincolo paesaggistico riguardante le zone umide alla dimensione spaziale rappresentata e individuata nella cartografia di piano. L'art. 28, comma 1, della legge reg. Sardegna oggi dispone che il vincolo paesaggistico relativo alle zone umide prescinde dalle perimetrazioni eventualmente operate sulle cartografie in misura inferiore alla fascia di 300 metri dalla linea di battigia. Nel negare rilievo a delimitazioni più anguste della fascia di tutela, la previsione in esame ripristina per le zone umide quella zona di rispetto di trecento metri dalla linea di battigia, che riveste importanza essenziale ai fini della salvaguardia del paesaggio.

In tal senso si era già pronunciata questa Corte, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Sardegna 12 ottobre 2012, n. 20 (Norme di interpretazione autentica in materia di beni paesaggistici), che escludeva il riferimento alla fascia di rispetto dei 300 metri dalla battigia per le sole zone umide, con la conseguente «riduzione dell'ambito di protezione riferita ad una categoria di beni paesaggistici» (sentenza n. 308 del 2013, punto 4.3.2. del Considerato in diritto).

Il ripristino, per le zone umide, della fascia di rispetto di 300 metri dalla linea di battigia non determina, pertanto, la dedotta compromissione della tutela paesaggistica che rappresenta il fulcro di tutte le censure. Ne discende la non fondatezza delle questioni promosse a tale riguardo dal ricorrente, in tutti i profili evocati.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Sardegna 18 gennaio 2021, n. 1 (Disposizioni per il riuso, la riqualificazione ed il recupero del patrimonio edilizio esistente

ed in materia di governo del territorio. Misure straordinarie urgenti e modifiche alle leggi regionali n. 8 del 2015, n. 23 del 1985, n. 24 del 2016 e n. 16 del 2017);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, nella parte in cui inserisce l'art. 26-ter, comma 2, nella legge della Regione Sardegna 23 aprile 2015, n. 8 (Norme per la semplificazione e il riordino di disposizioni in materia urbanistica ed edilizia e per il miglioramento del patrimonio edilizio);

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, lettera b), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, che modifica l'art. 31, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, nella parte in cui consente nella fascia costiera nelle zone urbanistiche omogenee B, C, F e G – al di fuori delle tassative eccezioni indicate dal piano paesaggistico regionale – di realizzare gli incrementi volumetrici anche mediante la realizzazione di corpi di fabbrica separati;

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, lettera i), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, che introduce nell'art. 31 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 il comma 7-quater, nella parte in cui consente nella fascia costiera – al di fuori delle tassative eccezioni indicate dal piano paesaggistico regionale – di realizzare gli incrementi volumetrici anche mediante la realizzazione di corpi di fabbrica separati;

5) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, lettera b), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, nella parte in cui abroga l'art. 34, comma 1, lettera h), della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015;

6) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 1, lettera a), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021;

7) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 13 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021;

8) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, lettera d), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021;

9) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, lettera h), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, nella parte in cui aggiunge all'art. 39, comma 15, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 l'inciso «senza l'obbligo del rispetto dell'ubicazione, della sagoma e della forma del fabbricato da demolire»;

10) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 15, comma 1, lettera c), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, nella parte in cui abroga l'art. 40, comma 7, secondo periodo, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, introducendo il periodo «Nessuna zona urbanistica omogenea è aprioristicamente esclusa»;

11) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, lettera a), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021;

12) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 17 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021;

13) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 18 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021;

14) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 19 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021;

15) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 21 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021;

16) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 23 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021;

17) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 24 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021;

18) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 25, comma 1, primo periodo, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021;

19) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 26 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021;

20) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 27 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021;

21) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 30, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, nella parte in cui sancisce la prevalenza delle disposizioni della medesima legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 sulle prescrizioni del piano paesaggistico regionale;

22) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 9 e 117, commi primo, in relazione alla Convenzione europea sul paesaggio, adottata a Strasburgo dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa il 19 luglio 2000 e ratificata

con legge 9 gennaio 2006, n. 14, e secondo, lettera s), della Costituzione, all'art. 3, lettera f), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), e al principio di leale collaborazione, con il ricorso indicato in epigrafe;

23) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, lettere a), b), c), numeri 1) e 2), g), h) e i), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 9 e 117, commi primo, in relazione alla Convenzione europea sul paesaggio, e secondo, lettere m) ed s), Cost., all'art. 3, lettera f), dello statuto speciale e al principio di leale collaborazione, con il ricorso indicato in epigrafe;

24) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, lettera b), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, nella parte concernente gli incrementi volumetrici nelle zone urbanistiche omogenee A, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 9 e 117, commi primo, in relazione alla Convenzione europea sul paesaggio, e secondo, lettera s), Cost., all'art. 3, lettera f), dello statuto speciale e al principio di leale collaborazione, con il ricorso indicato in epigrafe;

25) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, lettera i), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, nella parte in cui introduce il comma 7-bis nell'art. 31 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 9 e 117, commi primo, in relazione alla Convenzione europea sul paesaggio, e secondo, lettere m) ed s), Cost., all'art. 3, lettera f), dello statuto speciale e al principio di leale collaborazione, con il ricorso indicato in epigrafe;

26) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, lettera i), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, nella parte in cui introduce il comma 7-ter nell'art. 31 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 9 e 117, commi primo, in relazione alla Convenzione europea sul paesaggio, e secondo, lettere m) ed s), Cost., all'art. 3, lettera f), dello statuto speciale e al principio di leale collaborazione, con il ricorso indicato in epigrafe;

27) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 9 e 117, commi primo, in relazione alla Convenzione europea sul paesaggio, e secondo, lettera s), Cost., all'art. 3, lettera f), dello statuto speciale e al principio di leale collaborazione, con il ricorso indicato in epigrafe;

28) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 9 e 117, commi primo, in relazione alla Convenzione europea sul paesaggio, e secondo, lettera s), Cost., all'art. 3, lettera f), dello statuto speciale e al principio di leale collaborazione, con il ricorso indicato in epigrafe;

29) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, lettera a), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 9 e 117, commi primo, in relazione alla Convenzione europea sul paesaggio, e secondo, lettera s), Cost., all'art. 3, lettera f), dello statuto speciale e al principio di leale collaborazione, con il ricorso indicato in epigrafe;

30) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 1, lettere b), d), f), g) e h), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 9 e 117, commi primo, in relazione alla Convenzione europea sul paesaggio, e secondo, lettera s), Cost., all'art. 3, lettera f), dello statuto speciale e al principio di leale collaborazione, con il ricorso indicato in epigrafe;

31) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 12 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 9 e 117, commi primo, in relazione alla Convenzione europea sul paesaggio,

e secondo, lettera s), Cost., all'art. 3, lettera f), dello statuto speciale e al principio di leale collaborazione, con il ricorso indicato in epigrafe;

32) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, lettere a) e b), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, nella parte in cui sostituiscono la determinazione dell'ufficio tecnico comunale alla deliberazione del Consiglio comunale, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 3, lettera f), dello statuto speciale, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

33) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, nella parte in cui disciplina gli interventi di demolizione e ricostruzione con riguardo ai beni culturali, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 9, 117, commi primo, in relazione alla Convenzione europea sul paesaggio, e secondo, lettera s), Cost., all'art. 3, lettera f), dello statuto speciale e al principio di leale collaborazione, con il ricorso indicato in epigrafe;

34) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 28, commi 1 e 3, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, nella formulazione antecedente alle modificazioni introdotte dall'art. 13, comma 61, lettere a), b) e c), della legge della Regione Sardegna 22 novembre 2021, n. 17 (Disposizioni di carattere istituzionale-finanziario e in materia di sviluppo economico e sociale), promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 3, 9 e 117, commi primo, in relazione alla Convenzione europea sul paesaggio, e secondo, lettera s), Cost., all'art. 3, lettera f), dello statuto speciale e al principio di leale collaborazione, con il ricorso indicato in epigrafe;

35) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, lettera b), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 9 e 117, commi primo, in relazione alla Convenzione europea sul paesaggio, e secondo, lettera s), Cost., all'art. 3, lettera f), dello statuto speciale e al principio di leale collaborazione, con il ricorso indicato in epigrafe;

36) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, lettera g), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 3, 9 e 117, commi primo, in relazione alla Convenzione europea sul paesaggio, e secondo, lettera s), Cost., all'art. 3, lettera f), dello statuto speciale e al principio di leale collaborazione, con il ricorso indicato in epigrafe;

37) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, lettera b), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 3, 9 e 117, commi primo, in relazione alla Convenzione europea sul paesaggio, e secondo, lettera s), Cost., all'art. 3, lettera f), dello statuto speciale e al principio di leale collaborazione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 29 novembre 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Silvana SCIARRA, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 28 gennaio 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

## **Sentenza: 30 novembre 2021, n. 26 del 2022**

**Materia:** Ambiente

**Parametri invocati:** artt. 3 e 4 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), artt. 116, 117, secondo comma, lettera s), 127, 134 e 136 della Costituzione e art. 6 del d.P.R. 22 maggio 1975, n. 480 (Nuove norme di attuazione dello statuto speciale della regione autonoma della Sardegna).

**Giudizio:** conflitto di attribuzione

**Ricorrente:** Regione autonoma Sardegna

**Oggetto:** pareri espressi dalla Soprintendenza archeologia, belle arti e paesaggio per la Città metropolitana di Cagliari e le Province di Oristano e Sud Sardegna dell'8 aprile 2021, prot. 11997-P, del 15 aprile 2021, prot. 13167-P, e del 28 maggio 2021, prot. 19529, nonché dei pareri espressi dalla Soprintendenza archeologia, belle arti e paesaggio per le Province di Sassari e Nuoro dell'11 maggio 2021, prot. 6889-P, e del 19 maggio 2021, prot. 7466-P e prot. 7467-P

**Esito:** fondatezza del ricorso

**Estensore nota:** Beatrice Pieraccioli

### **Sintesi:**

La ricorrente si duole della condotta tenuta dalle Soprintendenze di Cagliari, Oristano e Sud Sardegna, e di Sassari e Nuoro, le quali avrebbero disposto «in modo sistematico» la non applicazione della legge della Regione Sardegna 18 gennaio 2021, n. 1 (Disposizioni per il riuso, la riqualificazione ed il recupero del patrimonio edilizio esistente ed in materia di governo del territorio. Misure straordinarie urgenti e modifiche alle leggi regionali n. 8 del 2015, n. 23 del 1985, n. 24 del 2016 e n. 16 del 2017), modificativa della legge della Regione Sardegna 23 aprile 2015, n. 8 (Norme per la semplificazione e il riordino di disposizioni in materia urbanistica ed edilizia e per il miglioramento del patrimonio edilizio). In particolare, la disapplicazione della legge regionale sarebbe avvenuta sul presupposto della sua impugnazione dinanzi alla Corte ad opera del Governo, senza che l'efficacia della legge stessa sia mai stata sospesa, con conseguente violazione degli artt. 127, 134 e 136 Cost.

Preliminarmente, deve essere esaminata l'eccezione di inammissibilità prospettata dal resistente, il quale ritiene che la ricorrente abbia impugnato i provvedimenti delle due Soprintendenze «per vizi di violazione di legge e di eccesso di potere, come è noto riservati al giudizio davanti al Giudice Amministrativo», e si sia limitata, con il suo ricorso, a “travestire” i predetti motivi in vizi di legittimità costituzionale.

L'eccezione non è fondata, poiché, diversamente da quanto sostiene il resistente, il conflitto promosso dalla Regione autonoma Sardegna presenta specifico tono costituzionale.

La Corte ribadisce che ciò che rileva, per stabilire se ricorra questo requisito, è che «il ricorrente non lamenta una lesione qualsiasi, ma una lesione delle proprie attribuzioni costituzionali (ex plurimis, sentenze n. 28 del 2018, n. 87 del 2015 e n. 52 del 2013)», e ciò «in disparte la possibilità che l'atto oggetto del conflitto possa essere altresì impugnato in sede giurisdizionale» (sentenza n. 22 del 2020). Sicché «per conferire tono costituzionale a un conflitto serve essenzialmente prospettare l'esercizio effettivo di un potere, non avente base legale, “in concreto incidente sulle prerogative costituzionali della ricorrente” (fra le altre, vedi sentenze n. 260 e n. 104 del 2016)» (sentenza n. 259 del 2019; negli stessi termini, n. 255 del 2019, n. 10 del 2017, n. 260, n. 104 e n. 77 del 2016, e n.

235 del 2015; sul necessario tono costituzionale del conflitto, tra le più recenti, sentenze n. 224 e n. 57 del 2019, n. 87 del 2015 e n. 137 del 2014).

D'altra parte, la Corte ha ritenuto atto idoneo a innescare un conflitto intersoggettivo di attribuzione «qualsiasi comportamento significante, imputabile allo Stato o alla Regione, che sia dotato di efficacia e rilevanza esterna e che – anche se preparatorio o non definitivo – sia comunque diretto, in ogni caso, “ad esprimere in modo chiaro ed inequivoco la pretesa di esercitare una data competenza, il cui svolgimento possa determinare una invasione nella altrui sfera di attribuzioni o, comunque, una menomazione altrettanto attuale delle possibilità di esercizio della medesima” (sentenza n. 332 del 2011; nello stesso senso, sentenze n. 382 del 2006, n. 211 del 1994 e n. 771 del 1988)» (sentenza n. 22 del 2020, e negli stessi termini ordinanza n. 175 del 2020).

Su questi presupposti, si deve riconoscere che ciò che la ricorrente prospetta è la negazione della propria prerogativa costituzionale di ente titolare del potere di adottare leggi, che, ancorché in ipotesi illegittime, producono necessariamente i propri effetti fintanto che non vengano dichiarate tali.

Ricostruite in questi termini le ragioni di censura, la Corte ritiene che correttamente la Regione autonoma Sardegna ha promosso conflitto di attribuzione, prospettando la lesione delle sue competenze costituzionali derivante dalla denunciata disapplicazione da parte delle Soprintendenze di Cagliari, Oristano e Sud Sardegna, e di Sassari e Nuoro della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, nelle more del giudizio di legittimità costituzionale proposto avverso tale legge.

La scelta delle Soprintendenze di Cagliari, Oristano e Sud Sardegna, e di Sassari e Nuoro, chiamate a esprimere il loro parere su interventi da realizzare in zone paesaggisticamente vincolate, di non applicare la legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 (a sua volta impugnata dal Governo con il ricorso iscritto al n. 22 reg. ric. 2021), lederebbe le attribuzioni costituzionali della Regione, in violazione, tra gli altri, degli artt. 127, 134 e 136 Cost. La legge regionale citata consente la realizzazione di interventi edilizi anche in zone vincolate e, fra gli altri, interventi comportanti incrementi volumetrici.

Ai fini della risoluzione del presente conflitto, la Corte è dunque chiamata a decidere se la condotta posta in essere dalle Soprintendenze di Cagliari e di Sassari, concretatasi nell'espressione dei pareri negativi impugnati, sia effettivamente qualificabile in termini di disapplicazione della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 e, in caso affermativo, se le citate Soprintendenze siano legittimate, nelle more del giudizio di legittimità costituzionale promosso dal Governo nei confronti della richiamata normativa regionale, a operare tale disapplicazione.

Per rispondere al primo quesito la Corte fa riferimento al contenuto dei provvedimenti oggetto di contestazione e, in particolare, a quanto già segnalato sopra in sede di valutazione del tono costituzionale del conflitto ai fini della sua ammissibilità. Dal complessivo contenuto dei pareri, emerge con sufficiente chiarezza l'intenzione delle Soprintendenze di non dare applicazione alla legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, della quale viene riconosciuta la vigenza, ma della quale viene contestata la legittimità e, soprattutto, sottolineata l'intervenuta impugnazione davanti a questa Corte come elemento sostanzialmente legittimante la sua mancata applicazione. La conclusione negativa delle due Soprintendenze sulla realizzabilità dei richiesti interventi non costituisce semplicemente l'esito di una ricostruzione del quadro normativo, ma è invece espressione del consapevole intendimento di non applicare una legge regionale ritenuta illegittima, in quanto lesiva di rilevanti interessi paesaggistici, e sottoposta al vaglio della Corte. Lo confermano, in particolare, sia la reiterata sottolineatura, nei pareri, della pendenza di un giudizio costituzionale sulla citata legge regionale sia l'espressa censura della scelta dell'amministrazione comunale, coinvolta nel procedimento autorizzatorio de quo, di applicare la stessa legge regionale, censura per giunta accompagnata dalla menzione di un obbligo di informazione all'autorità giudiziaria.

Chiarito che si è in presenza di una voluta disapplicazione, da parte di autorità amministrative statali, di una legge regionale su cui il Governo ha promosso questione di legittimità costituzionale, ne consegue che gli atti contestati violano le norme costituzionali richiamate dalla ricorrente, e precisamente gli artt. 127, 134 e 136 Cost.

Tali disposizioni delineano – dopo le modifiche dell’art. 127 Cost. operate dalla legge cost. n. 3 del 2001 – un modello di impugnativa delle leggi regionali basato su un loro controllo successivo, tale da non escluderne l’efficacia, e quindi l’applicazione, anche laddove esse vengano contestate e fintantoché questa Corte non ne abbia dichiarato l’illegittimità costituzionale. Solo quest’ultima declaratoria comporta la cessazione dell’efficacia (art. 136 Cost.) della norma impugnata, che di conseguenza non potrà avere applicazione dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione (art. 30, terzo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, recante «Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale»).

In questo quadro si inserisce la previsione dell’art. 35 della legge n. 87 del 1953, che, richiamando l’art. 40 della stessa legge, prevede la possibilità di sospendere l’efficacia della legge impugnata, qualora vi sia «il rischio di un irreparabile pregiudizio all’interesse pubblico o all’ordinamento giuridico della Repubblica, ovvero il rischio di un pregiudizio grave ed irreparabile per i diritti dei cittadini». In assenza di sospensione, la legge impugnata continua ad avere efficacia e deve essere applicata.

Per le ragioni anzidette, il ricorso deve essere accolto in riferimento ai parametri sopra indicati, in quanto non spettava alle Soprintendenze di Cagliari, Oristano e Sud Sardegna, e di Sassari e Nuoro disapplicare la normativa regionale nelle more del giudizio di legittimità costituzionale pendente, quale che possa esserne l’esito.

Conseguentemente devono essere annullati i provvedimenti impugnati.

L’accoglimento del ricorso in relazione ai parametri costituzionali indicati comporta l’assorbimento delle censure promosse con riferimento agli artt. 3 e 4 della legge cost. n. 3 del 1948, all’art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, agli artt. 116 e 117, secondo comma, lettera s), Cost. e all’art. 6 del d.P.R. n. 480 del 1975.

SENTENZA N. 26

ANNO 2022

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito dei pareri della Soprintendenza archeologia, belle arti e paesaggio per la Città metropolitana di Cagliari e le Province di Oristano e Sud Sardegna 8 aprile 2021, prot. n. 11997-P, 15 aprile 2021, prot. n. 13167-P, e 28 maggio 2021, prot. n. 19529, e della Soprintendenza archeologia, belle arti e paesaggio per le Province di Sassari e Nuoro 11 maggio 2021, prot. n. 6889-P, e 19 maggio 2021, prot. n. 7466-P e prot. n. 7467-P, promosso dalla Regione autonoma Sardegna con ricorso notificato il 7-10 giugno 2021, depositato in cancelleria il 21 giugno 2021, iscritto al n. 1 del registro conflitti tra enti 2021 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 27, prima serie speciale, dell'anno 2021.

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

udita nell'udienza pubblica del 30 novembre 2021 la Giudice relatrice Daria de Pretis;

uditi gli avvocati Benedetto Ballero e Mattia Pani per la Regione autonoma Sardegna e l'avvocato dello Stato Chiarina Aiello per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 30 novembre 2021.

*Ritenuto in fatto*

*(omissis)*

*Considerato in diritto*

1.– La Regione autonoma Sardegna ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro della cultura al fine di ottenere la sospensiva e l'annullamento – previa declaratoria di non spettanza allo Stato – dei pareri espressi dalla Soprintendenza archeologia, belle arti e paesaggio per la Città metropolitana di Cagliari e le Province di Oristano e Sud Sardegna dell'8 aprile 2021, prot. 11997-P, del 15 aprile 2021, prot. 13167-P, e del 28 maggio 2021, prot. 19529, nonché dei pareri espressi dalla Soprintendenza archeologia, belle arti e paesaggio per le Province di Sassari e Nuoro dell'11 maggio 2021, prot. 6889-P, e del 19 maggio 2021, prot. 7466-P e prot. 7467-P, e «degli ulteriori provvedimenti (circa una decina o più) non meglio identificati [...] ove e nella misura in cui siano dotati di contenuto lesivo per la Regione», per violazione degli artt. 3 e 4 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), degli artt. 116, 117, secondo comma, lettera s), 127, 134 e 136 della Costituzione e dell'art. 6 del d.P.R. 22 maggio 1975, n. 480 (Nuove norme di attuazione dello statuto speciale della regione autonoma della Sardegna).

La ricorrente si duole della condotta tenuta dalle Soprintendenze di Cagliari, Oristano e Sud Sardegna, e di Sassari e Nuoro, le quali avrebbero disposto «in modo sistematico» la non applicazione della legge della Regione Sardegna 18 gennaio 2021, n. 1 (Disposizioni per il riuso, la riqualificazione

ed il recupero del patrimonio edilizio esistente ed in materia di governo del territorio. Misure straordinarie urgenti e modifiche alle leggi regionali n. 8 del 2015, n. 23 del 1985, n. 24 del 2016 e n. 16 del 2017), modificativa della legge della Regione Sardegna 23 aprile 2015, n. 8 (Norme per la semplificazione e il riordino di disposizioni in materia urbanistica ed edilizia e per il miglioramento del patrimonio edilizio). In particolare, la disapplicazione della legge regionale sarebbe avvenuta sul presupposto della sua impugnazione dinanzi a questa Corte ad opera del Governo, senza che l'efficacia della legge stessa sia mai stata sospesa, con conseguente violazione degli artt. 127, 134 e 136 Cost.

Secondo la ricorrente, le Soprintendenze di Cagliari, Oristano e Sud Sardegna, e di Sassari e Nuoro avrebbero, mediante la disapplicazione della normativa regionale sopra richiamata, affermato la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela paesaggistica, negando, di conseguenza, le competenze legislative della Regione autonoma Sardegna secondo quanto previsto dagli artt. 3 e 4 dello statuto reg. Sardegna e dall'art. 6 del d.P.R. n. 480 del 1975, in relazione all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 e agli artt. 116 e 117 Cost., con conseguente violazione di tutte queste disposizioni di rango costituzionale.

2.– Preliminarmente, deve essere esaminata l'eccezione di inammissibilità prospettata dal resistente, il quale ritiene che la ricorrente abbia impugnato i provvedimenti delle due Soprintendenze «per vizi di violazione di legge e di eccesso di potere, come è noto riservati al giudizio davanti al Giudice Amministrativo», e si sia limitata, con il suo ricorso, a “travestire” i predetti motivi in vizi di legittimità costituzionale.

2.1.– L'eccezione non è fondata, poiché, diversamente da quanto sostiene il resistente, il conflitto promosso dalla Regione autonoma Sardegna presenta specifico tono costituzionale.

Come questa Corte ha ribadito anche di recente, ciò che rileva, per stabilire se ricorra questo requisito, è che «il ricorrente non lamenti una lesione qualsiasi, ma una lesione delle proprie attribuzioni costituzionali (ex plurimis, sentenze n. 28 del 2018, n. 87 del 2015 e n. 52 del 2013)», e ciò «[i]n disparte la possibilità che l'atto oggetto del conflitto possa essere altresì impugnato in sede giurisdizionale» (sentenza n. 22 del 2020). Sicché «per conferire tono costituzionale a un conflitto serve essenzialmente prospettare l'esercizio effettivo di un potere, non avente base legale, “in concreto incidente sulle prerogative costituzionali della ricorrente” (fra le altre, vedi sentenze n. 260 e n. 104 del 2016)» (sentenza n. 259 del 2019; negli stessi termini, n. 255 del 2019, n. 10 del 2017, n. 260, n. 104 e n. 77 del 2016, e n. 235 del 2015; sul necessario tono costituzionale del conflitto, tra le più recenti, sentenze n. 224 e n. 57 del 2019, n. 87 del 2015 e n. 137 del 2014).

D'altra parte, questa Corte ha ritenuto atto idoneo a innescare un conflitto intersoggettivo di attribuzione «qualsiasi comportamento significativo, imputabile allo Stato o alla Regione, che sia dotato di efficacia e rilevanza esterna e che – anche se preparatorio o non definitivo – sia comunque diretto, in ogni caso, “ad esprimere in modo chiaro ed inequivoco la pretesa di esercitare una data competenza, il cui svolgimento possa determinare una invasione nella altrui sfera di attribuzioni o, comunque, una menomazione altrettanto attuale delle possibilità di esercizio della medesima” (sentenza n. 332 del 2011; nello stesso senso, sentenze n. 382 del 2006, n. 211 del 1994 e n. 771 del 1988)» (sentenza n. 22 del 2020, e negli stessi termini ordinanza n. 175 del 2020).

Nel presente giudizio, le doglianze della Regione autonoma Sardegna non hanno ad oggetto «erronee interpretazioni di legge» o l'«errata individuazione della normativa da applicare nel caso concreto» (sentenza n. 285 del 1990) da parte delle Soprintendenze di Cagliari e di Sassari, ma la dichiarata volontà di queste ultime di non dare applicazione a leggi regionali, fra le quali, in particolare, la legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, volontà che la ricorrente desume dal tenore degli stessi atti contestati, nei quali si affermerebbero l'impossibilità per la Regione autonoma di derogare con propria legge alla disciplina paesaggistica definita dallo Stato e la necessità per tutte le amministrazioni di non fare applicazione della legge regionale nelle more del giudizio di legittimità costituzionale su di essa promosso dallo Stato. E, in effetti, nei contestati pareri: si afferma che la Regione autonoma Sardegna, dovendo rispettare la competenza esclusiva statale in materia di tutela paesaggistica, «non può assumere unilateralmente statuizioni derogatorie o sottrarre a tale tutela

porzioni di territorio» (pareri della Soprintendenza di Sassari dell'11 maggio 2021, prot. 6889-P, e del 19 maggio 2021, prot. 7466-P e prot. 7467-P); si sottolinea l'intervenuta impugnazione della citata legge davanti a questa Corte, e si ricorda che «quindi» l'intervento richiesto non sarebbe ammissibile (sempre gli stessi pareri della Soprintendenza di Sassari); ancora, si afferma che «la scelta operata dall'Ufficio tutela del paesaggio del comune di Villasimius di applicazione della legge urbanistica n. 1/2021 [...] conduce all'attribuzione di vantaggi» in elusione della normativa statale e del piano paesaggistico, e che su tale circostanza vi è l'obbligo di informare l'autorità giudiziaria (parere della Soprintendenza di Cagliari dell'8 aprile 2021, prot. 11997-P, ma in termini analoghi anche parere della stessa Soprintendenza del 15 aprile 2021, prot. 13167-P).

Su questi presupposti, si deve riconoscere che ciò che la ricorrente prospetta è la negazione della propria prerogativa costituzionale di ente titolare del potere di adottare leggi, che, ancorché in ipotesi illegittime, producono necessariamente i propri effetti fintanto che non vengano dichiarate tali. La Regione autonoma si duole, dunque, proprio del fatto che le anzidette amministrazioni statali, «pur avendo ritenuto riferibili alla fattispecie le citate leggi regionali, le abbia[no] espressamente disapplicate [...] e più ancora che, in base ad una valutazione di incostituzionalità delle anzidette leggi [...], sia[no] pervenut[e] direttamente alla disapplicazione delle medesime» (sentenza n. 285 del 1990). Anche nel caso del presente conflitto, invero, l'errore contestato alle Soprintendenze «è consistito, secondo la ricorrente, nell'erroneo convincimento che [le] ha indott[e] [...] ad esercitare un potere che non [...] compete [loro]. Ed è proprio l'esercizio di tale potere di disapplicazione delle leggi che costituisce l'oggetto del presente conflitto» (ancora, sentenza n. 285 del 1990).

Ricostruite in questi termini le ragioni di censura, ne consegue che correttamente la Regione autonoma Sardegna ha promosso conflitto di attribuzione, prospettando la lesione delle sue competenze costituzionali derivante dalla denunciata disapplicazione da parte delle Soprintendenze di Cagliari, Oristano e Sud Sardegna, e di Sassari e Nuoro della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, nelle more del giudizio di legittimità costituzionale proposto avverso tale legge.

3.– Nel merito, il ricorso deve essere accolto.

3.1.– Sebbene l'odierno conflitto si inserisca in un più ampio contenzioso tra lo Stato e la Regione autonoma Sardegna, relativo alla definizione del riparto di competenze legislative in materia di tutela paesaggistica, il ricorso promosso in via principale dalla ricorrente non investe tale specifico profilo.

Come già ampiamente riferito sopra trattando dell'ammissibilità del conflitto, ciò che la Regione autonoma Sardegna innanzitutto contesta con il suo ricorso è «la mancata applicazione di una legge regionale vigente». La scelta delle Soprintendenze di Cagliari, Oristano e Sud Sardegna, e di Sassari e Nuoro, chiamate a esprimere il loro parere su interventi da realizzare in zone paesaggisticamente vincolate, di non applicare la legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 (a sua volta impugnata dal Governo con il ricorso iscritto al n. 22 reg. ric. 2021), lederebbe le attribuzioni costituzionali della Regione, in violazione, tra gli altri, degli artt. 127, 134 e 136 Cost. La legge regionale citata consente la realizzazione di interventi edilizi anche in zone vincolate e, fra gli altri, interventi comportanti incrementi volumetrici.

3.2.– Ai fini della risoluzione del presente conflitto, questa Corte è dunque chiamata a decidere se la condotta posta in essere dalle Soprintendenze di Cagliari e di Sassari, concretatasi nell'espressione dei pareri negativi impugnati, sia effettivamente qualificabile in termini di disapplicazione della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 e, in caso affermativo, se le citate Soprintendenze siano legittimate, nelle more del giudizio di legittimità costituzionale promosso dal Governo nei confronti della richiamata normativa regionale, a operare tale disapplicazione.

3.2.1.– Per rispondere al primo quesito si deve fare riferimento al contenuto dei provvedimenti oggetto di contestazione e, in particolare, a quanto già segnalato sopra in sede di valutazione del tono costituzionale del conflitto ai fini della sua ammissibilità. Dal complessivo contenuto dei pareri, emerge con sufficiente chiarezza l'intenzione delle Soprintendenze di non dare applicazione alla legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, della quale viene riconosciuta la vigenza, ma della quale viene contestata la legittimità e, soprattutto, sottolineata l'intervenuta impugnazione davanti a questa Corte come elemento sostanzialmente legittimante la sua mancata applicazione.

La conclusione negativa delle due Soprintendenze sulla realizzabilità dei richiesti interventi non costituisce semplicemente l'esito di una ricostruzione del quadro normativo, ma è invece espressione del consapevole intendimento di non applicare una legge regionale ritenuta illegittima, in quanto lesiva di rilevanti interessi paesaggistici, e sottoposta al vaglio di questa Corte. Lo confermano, in particolare, sia la reiterata sottolineatura, nei pareri, della pendenza di un giudizio costituzionale sulla citata legge regionale sia l'espressa censura della scelta dell'amministrazione comunale, coinvolta nel procedimento autorizzatorio de quo, di applicare la stessa legge regionale, censura per giunta accompagnata dalla menzione di un obbligo di informazione all'autorità giudiziaria.

Non può essere condiviso, invece, il rilievo mosso dal resistente, secondo cui le Soprintendenze si sarebbero espresse negativamente in ragione dell'impatto sul paesaggio degli interventi urbanistici proposti. Se è vero che alcuni dei provvedimenti contestati – i pareri della Soprintendenza di Cagliari, Oristano e Sud Sardegna – contengono anche considerazioni di natura sostanziale sull'impatto negativo degli interventi, proprio l'accentuazione della necessità che la legge regionale non venga applicata – e addirittura dell'illiceità del comportamento delle autorità amministrative che la applichino – conferma che è preciso intendimento dell'amministrazione negare efficacia a un atto legislativo regionale.

3.2.2.– Chiarito che si è in presenza di una voluta disapplicazione, da parte di autorità amministrative statali, di una legge regionale su cui il Governo ha promosso questione di legittimità costituzionale, ne consegue che gli atti contestati violano le norme costituzionali richiamate dalla ricorrente, e precisamente gli artt. 127, 134 e 136 Cost.

Tali disposizioni delineano – dopo le modifiche dell'art. 127 Cost. operate dalla legge cost. n. 3 del 2001 – un modello di impugnativa delle leggi regionali basato su un loro controllo successivo, tale da non escluderne l'efficacia, e quindi l'applicazione, anche laddove esse vengano contestate e fintantoché questa Corte non ne abbia dichiarato l'illegittimità costituzionale. Solo quest'ultima declaratoria comporta la cessazione dell'efficacia (art. 136 Cost.) della norma impugnata, che di conseguenza non potrà avere applicazione dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione (art. 30, terzo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, recante «Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale»).

In questo quadro si inserisce la previsione dell'art. 35 della legge n. 87 del 1953, che, richiamando l'art. 40 della stessa legge, prevede la possibilità di sospendere l'efficacia della legge impugnata, qualora vi sia «il rischio di un irreparabile pregiudizio all'interesse pubblico o all'ordinamento giuridico della Repubblica, ovvero il rischio di un pregiudizio grave ed irreparabile per i diritti dei cittadini». In assenza di sospensione, la legge impugnata continua ad avere efficacia e deve essere applicata.

3.3.– Per le ragioni anzidette, il ricorso deve essere accolto in riferimento ai parametri sopra indicati, in quanto non spettava alle Soprintendenze di Cagliari, Oristano e Sud Sardegna, e di Sassari e Nuoro disapplicare la normativa regionale nelle more del giudizio di legittimità costituzionale pendente dinanzi a questa Corte, quale che possa esserne l'esito.

Conseguentemente devono essere annullati i provvedimenti impugnati.

4.– L'accoglimento del ricorso in relazione ai parametri costituzionali indicati comporta l'assorbimento delle censure promosse con riferimento agli artt. 3 e 4 della legge cost. n. 3 del 1948, all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, agli artt. 116 e 117, secondo comma, lettera s), Cost. e all'art. 6 del d.P.R. n. 480 del 1975.

Resta parimenti assorbita l'istanza di sospensione degli atti impugnati.

Per Questi Motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara che non spettava allo Stato e, per esso, alla Soprintendenza archeologia, belle arti e paesaggio per la Città metropolitana di Cagliari e le Province di Oristano e Sud Sardegna esprimere i pareri dell'8 aprile 2021, prot. 11997-P, del 15 aprile 2021, prot. 13167-P, e del 28 maggio 2021, prot. 19529, e annulla, per l'effetto, i suddetti pareri;

2) dichiara che non spettava allo Stato e, per esso, alla Soprintendenza archeologia, belle arti e paesaggio per le Province di Sassari e Nuoro esprimere i pareri dell'11 maggio 2021, prot. 6889-P, e del 19 maggio 2021, prot. 7466-P e prot. 7467-P, e annulla, per l'effetto, i suddetti pareri.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 30 novembre 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Daria de PRETIS, Redattrice

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 28 gennaio 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

## **Sentenza: 25 gennaio 2022, n. 39**

**Materia:** pubblico impiego; società partecipate; diritto civile

**Parametri invocati:** artt. 3, 117, II comma, lett. l), Cost., art. 14 R.D. L.vo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in l. cost. 26 febbraio 1948, n. 2 (Statuto della Regione Siciliana); art. 25 d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica), come norma interposta

**Giudizio:** Legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** art. 3 l.r. Siciliana 4 marzo 2021, n. 6 (Disposizioni per la crescita del sistema produttivo regionale. Disposizioni varie)

**Esito:** illegittimità costituzionale

**Estensore nota:** Enrico Righi

### **Sintesi:**

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna la disposizione in epigrafe, con la quale il legislatore siciliano aveva di fatto riaperto i termini per la collocazione in uno speciale albo del personale eccedentario delle società partecipate pubbliche.

In particolare, venivano riaperti i termini previsti da norme regionali di attuazione dell'articolo 25 del Testo unico delle società partecipate (d.lgs. 175/2016) nella versione vigente all'epoca delle stesse norme regionali (ll.rr. 21 del 2014 e 8 del 2018). A tenore del meccanismo predisposto dalla normativa nazionale, attuato da quella regionale, eventuali nuove assunzioni da parte di società partecipate pubbliche avrebbero dovuto avvenire esclusivamente attingendo al predetto albo, fino al riassorbimento di tutti gli iscritti.

La disposizione della norma statale risultava applicabile fino al 30 giugno 2018.

Ad oggi, il testo vigente dell'articolo 25 del d.lgs. 175/2016 prevede la ricollocazione del personale eccedentario attraverso un percorso differente, all'esito di un accordo con le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative. Questo a partire dall'entrata in vigore della legge di conversione del d.l. 162/2019.

L'effetto della riapertura dei termini previsti da leggi regionali che attuavano il vecchio meccanismo di escussione preventiva dell'albo del personale eccedentario contrasta dunque con il frattanto mutato articolo 25 del Testo unico sulle partecipate.

Siccome la norma regionale impatta sui contratti di lavoro (a tempo indeterminato, tra l'altro) di soggetti già dipendenti delle società partecipate, afferma la Corte che essa incide pesantemente sull'aspetto privatistico del rapporto di impiego.

Lo sconfinamento, da parte del legislatore regionale, nelle prerogative statali, in particolare in quelle di competenza legislativa esclusiva in materia di diritto civile, determina l'illegittimità costituzionale della norma, con assorbimento delle altre censure.

SENTENZA N. 39  
ANNO 2022

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuliano AMATO;

Giudici: Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Siciliana 4 marzo 2021, n. 6 (Disposizioni per la crescita del sistema produttivo regionale. Disposizioni varie), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato l'11-14 maggio 2021, depositato in cancelleria il 18 maggio 2021, iscritto al n. 27 del registro ricorsi 2021 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 22, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Udito nell'udienza pubblica del 25 gennaio 2022 il Giudice relatore Giovanni Amoroso; udito l'avvocato dello Stato Francesco Sclafani per il Presidente del Consiglio dei ministri; deliberato nella camera di consiglio del 25 gennaio 2022.

*Ritenuto in fatto*

*(omissis)*

*Considerato in diritto*

1.– Con ricorso depositato il 18 maggio 2021 (reg. ric. n. 27 del 2021), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento all'art. 14 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 agli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, quest'ultimo anche in relazione all'art. 25 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica) – d'ora in poi, anche: TUSP – come modificato dal decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162 (Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica), convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 2020, n. 8, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Siciliana 4 marzo 2021, n. 6 (Disposizioni per la crescita del sistema produttivo regionale. Disposizioni varie).

Il ricorrente deduce che l'impugnato art. 3 della legge reg. Siciliana n. 6 del 2021, nel consentire l'inserimento nell'albo del personale delle società partecipate in liquidazione anche ai dipendenti che, pur avendo maturato i requisiti in base alla legislazione regionale vigente, non vi siano stati inclusi in ragione di oggettivi impedimenti, non meglio definiti, determinerebbe la riapertura dei termini di una disciplina statale di carattere transitorio, la cui efficacia è oramai conclusa, concernente il ricollocamento o la mobilità del personale eccedentario delle società partecipate pubbliche.

La norma impugnata, vertendo nella materia dell'«ordinamento civile», si porrebbe, quindi, in contrasto con l'art. 14 dello statuto reg. Siciliana e con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Inoltre, la disposizione censurata, comportando la riapertura dei termini per l'iscrizione all'albo soltanto per i dipendenti in essa indicati, violerebbe l'art. 3 Cost. perché determinerebbe un'ingiustificata disparità di trattamento rispetto all'intera platea dei lavoratori dipendenti di società a controllo pubblico.

2.– In via preliminare, deve rilevarsi che le questioni di costituzionalità sono ammissibili.

2.1.– Il ricorrente, sia pure sinteticamente, ha evidenziato i motivi per cui la disposizione regionale impugnata confligge con i parametri invocati deducendo argomentazioni di merito, a sostegno della censura, che consentono di ritenere raggiunta la «soglia minima di chiarezza e completezza» (ex plurimis, sentenze n. 25 del 2020, n. 201 e n. 83 del 2018).

2.2.– Deve, inoltre, rilevarsi che le questioni di legittimità costituzionale sono ammissibili anche se il ricorrente non si è espressamente confrontato con le competenze legislative esclusive assegnate alla Regione dallo statuto speciale, essendosi limitato a richiamarne l'art. 14, che prevede, in particolare, la competenza esclusiva della Regione in materia di «ordinamento degli uffici e degli enti regionali».

Al riguardo deve confermarsi la costante giurisprudenza di questa Corte secondo cui, nel caso in cui venga impugnata in via principale la legge di una Regione ad autonomia speciale, la compiuta definizione dell'oggetto del giudizio, onere di cui è gravato il ricorrente, richiede che quest'ultimo si confronti con le competenze legislative previste dallo statuto di autonomia (ex plurimis, sentenza n. 279 del 2020 e n. 119 del 2019). Si è altresì affermato che «“il ricorrente ben può dedurre la violazione dell'art. 117 Cost. e postulare che la normativa regionale o provinciale impugnata eccede dalle competenze statutarie quando a queste ultime essa non sia in alcun modo riferibile (sentenza n. 16 del 2012), fermo restando che la motivazione del ricorso su tale profilo dovrà divenire tanto più esaustiva, quanto più, in linea astratta, le disposizioni censurate appaiano invece inerenti alle attribuzioni dello statuto di autonomia (sentenza n. 213 del 2003)” (sentenza n. 151 del 2015)» (sentenza n. 25 del 2021).

Nella specie, il ricorrente ha dedotto la violazione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia «ordinamento civile», facendo riferimento anche all'art. 25 TUSP, che reca la disciplina per la «riallocazione totale o parziale» del personale eccedente delle società a partecipazione pubblica. Sicché, il contenuto privatistico (nella prospettazione del ricorrente) della disposizione regionale impugnata, nella parte in cui attiene alla disciplina dei rapporti di lavoro dei dipendenti con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato presso le società in liquidazione a partecipazione pubblica, e la natura del parametro invocato, che fa riferimento alla competenza esclusiva statale in materia «ordinamento civile», escludono, di per sé, l'utilità del confronto con le disposizioni statutarie, dal momento che lo statuto per la Regione Siciliana non prevede alcuna competenza regionale nella materia dell'ordinamento civile (sentenze n. 25 del 2021, n. 194 e n. 25 del 2020).

In ogni caso, l'indicazione, come parametro, anche dell'art. 14 dello statuto reg. Siciliana sta proprio a significare la implicita deduzione dell'Avvocatura secondo cui la materia dell'«ordinamento civile» non rientra nel catalogo delle competenze esclusive della Regione Siciliana, nemmeno in quella avente ad oggetto l'«ordinamento degli uffici e degli enti regionali».

3.– Passando al merito, deve premettersi il quadro normativo, regionale e statale, nel quale si colloca la disposizione impugnata.

L'art. 3 della legge reg. Siciliana n. 6 del 2021, rubricato «[d]isposizioni in materia di albo del personale delle società partecipate in liquidazione», testualmente dispone nel suo unico comma: «[c]oloro che hanno maturato il requisito ai sensi dell'articolo 64 della legge regionale 12 agosto 2014, n. 21 e successive modificazioni nonché ai sensi del comma 1 dell'articolo 4 della legge regionale 8 maggio 2018, n. 8 e successive modificazioni e che, per oggettivi impedimenti, non sono stati inseriti nell'albo, possono essere immessi su espressa richiesta, da presentarsi entro e non oltre 30 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge».

La norma censurata si riempie di contenuto mediante l'espresso richiamo di due precedenti disposizioni regionali in tema di disciplina del personale delle società a partecipazione pubblica in liquidazione.

3.1.– In primo luogo, viene in rilievo l'art. 64 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 quale, ai fini che qui interessano, ha previsto l'istituzione, presso l'Ufficio speciale delle società in liquidazione, dell'«albo dei dipendenti delle medesime società in liquidazione a totale o maggioritaria partecipazione regionale» (comma 1), in cui «devono essere iscritti tutti i dipendenti attualmente in servizio con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato presso le società in liquidazione, assunti prima del 31 dicembre 2009» (comma 2). Oltre ai dipendenti con una minore anzianità lavorativa perché assunti dopo tale data, sono anche «esclusi dall'albo i dipendenti non in possesso dei superiori requisiti soggettivi, nonché quelli assunti in violazione alle vigenti disposizioni regionali e statali in materia di reclutamento di personale e divieti di assunzioni» (comma 3).

La formazione di tale albo aveva l'effetto che le società partecipate – nonché l'IRFIS FinSicilia spa e gli organismi strumentali della Regione – non potevano procedere a nuove assunzioni se non attingendo all'albo stesso (comma 4). I dipendenti iscritti nell'albo potevano essere assegnati o trasferiti ad altre società (comma 7), realizzandosi così una forma di mobilità orizzontale del personale delle società partecipate in liquidazione, in sintonia con la procedura di mobilità prevista, all'epoca, dalla normativa statale sulle società controllate direttamente o indirettamente dalle pubbliche amministrazioni in applicazione dell'espressamente richiamato comma 563 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014)».

La formazione dell'albo aveva anche un indiretto limite temporale perché le società partecipate in liquidazione avrebbero dovuto trasmettere – entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge stessa (19 agosto 2014) – all'Ufficio speciale delle società in liquidazione e alla Ragioneria generale della Regione il piano «con la individuazione del numero dei soggetti inserito nell'albo di cui al comma 1 che, in base ai rispettivi fabbisogni e nei limiti finanziari previsti nei propri bilanci, intendono assumere» (comma 5 dell'art. 64 della legge reg. Siciliana n. 21 del 2014).

Si trattava quindi di una disciplina speciale a carattere temporaneo, che coniugava aspetti organizzativi relativi alla formazione dell'albo, rientranti nella competenza del legislatore regionale (art. 14 dello statuto reg. Siciliana), con la disciplina sostanziale del rapporto di lavoro quanto agli effetti della procedura di mobilità, rientrante nella materia dell'«ordinamento civile», di competenza esclusiva del legislatore statale.

3.2.– La disposizione regionale impugnata, poi, richiama anche il comma 1 dell'art. 4 della legge della Regione Siciliana 8 maggio 2018, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale), il quale – come sostituito dall'art. 1, comma 3, della legge della Regione Siciliana 9 agosto 2018, n. 16 (Modifiche alla legge regionale 8 maggio 2018, n. 8. Norma transitoria in materia di gestione commissariale degli enti di area vasta) – stabiliva che «[n]ell'albo dei dipendenti delle società in liquidazione di cui all'articolo 64 della legge regionale 12 agosto 2014, n. 21 e successive modifiche ed integrazioni devono essere iscritti anche i dipendenti delle società a totale o maggioritaria partecipazione regionale poste in liquidazione successivamente alla data di entrata in vigore del medesimo articolo 64 della legge regionale 12 agosto 2014, n. 21».

La disposizione, impugnata nella sua formulazione originaria dal Presidente del Consiglio dei ministri (con ricorso iscritto al n. 44 del 2018 e deciso con sentenza n. 25 del 2020), conteneva l'espressa previsione che al suddetto albo dei dipendenti delle società partecipate in liquidazione non si applicava l'art. 19 TUSP sulla disciplina (privatistica) dei rapporti di lavoro dei dipendenti delle società a controllo pubblico.

Proprio in ragione dell'impugnativa del Governo, che censurava specificamente tale esclusione dell'applicazione della disciplina privatistica del rapporto, la Regione Siciliana ha subito approvato la menzionata legge di modifica che ha sostituito i primi quattro commi della disposizione, in particolare eliminando la previsione di non applicabilità dell'art. 19 del d.lgs. n. 175 del 2016 (con conseguente dichiarazione di cessazione della materia del contendere in parte qua: sentenza n. 25 del 2020, citata).

Inoltre, nel novellato comma 2 della disposizione (art. 4 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018) era espressamente richiamato l'art. 25, comma 4, del d.lgs. n. 175 del 2016, secondo il quale le società

a controllo pubblico non potevano procedere a nuove assunzioni a tempo indeterminato se non attingendo dagli elenchi del personale fuoriuscito dalle altre società per la totalità delle assunzioni.

In sostanza, il legislatore regionale del 2018 ha ampliato la platea dei lavoratori delle società partecipate in liquidazione che potevano essere iscritti all'albo, istituito nel 2014 (dall'art. 64 della legge reg. Siciliana n. 21 del 2014), riaprendo il termine di operatività delle procedure di mobilità e fissandone uno nuovo (31 dicembre 2018), nel contesto dell'applicabilità della speciale e temporanea disciplina statale della mobilità del personale eccedentario delle società a partecipazione pubblica, che quindi valeva anche per il personale delle società a partecipazione pubblica.

In particolare, la disposizione statale menzionata (l'art. 25 del d.lgs. n. 175 del 2016), nel quadro del più ampio programma perseguito dal TUSP, volto alla razionalizzazione e alla revisione delle partecipazioni delle pubbliche amministrazioni e alla efficiente gestione delle stesse, aveva dettato una disciplina, di carattere transitorio, per effetto della quale, entro il 30 settembre 2017, le società a controllo pubblico hanno dovuto effettuare la ricognizione del personale in servizio, per individuare eventuali eccedenze, prevedendo, altresì, a carico delle Regioni l'onere di formare e gestire l'elenco dei lavoratori dichiarati eccedenti, anche al fine di agevolare processi di mobilità in ambito regionale.

Più specificamente, il comma 4 dell'art. 25 TUSP ha stabilito che, fino al 30 giugno 2018, le società a controllo pubblico non potevano procedere a nuove assunzioni a tempo indeterminato se non attingendo, con le modalità definite dal decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, adottato di concerto con il Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione e con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in Conferenza unificata, agli elenchi dei lavoratori dichiarati eccedenti.

L'eliminazione (nell'originaria formulazione dell'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018) della deroga all'art. 19 TUSP assicurava poi l'applicabilità generalizzata della disciplina privatistica del rapporto di lavoro delle società a partecipazione pubblica.

4.– Per effetto di questo duplice richiamo – dell'art. 64 della legge reg. n. 21 del 2014 e dell'art. 4, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018 – la disposizione attualmente impugnata, dunque, collocandosi nel solco della precedente disciplina regionale indicata, consente – ai dipendenti con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, assunti presso le società in liquidazione prima del 31 dicembre 2009, e ai dipendenti delle società a partecipazione regionale che, alla data di entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, risultavano essere state poste in liquidazione successivamente alla data di entrata in vigore del medesimo art. 64 della legge reg. Siciliana n. 21 del 2014 – l'inserimento nell'albo dei dipendenti delle società in liquidazione partecipate dalla Regione, i quali in precedenza per «oggettivi impedimenti» non vi fossero stati inseriti.

Dall'inclusione, ora per allora, di questi dipendenti in tale albo consegue – peraltro condizionatamente alla ricorrenza di un presupposto oltremodo vago (consistente in «oggettivi impedimenti») – che viene riattivata l'applicazione, solo nei loro confronti, della disciplina della mobilità di cui all'art. 64 della legge reg. Siciliana n. 21 del 2014, la quale invece, coniugandosi alla disciplina statale dell'epoca di regolamentazione degli effetti sostanziali della mobilità (anteriore al TUSP), aveva esaurito la sua funzione.

Si ha, quindi, che questa riattivazione dell'operatività dell'albo, istituito nel 2014, si colloca ora nell'area di applicazione della disposizione di cui all'art. 25 TUSP, nella formulazione vigente attualmente dopo le modifiche apportate dal d.l. n. 162 del 2019, come convertito.

Deve, infatti, sottolinearsi che la norma statale, alla quale l'impugnato art. 3 della legge reg. Siciliana n. 6 del 2021 non può che relazionarsi, è mutata, in quanto l'art. 25 TUSP è stato sostituito dal richiamato d.l. n. 162 del 2019.

La disposizione statale, nella formulazione attualmente vigente stabilisce, infatti, che «[e]ntro il 30 settembre di ciascuno degli anni 2020, 2021 e 2022, le società a controllo pubblico effettuano una ricognizione del personale in servizio, per individuare eventuali eccedenze, anche in relazione a quanto previsto dall'art. 24. L'elenco del personale eccedente, con la puntuale indicazione dei profili posseduti, è trasmesso alla Regione nel cui territorio la società ha sede legale secondo modalità stabilite con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro per

la pubblica amministrazione e con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131». E prosegue prescrivendo che «[l]e regioni formano e gestiscono l'elenco dei lavoratori dichiarati eccedenti ai sensi del comma 1 e agevolano processi di mobilità in ambito regionale, con le modalità stabilite dal decreto previsto dal medesimo comma 1 e previo accordo con le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative, tramite riallocazione totale o parziale del personale in eccedenza presso altre società controllate dal medesimo ente o da altri enti della stessa regione, sulla base di un accordo tra le società interessate».

In particolare, tale disciplina statale, il cui termine ultimo di operatività non è ancora decorso, non ha riprodotto l'obbligo previsto, in via transitoria, dal comma 4 dell'art. 25 TUSP, nella formulazione vigente prima delle modifiche apportate dal d.l. n. 162 del 2019, come convertito, ma ha stabilito che la ricollocazione di detto personale, mediante assunzione o trasferimento, debba avvenire attraverso le procedure indicate al comma 2, le quali prevedono l'intervento delle organizzazioni sindacali e l'accordo tra le società interessate.

La norma regionale impugnata ha, invece, riattivato la diversa disciplina previgente che aveva previsto l'obbligo per le società a controllo pubblico di attingere i lavoratori dagli elenchi del personale soltanto fino al 30 giugno 2018.

5.– Alla luce di tale articolata disciplina regionale e statale, le questioni di legittimità costituzionale sono fondate in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. e all'art. 14 dello statuto reg. Siciliana.

6.– Come è emerso sopra dalla ricostruzione del quadro normativo di riferimento, la disposizione regionale impugnata, nel prevedere per i dipendenti ivi indicati l'inserimento nel relativo albo delle società partecipate dalla Regione in liquidazione, consente loro di beneficiare di una procedura riservata, a carattere transitorio, non più vigente, con ciò reintroducendo l'obbligo per le società controllate dalla Regione di attingere a tale elenco, prima di poter procedere a nuove assunzioni a tempo indeterminato, e richiamando la disciplina statale dell'epoca quanto alla mobilità orizzontale del personale eccedentario delle società stesse mediante trasferimenti o nuove assunzioni.

Si tratta di una regolamentazione attinente, nel suo complesso, a profili eminentemente privatistici e che, inoltre, attualmente si pone in dissonanza con le nuove specifiche previsioni statali vigenti, concernenti la gestione delle eccedenze di personale delle società a controllo pubblico, quali dettate dall'art. 25 TUSP, come modificato dal d.l. n. 162 del 2019.

L'impugnato intervento del legislatore regionale contempla, quali destinatari, soggetti che avevano maturato i requisiti di cui all'art. 64 della legge reg. Siciliana n. 21 del 2014 e all'art. 4, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018 e, pertanto, finisce con l'incidere su rapporti lavorativi in corso con le società in liquidazione, partecipate dalla Regione Siciliana, già costituiti (prima del 2018) con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato.

In ragione di tale ricaduta sulla disciplina sostanziale dei rapporti di lavoro, la norma impugnata si colloca nell'area della materia dell'«ordinamento civile».

A tal riguardo, questa Corte ha affermato che l'attrazione della disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni nell'alveo dell'ordinamento civile trova fondamento proprio nella sua privatizzazione, in conseguenza della quale esso «è retto dalla disciplina generale dei rapporti di lavoro tra privati ed è, perciò, soggetto alle regole che garantiscono l'uniformità di tale tipo di rapporti» (ex plurimis, sentenza n. 186 del 2016).

In generale, la giurisprudenza costante di questa Corte ha più volte precisato il confine fra ciò che è ascrivibile alla materia dell'«ordinamento civile» e ciò che, invece, è riferibile alla competenza legislativa residuale regionale, affermando che sono da ricondurre alla prima gli interventi legislativi che dettano misure relative a rapporti lavorativi già in essere, e rientrano nella seconda i profili pubblicistico-organizzativi dell'impiego pubblico regionale (ex multis, sentenze n. 195 del 2021, n. 194 e n. 126 del 2020 e n. 191 del 2017).

E ciò vale anche per una Regione ad autonomia speciale, quale la Regione Siciliana, che ha competenza esclusiva limitatamente a «ordinamento degli uffici e degli enti regionali», ossia a profili

organizzativi del personale e degli uffici. Questa Corte ha, infatti, ripetutamente affermato la riconducibilità della regolamentazione del rapporto di pubblico impiego privatizzato ovvero contrattualizzato, ivi compreso quello relativo al personale delle Regioni a statuto speciale, alla materia «ordinamento civile» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. (ex plurimis, sentenze n. 194 e n. 16 del 2020, n. 81 del 2019, n. 172 del 2018, n. 257 del 2016, n. 211 del 2014, n. 151 del 2010 e n. 189 del 2007).

7.– Questi principi trovano applicazione anche con riferimento al personale dipendente delle società partecipate pubbliche di cui al TUSP.

Questa Corte (ex plurimis, sentenza n. 227 del 2020) ha, infatti, ricondotto le disposizioni inerenti al personale delle società partecipate dalle Regioni e dagli enti locali alla materia dell'ordinamento civile, in quanto volte a definire il regime giuridico di soggetti di diritto privato (sentenze n. 251 del 2016 e n. 326 del 2008).

In particolare, l'art. 19 TUSP prevede che si applichi la disciplina del codice civile ai rapporti di lavoro dei dipendenti delle società a partecipazione pubblica, come già rilevato da questa Corte (sentenza n. 25 del 2020) con riferimento proprio ad una legge della Regione Siciliana riguardante anche le società partecipate dalla Regione; sicché occorre avere riguardo alla competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile.

Si tratta, infatti, di rapporti di lavoro privato «quali sono, pur con profili di specialità, quelli intercorrenti con le società a partecipazione pubblica» (sentenza n. 159 del 2020).

8.– Va, quindi, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge reg. Siciliana n. 6 del 2021, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. e dell'art. 14 dello statuto reg. Siciliana.

All'esito di tale dichiarazione di illegittimità costituzionale, per la mobilità del personale delle società a prevalente partecipazione della Regione Siciliana, trova applicazione l'art. 25 TUSP, modificato dal citato d.l. n. 162 del 2019, come convertito, che prevede l'approntamento dell'elenco del personale eccedente, trasmesso alla Regione nel cui territorio la società ha sede legale e gestito dalla Regione stessa nel contesto della disciplina sostanziale statale di tale speciale fattispecie di mobilità del personale.

9.– Resta assorbita la censura proposta in riferimento all'art. 3 Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Siciliana 4 marzo 2021, n. 6 (Disposizioni per la crescita del sistema produttivo regionale. Disposizioni varie).

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

F.to:

Giuliano AMATO, Presidente

Giovanni AMOROSO, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 22 febbraio 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

## **Sentenza: 11 gennaio 2022, n. 40**

**Materia:** bilancio e contabilità pubblica; sport; sanità

**Parametri invocati:** artt. 117, comma 3 e 4, 118, 119 e 120 Cost.

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Regione Campania

**Oggetto:** artt. 3, comma 2, 6-bis, comma 16, 19-septies, comma 4, e 19-octies, comma 2, del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 (*Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*), convertito, con modificazioni, in legge 18 dicembre 2020, n. 176

**Esito:**

- illegittimità costituzionale, *in parte qua*, dell'art. 3, comma 2 e dell'art. 19-octies, comma 2;
- legittimità dell'art. 6-bis, comma 16;
- infondatezza/inammissibilità delle restanti questioni.

**Estensore nota:** Alessandra Cecconi

**Sintesi:**

Con la sentenza in epigrafe la Corte costituzionale è chiamata a decidere sull'impugnativa da parte della Regione Campania di alcune disposizioni del d.l. n. 137/2020, come convertito, cd. "decreto ristori".

In primo luogo viene impugnato l'art. 3 comma 2 del d.l. n. 137/2020 che demanda al Capo del Dipartimento per lo sport della Presidenza del Consiglio dei ministri l'adozione, con proprio provvedimento, dei criteri di ripartizione delle risorse del "Fondo unico per il sostegno delle associazioni e società sportive dilettantistiche", istituito dal comma 1 dello stesso articolo, e la loro erogazione.

Con una prima censura la Regione sostiene che la norma darebbe rilievo alla cessazione o alla riduzione dell'attività degli enti determinata da provvedimenti statali di sospensione delle attività sportive e non anche da quelli adottati dalle Regioni. Ciò quindi in violazione dei principi di ragionevolezza e di uguaglianza sostanziale, sanciti dall'art. 3 Cost., dato che anche i provvedimenti regionali si configurano "*a tutela della salute nell'ambito del medesimo contesto di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19*".

La censura viene dichiarata inammissibile in base ad un consolidato orientamento della Corte secondo il quale affinché una censura fondata su un parametro estraneo al riparto di competenze possa essere esaminata devono ricorrere due presupposti: la chiara individuazione degli ambiti di competenza regionale indirettamente incisi dalla disciplina statale e una illustrazione adeguata del vizio di ridondanza (cfr. sentenza n. 187 del 2021 e precedenti ivi indicati).

Nel caso di specie la Corte non rilevando, dal ricorso regionale, i richiamati presupposti, dichiara l'inammissibilità della censura formulata in riferimento all'art. 3 Cost.

Viene quindi esaminata e ritenuta fondata la questione di legittimità costituzionale dello stesso art. 3, comma 2, del d.l. n. 137 del 2020, promossa in riferimento agli artt. 117, terzo comma, 118, 119 e 120 Cost.: la ricorrente assume la violazione del principio di leale collaborazione in quanto la disposizione non prevede alcuna forma di coinvolgimento delle Regioni nella determinazione dei criteri di ripartizione delle risorse del fondo.

Premette la Corte che l'impugnativa è limitata al comma 2 dell'articolo 3 e cioè unicamente alla parte in cui si prevede che i criteri di ripartizione e l'erogazione delle risorse del fondo sono stabiliti con

provvedimento del Capo del Dipartimento per lo sport della Presidenza del Consiglio dei ministri, escludendo qualsiasi coinvolgimento del sistema delle autonomie territoriali. In questi termini la Regione ricorrente invoca dalla Corte una pronuncia additiva che imponga l'intesa, in modo che il riparto del fondo avvenga in forma concertata.

A fondamento dell'impugnativa, la Regione sostiene che la disposizione censurata afferisce alla materia dell'ordinamento sportivo, assegnata alla competenza legislativa concorrente dall'art. 117, comma 3 Cost., in relazione alla quale, come già riconosciuto dalla Corte nella sentenza n. 254/2013, *“l'art. 119 Cost. vieta al legislatore statale di prevedere «nuovi finanziamenti a destinazione vincolata, anche a favore di soggetti privati». Pertanto, solo con la previsione di un'intesa si verificherebbe la legittima attrazione in sussidiarietà, in funzione di un «esercizio unitario», da parte dello Stato”*.

Procedendo all'esame della censura la Corte – valutato che il fondo è chiaramente destinato alle associazioni e alle società sportive dilettantistiche, ossia a soggetti giuridici di tale ordinamento - conferma che la disposizione afferisce alla materia “ordinamento sportivo” e alla competenza legislativa concorrente ex art. 117 comma 3 Cost.

Ricorda quindi di avere già ascritto alla competenza regionale in materia di ordinamento sportivo sia un fondo statale finalizzato alla realizzazione di nuovi impianti sportivi o alla ristrutturazione di quelli già esistenti (sentenza n. 254 del 2013), sia un finanziamento statale agli enti di promozione sportiva per consentire lo svolgimento dei propri compiti istituzionali, nonché per il finanziamento e il potenziamento dei programmi relativi allo sport sociale (sentenza n. 424 del 2004).

E rileva infine che, nel caso di specie, non vengono in rilievo altre competenze statali, nemmeno trasversali, che potrebbero eventualmente intrecciarsi con quella ravvisabile in capo alle Regioni.

Sulla base di queste considerazioni la Corte conferma che, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, e il riconoscimento di una più ampia autonomia finanziaria di spesa alle Regioni nel novellato art. 119 Cost., allo Stato è preclusa la possibilità di istituire fondi a destinazione vincolata nelle materie residuali regionali o concorrenti, anche se a favore di soggetti privati (sentenze n. 71 del 2018, n. 168 e n. 50 del 2008 e n. 423 del 2004), con due eccezioni: la specifica ipotesi del quinto comma del medesimo art. 119 Cost. o il verificarsi di esigenze di gestione unitaria che giustificano un'attrazione in sussidiarietà (sentenze n. 74 del 2019, n. 79 del 2011 e n. 168 del 2008).

*“In base all'art. 119 Cost., secondo e terzo comma, infatti, il sistema di finanziamento degli enti territoriali deve fondarsi su «tributi ed entrate propri», «compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio», quote di «un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale». Le risorse derivanti dalle suddette fonti devono essere sufficienti, in base al successivo quarto comma, a consentire a tali enti «di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite», senza che residuino spazi per forme di finanziamento statale con minor grado di autonomia, quali, appunto, i fondi vincolati”*.

Pur riconoscendo come, nonostante la previsione costituzionale, si sia ancora in presenza di un sistema a finanza largamente derivata, la Corte conferma che in via ordinaria e salva l'esistenza di un diverso fondamento costituzionale, i trasferimenti statali a carattere vincolato che intervengono in materie concorrenti o residuali regionali determinano un'illegittima sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente all'autonomia di spesa degli enti territoriali.

Viene inoltre esclusa la riconducibilità dell'intervento sia alla «competenza statale in materia di perequazione finanziaria», in implicito raccordo con l'ipotesi di cui all'art. 119, quinto comma, Cost. perché un finanziamento statale è riconducibile a quest'ultima previsione soltanto in presenza di specifiche condizioni che la Corte non ravvisa nel caso in esame; sia alla competenza legislativa esclusiva statale in materia di «profilassi internazionale» (art. 117, secondo comma, lettera q) Cost.), dato che nel caso di specie, non vengono direttamente in rilievo misure atte a contrastare, ovvero a prevenire, la diffusione del contagio nell'emergenza pandemica: *“non ricorrono quindi le condizioni per ascrivere l'intervento statale al suddetto ambito di competenza, che altrimenti assumerebbe un carattere impropriamente “onnivoro” delle attribuzioni regionali”*.

In difetto della riconducibilità a una materia di competenza esclusiva statale o al quinto comma dell'art. 119 Cost., la disposizione viene quindi dichiarata illegittima nella parte in cui non prevede che il provvedimento del Capo del Dipartimento per lo sport della Presidenza del Consiglio dei ministri sia adottato d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

La Regione impugna inoltre, sempre per violazione del principio di leale collaborazione, il comma 16 dell'art. 6-bis del d.l. n. 137/2020 assumendo che la misura ivi prevista interverrebbe nella materia del diritto allo studio universitario, appartenente all'ambito di competenza legislativa regionale residuale o comunque a quella concorrente dell'istruzione.

La norma demanda ad un decreto del Ministero dell'università e della ricerca la definizione delle modalità di attuazione di un contributo in favore dei "collegi universitari di merito accreditati di cui al decreto legislativo 29 marzo 2012, n. 68", contributo finalizzato a sostenere per l'anno 2021 le strutture destinate all'ospitalità degli studenti universitari fuori sede.

Anche in questo caso la Regione non censura la disposizione nella parte in cui prevede il contributo, ma soltanto nella parte in cui ne disciplina l'attuazione senza prevedere una forma di coinvolgimento del sistema delle autonomie regionali, in contrasto con gli artt. 117, terzo e quarto comma, 118, 119 e 120 Cost.

La Corte ritiene infondata la censura rilevando che – sebbene attinente all'ambito del diritto allo studio di competenza legislativa residuale (sentenza n. 87 del 2018) – la disposizione riguarda i collegi universitari di merito accreditati di cui al decreto legislativo 29 marzo 2012, n. 68, cioè una particolare categoria di collegi universitari, inserita all'interno del sistema integrato di strumenti e servizi di cui al richiamato d.lgs. 68/2012, disciplinata direttamente dallo Stato.

La qualifica di collegio universitario di merito accreditato può infatti essere ottenuta solo da istituzioni altamente qualificate, gestite da soggetti che non perseguono fini di lucro, e all'esito di un complesso percorso che dimostri la sussistenza di particolari requisiti (art. 17, comma 3 d.lgs. 68/2012).

Il procedimento di accreditamento è poi declinato da un decreto ministeriale e tali collegi sono inoltre destinatari di finanziamenti statali, anch'essi stabiliti con decreto ministeriale (art. 17, comma 6).

In questi termini con il d.lgs. n. 68 del 2012 lo Stato ha realizzato, al fine di garantirne un esercizio unitario, una attrazione in sussidiarietà delle funzioni relative non solo al riconoscimento e all'accREDITAMENTO, ma anche al finanziamento dei collegi universitari accreditati: e ciò è legittimamente avvenuto poiché, sui peculiari contenuti del d.lgs. n. 68 del 2012, è a suo tempo (in data 15 marzo 2012) intervenuta l'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni.

Pertanto, lo specifico contributo speciale riconosciuto per l'esercizio 2021 dall'art. 6-bis, comma 15, del d.l. n. 137 del 2020, costituisce una mera attuazione di quanto già di competenza statale ai sensi del d.lgs. n. 68 del 2012, con la conseguenza che nella specie non risulta leso il principio di leale collaborazione.

Viene quindi esaminata la censura relativa all'articolo 19-septies, comma 4, del d.l. 137/2020. La norma demanda a un decreto del Ministro della salute la determinazione dei criteri e delle modalità di attuazione delle disposizioni dello stesso articolo 19-septies che, al fine di favorire l'accesso a prestazioni di telemedicina da parte dei cittadini dei piccoli centri urbani (cioè comuni o centri abitati con meno di 3.000 abitanti), riconosce alle farmacie che vi operano un contributo sotto forma di credito d'imposta nella misura del 50 per cento, fino a un importo massimo di 3.000 euro per ciascun soggetto beneficiario [...] delle spese per l'acquisto e il noleggio, nell'anno 2021, di apparecchiature necessarie per l'effettuazione di prestazioni di telemedicina di cui all'articolo 3 del decreto del Ministro della salute 16 dicembre 2010.

La Regione ricorrente assume che la misura di promozione dell'utilizzo della telemedicina presso le farmacie dei piccoli centri inciderebbe sulla competenza concorrente delle Regioni in materia di "tutela della salute" e quindi censura la violazione del principio di leale collaborazione in

ragione della mancanza di partecipazione nella determinazione dei criteri e delle modalità di attuazione delle disposizioni, demandata unilateralmente alla decretazione ministeriale.

La Corte – pur riconoscendo un intreccio fra diversi ambiti materiali – afferma che il nucleo essenziale della normativa considerata è riconducibile in via prevalente alla competenza statale in materia di sistema tributario. Al riguardo pone in evidenza che il contributo è riconosciuto sotto forma di credito di imposta (comma 1 art. 19-septies) e che il successivo comma 3 ne disciplina coerentemente l'utilizzo prevedendo che esso sia fruibile esclusivamente in compensazione, ai sensi dell'art. 17 del d.lgs. 9 luglio 1997, n. 241 (*Norme di semplificazione degli adempimenti dei contribuenti in sede di dichiarazione dei redditi e dell'imposta sul valore aggiunto, nonché di modernizzazione del sistema di gestione delle dichiarazioni*) e inoltre che lo stesso non concorre alla formazione del reddito ai fini delle imposte sui redditi e del valore della produzione ai fini dell'imposta regionale sulle attività produttive.

Il legislatore statale, con la disposizione in oggetto, ha previsto una agevolazione tributaria, propriamente tale e dettata da motivi extrafiscali (sentenza n. 120/2020) utilizzando uno strumento funzionale ad agevolare l'acquisto e il noleggio delle suddette apparecchiature attraverso risorse proprie – che rimangono fin dall'inizio nella disponibilità del contribuente grazie alla riduzione del debito fiscale o contributivo – piuttosto che con quelle trasferite.

In tal modo l'intervento normativo afferisce alla competenza esclusiva statale sul sistema tributario e non a quello più normalmente utilizzato dalle Regioni quando intendono riconoscere incentivi economici nelle materie di loro competenza, cioè quello della «erogazione di contributi finanziari a soggetti privati» (sentenza n. 423 del 2004); la possibilità di agire sul piano fiscale è infatti ad esse riconosciuta, con riguardo ai tributi regionali propri derivati, solo nei limiti consentiti dall'ordinamento statale.

Nella fattispecie in esame la Corte ravvisa la prevalenza dell'ambito materiale della competenza legislativa esclusiva statale relativa al sistema tributario, *“l'unica che in questo caso ha consentito di riconoscere un'ampia possibilità di compensazione (che include persino i contributi previdenziali) di entrate già spettanti a soggetti impositori pubblici e di regolarne i relativi criteri”*.

La modalità di coinvolgimento delle Regioni non risulta invasiva ed è sostanzialmente analoga a quella già concordata in data 17 ottobre 2019 in Conferenza Stato-Regioni ai fini della sperimentazione dei servizi di telemedicina erogabili dalle farmacie, ai sensi dell'art. 1, commi 403 e 406, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020). Ne deriva che non è costituzionalmente necessario il coinvolgimento delle Regioni nella determinazione delle modalità di attuazione del contributo in esame e che non risulta pertanto violato il principio di leale collaborazione.

Altra impugnazione proposta è quella relativa al comma 2 dell'articolo 19-octies d.l. n. 137/2020, sempre rivolta ad ottenere una sentenza additiva che imponga una intesa con le Regioni.

L'articolo 19-octies autorizza, per l'anno 2021, la spesa di 5 milioni di euro per il potenziamento dei test di Next-Generation Sequencing di profilazione genomica dei tumori dei quali sono riconosciute evidenza e appropriatezza e l'impugnato comma 2 demanda ancora una volta in via esclusiva a decreti ministeriali di stabilire le modalità di attuazione della disposizione anche con riguardo alla destinazione e distribuzione delle previste risorse.

Da qui il contrasto con gli artt. 117, terzo comma, 118, 119 e 120 Cost. poiché, in violazione del principio di leale collaborazione, la norma non avrebbe garantito la necessaria partecipazione delle Regioni nell'individuazione delle modalità con le quali dare attuazione all'autorizzazione di spesa.

La censura viene accolta *“in quanto le previsioni dell'art. 19-octies del d.l. n. 137 del 2020 afferiscono alla materia di competenza legislativa concorrente «tutela della salute». Come dichiara il comma 1 della citata disposizione, l'obiettivo dell'intervento statale è di consentire il miglioramento dell'efficacia degli interventi di cura e delle relative procedure, mediante il potenziamento di strumenti operativi, i test di Next-Generation Sequencing”*.

La Corte precisa che *“questi ultimi sono già impiegati, specialmente in ambito oncologico, nell’organizzazione del Servizio sanitario nazionale e non è condivisibile la tesi della difesa statale, volta a negare la necessità del coinvolgimento regionale sull’assunto della piena riconducibilità della suddetta autorizzazione di spesa alla competenza esclusiva statale, di cui all’art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., in materia dei livelli essenziali di assistenza (LEA)”*.

Invero la determinazione dei LEA rientra sì nell’ambito della competenza esclusiva statale, ma la sua proiezione in termini di fabbisogno regionale coinvolge necessariamente le Regioni: il riparto delle disponibilità finanziarie necessarie per assicurare la garanzia dei LEA non può prescindere dal coinvolgimento delle Regioni, alle quali compete la programmazione e l’organizzazione dei servizi sanitari sul territorio, fino alla concreta erogazione delle prestazioni.

Da qui la necessità del rispetto del principio di leale collaborazione e la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell’art. 19-octies, comma 2, del d.l. n. 137 del 2020 nella parte in cui non prevede che il decreto del Ministero della salute, di concerto con il Ministero dell’economia e delle finanze, sia adottato d’intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

SENTENZA N. 40  
ANNO 2022

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuliano AMATO;

Giudici: Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 2; 6-bis, comma 16; 19-septies, comma 4, e 19-octies, comma 2, del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 (Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 18 dicembre 2020, n. 176, promosso dalla Regione Campania con ricorso notificato il 22 febbraio 2021, depositato in cancelleria il 4 marzo 2021, iscritto al n. 11 del registro ricorsi 2021 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 11, prima serie speciale, dell'anno 2021.

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

udito nell'udienza pubblica dell'11 gennaio 2022 il Giudice relatore Luca Antonini;

uditi l'avvocato Almerina Bove per la Regione Campania e, per il Presidente del Consiglio dei ministri, l'avvocato dello Stato Ruggero Di Martino, entrambi in collegamento da remoto ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021;

deliberato nella camera di consiglio dell'11 gennaio 2022.

*Ritenuto in fatto*

*(omissis)*

*Considerato in diritto*

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 11 del 2021), la Regione Campania, in persona del Presidente pro tempore, ha impugnato gli artt. 3, comma 2; 6-bis, comma 16; 19-septies, comma 4, e 19-octies, comma 2, del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 (Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, in legge 18 dicembre 2020, n. 176, in riferimento, complessivamente, agli artt. 3, 117, terzo e quarto comma, 118, 119 e 120 della Costituzione.

2.– La prima disposizione impugnata è l'art. 3, comma 2, del d.l. n. 137 del 2020, come convertito, che, disciplinando il «Fondo unico per il sostegno delle associazioni e società sportive dilettantistiche», istituito dal comma 1 del medesimo articolo, lo destina «all'adozione di misure di sostegno e ripresa delle associazioni e società sportive dilettantistiche che hanno cessato o ridotto la propria attività istituzionale a seguito dei provvedimenti statali di sospensione delle attività sportive» e prevede che «[i] criteri di ripartizione delle risorse del Fondo sono stabiliti con il provvedimento del Capo del Dipartimento per lo sport della Presidenza del Consiglio dei ministri che dispone la loro erogazione».

2.1.– La Regione Campania, con un primo motivo di ricorso, lamenta anzitutto che la norma darebbe rilievo alla cessazione o alla riduzione dell'attività degli enti determinata da provvedimenti statali di sospensione delle attività sportive e non anche da quelli adottati dalle Regioni. Sarebbero dunque violati i principi di ragionevolezza e di uguaglianza sostanziale, sanciti dall'art. 3 Cost., in

quanto anche i provvedimenti regionali si porrebbero «a tutela della salute nell'ambito del medesimo contesto di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19».

2.2.– Con un secondo motivo la ricorrente ravvisa la violazione del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., in connessione con gli artt. 117, terzo comma, 118 e 119 Cost., in quanto l'ultimo periodo del richiamato comma 2 non prevede alcuna forma di coinvolgimento delle Regioni nella determinazione dei criteri di ripartizione delle risorse del fondo.

Infatti, l'art. 3 del d.l. n. 137 del 2020, come convertito, afferirebbe alla materia dell'ordinamento sportivo, assegnata alla competenza legislativa concorrente dall'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione alla quale questa Corte avrebbe già affermato (nella sentenza n. 254 del 2013) che l'art. 119 Cost. vieta al legislatore statale di prevedere «nuovi finanziamenti a destinazione vincolata, anche a favore di soggetti privati». Pertanto, solo con la previsione di un'intesa si verificherebbe la legittima attrazione in sussidiarietà, in funzione di un «esercizio unitario», da parte dello Stato.

2.3.– Ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato le questioni sarebbero nel loro complesso inammissibili per un «difetto di motivazione, stante la genericità dei presunti effetti lesivi delle competenze della ricorrente e sull'asserita disparità di trattamento».

Tale eccezione, che non distingue puntualmente le due questioni promosse, va rigettata, in quanto nella prima questione, salvo quanto si dirà al punto successivo, si motiva adeguatamente la disparità di trattamento che avrebbero subito gli enti sportivi campani, mentre nella seconda si fa chiaramente valere l'omesso coinvolgimento del sistema delle autonomie nella determinazione dei criteri di ripartizione del fondo.

2.4.– Fondata, invece, è la specifica eccezione d'inammissibilità relativa alla prima censura, ovvero la doglianza di irragionevolezza, che l'Avvocatura sviluppa sul difetto di ridondanza.

La questione, infatti, è incentrata unicamente sulla violazione dell'art. 3 Cost. e non soddisfa nessuna delle due condizioni costantemente richieste da questa Corte al fine dell'ammissibilità di censure regionali fondate su un parametro estraneo al riparto di competenze: in primo luogo, la chiara individuazione degli ambiti di competenza regionale indirettamente incisi dalla disciplina statale e, in secondo luogo, una illustrazione adeguata del vizio di ridondanza (da ultimo, sentenza n. 187 del 2021 e precedenti ivi indicati).

Va pertanto dichiarata l'inammissibilità, per difetto di ridondanza, della questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, del d.l. n. 137 del 2020, come convertito, promossa in riferimento all'art. 3 Cost.

3.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, del d.l. n. 137 del 2020, come convertito, promossa in riferimento agli artt. 117, terzo comma, 118, 119 e 120 Cost., è fondata.

Occorre precisare che la Regione ricorrente non ha impugnato la previsione, contenuta nel comma 1 del citato art. 3, con la quale è stato istituito il «Fondo unico per il sostegno delle associazioni e società sportive dilettantistiche», bensì unicamente il successivo comma 2 nella parte in cui, escludendo ogni «forma di coinvolgimento del sistema delle autonomie territoriali», dispone che i criteri di ripartizione e l'erogazione delle risorse del fondo sono stabiliti con provvedimento del Capo del Dipartimento per lo sport della Presidenza del Consiglio dei ministri.

In questi termini la ricorrente non ha chiesto la caducazione del fondo, effetto che sarebbe andato a detrimento anche degli stessi enti campani destinatari del ristoro; ha bensì invocato una sentenza additiva che imponga l'intesa, in modo che il riparto del fondo avvenga in forma concertata.

3.1.– La valutazione della questione richiede, innanzitutto, di considerare che il suddetto art. 3 afferisce alla materia «ordinamento sportivo», rientrando nelle competenze legislative concorrenti di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

Il fondo, infatti, è chiaramente destinato alle associazioni e alle società sportive dilettantistiche, ossia a soggetti giuridici di tale ordinamento, in relazione alle ripercussioni sulla «propria attività istituzionale» conseguenti ai «provvedimenti statali di sospensione delle attività sportive».

L'individuazione dei suddetti enti quali beneficiari delle risorse evidenzia, da un lato, che l'attività sportiva è presa in considerazione in base a un criterio di capillarità e di prossimità al territorio, e

dall'altro, che il fondo mira a raggiungere i soggetti che gestiscono l'attività sportiva a livello dilettantistico.

Ciò precisato, occorre ricordare che questa Corte ha già ascripto alla competenza regionale in materia di ordinamento sportivo sia un fondo statale «finalizzato alla realizzazione di nuovi impianti sportivi o alla ristrutturazione di quelli già esistenti» (sentenza n. 254 del 2013), sia un finanziamento statale agli enti di promozione sportiva per «consentire lo svolgimento dei propri compiti istituzionali, nonché per il finanziamento e il potenziamento dei programmi relativi allo sport sociale» (sentenza n. 424 del 2004).

Inoltre, va evidenziato che non vengono in rilievo, nel caso di specie, altre competenze statali, nemmeno trasversali, che potrebbero eventualmente intrecciarsi con quella ravvisabile in capo alle Regioni.

3.2.– Tali conclusioni portano a ribadire la costante affermazione di questa Corte per cui, dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, il riconoscimento di una più ampia autonomia finanziaria di spesa alle Regioni nel novellato art. 119 Cost. preclude allo Stato la possibilità di istituire fondi a destinazione vincolata nelle materie residuali regionali o concorrenti, anche se a favore di soggetti privati (sentenze n. 71 del 2018, n. 168 e n. 50 del 2008 e n. 423 del 2004), salvo che nella specifica ipotesi del quinto comma del medesimo art. 119 Cost. o al verificarsi di esigenze di gestione unitaria che giustificano un'attrazione in sussidiarietà (sentenze n. 74 del 2019, n. 79 del 2011 e n. 168 del 2008).

In base all'art. 119 Cost., secondo e terzo comma, infatti, il sistema di finanziamento degli enti territoriali deve fondarsi su «tributi ed entrate propri», «compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio», quote di «un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale». Le risorse derivanti dalle suddette fonti devono essere sufficienti, in base al successivo quarto comma, a consentire a tali enti «di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite», senza che residuino spazi per forme di finanziamento statale con minor grado di autonomia, quali, appunto, i fondi vincolati.

Sebbene tale modello costituzionale sia stato solo parzialmente attuato, con il permanere di un sistema a finanza ancora largamente derivata, resta fermo che in via ordinaria e salva l'esistenza di un diverso fondamento costituzionale, i trasferimenti statali a carattere vincolato che intervengono in materie concorrenti o residuali regionali determinano un'illegittima «sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente» (sentenza n. 16 del 2004) all'autonomia di spesa degli enti territoriali.

3.3.– A confutare tale esito non vale il richiamo, da parte dell'Avvocatura generale dello Stato, alla «competenza statale in materia di perequazione finanziaria», evocata in implicito raccordo con l'ipotesi di cui all'art. 119, quinto comma, Cost.

Un finanziamento statale è, infatti, riconducibile a quest'ultima previsione soltanto al concorrere congiunto di specifiche condizioni: deve trattarsi, innanzitutto, di «risorse aggiuntive» rispetto a quelle previste per «finanziare integralmente» (ai sensi dell'art. 119, quarto comma, Cost.) le funzioni pubbliche attribuite agli enti territoriali; in secondo luogo, tali interventi devono essere rivolti a «promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale», oppure a «rimuovere gli squilibri economici e sociali», o a «favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona», o in ogni caso a «provvedere a scopi diversi dal normale esercizio» delle funzioni degli enti territoriali (art. 119, quinto comma, Cost.).

Infine, «è richiesto che le risorse in questione siano indirizzate “non già alla generalità degli enti territoriali, bensì a determinati enti territoriali o categorie di enti territoriali”» (da ultimo, sentenza n. 187 del 2021).

Nella specie, invece, il fondo non risponde, sotto un profilo sostanziale, a quest'ultimo criterio, perché ha carattere di universalità, riguardando l'intero territorio nazionale e non frazioni dello stesso dove si manifestino speciali esigenze perequative: ciò che esclude la possibilità di ascrivere l'intervento in esame all'art. 119, quinto comma, Cost.

Priva di pregio è infine l'evocazione, ribadita dalla difesa statale anche in chiusura sul complesso dei motivi di ricorso, della competenza legislativa esclusiva statale in materia di «profilassi internazionale» (art. 117, secondo comma, lettera q, Cost.), atteso che nel caso di specie, a differenza della fattispecie giudicata con la sentenza n. 37 del 2021 di questa Corte, non vengono direttamente in rilievo misure atte a contrastare, ovvero a prevenire, la diffusione del contagio nell'emergenza pandemica; non ricorrono quindi le condizioni per ascrivere l'intervento statale al suddetto ambito di competenza, che altrimenti assumerebbe un carattere impropriamente "onnivoro" delle attribuzioni regionali.

3.4.– In difetto della riconducibilità a una materia di competenza esclusiva statale o al quinto comma dell'art. 119 Cost., il solo titolo che permette l'istituzione di un fondo statale con vincolo di destinazione si rinviene, come già detto, nella «"chiamata in sussidiarietà" da parte dello Stato, ai sensi dell'art. 118, primo comma, Cost.» (sentenza n. 168 del 2008); il che si verifica quando, con legge, le funzioni amministrative sono attribuite, previa intesa, a livello centrale per esigenze di carattere unitario.

Tale esigenza era plausibilmente riscontrabile nell'ipotesi qui in esame, ma la disposizione impugnata avrebbe, allora, dovuto «preved[ere] contestualmente il coinvolgimento degli enti territoriali nell'adozione dell'atto che regola l'utilizzo del fondo» (sentenza n. 74 del 2018).

Mediante lo strumento dell'intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano (cosiddetta Conferenza Stato-Regioni) si sarebbero infatti contemperate le ragioni dell'esercizio unitario con la garanzia dell'autonomia di spesa costituzionalmente riconosciuta alle Regioni; la mancata previsione di tale concertazione determina invece la violazione del principio di leale collaborazione di cui all'evocato art. 120 Cost.

In conclusione, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, del d.l. n. 137 del 2020, come convertito, nella parte in cui non prevede che il provvedimento del Capo del Dipartimento per lo sport della Presidenza del Consiglio dei ministri sia adottato d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

4.– È poi impugnato il comma 16 dell'art. 6-bis del d.l. n. 137 del 2020, come convertito, secondo cui «[c]on decreto del Ministero dell'università e della ricerca sono stabilite le modalità di attuazione del comma 15», in base al quale «[a]l fine di sostenere, nel limite dello stanziamento di cui al presente comma, le strutture destinate all'ospitalità degli studenti universitari fuori sede, ai collegi universitari di merito accreditati di cui al decreto legislativo 29 marzo 2012, n. 68, è riconosciuto un contributo di 3 milioni di euro per l'anno 2021».

Nella specie, la violazione sarebbe integrata dal fatto che la misura prevista dalla norma statale interverrebbe nella materia del diritto allo studio universitario, appartenente all'ambito di competenza legislativa regionale residuale o comunque a quella concorrente dell'istruzione.

Come per il motivo di ricorso dianzi esaminato, la Regione Campania non si duole della norma che dispone il contributo, ma soltanto di quella che ne disciplina l'attuazione, nella parte in cui non prevede una forma di coinvolgimento del sistema delle autonomie regionali, in contrasto con gli artt. 117, terzo e quarto comma, 118, 119 e 120 Cost.

4.1.– Preliminarmente, non sono fondate le eccezioni di inammissibilità argomentate dall'Avvocatura con mero richiamo dei profili, evidenziati anche per la precedente disposizione impugnata, «relativi alla genericità delle doglianze e al difetto di ridondanza».

Le eccezioni risultano del tutto oscure, trattandosi di rilievi privi di un concreto aggancio allo specifico motivo di ricorso, che è invece ampiamente strutturato e motivato.

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

È pur vero che l'impugnato comma 16 dell'art. 6-bis del citato d.l. n. 137 del 2020, come convertito, attiene, di per sé, all'ambito materiale del «diritto allo studio», di competenza legislativa residuale (sentenza n. 87 del 2018).

Tali previsioni riguardano, tuttavia, una particolare categoria di collegi universitari inserita all'interno del sistema integrato di strumenti e servizi di cui al decreto legislativo 29 marzo 2012, n. 68, recante «Revisione della normativa di principio in materia di diritto allo studio e valorizzazione

dei collegi universitari legalmente riconosciuti, in attuazione della delega prevista dall'articolo 5, comma 1, lettere a), secondo periodo, e d), della legge 30 dicembre 2010, n. 240, e secondo i principi e i criteri direttivi stabiliti al comma 3, lettera f), e al comma 6», e disciplinata direttamente dallo Stato.

La qualifica di collegio universitario di merito accreditato può infatti essere ottenuta solo da istituzioni altamente qualificate, gestite da soggetti che non perseguono fini di lucro, e all'esito di un complesso percorso che dimostri, fra l'altro: «a) l'esclusiva finalità di gestione di collegi universitari; b) il prestigio acquisito dal collegio in ambito culturale; c) la qualificazione posseduta dal collegio in ambito formativo; d) la rilevanza internazionale dell'istituzione, non solo in termini di ospitalità ma anche nelle attività che favoriscono la mobilità internazionale degli studenti iscritti» (art. 17, comma 3).

Il procedimento di accreditamento è poi declinato da un decreto ministeriale e tali collegi sono inoltre destinatari di finanziamenti statali, anch'essi stabiliti con decreto ministeriale (art. 17, comma 6).

4.2.1.– In questi termini con il d.lgs. n. 68 del 2012 lo Stato ha realizzato, al fine di garantirne un esercizio unitario, una attrazione in sussidiarietà delle funzioni relative non solo al riconoscimento e all'accreditamento, ma anche al finanziamento dei collegi universitari accreditati. Ciò che è legittimamente avvenuto poiché, anche su questi peculiari contenuti del d.lgs. n. 68 del 2012, è a suo tempo (in data 15 marzo 2012) intervenuta l'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni.

Pertanto, poiché lo specifico contributo speciale riconosciuto per l'esercizio 2021 dall'art. 6-bis, comma 15, del citato d.l. n. 137 del 2020, come convertito, ben può essere qualificato come una mera attuazione di quanto già di competenza statale ai sensi del d.lgs. n. 68 del 2012, nella specie non risulta leso il principio di leale collaborazione.

Al riguardo è significativo che con il decreto del Ministro dell'università e della ricerca 24 maggio 2021, n. 621 è stato ripartito tra i collegi universitari di merito accreditati sia lo stanziamento ordinario nel bilancio dello Stato per il 2021, sia – secondo i medesimi criteri – il contributo speciale di 3 milioni di euro di cui al suddetto art. 6-bis, comma 15.

5.– Il successivo motivo di ricorso ha ad oggetto il comma 4 dell'art. 19-septies del d.l. n. 137 del 2020, come convertito.

Tale articolo, al comma 1, al fine di «favorire l'accesso a prestazioni di telemedicina da parte dei cittadini dei piccoli centri urbani» (ossia «comuni o centri abitati con meno di 3.000 abitanti»), riconosce alle farmacie che vi operano «un contributo sotto forma di credito d'imposta nella misura del 50 per cento, fino a un importo massimo di 3.000 euro per ciascun soggetto beneficiario [...] delle spese per l'acquisto e il noleggio, nell'anno 2021, di apparecchiature necessarie per l'effettuazione di prestazioni di telemedicina di cui all'articolo 3 del decreto del Ministro della salute 16 dicembre 2010 [...]».

Il comma 2 prevede, tra l'altro, che le suddette prestazioni di telemedicina «possono essere erogate presso le farmacie», previo «accordo con l'azienda sanitaria di riferimento che definisce il tetto massimo di prestazioni annuali» e, al comma successivo, specifica la disciplina tributaria del suddetto credito d'imposta.

Il comma 4 dispone poi che «[c]on decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, sono stabiliti i criteri e le modalità di attuazione delle disposizioni di cui al presente articolo, con particolare riguardo agli investimenti che danno accesso al beneficio, alle procedure di concessione e di utilizzo del contributo, alla documentazione richiesta, alle condizioni di revoca e all'effettuazione dei controlli».

Secondo la Regione ricorrente, quest'ultima norma violerebbe gli artt. 117, terzo comma, 118, 119 e 120 Cost., in quanto la misura di promozione dell'utilizzo della telemedicina presso le farmacie dei piccoli centri inciderebbe sulla competenza concorrente delle Regioni in materia di «tutela della salute», senza che possa ritenersi prevalente quella di competenza esclusiva statale nella materia del «sistema tributario». Da qui, la necessità di garantire, in ossequio al principio di leale collaborazione,

la partecipazione delle Regioni nella determinazione dei criteri e delle modalità di attuazione delle disposizioni, invece stabiliti unilateralmente con decreto ministeriale.

5.1.– La questione non è fondata.

Sebbene la disciplina in esame sia caratterizzata da un indubbio intreccio fra diversi ambiti materiali, non si versa nell'ipotesi in cui la concorrenza di competenze determina «un nodo inestricabile» (sentenza n. 21 del 2016): il nucleo essenziale della normativa considerata, infatti, è chiaramente riconducibile in via prevalente alla competenza statale in materia di sistema tributario.

Infatti, il comma 1 del richiamato art. 19-septies riconosce il contributo «sotto forma di credito d'imposta» e il successivo comma 3 ne disciplina coerentemente l'utilizzo. In particolare è previsto che esso sia fruibile esclusivamente in compensazione, ai sensi dell'art. 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241 (Norme di semplificazione degli adempimenti dei contribuenti in sede di dichiarazione dei redditi e dell'imposta sul valore aggiunto, nonché di modernizzazione del sistema di gestione delle dichiarazioni), aggiungendo poi che lo stesso non concorre alla formazione del reddito ai fini delle imposte sui redditi e del valore della produzione ai fini dell'imposta regionale sulle attività produttive.

Allo scopo di favorire l'acquisizione di alcuni dispositivi (come quelli rivolti a consentire l'effettuazione di elettrocardiogrammi con modalità di telecardiologia), idonei a rendere accessibile la telemedicina per prestazioni di prima istanza in territori spesso sprovvisti di presidi medici più attrezzati, il legislatore statale ha quindi fatto ricorso, con riguardo alle farmacie dei piccoli centri urbani, a una agevolazione tributaria, propriamente tale e dettata da motivi extrafiscali (sentenza n. 120 del 2020), e non alla distribuzione, in forma di incentivo, di trasferimenti monetari.

In questi termini, appoggiandosi alla specifica legislazione statale di riferimento, ha utilizzato uno strumento funzionale ad agevolare l'acquisto e il noleggio delle suddette apparecchiature attraverso risorse proprie – che rimangono fin dall'inizio nella disponibilità del contribuente grazie alla riduzione del debito fiscale o contributivo (tale è l'effetto del meccanismo statale di compensazione del credito di imposta) –, piuttosto che con quelle trasferite.

Ma così muovendosi il legislatore ha fatto ruotare la struttura dell'intervento sul piano afferente alla competenza esclusiva statale sul sistema tributario e non a quello più normalmente utilizzato dalle Regioni quando intendono riconoscere incentivi economici nelle materie di loro competenza, cioè quello della «erogazione di contributi finanziari a soggetti privati» (sentenza n. 423 del 2004); la possibilità di agire sul piano fiscale è infatti ad esse riconosciuta, con riguardo ai tributi regionali propri derivati, solo nei limiti consentiti dall'ordinamento statale.

5.2.– Per quanto la norma in esame si inserisca nell'ambito del più generale e attuale tema dei servizi di telemedicina erogabili, anche tramite le farmacie, da parte del Servizio sanitario nazionale, nella fattispecie in esame è quindi ravvisabile la prevalenza dell'ambito materiale della competenza legislativa esclusiva statale relativa al sistema tributario, l'unica che in questo caso ha consentito di riconoscere un'ampia possibilità di compensazione (che include persino i contributi previdenziali) di entrate già spettanti a soggetti impositori pubblici e di regolarne i relativi criteri.

Ciò del resto risulta confermato anche dal contenuto del decreto, adottato il 30 ottobre 2021, emanato in base all'impugnato comma 4 dell'art. 19-septies, che è incentrato pressoché unicamente sulla natura tributaria del contributo.

D'altro canto, al fine di ottenere il credito di imposta non è condizione necessaria il previo accordo con l'azienda sanitaria di riferimento, che invece rileva al fine dell'erogazione delle prestazioni di telemedicina, poiché l'azienda sanitaria «definisce il tetto massimo di prestazioni annuali», che sono fornite «nei limiti dello stesso, sulla base di prescrizione del medico di medicina generale o del pediatra di libera scelta, applicando le tariffe stabilite dal nomenclatore tariffario regionale ovvero l'eventuale regime di esenzione previsto, nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente per il finanziamento del Servizio sanitario regionale» (come dispone il comma 2 del richiamato art. 19-septies).

Si tratta quindi di una modalità di coinvolgimento delle Regioni non invasiva e sostanzialmente analoga a quella già concordata in data 17 ottobre 2019 in Conferenza Stato-Regioni ai fini della

sperimentazione dei servizi di telemedicina erogabili dalle farmacie, ai sensi dell'art. 1, commi 403 e 406, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020).

5.3.– Da tutto ciò consegue che non è costituzionalmente necessario il coinvolgimento delle Regioni nella determinazione delle modalità di attuazione del contributo in esame e che non risulta pertanto violato il principio di leale collaborazione.

6.– L'ultimo motivo d'impugnazione ha ad oggetto il comma 2 dell'art. 19-octies del citato d.l. n. 137 del 2020, come convertito.

Il comma 1 del suddetto articolo prevede che, «[p]er consentire il miglioramento dell'efficacia degli interventi di cura e delle relative procedure, anche alla luce degli sviluppi e dei progressi della ricerca scientifica applicata con specifico riguardo alla prevenzione e alla terapia delle alterazioni molecolari che originano i tumori, per l'anno 2021 è autorizzata la spesa di 5 milioni di euro da destinare per il potenziamento dei test di Next-Generation Sequencing di profilazione genomica dei tumori dei quali sono riconosciute evidenza e appropriatezza, nel limite di spesa autorizzato ai sensi del presente articolo».

La disposizione impugnata stabilisce poi: «[c]on decreto del Ministero della salute, da adottare, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, sono stabilite le modalità di attuazione del presente articolo anche con riguardo alla destinazione e distribuzione delle risorse allocate ai sensi del presente articolo. [...]».

Le doglianze anche in questo caso sono unicamente rivolte a ottenere una sentenza additiva che imponga l'intesa, in quanto si appuntano solo sul meccanismo di riparto, ritenuto in contrasto con gli artt. 117, terzo comma, 118, 119 e 120 Cost. perché non avrebbe garantito, in violazione del principio di leale collaborazione, la necessaria partecipazione delle Regioni nell'individuazione delle modalità con le quali dare attuazione all'autorizzazione di spesa.

6.1.– La questione è fondata.

Le previsioni dell'art. 19-octies del d.l. n. 137 del 2020, come convertito, afferiscono, infatti, alla materia di competenza legislativa concorrente «tutela della salute». Come dichiara il comma 1 della citata disposizione, l'obiettivo dell'intervento statale è di «consentire il miglioramento dell'efficacia degli interventi di cura e delle relative procedure», mediante il potenziamento di strumenti operativi, i test di Next-Generation Sequencing.

6.2.– Va precisato che questi ultimi sono già impiegati, specialmente in ambito oncologico, nell'organizzazione del Servizio sanitario nazionale e non è condivisibile la tesi della difesa statale, volta a negare la necessità del coinvolgimento regionale sull'assunto della piena riconducibilità della suddetta autorizzazione di spesa alla competenza esclusiva statale, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., in materia dei livelli essenziali di assistenza (LEA).

Per un verso, infatti, la disposizione censurata non pare rivolta propriamente a definire un nuovo livello essenziale, quanto piuttosto a rafforzare una modalità diagnostica (che però non è l'unica) di realizzazione di quei test genetici mediante sequenziamento molecolare garantiti, ma in via generale, come LEA erogabili in relazione a determinate patologie.

Per altro verso, e dirimente, la prospettazione dell'Avvocatura non considera che la determinazione dei LEA rientra sì nell'ambito della competenza esclusiva statale, ma «la sua proiezione in termini di fabbisogno regionale coinvolge necessariamente le Regioni, per cui la fisiologica dialettica tra questi soggetti deve essere improntata alla leale collaborazione che, nel caso di specie, si colora della doverosa cooperazione per assicurare il migliore servizio alla collettività» (sentenza n. 169 del 2017).

In altre parole, il riparto delle disponibilità finanziarie necessarie per assicurare la garanzia dei LEA non può prescindere dal coinvolgimento delle Regioni, alle quali compete la programmazione e l'organizzazione dei servizi sanitari sul territorio, fino alla concreta erogazione delle prestazioni: è solo attraverso una leale collaborazione orientata al bene comune che il modello pluralistico

riconosciuto dalla Costituzione può dunque svilupparsi, «in una prospettiva generativa» (sentenza n. 168 del 2021), verso la migliore tutela del diritto alla salute.

6.3.– La spesa autorizzata dal comma 1 dell'art. 19-octies è quindi inquadrabile come un incremento delle risorse destinate al finanziamento del Servizio sanitario nazionale; ne consegue che la norma impugnata, rimettendone esclusivamente al decreto ministeriale le modalità di attuazione, ha violato il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., nonché gli altri parametri evocati dalla ricorrente, che tutelano le competenze regionali nella materia in esame.

Per le considerazioni svolte, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 19-octies, comma 2, del d.l. n. 137 del 2020, come convertito, nella parte in cui non prevede che il decreto del Ministero della salute, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, sia adottato d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 (Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, in legge 18 dicembre 2020, n. 176, nella parte in cui non prevede che il provvedimento del Capo del Dipartimento per lo sport della Presidenza del Consiglio dei ministri sia adottato d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 19-octies, comma 2, del d.l. n. 137 del 2020, come convertito, nella parte in cui non prevede che il decreto del Ministero della salute, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, sia adottato d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano;

3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, del d.l. n. 137 del 2020, come convertito, promossa, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dalla Regione Campania con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6-bis, comma 16, del d.l. n. 137 del 2020, come convertito, promosse, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, 118, 119, nonché al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., dalla Regione Campania con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19-septies, comma 4, del d.l. n. 137 del 2020, come convertito, promossa, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, 118, 119, nonché al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., dalla Regione Campania con il ricorso indicato in epigrafe.

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

F.to:

Giuliano AMATO, Presidente

Luca ANTONINI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 22 febbraio 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

## **Sentenza: 11 gennaio 2022, n. 45**

**Materia:** tutela del patrimonio culturale e paesaggistico; governo del territorio

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei Ministri

**Parametri invocati:** articoli 3, 9, 117, comma secondo lettera s), della Costituzione.

**Oggetto:** articoli 1, 2 e 5 della legge della Regione Molise 11 novembre 2020, n. 12 (Disposizioni in materia di valorizzazione e utilizzazione commerciale e turistica del trabucco molisano)

### **Esito:**

- illegittimità costituzionale: articolo 1, comma 2, articolo 2, commi 1 e 2;
- non fondata la questione di illegittimità costituzionale: articolo 5, commi 1, lettere a), b), c) e d), e 2.

**Estensore nota:** Caterina Orione

### **Sintesi:**

Il ricorrente ritiene che gli articoli 1, 2 e 5 della legge della Regione Molise 11 novembre 2020, n. 12 (Disposizioni in materia di valorizzazione e utilizzazione commerciale e turistica del trabucco molisano) siano posti in violazione della potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela del patrimonio culturale e paesaggistico sancita dall'articolo 117, secondo comma, lettera s) e relativamente agli articoli 4, 10, 13 e 14, nonché degli articoli 135, 143, 145, del d.lgs. n. 42 del 2004 Codice dei beni culturali e del paesaggio quali norme interposte. Sostanzialmente la disciplina molisana si discosterebbe dalla mera valorizzazione dei trabucchi, macchine da pesca, realizzate completamente in legno, consistenti in una piattaforma impostata su pali infissi nel fondo marino, collegate con la riva per mezzo di una passerella, in quanto la previsione contenuta nell'articolo 1, comma 2: *i trabucchi e l'area circostante fino ad una fascia di 50 metri dal sedime sono considerati beni culturali sottoposti alla disciplina di cui al decreto legislativo n. 42/2004*, evidenzerebbe una palese invasione della competenza esclusiva dello Stato a cui spetta, per garantire l'esercizio unitario di tutela, l'individuazione dei beni culturali. (sentenza n. 140 del 2015). Inoltre, l'articolo 2 *Piani di recupero*, che prevede che i piani di recupero, ripristino, conservazione, costruzione redatti dai comuni, debbano essere recepiti nel Piano paesaggistico regionale, evidenzerebbe un ribaltamento del sistema di competenze e del rapporto di gerarchia tra gli strumenti di pianificazione, stabilito dal d.lgs. n. 42 del 2004, il quale stabilisce sia il principio della assoluta preminenza del piano paesaggistico nel contesto della pianificazione territoriale (artt. 143, comma 9, e 145, comma 3), sia il principio dell'elaborazione congiunta del piano paesaggistico tra Stato e Regioni (sentenze n. 272 del 2009 e n. 182 del 2006). Per ciò che concerne l'articolo 5, che detta disposizioni tecniche, cambiando i parametri dimensionali dei trabucchi esistenti e di nuova realizzazione, per un utilizzo finalizzato alla ristorazione, il ricorrente afferma che l'insieme delle previsioni, oltre ad essere in violazione del principio di co-pianificazione obbligatoria, sarebbe irragionevole sia perché in contrasto con le caratteristiche tipiche dei trabucchi storici, sia perché essi sarebbero realizzati in ambiti costieri, come tali soggetti a vincolo paesaggistico.

La Corte conferma la propria giurisprudenza (sentenza n. 138 del 2020) per delimitare gli ambiti della tutela e della valorizzazione dei beni culturali, quali sono da considerarsi i trabucchi, secondo quanto dettato dal d. lgs 42 del 2004 agli articoli 3 e 6. La tutela ricomprende le «attività dirette, sulla base di un'adeguata attività conoscitiva, ad individuare i beni costituenti il patrimonio culturale ed a garantirne la protezione e la conservazione per fini di pubblica fruizione» (art. 3,

comma 1) e si realizza *«anche attraverso provvedimenti volti a conformare e regolare diritti e comportamenti inerenti al patrimonio culturale»* (art. 3, comma 2). Nell'ambito della tutela, pertanto, risultano ricompresi non solo la regolazione e amministrazione giuridica dei beni culturali, ma anche le azioni di protezione e difesa dei beni stessi.

La valorizzazione consiste nelle *«attività dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale»* per assicurarne *«le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica»*, nonché nelle attività di promozione e sostegno *«degli interventi di conservazione del patrimonio culturale»* (art. 6, comma 1, con specifico riferimento al paesaggio, la valorizzazione *«comprende altresì la riqualificazione degli immobili e delle aree sottoposti a tutela compromessi o degradati, ovvero la realizzazione di nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati»*), nonché essa deve attuarsi *«in forme compatibili con la tutela e tali da non pregiudicarne le esigenze»*. La Corte ritiene che la valorizzazione corrisponda al *«complesso delle attività di intervento integrativo e migliorativo ulteriori, finalizzate alla promozione, al sostegno della conoscenza, fruizione e conservazione del patrimonio culturale, nonché ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione di esso, anche da parte delle persone diversamente abili»*

E' rimessa, per ciò che attiene alla tutela e quindi alla competenza legislativa esclusiva dello Stato l'individuazione dei beni culturali, che richiede *«l'accertamento o la verifica della effettiva sussistenza dell'interesse culturale che queste cose possono presentare e, dunque, di quel carattere dal quale consegue la loro sicura appartenenza al "patrimonio culturale"»* (sentenza n. 194 del 2013). Esigenze di *«esercizio unitario»* delle funzioni di tutela (art. 4 del d.lgs. n. 42 del 2004), impongono di riservare allo Stato la funzione di selezionare i beni culturali che saranno destinati, come tali, ad essere sottoposti alla disciplina dettata dallo stesso codice (sentenze n. 164 del 2021, n. 140 del 2015 e n. 194 del 2013).

La Corte accoglie la tesi prospettata dal ricorrente in relazione all'articolo 1, comma 2, in quanto il legislatore regionale procede direttamente all'individuazione di beni culturali, prescindendo dal rispetto delle apposite procedure amministrative, indicate e disciplinate dalla Parte seconda cod. beni culturali, per cui i trabucchi molisani vengono fatti rientrare, ex lege, nella categoria dei beni culturali con la conseguenza di produrre, su di essi, i vincoli tipici della speciale tutela dei beni culturali che è prevista dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai fini di *«preservare la memoria della comunità nazionale»* (art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 42 del 2004), in violazione della competenza legislativa che la Costituzione riserva in via esclusiva allo Stato nella materia della tutela dei beni culturali. Inoltre la previsione contestata, di fatto ricomprende tutti i trabucchi, ivi compresi quelli di più recente costruzione, esistenti sul territorio della Regione, senza distinzione in ordine all'epoca della loro realizzazione, per cui anche questi ultimi sono considerati come *«beni culturali sottoposti alla disciplina di cui al decreto legislativo n. 42/2004»*. Questo determina un ulteriore profilo di contrasto con le norme interposte contenute nel Codice, poiché una specifica (art. 10, comma 4, lettera l) del d.lgs. n. 42 del 2004) disposizione applicabile, alle *«architetture rurali aventi interesse storico od etnoantropologico quali testimonianze dell'economia rurale tradizionale»*, espressamente prevede che non possano essere assoggettate a tutela culturale le cose che siano opera di autore vivente o la cui esecuzione non risalga ad oltre settanta anni (art. 10, comma 5, del d.lgs. n. 42 del 2004).

L'articolo 2, commi 1 e 2 viene dichiarato anch'esso illegittimo, poiché è indiscutibile, come più volte affermato dalla Corte (sentenze n. 86 del 2019, n. 172 del 2018, n. 2019 del 2021), la coerenza del piano paesaggistico regionale per gli strumenti urbanistici dei Comuni, delle Città metropolitane e delle Province e la sua immediata prevalenza rispetto alle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici (art. 145, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004). Il piano paesaggistico regionale costituisce uno *«strumento di ricognizione del territorio oggetto di pianificazione non solo ai fini della salvaguardia e valorizzazione dei beni paesaggistici, ma anche nell'ottica dello sviluppo sostenibile e dell'uso consapevole del suolo, in modo da poter consentire l'individuazione delle misure necessarie per il corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, degli interventi di trasformazione del territorio»*. Inoltre è necessario salvaguardare la complessiva

efficacia del piano paesaggistico, evitando la pluralità e dalla parcellizzazione degli interventi delle amministrazioni locali (sentenze n. 24 del 2022, n. 219, n. 74 del 2021, n. 182 del 2006). La legge regionale non può quindi riservare alla pianificazione comunale interi contenuti del piano paesaggistico regionale, (aree costiere su cui insistono i trabocchi). La prevalenza di quest'ultimo rispetto agli strumenti urbanistici dei Comuni, è stabilita dall'articolo 145, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004, poiché non si può far venir meno l'«*impronta unitaria della pianificazione paesaggistica che la normativa statale ha [...] assunto a valore imprescindibile, “ponendola al riparo dalla pluralità e dalla parcellizzazione degli interventi delle amministrazioni locali”*» (sentenze n. 74 e n. 261 del 2021).

La Corte, dopo aver delimitato il thema decidendum alla parte dell'articolo 5 relativa ai soli requisiti dimensionali dei trabocchi stabiliti al comma 1e al comma 2, in quanto questi solamente sono stati oggetto di censure circostanziate, dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale. La Corte ripercorre le argomentazioni contenute nella sentenza n. 138 del 2020 relativa alle disposizioni sui trabocchi abruzzesi e afferma che la previsione di una superficie di occupazione massima del trabucco «*risponde alla finalità di circoscrivere l'area complessiva destinata alla valorizzazione dei trabocchi in funzione, sia dell'ottimizzazione dei flussi turistici (cui è strumentale la regolazione dell'attività di ristorazione) sia di un più fruibile soddisfacimento delle visite didattico-culturali*» e che la maggior ampiezza della costruzione è in linea con l'assolvimento dell'esigenza di consentire, da un lato, la fruizione del trabucco da parte delle persone con disabilità e dall'altro, l'osservanza dei parametri di sicurezza per l'incolumità dei visitatori, sia in chiave turistica che didattico-culturale, in tal senso rimanendo rispettato l'ambito di valorizzazione spettante al legislatore regionale. Peraltro, sottolinea la Corte, le finalità sopradescritte di valorizzazione, quale è da ritenersi anche quella relativa all'attività di ristorazione in coerenza con quanto esplicitato nella disciplina regionale, non possono comunque determinare alcun pregiudizio per le aree sottoposte al vincolo paesaggistico, ove sono ubicati i trabocchi di nuova o di antica realizzazione, in quanto deve sempre considerarsi salva la disciplina nazionale che impone l'autorizzazione paesaggistica per interventi da compiersi sui beni vincolati, di cui all'articolo 146 del d.lgs. n. 42 del 2004, così come quella che subordina ad autorizzazione gli interventi sui beni culturali, di cui all'articolo 21 dello stesso decreto legislativo, così come peraltro espressamente previsto all'articolo 1, comma 1 della disciplina regionale, che dispone che la valorizzazione e l'utilizzo dei trabocchi devono svolgersi secondo le modalità di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

SENTENZA N. 45  
ANNO 2022

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuliano AMATO;

Giudici: Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 5 della legge della Regione Molise 11 novembre 2020, n. 12 (Disposizioni in materia di valorizzazione e utilizzazione commerciale e turistica del trabucco molisano), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 14-18 gennaio 2021, depositato in cancelleria il 20 gennaio 2021, iscritto al n. 3 del registro ricorsi 2021 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 6, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Udito nell'udienza pubblica dell'11 gennaio 2022 il Giudice relatore Maria Rosaria San Giorgio; uditi l'avvocato dello Stato Paola Maria Zerman per il Presidente del Consiglio dei ministri; deliberato nella camera di consiglio dell'11 gennaio 2022.

*Ritenuto in fatto*

*(omissis)*

*Considerato in diritto*

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 5 della legge della Regione Molise 11 novembre 2020, n. 12 (Disposizioni in materia di valorizzazione e utilizzazione commerciale e turistica del trabucco molisano), deducendo, sotto diversi profili, la violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, in relazione ad una serie di norme interposte tratte dalla disciplina dettata dal decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), nonché, limitatamente all'impugnazione dell'art. 5, il vulnus al principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.).

La legge regionale di cui si tratta si prefigge, come risulta già dalla intitolazione, l'obiettivo della «valorizzazione» e della «utilizzazione commerciale» del trabucco (o trabocco) molisano che, come ricorda il ricorrente, è una macchina da pesca realizzata in legno, tipica delle coste dell'Abruzzo meridionale, del Molise e della Puglia, costituita da «una piattaforma impostata su pali infissi nel fondo marino» e protesa verso il mare, collegata alla riva da una passerella e dotata di «una grande rete di forma rettangolare a “bilancia”». Si sottolinea nel ricorso che queste costruzioni «rivestono interesse sia sotto il profilo culturale che paesaggistico», potendo formare oggetto di dichiarazione di interesse culturale ai sensi delle disposizioni dettate dalla Parte seconda del d.lgs. n. 42 del 2004, ed essendo, in ogni caso, in quanto ricadenti nella fascia costiera vincolata ex lege (ai sensi dell'art. 142, comma 1, lettera a, del d.lgs. n. 42 del 2004), anche soggette a tutela paesaggistica secondo le previsioni della Parte terza del medesimo decreto legislativo.

In tale quadro il ricorrente – nel ricordare che già con la legge della Regione Molise 22 dicembre 1999, n. 44 (Interventi per il recupero della tradizione dei trabucchi della costa molisana), la Regione Molise aveva avviato forme di valorizzazione e di recupero dei trabucchi, dei quali aveva assicurato la funzione tipica (la pesca), mantenendosi, in quella occasione, «nel quadro dei principi ricavabili dalla disciplina statale» – rimprovera al legislatore regionale di aver dettato «norme del tutto

esorbitanti rispetto alle attribuzioni legislative dell'Ente, oltre che distoniche rispetto alla normativa precedente».

2.– Giova premettere che questa Corte, con la sentenza n. 138 del 2020 (ricordata dallo stesso ricorrente), ha dichiarato non fondate alcune questioni di legittimità costituzionale (anche allora sollevate, in via principale, dal Presidente del Consiglio dei ministri) concernenti la disciplina abruzzese dei trabucchi, quale da ultimo introdotta dalla legge della Regione Abruzzo 10 giugno 2019, n. 7, recante «Integrazioni e modifiche alle leggi regionali 11 agosto 2009, n. 13 (Modifiche ed integrazioni alla L.R. 71/2001 (Rifinanziamento della L.R. n. 93/1994 concernente: Disposizioni per il recupero e la valorizzazione dei trabucchi della costa abruzzese) e norme relative al recupero, alla salvaguardia e alla valorizzazione dei trabucchi da molo, anche detti “caliscendi” o “bilancini”, della costa abruzzese) e 19 dicembre 2001, n. 71 (Rifinanziamento della L.R. n. 93/1994 concernente: Disposizioni per il recupero e la valorizzazione dei trabucchi della costa teatina)».

In quell'occasione, con affermazioni che in questa sede meritano conferma, la disciplina sui trabucchi è stata ricondotta alla materia dei beni culturali, «segnata dalla linea di confine [...] che separa la “valorizzazione” dalla “tutela” di detti beni». Tutela e valorizzazione corrispondono, secondo la Costituzione, ad aree di intervento diversificate (sentenze n. 140 del 2015, n. 26 e n. 9 del 2004): la prima è attribuita alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.), la seconda è rimessa alla competenza concorrente di Stato e Regioni (art. 117, terzo comma, Cost.).

Come ha affermato la sentenza n. 138 del 2020, gli artt. 3 e 6 cod. beni culturali hanno definitivamente precisato gli ambiti rispettivamente della tutela e della valorizzazione.

La prima ricomprende le «attività dirette, sulla base di un'adeguata attività conoscitiva, ad individuare i beni costituenti il patrimonio culturale ed a garantirne la protezione e la conservazione per fini di pubblica fruizione» (così l'art. 3, comma 1) e si esplica «anche attraverso provvedimenti volti a conformare e regolare diritti e comportamenti inerenti al patrimonio culturale» (così l'art. 3, comma 2). Nell'ambito della tutela, pertanto, «risultano ricompresi non solo la regolazione ed amministrazione giuridica dei beni culturali, ma anche l'intervento operativo di protezione e difesa dei beni stessi» (sentenza n. 138 del 2020, punto 5 del Considerato in diritto).

La valorizzazione consiste, invece, nelle «attività dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale» e ad assicurarne «le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica», anche da parte delle persone diversamente abili, nonché nelle attività di promozione e sostegno «degli interventi di conservazione del patrimonio culturale» (art. 6, comma 1, del d.lgs. n. 42 del 2004 che, con specifico riferimento al paesaggio, aggiunge che la valorizzazione «comprende altresì la riqualificazione degli immobili e delle aree sottoposti a tutela compromessi o degradati, ovvero la realizzazione di nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati»). Ai sensi dell'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 42 del 2004, la valorizzazione deve attuarsi «in forme compatibili con la tutela e tali da non pregiudicarne le esigenze». Coerentemente con tali indicazioni, la giurisprudenza di questa Corte ritiene che la valorizzazione corrisponda al «complesso delle attività di intervento integrativo e migliorativo ulteriori, finalizzate alla promozione, al sostegno della conoscenza, fruizione e conservazione del patrimonio culturale, nonché ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione di esso, anche da parte delle persone diversamente abili» (così la sentenza n. 138 del 2020, punto 5 del Considerato in diritto).

Momento qualificante dell'attività di tutela – come tale, rimesso alla competenza legislativa esclusiva dello Stato – è, in particolare, quello dell'individuazione dei beni culturali, che presuppone «l'accertamento o la verifica della effettiva sussistenza dell'interesse culturale che queste cose possono presentare e, dunque, di quel carattere dal quale consegue la loro sicura appartenenza al “patrimonio culturale”» (sentenza n. 194 del 2013). Esigenze di «esercizio unitario» delle funzioni di tutela (art. 4 del d.lgs. n. 42 del 2004), connesse al perseguimento di una delle più importanti finalità indicate dal codice, ossia la preservazione della «memoria della comunità nazionale» (art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 42 del 2004), impongono di riservare allo Stato la funzione di selezionare i beni

culturali che saranno destinati, come tali, ad essere sottoposti alla disciplina dettata dallo stesso codice (sentenze n. 164 del 2021, n. 140 del 2015 e n. 194 del 2013).

3.– Alla luce di quanto precede, va anzitutto esaminata la questione di legittimità costituzionale promossa sull'art. 1 della legge reg. Molise n. 12 del 2020.

La disposizione in esame, rubricata «Definizione, obiettivi e finalità», si compone di due commi. Con il comma 1 si stabilisce che «[l]a Regione persegue la valorizzazione del patrimonio storico-culturale della costa molisana promuovendo l'utilizzo dei trabucchi nel rispetto della loro naturale destinazione e della conformità ai valori tradizionali tipici degli stessi e secondo le modalità di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137)». A norma del successivo comma 2, «[i] trabucchi e l'area circostante fino ad una fascia di 50 metri dal sedime sono considerati beni culturali sottoposti alla disciplina di cui al decreto legislativo n. 42/2004».

Le censure del Presidente del Consiglio dei ministri investono esclusivamente la disposizione contenuta nel comma 2 – al quale, pertanto, va limitato il thema decidendum dell'odierno giudizio – e, quanto ad essa, si concentrano sulla previsione che considera i trabucchi come beni culturali, come tali sottoposti alla disciplina del d.lgs. n. 42 del 2004.

Secondo il ricorrente, non spetterebbe al legislatore regionale l'individuazione dei beni culturali, ai fini dell'applicazione del regime previsto dal d.lgs. n. 42 del 2004, in quanto trattasi di attività che rientra nella nozione di «tutela» del bene, rimessa alla competenza statale esclusiva. Risulterebbe, pertanto, violato l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione agli artt. 4, 10, 13 e 14 del d.lgs. n. 42 del 2004, che attribuiscono in via esclusiva allo Stato le funzioni di tutela dei beni di interesse culturale e ne disciplinano le modalità di individuazione.

3.1.– La questione è fondata.

L'inequivoco tenore letterale della norma tradisce l'intento del legislatore regionale di sostituirsi allo Stato nello svolgimento di compiti che sono rimessi alla competenza esclusiva di quest'ultimo, procedendo direttamente all'individuazione di «beni culturali» che tali non sono secondo la normativa di settore. Così facendo, e prescindendo dal rispetto delle apposite procedure amministrative, indicate e disciplinate dalla Parte seconda cod. beni culturali, i trabucchi molisani vengono fatti rientrare, ex lege, nella categoria dei beni culturali, e sottoposti – per espressa previsione della norma impugnata – alla disciplina dettata dal d.lgs. n. 42 del 2004. Ne deriva l'effetto giuridico di produrre, su di essi, i vincoli tipici della speciale tutela dei beni culturali che è prevista da quella stessa fonte statale, ai fini, tra l'altro, di «preservare la memoria della comunità nazionale» (art. 1, comma 2, cod. beni culturali).

Intervenendo nella funzione di “individuazione” dei beni culturali, il legislatore molisano – peraltro, agendo in antitesi rispetto alle finalità indicate dal comma 1 dell'art. 1 della legge reg. Molise n. 12 del 2020, protese alla sola «valorizzazione» dei trabucchi, in coerenza con il riparto costituzionale delle competenze legislative – ha pertanto violato la competenza legislativa che la Costituzione riserva in via esclusiva allo Stato nella materia della tutela dei beni culturali (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.).

Va, inoltre, evidenziato che, secondo la norma impugnata, sono destinati a rientrare nella nozione di «bene culturale», con conseguente assoggettamento alla disciplina della Parte seconda cod. beni culturali, tutti i trabucchi esistenti sul territorio della Regione, senza distinzione in ordine all'epoca della loro realizzazione. Anche i trabucchi di più recente costruzione, pertanto, ed anche quelli che in futuro verranno costruiti sono, così, considerati come «beni culturali sottoposti alla disciplina di cui al decreto legislativo n. 42/2004». Ciò determina un ulteriore profilo di contrasto con la disciplina interposta di cui al d.lgs. n. 42 del 2004, la quale – con disposizione applicabile, tra l'altro, alle «architetture rurali aventi interesse storico od etnoantropologico quali testimonianze dell'economia rurale tradizionale» (art. 10, comma 4, lettera l) – esclude che possano essere assoggettate a tutela culturale le cose che siano opera di autore vivente o la cui esecuzione non risalga ad oltre settanta anni (art. 10, comma 5, del d.lgs. n. 42 del 2004).

Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'intero comma 2 dell'art. 1 della legge reg. Molise n. 12 del 2020, ivi compresa la parte che si riferisce all'«area circostante fino ad una fascia di 50 metri dal sedime», in quanto (pur se non specificamente contestata dal ricorrente) strettamente ed inscindibilmente connessa con l'individuazione dei trabucchi come bene culturale.

4.– Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, poi, l'art. 2 della legge reg. Molise n. 12 del 2020, rubricato «Piani di recupero».

Della disposizione in esame il ricorrente sottopone allo scrutinio di questa Corte le previsioni contenute nel comma 1, il quale affida ai Comuni il compito di redigere piani per il recupero, il ripristino e la conservazione dei trabucchi, insieme alla previsione di cui al comma 2, che dispone il recepimento di detti piani comunali nel Piano paesaggistico regionale. La sostanza delle censure è che, con le riportate previsioni, il legislatore molisano avrebbe rimesso ai singoli Comuni la disciplina pianificatoria inerente ai trabucchi e agli ambiti paesaggistici interessati dai manufatti, «con ciò sovvertendo il sistema di competenze nonché il rapporto di gerarchia tra gli strumenti di pianificazione stabilito dal Codice di settore», il quale, come è noto, attribuisce solo al piano paesaggistico regionale la disciplina dei contesti tutelati, conferendo ad esso una posizione di primazia rispetto agli altri strumenti di pianificazione. Ne deriverebbe la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione agli artt. 135, 143 e 145 del d.lgs. n. 42 del 2004, oltre che dell'art. 9 Cost., in quanto si determinerebbe un abbassamento del livello di tutela del paesaggio, costituente valore primario e assoluto.

Rimane invece estraneo alle censure del ricorrente il comma 3 dell'art. 2, a norma del quale «[i] Comuni possono adottare apposito regolamento attuativo nel rispetto delle disposizioni regionali e statali in materia favorendo un'attività di programmazione, sviluppo e cooperazione con le altre attività turistico-ricettive e culturali operanti sul territorio». Il thema decidendum dell'odierno giudizio va, pertanto, limitato ai soli commi 1 e 2.

4.1.– Anche tale questione è fondata.

In tema di tutela e di pianificazione paesaggistica, la giurisprudenza di questa Corte ha più volte ribadito, anche di recente, che «è necessario salvaguardare la complessiva efficacia del piano paesaggistico, ponendola al riparo dalla pluralità e dalla parcellizzazione degli interventi delle amministrazioni locali» (da ultimo, sentenze n. 24 del 2022, n. 219 e n. 74 del 2021; in precedenza, sentenza n. 182 del 2006). La premessa è la cogenza del piano paesaggistico regionale per gli strumenti urbanistici dei Comuni, delle Città metropolitane e delle Province e la sua immediata prevalenza rispetto alle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici (art. 145, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004). In tale cornice, come questa Corte ha affermato, il piano paesaggistico regionale costituisce uno «strumento di ricognizione del territorio oggetto di pianificazione non solo ai fini della salvaguardia e valorizzazione dei beni paesaggistici, ma anche nell'ottica dello sviluppo sostenibile e dell'uso consapevole del suolo, in modo da poter consentire l'individuazione delle misure necessarie per il corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, degli interventi di trasformazione del territorio» (da ultimo, sentenza n. 219 del 2021, punto 4.1. del Considerato in diritto; in precedenza, ex plurimis, anche sentenze n. 86 del 2019 e n. 172 del 2018).

Pertanto, il trasferimento delle decisioni operative concernenti il paesaggio alla dimensione pianificatoria comunale «si pone in contraddizione con il sistema di organizzazione delle competenze delineato dalla legge statale a tutela del paesaggio, che costituisce un livello uniforme di tutela, non derogabile dalla Regione, nell'ambito di una materia a legislazione esclusiva statale ex art. 117 Cost., ma anche della legislazione di principio nelle materie concorrenti del governo del territorio e della valorizzazione dei beni culturali» (sentenza n. 182 del 2006, punto 2.2. del Considerato in diritto). La legge regionale non può, dunque, riservare alla pianificazione comunale interi contenuti del piano paesaggistico regionale, quale quello delle aree costiere su cui insistono i trabucchi. La prevalenza di quest'ultimo rispetto agli strumenti urbanistici dei Comuni, stabilita dall'art. 145, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004, conduce ad escludere che, all'inverso, un piano comunale debba essere “recepito” – come impone la norma molisana impugnata – nel piano paesaggistico regionale. Non va, infatti, compromessa l'«impronta unitaria della pianificazione paesaggistica che la normativa statale ha [...]

assunto a valore imprescindibile, “ponendola al riparo dalla pluralità e dalla parcellizzazione degli interventi delle amministrazioni locali” (sentenza n. 74 del 2021)» (da ultimo, sentenza n. 261 del 2021, punto 4.3. del Considerato in diritto).

Va, quindi, dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 2, commi 1 e 2, della legge reg. Molise n. 12 del 2020.

5.– Infine, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l’intero art. 5 della legge reg. Molise n. 12 del 2020, rubricato «Disposizioni tecniche».

La disposizione in esame, al comma 1, stabilisce i limiti dimensionali per la realizzazione di nuovi trabucchi e impone alcune caratteristiche costruttive. Il comma 2 precisa che i limiti dimensionali così individuati «si applicano anche in caso di ristrutturazione e ampliamento dei trabucchi esistenti nel rispetto della normativa regionale e statale vigente in materia».

Il ricorrente denuncia la violazione del principio di co-pianificazione obbligatoria del piano paesaggistico (con richiamo, quale normativa interposta, agli artt. 135, 143 e 145 del d.lgs. n. 42 del 2004), lamentando l’invasione della competenza esclusiva dello Stato di cui all’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., ed il conseguente abbassamento della tutela paesaggistica, in contrasto con l’art. 9 Cost.

Viene altresì censurata, nello specifico, la prevista destinazione del trabucco ad attività di ristorazione (art. 5, comma 1, lettera a, della legge molisana), la quale si porrebbe irragionevolmente in contrasto con quanto stabilisce l’art. 3 della medesima legge regionale, secondo cui i trabucchi «devono conservare la finalità di pesca per diletto e luogo di incontro» (art. 3, comma 1) e non possono essere utilizzati a scopi diversi da quelli previsti dalla legge regionale stessa e dalle leggi regionali e statali in materia (art. 3, comma 3).

La previsione di parametri dimensionali «del tutto sproporzionati» rispetto alle «caratteristiche tipiche» dei manufatti – quali sarebbero, appunto, i parametri dettati dall’art. 5 – risulterebbe violativa delle prescrizioni del vigente piano paesaggistico regionale, che sottopone a vincolo tutti gli ambiti costieri ove sorgono i trabucchi. Risulterebbero incise, peraltro, anche le prescrizioni dettate dai vigenti «Piani degli Arenili», come quello del Comune di Termoli, che per i trabucchi stabiliscono più restrittivi parametri di superficie. Il ricorrente si riferisce qui ai piani, predisposti dai singoli Comuni ai sensi dell’art. 12 della legge della Regione Molise 5 maggio 2006, n. 5 (Disciplina delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo e di zone di mare territoriale), che attuano le prescrizioni dettate dal Piano Regionale di utilizzazione delle aree del demanio marittimo a finalità turistico-ricreative (PRUA – disciplinato dalla stessa fonte regionale agli artt. 7 e seguenti) e che assumono anche la denominazione di «Piani Spiaggia comunali» (art. 12).

Un ultimo profilo di censura sollevato dal ricorrente si riferisce, specificamente, al comma 2 della disposizione impugnata e lamenta la violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione alle norme interposte di cui agli artt. 20, 21, 135, 143 e 145 del d.lgs. n. 42 del 2004. Ciò, in quanto l’applicazione dei limiti dimensionali, quali stabiliti dal comma 1, anche ai trabucchi già esistenti (in caso di loro ristrutturazione o ampliamento) potrebbe astrattamente riguardare i manufatti gravati da vincolo imposto ai sensi della Parte seconda del d.lgs. n. 42 del 2004. Si determinerebbe, in tal caso, un contrasto con la normativa statale riguardante la tutela dei beni culturali i quali, a norma dell’art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 42 del 2004, «non possono essere distrutti, deteriorati, danneggiati o adibiti ad usi non compatibili con il loro carattere storico o artistico oppure tali da recare pregiudizio alla loro conservazione».

5.1.– Preliminarmente, va precisato che l’impugnazione del Presidente del Consiglio dei ministri, pur riguardando, genericamente, l’intero l’art. 5 della legge reg. Molise n. 12 del 2020, è assistita da argomentazioni volte a contestare specificamente solo la parte della disposizione che stabilisce i requisiti dimensionali dei trabucchi (sia per quelli di nuova costruzione, sia per quelli già esistenti in caso di loro ristrutturazione o ampliamento). Tutte le censure sollevate dal ricorso, invero, sono riferite unicamente ai «parametri dimensionali» imposti dall’art. 5, comma 1, specie laddove si lamenta che questi misurerebbero «oltre tre volte» le dimensioni previste dalle norme tecniche comunali sugli arenili (con richiamo all’art. 6.3. del Piano Spiaggia comunale del Comune di

Termoli). Deve pertanto limitarsi il thema decidendum alle sole previsioni che fissano detti parametri dimensionali (e, quindi, alle lettere a, b, c e d del comma 1, dedicate alle dimensioni, rispettivamente, della struttura destinata alla ristorazione, della passerella d'accesso, della rete da pesca e dell'altezza massima della piattaforma dal livello del mare), oltre alla disposizione del comma 2, che applica detti parametri anche ai trabucchi già esistenti. Rimangono invece estranee all'odierna pronuncia le ulteriori prescrizioni tecniche dettate dal comma 1 dell'art. 5, che indicano la tipologia dei materiali da costruzione (lettera e), le modalità di collegamento tra le travi portanti (lettera f), le modalità di installazione degli impianti idrico ed elettrico (lettera g), i materiali e la verniciatura delle porte e degli infissi (lettera h), il divieto di pavimentazione del tavolato e delle passerelle (lettera i), la modalità di impermeabilizzazione delle coperture delle superfici (lettera j) e le modalità di realizzazione dei tiranti (lettera k). Rimane altresì estranea al thema decidendum, in quanto a sua volta non raggiunta da alcuna censura né argomentazione del ricorso, la previsione di cui alla lettera l) del comma 1, che impone di garantire «il carattere provvisorio dei manufatti».

5.2.– Così delimitata l'area del sindacato chiesto a questa Corte, può passarsi alla disamina del merito delle questioni sollevate sull'art. 5 della legge reg. Molise n. 12 del 2020.

Esse non sono fondate, nei termini di seguito precisati.

Con la richiamata sentenza n. 138 del 2020, relativa alle norme sui trabucchi vigenti nella Regione Abruzzo, questa Corte ha già rilevato che la previsione di una superficie di occupazione massima del manufatto «risponde alla finalità di circoscrivere l'area complessiva destinata alla valorizzazione dei trabucchi in funzione, sia dell'ottimizzazione dei flussi turistici (cui è strumentale la regolazione dell'attività di ristorazione) sia di un più fruibile soddisfacimento delle visite didattico-culturali» (punto 6.1. del Considerato in diritto).

Con specifico riguardo alle misure dimensionali della passerella di accesso (fissate dalla lettera b del comma 1 dell'art. 5), va poi ribadito che la maggior ampiezza della costruzione che ne deriva «è coerente con l'assolvimento dell'esigenza di consentire, da un lato, la fruizione del trabocco da parte delle persone con disabilità e, dall'altro, l'osservanza dei parametri di sicurezza per la pubblica incolumità dei soggetti fruitori, sia in chiave turistica che didattico-culturale, in tal senso rimanendo rispettato l'ambito di esercizio dei poteri fissato nell'art. 6 del cod. beni culturali» (sentenza n. 138 del 2020, punto 6.3. del Considerato in diritto).

Simili finalità – giova, in questa sede, precisare – non possono comunque determinare alcun pregiudizio per le aree attinte da vincolo paesaggistico, ove sono ubicati i trabucchi di nuova o di antica realizzazione, o per quei trabucchi che dovessero – in ipotesi – risultare essi stessi sottoposti alla normativa di tutela dei beni culturali. Anche in tali evenienze, deve infatti considerarsi salva la disciplina nazionale che impone l'autorizzazione paesaggistica per interventi da compiersi sui beni vincolati, di cui all'art. 146 del d.lgs. n. 42 del 2004, così come quella che subordina ad autorizzazione gli interventi sui beni culturali, di cui all'art. 21 dello stesso decreto legislativo (sentenza n. 138 del 2020, punto 6.5. del Considerato in diritto). È, del resto, la stessa legge regionale molisana a stabilire (al comma 1 dell'art. 1) che la valorizzazione e l'utilizzo dei trabucchi devono svolgersi «secondo le modalità di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42», con ciò eliminando qualsivoglia dubbio circa il necessario rispetto dei vincoli, anche paesaggistici, che potrebbero venire in rilievo nell'esercizio di quelle attività.

L'art. 5 della legge reg. Molise n. 12 del 2020, pertanto, deve essere correttamente inteso non come norma che consente il rilascio del titolo tutte le volte in cui siano rispettate le indicate misure dimensionali, ma solo come disposizione di settore che introduce un'ulteriore condizione (le misure massime) ai fini dell'ottenimento del titolo secondo le norme vigenti.

Né, sotto altro aspetto, è ravvisabile alcuna interferenza tra le dimensioni così prescritte dalla legge regionale (oggetto di impugnazione) e quanto stabilito dai Piani spiaggia comunali (PSC), ivi incluso quello di Termoli. Come già osservato da questa Corte con riferimento alla normativa abruzzese – oggetto, come detto, della sentenza n. 138 del 2020 e avente contenuto analogo a quella molisana oggi all'esame – anche in questo caso deve ribadirsi che i limiti massimi di superficie, indicati dalla legge regionale impugnata, non possono considerarsi direttamente applicabili, né tali da autorizzare

deroghe rispetto alle previsioni dei vigenti PSC. Il Comune, infatti, «in qualità di autorità competente a rilasciare il titolo abilitativo per la tipologia di intervento richiesto sul trabocco, in assenza di una espressa previsione normativa in tal senso, non potrebbe agire in deroga ad una previsione più limitativa», che sia eventualmente contenuta nel proprio PSC; e «resta comunque libero di decidere se, e in quale misura (entro il limite massimo consentito), avvalersi della facoltà di ampliamento del trabocco prevista dalla legge regionale» (così, ancora, la sentenza n. 138 del 2020, punto 6.1. del Considerato in diritto).

5.3.– Con riferimento, poi, alla paventata irragionevolezza intrinseca della legge molisana – la quale, per un verso, non consente di adibire il trabocco ad altre finalità che non siano quelle tradizionali della pesca (art. 3) e, per altro verso, consente comunque l'attività di ristorazione (art. 5) – va in contrario osservato che la destinazione dei trabucchi ad attività di ristorazione «non si pone in contrasto con il principio generale della tutela del patrimonio storico-culturale, essendo piuttosto rivolta alla sua valorizzazione in funzione di un richiamo turistico appositamente regolamentato in modo appropriato» (così, ancora, la sentenza n. 138 del 2020, punto 6.2. del Considerato in diritto). Peraltro, nel complessivo impianto della legge regionale impugnata, va rilevato che la finalità di ristorazione, affiancata a quella di fruizione turistica, costituisce un obiettivo di fondo perseguito dal legislatore regionale, tant'è che l'intitolazione stessa della legge reg. Molise n. 12 del 2020 espressamente si riferisce all'«utilizzazione commerciale e turistica» del trabocco. Siffatta finalità, comunque, non risulta in contrasto con quelle ulteriori indicate dall'art. 3, comma 1 (la «pesca per diletto» e il «luogo di incontro»): per un verso, va infatti osservato che lo stesso art. 3, al comma 2, consente espressamente l'utilizzazione dei trabucchi «anche per eventi culturali, manifestazioni promozionali dei prodotti tipici locali, ristorazione e somministrazione di alimenti e bevande con uso di prodotto ittico pescato dalla struttura stessa ovvero di prodotti ittici locali e delle zone limitrofe e comunque del mar Adriatico», con ciò affiancando agli usi tradizionali della struttura anche quello di sfruttamento commerciale; per altro verso, quest'ultima finalità può comunque essere considerata come un naturale svolgimento di quelle tradizionali, nella prospettiva della valorizzazione del bene, rimessa alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni.

5.4.– Così interpretata, la disposizione impugnata si rivela immune dalle censure sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri, onde le questioni di legittimità costituzionale promosse sull'art. 5 della legge reg. Molise n. 12 del 2020 devono essere dichiarate non fondate, nei termini indicati.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge della Regione Molise 11 novembre 2020, n. 12 (Disposizioni in materia di valorizzazione e utilizzazione commerciale e turistica del trabocco molisano);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1 e 2, della legge reg. Molise n. 12 del 2020;

3) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, commi 1, lettere a), b), c) e d), e 2, della legge reg. Molise n. 12 del 2020, promosse, in riferimento agli artt. 3, 9 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

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

F.to:

Giuliano AMATO, Presidente

Maria Rosaria SAN GIORGIO, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 28 febbraio 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

## **Sentenza: 25 gennaio 2022, n. 46**

**Materia:** Concessioni del demanio marittimo, lacuale e fluviale

**Parametri invocati:** artt. 3, 5, 81, 117, 118, 119 e 120 della Costituzione, nonché artt. 4 e 48 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), come attuato dall'art. 6, comma 1, del d.p.r. 15 gennaio 1987, n. 469 (Norme integrative di attuazione dello statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia), dagli artt. 1, 2 e 3 del decreto legislativo 25 maggio 2001, n. 265 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia per il trasferimento di beni del demanio idrico e marittimo, nonché di funzioni in materia di risorse idriche e di difesa del suolo) e dall'art. 9, commi 2 e 5, del decreto legislativo 1° aprile 2004, n. 111 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia concernenti il trasferimento di funzioni in materia di viabilità e trasporti).

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia

**Oggetto:** art. 100, commi 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10 e 10-bis, del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104 (Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 13 ottobre 2020, n. 126

**Esito:** infondatezza questioni di legittimità

**Estensore nota:** Claudia Prina Racchetto

### **Sintesi:**

La Regione impugna numerosi commi dell'art. 100 del d.l. 104/2020, con i quali viene dettata un'articolata disciplina relativa: alla durata delle concessioni lacuali e fluviali nonché di quelle per le strutture dedicate alla nautica da diporto e per la gestione di strutture turistico ricreative in aree ricadenti nel demanio marittimo (comma 1); alla determinazione dei canoni relativi a tali concessioni (commi da 2 a 5); alla definizione agevolata dei procedimenti pendenti, tanto amministrativi quanto giudiziari, per la riscossione dei canoni (commi 7, 8, 9 e 10); al regime IVA applicabile ai servizi resi per la sosta e il pernottamento nei "marina resort" (comma 10-bis).

Il comma 1 dell'art. 100 del d.l. 104/2020 prevede: *«[l]e disposizioni di cui all'articolo 1, commi 682 e 683, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, si applicano anche alle concessioni lacuali e fluviali, ivi comprese quelle gestite dalle società sportive iscritte al registro Coni di cui al decreto legislativo 23 luglio 1999 n. 242, nonché alle concessioni per la realizzazione e la gestione di strutture dedicate alla nautica da diporto, inclusi i punti d'ormeggio, nonché ai rapporti aventi ad oggetto la gestione di strutture turistico ricreative in aree ricadenti nel demanio marittimo per effetto di provvedimenti successivi all'inizio dell'utilizzazione».*

I commi 682 e 683 dell'art. 1 della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021) dispongono in sostanza una proroga generalizzata delle concessioni dei beni demaniali marittimi in essere sino alla fine del 2033. La disposizione impugnata estende tale proroga alle concessioni lacuali e fluviali e a quelle relative alla realizzazione e alla gestione di strutture dedicate alla nautica da diporto, nonché ai rapporti aventi ad oggetto la gestione di strutture turistico-ricreative in aree ricadenti nel demanio marittimo per effetto di provvedimenti successivi all'inizio dell'utilizzazione.

Secondo la difesa regionale, la disposizione violerebbe molteplici competenze previste dall'art. 4 dello statuto, l'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., nonché il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost. L'invasione delle competenze legislative primarie

regionali sarebbe evidente rispetto ai beni di titolarità regionale (beni del demanio idrico e del demanio marittimo situati nella laguna di Marano-Grado). Per quanto concerne i restanti beni del demanio marittimo, di titolarità statale, la disposizione impugnata sarebbe comunque lesiva delle competenze statutarie. Nel disciplinare le concessioni relative alla nautica da diporto e alle strutture turistico-ricreative, essa inciderebbe infatti sulle competenze legislative primarie in materia di ittica, pesca e turismo, le quali implicano l'esercizio delle corrispondenti funzioni amministrative.

Infine, modificando ex lege la durata delle concessioni, la disposizione impugnata attuerebbe in effetti una "chiamata in sussidiarietà" di funzioni amministrative in ambiti riservati alla competenza regionale ai sensi degli artt. 117 e 118 Cost., oltre che degli artt. 4 e 8 dello statuto, in assenza però di qualsiasi coinvolgimento della Regione in sede attuativo-amministrativa, con conseguente violazione del principio di leale collaborazione desumibile dagli artt. 5 e 120 Cost.

Secondo la Corte le questioni non sono fondate. Come essa ha costantemente sottolineato, la disciplina delle concessioni su beni demaniali investe diversi ambiti materiali, alcuni dei quali afferenti alle competenze legislative regionali. Tuttavia, disposizioni che prevedono proroghe ex lege o rinnovi automatici dei rapporti concessori, o comunque incidono sulla durata degli stessi, necessariamente chiamano in causa in via prevalente la tutela della concorrenza, che è di esclusiva competenza statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., e si pone come limite insuperabile rispetto alle competenze regionali con le quali interferisce (sentenze n. 10 del 2021, n. 1 del 2019, n. 171 del 2013 e n. 213 del 2011).

Tale competenza esclusiva consente al legislatore statale di intervenire con riguardo sia alle concessioni di beni demaniali di titolarità dello Stato sia a quelle di beni demaniali di cui siano titolari altri enti territoriali. L'afferenza in via prevalente della disposizione impugnata a una materia di competenza esclusiva statale svuota poi di fondamento l'ulteriore censura regionale relativa alla pretesa violazione del principio di leale cooperazione.

Sono poi stati impugnati i commi 2, 3, 4 e 5 dell'art. 100 del d.l. 104/2020, per violazione degli artt. 3, 81, 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost. nonché degli artt. 4 e 48 dello statuto, oltre che del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

Si tratta di disposizioni che concernono la determinazione dei canoni delle concessioni demaniali: modificano i criteri per la determinazione di questi e delle zone del mare territoriale per la realizzazione e gestione di strutture destinate alla nautica da diporto. Tali criteri si applicano retroattivamente anche alle concessioni in corso, con compensazione delle somme pagate in eccesso tra il 2007 e il 2020 rispetto alle somme da versare allo stesso titolo a partire dal 2021.

Il comma 5 prevede, in sintesi, la sospensione dei procedimenti amministrativi per la riscossione dei suddetti canoni nonché quelli incidenti negativamente sulla concessione a causa del mancato versamento del canone, con inefficacia dei provvedimenti già adottati oggetto di contenzioso.

Contro tali disposizioni la Regione ha mosso tre ordini di censure. In primo luogo, violerebbero le competenze legislative primarie della Regione (art. 4 dello statuto) in materia di industria e commercio, turismo e industria alberghiera, istituzioni ricreative e sportive, nonché ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione. Ciò con riferimento a tutte le concessioni sui beni demaniali amministrati dalla Regione, ovvero – in subordine – quanto meno a quelle relative a beni demaniali di titolarità regionale (demanio idrico e della laguna di Marano-Grado).

In secondo luogo, sarebbero violati gli artt. 81 e 119 Cost., nonché l'art. 48 dello statuto (che disciplina l'autonomia finanziaria della Regione), dato che l'intervento statale priverebbe unilateralmente la ricorrente di entrate che le spettano in forza della disciplina statutaria e delle relative norme attuative, e in particolare dell'art. 9, comma 5, del d.lgs. 111/2004, che attribuisce alla Regione la spettanza dei proventi e delle spese derivanti dalla gestione del demanio marittimo e della navigazione interna. Segnatamente la disciplina di cui al comma 3, che prevede un meccanismo di rideterminazione retroattiva dei canoni, produrrebbe un risultato di non corretta rappresentazione dei documenti di bilancio della Regione, in violazione dell'art. 81 Cost. nonché la lesione del principio

di affidamento (art. 3 Cost.), in ragione della frustrazione delle legittime aspettative della Regione relative alle entrate derivanti dai canoni di propria spettanza, modificati ex lege dall'intervento statale.

Infine, la Regione, analogamente a quanto sopra esposto, lamenta la violazione del principio di leale collaborazione.

Per la Corte, le questioni prospettate non sono fondate. A suo giudizio, le disposizioni impugnate non violano alcuno dei parametri costituzionali e statutari invocati dalla Regione, nella parte in cui si applicano alle concessioni relative a beni demaniali di titolarità statale.

Secondo la sua costante giurisprudenza in tema di demanio marittimo, dirimente ai fini della competenza a dettare norme in materia di determinazione dei canoni «è la titolarità del bene e non invece la titolarità di funzioni legislative e amministrative intestate alle Regioni in ordine all'utilizzazione dei beni stessi» (sentenza n. 286 del 2004 e precedenti ivi richiamati, nonché sentenza n. 94 del 2008).

In attesa dell'attuazione del trasferimento di parte del demanio marittimo alle Regioni già previsto dal decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85 (Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42), tale criterio va dunque confermato, salva naturalmente la possibilità che singole disposizioni statali di settore attribuiscano la potestà di determinazione del canone al soggetto gestore o comunque utilizzatore dei beni demaniali in questione.

La Corte ritiene, inoltre, non fondata la questione della lamentata incidenza delle disposizioni in esame sull'equilibrio del bilancio regionale e sull'autonomia finanziaria della Regione in quanto la ricorrente non ha provato il loro impatto sull'equilibrio del bilancio regionale o sulla possibilità di finanziare integralmente le funzioni attribuite alle Regioni stesse (ex multis, sentenze n. 155 del 2020, n. 137 del 2018, n. 205 e n. 127 del 2016).

Per quanto concerne poi la censura relativa alla efficacia retroattiva dell'impugnato comma 3, la Corte precisa che tale disposizione non comporta un dovere a carico dell'amministrazione regionale di restituire canoni già percepiti, bensì la compensazione dei maggiori importi versati in passato con quelli da versare, da parte del concessionario, sulla base dei nuovi criteri di calcolo introdotti dalla disciplina impugnata. Quest'ultima spiega dunque effetti, a ben guardare, soltanto pro futuro, diminuendo gli importi che i concessionari dovranno versare successivamente all'entrata in vigore della legge, senza che la Regione possa invocare un proprio legittimo affidamento sulla percezione di importi la cui determinazione spetta allo Stato, in forza dei principi poc'anzi ricapitolati.

La Corte ritiene altresì infondata anche l'allegata violazione del principio di leale collaborazione, in quanto basata sull'erroneo presupposto della spettanza alla Regione di una competenza legislativa primaria in materia di determinazione dei canoni sul demanio statale.

Rispetto, invece, alle concessioni relative a beni demaniali di titolarità regionale (e cioè il demanio idrico), le questioni non sono fondate nel senso che, in forza di una doverosa interpretazione costituzionalmente orientata delle disposizioni impugnate, queste ultime non trovano applicazione ai beni medesimi, per effetto della clausola di salvaguardia di cui all'art. 113-bis del d.l. 104/2020.

Ciò in forza del criterio, sopra enunciato, secondo il quale il potere di disciplinare l'ammontare dei canoni relativi a beni demaniali, e conseguentemente i relativi procedimenti amministrativi di riscossione, spetta in linea di principio all'ente che sia titolare dei beni medesimi e dunque alla stessa Regione autonoma rispetto ai beni che fanno parte del suo patrimonio, essendo stati trasferiti alla medesima dalle citate norme di attuazione dello statuto.

In conclusione, i commi 2, 3, 4 e 5 dell'art. 100 del d.l. 104/2020 devono trovare applicazione nei confronti delle concessioni relative ai beni del demanio marittimo statale presenti nel territorio della Regione ricorrente, risultando non fondate in questa parte le sue doglianze; mentre, in forza della clausola di salvaguardia di cui all'art. 113-bis del d.l. 104/2020, tali disposizioni devono ritenersi in radice inapplicabili rispetto alle concessioni relative al demanio idrico e della laguna di Marano-Grado, trasferito alla Regione dalle norme di attuazione dello statuto.

Sono stati altresì impugnati i commi 7, 8, 9 e 10 dell'art. 100 del d.l. 104/2020, per violazione degli artt. 3, 81, 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost., oltre che degli artt. 4 e 48 dello statuto.

In sintesi, queste disposizioni consentono, mediante il versamento di un importo ridotto rispetto a quanto dovuto, la definizione agevolata dei procedimenti giudiziari e amministrativi relativi alle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative e per la realizzazione e gestione di strutture dedicate alla nautica da diporto.

Secondo la Regione, esse violerebbero le competenze legislative primarie già esaminate a proposito delle precedenti censure nonché le norme costituzionali, statutarie e di attuazione, poste a presidio dell'autonomia economico-finanziaria della Regione e, segnatamente, gli artt. 81, 119 Cost. e l'art. 48 dello statuto oltre che il legittimo affidamento della Regione e il principio di ragionevolezza. Sarebbe inoltre a suo giudizio violato il principio di leale collaborazione, in relazione alla chiamata in sussidiarietà operata dalla legge statale rispetto a funzioni attribuite alla Regione dallo statuto e dalle relative norme di attuazione.

Per la Corte, le questioni non sono fondate. A suo giudizio, tali disposizioni non violano alcuno dei parametri costituzionali e statutari invocati dalla ricorrente, nella parte in cui si riferiscono alla definizione anticipata di procedimenti giurisdizionali. Esse afferiscono alla materia «giurisdizione e norme processuali», di esclusiva competenza statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., articolandosi in sostanza in un'offerta di composizione transattiva del contenzioso implicante un effetto estintivo dei processi in corso.

Inoltre, secondo la Corte, la Regione non può dolersi dell'effetto di riduzione delle proprie entrate finanziarie derivanti da tali definizioni agevolate, non avendo fornito alcuna prova di ciò.

La Corte esclude infine la violazione del principio della leale collaborazione, per gli stessi motivi esposti sopra.

Nella parte, invece, in cui le disposizioni in esame concernono la possibilità di definizione agevolata di procedimenti amministrativi pendenti, occorre distinguere secondo che essi abbiano a oggetto concessioni di beni del demanio di titolarità statale ovvero concessioni di beni del demanio regionale. Nel primo caso, lo Stato, in quanto titolare dei beni demaniali, può dettare disposizioni relative non solo alla misura dei canoni dovuti, ma anche a possibili meccanismi transattivi, da far valere nella competente sede amministrativa, che prevedano la rinuncia a una parte di tali canoni; ciò anche qualora i relativi proventi siano integralmente destinati alla Regione che tali beni amministra. Rispetto, invece, alle concessioni di beni del demanio regionale, discende che non solo la determinazione di tali canoni ma anche eventuali discipline regionali che prevedano, in sede amministrativa, la parziale rinuncia alla loro riscossione sulla base di transazioni con i concessionari, spettano alla Regione titolare del demanio stesso; sicché rispetto a tali concessioni dovrà intendersi come operante la clausola di salvaguardia di cui all'art. 113-bis del d.l. 104/2020.

In sintesi, i commi 7, 8, 9 e 10 dell'art. 100 del d.l. 104/2020 si applicano ai procedimenti giudiziari concernenti tutte le concessioni demaniali nel territorio regionale nonché ai soli procedimenti amministrativi concernenti le concessioni di beni demaniali di titolarità statale; non sono invece applicabili ai procedimenti amministrativi relativi alle concessioni di beni demaniali di titolarità regionale, in forza della clausola di salvaguardia di cui all'art. 113-bis del d.l. 104/2020.

È stato infine impugnato il comma 10-bis dell'art. 100 del d.l. 104/2020. Tale disposizione ha modificato l'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, nella legge 11 novembre 2014, n. 164. In sostanza, la modifica così introdotta limita ai soli «diportisti» l'aliquota agevolata dell'IVA al 10 per cento per la sosta e il pernottamento nelle strutture ricettive in questione (i cosiddetti «marina resort»), ripristinando così, per la restante platea di turisti, l'aliquota ordinaria del 22 per cento.

Secondo la Regione, tale misura determinerebbe un effetto dannoso per il sistema economico regionale, spingendo i turisti non diportisti a disertare i «marina resort» siti nel territorio regionale, con conseguente lesione dell'autonomia finanziaria regionale, del suo equilibrio di bilancio e della sua competenza legislativa primaria nella materia «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», in violazione degli artt. 81, 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost., nonché degli

artt. 4 e 48 dello statuto. La norma statale impugnata sarebbe inoltre affetta da irragionevolezza intrinseca, in contrasto con l'art. 3 Cost., posto che l'obiettivo del sostegno e rilancio dell'economia sarebbe palesemente contraddetto dall'aumento dell'imposta in questione, tenuto conto degli effetti depressivi della domanda turistica che la stessa comporta.

La Corte ha ritenuto non fondate nel merito le questioni prospettate.

La disciplina dell'IVA – che è tributo statale armonizzato a livello eurounitario – è, infatti, di esclusiva competenza statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. (ex multis, sentenze n. 187 del 2021 e n. 274 del 2020). Gli effetti paventati dalla Regione ricorrente appaiono meramente indiretti ed eventuali, come tali inidonei a concretare una violazione dei parametri finanziari, costituzionali e statutari, invocati nel ricorso. Né può ritenersi affetta da irragionevolezza manifesta una disposizione che, nel perseguire il generale obiettivo di favorire talune attività imprenditoriali, delimita la platea dei beneficiari di norme di agevolazione fiscale. Quanto, infine, alla pretesa violazione del principio di leale collaborazione, valgono le considerazioni già svolte sopra.

SENTENZA N. 46  
ANNO 2022

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuliano AMATO;

Giudici: Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 100, commi 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10 e 10-bis del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104 (Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 13 ottobre 2020, n. 126, promosso dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia con ricorso notificato l'11-14 dicembre 2020, depositato in cancelleria il 18 dicembre 2020, iscritto al n. 100 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 53, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visti l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, nonché l'atto di intervento dell'Associazione nazionale approdi e porti turistici (ASSO.N.A.T.);

udito nell'udienza pubblica del 25 gennaio 2022 il Giudice relatore Francesco Viganò;

uditi l'avvocato Massimo Luciani per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e gli avvocati dello Stato Danilo Del Gaizo e Giovanni Palatiello per il Presidente del Consiglio dei ministri; deliberato nella camera di consiglio del 25 gennaio 2022.

*Ritenuto in fatto*

*(omissis)*

*Considerato in diritto*

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha impugnato l'art. 100, commi 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10 e 10-bis, del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104 (Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 13 ottobre 2020, n. 126, in riferimento, complessivamente, agli artt. 3, 5, 81, 117, 118, 119 e 120 della Costituzione, nonché agli artt. 4 e 48 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), come attuato dall'art. 6, comma 1, del d.P.R. 15 gennaio 1987, n. 469 (Norme integrative di attuazione dello statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia), dagli artt. 1, 2 e 3 del decreto legislativo 25 maggio 2001, n. 265 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia per il trasferimento di beni del demanio idrico e marittimo, nonché di funzioni in materia di risorse idriche e di difesa del suolo) e dall'art. 9, commi 2 e 5, del decreto legislativo 1° aprile 2004, n. 111 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia concernenti il trasferimento di funzioni in materia di viabilità e trasporti).

In sostanza, la Regione impugna numerosi commi dell'art. 100 del d.l. n. 104 del 2020, con i quali viene dettata un'articolata disciplina relativa:

– alla durata delle concessioni lacuali e fluviali, nonché di quelle per le strutture dedicate alla nautica da diporto e per la gestione di strutture turistico ricreative in aree ricadenti nel demanio marittimo (comma 1);

– alla determinazione dei canoni relativi a tali concessioni (commi da 2 a 5);

– alla definizione agevolata dei procedimenti pendenti, tanto amministrativi quanto giudiziari, per la riscossione dei canoni (commi 7, 8, 9 e 10);

– al regime IVA applicabile ai servizi resi per la sosta e il pernottamento nei “marina resort” (comma 10-bis).

2.– Preliminarmente, va dichiarata l’inammissibilità dell’intervento di ASSONAT – Associazione nazionale approdi e porti turistici, che si qualifica come associazione di categoria senza scopo di lucro di cui sono membri società concessionarie della Regione ricorrente.

Secondo il costante orientamento di questa Corte, infatti, «il giudizio di legittimità costituzionale in via principale 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. 22 del 2021 con allegata ordinanza letta all’udienza del 26 gennaio 2021, n. 3 del 2021 con allegata ordinanza letta all’udienza del 2 dicembre 2020, n. 134 del 2020, n. 56 del 2020 con allegata ordinanza letta all’udienza del 25 febbraio 2020).

3.– Ancora in via preliminare, deve essere vagliata l’eccezione di inammissibilità del ricorso in ragione della clausola di salvaguardia contenuta nell’art. 113-bis del d.l. n. 104 del 2020, a tenore della quale «[l]e disposizioni del presente decreto sono applicabili nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e Bolzano compatibilmente con i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione, anche con riferimento alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3».

Secondo quanto sostenuto dalla difesa statale, tale clausola dovrebbe ritenersi pienamente operante rispetto alle disposizioni impugnate, che non includono espressamente tra i propri destinatari la Regione ricorrente; dal che deriverebbe «l’inammissibilità per carenza di interesse ad agire o, comunque, la manifesta infondatezza, stante la non ravvisabilità del vulnus denunciato [...], di tutte le questioni promosse dalla regione».

3.1.– L’eccezione non è fondata.

La giurisprudenza di questa Corte ha più volte affermato che la presenza di una clausola di salvaguardia come quella ora all’esame impone una valutazione caso per caso circa il rispetto delle norme statutarie da parte delle singole disposizioni impugnate, senza che ciò implichi l’inammissibilità delle censure contro di esse formulate (sentenza n. 40 del 2016; nello stesso senso, sentenza n. 125 del 2017).

In effetti, in presenza di clausole di salvaguardia i parametri di rango statutario assumono la funzione di limite generale all’applicazione di disposizioni statali in contrasto con gli statuti e le relative norme di attuazione, nel senso che la clausola ha la funzione di rendere le prime applicabili agli enti ad autonomia differenziata solo a condizione che ciò avvenga nel rispetto degli statuti speciali (sentenza n. 122 del 2018). Conseguentemente, se l’applicazione di una disciplina statale agli enti ad autonomia differenziata dovesse risultare lesiva delle competenze di questi ultimi, in presenza di una clausola di salvaguardia dovrà in linea generale presumersi – nell’ottica di una doverosa interpretazione costituzionalmente conforme di tale disciplina – che il legislatore statale abbia inteso escluderne l’applicabilità a tali enti; sicché l’eventuale questione di legittimità costituzionale di una siffatta disciplina per violazione delle competenze statutarie dovrebbe essere dichiarata non fondata «nei sensi di cui in motivazione».

D’altra parte, contrariamente a quanto parrebbe evincersi dalle argomentazioni della difesa statale, non può ritenersi che la presenza in una legge di una clausola generale di salvaguardia faccia sì che debbano considerarsi applicabili agli enti ad autonomia differenziata soltanto le singole disposizioni che indicano espressamente tra i propri destinatari anche questi ultimi (situazione, questa, alla quale si riferiscono talune delle pronunce invocate dall’Avvocatura generale dello Stato, come in particolare le sentenze n. 103 e n. 94 del 2018, n. 231 e n. 154 del 2017, nonché la stessa sentenza n. 40 del 2016). Laddove infatti, pur in presenza di una clausola generale di salvaguardia, una singola disposizione costituisca l’esercizio di una competenza esclusiva prevalente sulle competenze degli enti ad autonomia speciale, è del tutto logico presumere che il legislatore statale abbia inteso vincolare anche questi ultimi, a prescindere da un’espressa previsione in tal senso.

4.– Sempre in via preliminare, occorre osservare che l'impugnato art. 100 del d.l. n. 104 del 2020 è stato successivamente modificato dal decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73 (Misure urgenti connesse all'emergenza da COVID-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali).

Tuttavia, le modifiche introdotte riguardano aspetti diversi da quelli oggetto di censura, e non incidono pertanto sui termini delle questioni proposte (sentenze n. 270 e n. 232 del 2017).

5.– La Regione impugna, anzitutto, il comma 1 dell'art. 100 del d.l. n. 104 del 2020, che testualmente prevede: «[l]e disposizioni di cui all'articolo 1, commi 682 e 683, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, si applicano anche alle concessioni lacuali e fluviali, ivi comprese quelle gestite dalle società sportive iscritte al registro Coni di cui al decreto legislativo 23 luglio 1999 n. 242, nonché alle concessioni per la realizzazione e la gestione di strutture dedicate alla nautica da diporto, inclusi i punti d'ormeggio, nonché ai rapporti aventi ad oggetto la gestione di strutture turistico ricreative in aree ricadenti nel demanio marittimo per effetto di provvedimenti successivi all'inizio dell'utilizzazione».

I commi 682 e 683 dell'art. 1 della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), richiamati dalla disposizione impugnata, dispongono in sostanza una proroga generalizzata delle concessioni dei beni demaniali marittimi in essere sino alla fine del 2033. La disposizione impugnata estende tale proroga alle concessioni lacuali e fluviali e a quelle relative alla realizzazione e alla gestione di strutture dedicate alla nautica da diporto, nonché ai rapporti aventi ad oggetto la gestione di strutture turistico-ricreative in aree ricadenti nel demanio marittimo per effetto di provvedimenti successivi all'inizio dell'utilizzazione.

5.1.– Secondo la difesa regionale, la disposizione violerebbe molteplici competenze previste dall'art. 4 dello statuto, l'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., nonché il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

Anzitutto, l'invasione delle competenze legislative primarie regionali sarebbe evidente rispetto ai beni di titolarità regionale, e segnatamente rispetto ai beni del demanio idrico e a quelli del demanio marittimo situati nella laguna di Marano-Grado. Tali beni sono stati trasferiti alla Regione, rispettivamente, dai commi 1 e 2 dell'art. 1 del d.lgs. n. 265 del 2001, con la precisazione, contenuta nel successivo comma 3, che la Regione esercita su di essi «tutte le attribuzioni inerenti alla titolarità dei beni trasferiti».

Quanto poi ai restanti beni del demanio marittimo, di titolarità statale, la disposizione impugnata sarebbe comunque lesiva delle competenze statutarie. Nel disciplinare le concessioni relative alla nautica da diporto e alle strutture turistico-ricreative, essa inciderebbe infatti sulle competenze legislative primarie in materia di ittica, pesca e turismo, le quali implicano – ai sensi dell'art. 6, comma 1, del d.P.R. n. 469 del 1987 – l'esercizio delle corrispondenti funzioni amministrative.

Infine, modificando ex lege la durata delle concessioni, la disposizione impugnata attuerebbe in effetti una “chiamata in sussidiarietà” di funzioni amministrative in ambiti riservati alla competenza regionale ai sensi degli artt. 117 e 118 Cost., oltre che degli artt. 4 e 8 dello statuto, in assenza però di qualsiasi coinvolgimento della Regione in sede attuativo-amministrativa, con conseguente violazione del principio di leale collaborazione desumibile dagli artt. 5 e 120 Cost.

5.2.– Le questioni non sono fondate.

Va premesso che non è qui in discussione la legittimità costituzionale della disposizione impugnata, né dei commi 682 e 683 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018 da essa richiamati, sotto il profilo del rispetto dei vincoli comunitari ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost. La Regione ricorrente non sostiene, infatti, la contrarietà di tali disposizioni al diritto dell'Unione europea – medio tempore affermata da due recenti pronunce dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato (sentenze 9 novembre 2021, n. 17 e n. 18) –; bensì, esclusivamente, la violazione delle proprie competenze legislative, ai sensi dell'art. 4 dello statuto (anche alla luce delle pertinenti norme di attuazione) e degli artt. 117, terzo e quarto comma, Cost., oltre che del principio di leale collaborazione rispetto all'asserita chiamata in sussidiarietà in ambiti riservati alla competenza regionale.

Tali ambiti sono identificati dalla Regione, in particolare, nelle materie – su cui ha competenza legislativa primaria ai sensi dell’art. 4 dello statuto – dell’ittica, della pesca e del turismo, oltre che più in generale nelle competenze amministrative che le sono state conferite in conseguenza del trasferimento alla Regione dei beni del demanio idrico e della laguna di Marano-Grado (art. 1, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 265 del 2001), nonché dell’attribuzione della generalità delle funzioni amministrative relative al demanio marittimo, che pure resta di titolarità statale (art. 9, comma 2, del d.lgs. n. 111 del 2004).

Al riguardo, è certamente vero – come questa Corte ha costantemente sottolineato – che la disciplina concernente le concessioni su beni demaniali investe diversi ambiti materiali, alcuni dei quali afferenti alle competenze legislative regionali. Tuttavia, disposizioni che prevedono proroghe ex lege o rinnovi automatici dei rapporti concessori, o comunque incidono sulla durata degli stessi, necessariamente chiamano in causa in via prevalente la tutela della concorrenza, che è di esclusiva competenza statale ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., e si pone come limite insuperabile rispetto alle competenze regionali con le quali interferisce (sentenze n. 10 del 2021, n. 1 del 2019, n. 171 del 2013 e n. 213 del 2011). Tali principi sono stati affermati anche con riferimento alla stessa Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia (sentenze n. 139 del 2021 e n. 109 del 2018).

Come giustamente osserva l’Avvocatura generale dello Stato, tale competenza esclusiva consente al legislatore statale di intervenire con riguardo sia alle concessioni di beni demaniali di titolarità dello Stato (ancorché amministrati dalla Regione, come accade in Friuli-Venezia Giulia in forza dell’art. 9, comma 2, del d.lgs. n. 111 del 2004), sia a quelle di beni demaniali di cui siano titolari altri enti territoriali.

L’afferenza in via prevalente della disposizione impugnata a una materia di competenza esclusiva statale svuota poi di fondamento l’ulteriore censura regionale relativa alla pretesa violazione del principio di leale cooperazione, la quale si fonda sull’erronea prospettazione, da parte della Regione, di una “chiamata in sussidiarietà” di funzioni amministrative che lo Stato avrebbe compiuto in materie rientranti nella competenza legislativa primaria regionale (ex multis, sentenza n. 250 del 2015 e ulteriori precedenti ivi richiamati).

Ne consegue che, rispetto all’impugnato comma 1, da un lato non opera la clausola di salvaguardia di cui al menzionato art. 113-bis del d.l. n. 104 del 2020; e che, dall’altro, le censure di illegittimità costituzionale sollevate dalla Regione non sono fondate, essendo la disposizione impugnata espressione di una prevalente competenza statale esclusiva ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

6.– Sono poi impugnati i commi 2, 3, 4 e 5 dell’art. 100 del d.l. n. 104 del 2020, per violazione degli artt. 3, 81, 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost., nonché degli artt. 4 e 48 dello statuto, oltre che del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

Tali censure possono essere esaminate congiuntamente, avendo tutte ad oggetto disposizioni che concernono la determinazione dei canoni delle concessioni demaniali.

Il comma 2 dell’art. 100 del d.l. n. 104 del 2020 dispone: «[l’] articolo 03 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, con effetto dal 1° gennaio 2021 il comma 1, lettera b), punto 2.1) è sostituito dal seguente: “2.1) per le pertinenze destinate ad attività commerciali, terziario-direzionali e di produzione di beni e servizi, il canone è determinato ai sensi del punto 1.3)”. Fermo restando quanto previsto al successivo comma 4, sono comunque fatti salvi i pagamenti già eseguiti alla data di entrata in vigore delle presenti disposizioni».

Il comma 3 dispone: «[a]lle concessioni dei beni del demanio marittimo e di zone del mare territoriale aventi ad oggetto la realizzazione e la gestione di strutture dedicate alla nautica da diporto si applicano, con effetto a decorrere dal 1° gennaio 2007, le misure dei canoni di cui al comma 1, lettera b), dell’articolo 03 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, come modificato dal comma 2 del presente articolo, con riferimento alle caratteristiche dei beni oggetto di concessione, quali erano all’avvio del rapporto concessorio, nonché delle modifiche successivamente intervenute a cura e spese dell’amministrazione concedente. Le somme per canoni relative a concessioni demaniali marittime

di cui al primo periodo, versate in eccedenza rispetto a quelle dovute a decorrere dal 1° gennaio 2007, sono compensate – a decorrere dal 2021 – con quelle da versare allo stesso titolo, in base alla medesima disposizione, in rate annuali costanti per la residua durata della concessione. Gli enti gestori provvedono al ricalcolo delle somme dovute dai concessionari con applicazione dei citati criteri dal 1° gennaio 2007 fino al 31 dicembre 2019, effettuando i relativi conguagli, con applicazione delle modalità di compensazione di cui al secondo periodo».

In sostanza, tali disposizioni modificano i criteri per la determinazione dei canoni delle concessioni del demanio marittimo e delle zone del mare territoriale per la realizzazione e gestione di strutture destinate alla nautica da diporto. Tali criteri si applicano retroattivamente anche alle concessioni in corso, con compensazione delle somme pagate in eccesso tra il 2007 e il 2020 rispetto alle somme da versare allo stesso titolo a partire dal 2021.

Il comma 4, nella versione anteriore alle modifiche apportate dal d.l. n. 73 del 2021, disponeva: «[d]al 1° gennaio 2021 l'importo annuo del canone dovuto quale corrispettivo dell'utilizzazione di aree e pertinenze demaniali marittime con qualunque finalità non può, comunque, essere inferiore a euro 2.500».

Il comma 5, infine, recita: «[n]elle more della revisione e dell'aggiornamento dei canoni demaniali marittimi ai sensi dell'articolo 1, comma 677, lettera e) della legge 30 dicembre 2018, n. 145, sono sospesi fino al 15 dicembre 2020 i procedimenti amministrativi pendenti alla data di entrata in vigore dal presente decreto e sono inefficaci i relativi provvedimenti già adottati oggetto di contenzioso, inerenti al pagamento dei canoni, compresi i procedimenti e i provvedimenti di riscossione coattiva, nonché di sospensione, revoca o decadenza della concessione per mancato versamento del canone, concernenti: a) le concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative, con esclusivo riferimento a quelle inerenti alla conduzione delle pertinenze demaniali, laddove i procedimenti o i provvedimenti siano connessi all'applicazione dei criteri per il calcolo dei canoni di cui all'articolo 03, comma 1, del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, ivi compresi i procedimenti di cui all'articolo 1, comma 484, della legge 28 dicembre 2015, n. 208; b) le concessioni demaniali marittime per la realizzazione e la gestione di strutture dedicate alla nautica da diporto».

Tale ultima disposizione prevede, in sostanza, la sospensione dei procedimenti amministrativi per la riscossione dei suddetti canoni, nonché quelli incidenti negativamente sulla concessione a causa del mancato versamento del canone, con inefficacia dei provvedimenti già adottati oggetto di contenzioso.

6.1.– Contro le disposizioni in esame la Regione muove tre ordini di censure.

6.1.1.– In primo luogo, dettando norme sulla determinazione dei canoni concessori, esse violerebbero le competenze legislative primarie della Regione, sancite dall'art. 4 dello statuto, in materia di industria e commercio, turismo e industria alberghiera, istituzioni ricreative e sportive, nonché – con riferimento al comma 5, che stabilisce tra l'altro una temporanea sospensione dei procedimenti amministrativi pendenti – ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione. Ciò con riferimento a tutte le concessioni sui beni demaniali amministrati dalla Regione, ovvero – in subordine – quanto meno a quelle relative a beni demaniali di titolarità regionale (demanio idrico e della laguna di Marano-Grado).

6.1.2.– In secondo luogo, sarebbero violati gli artt. 81 e 119 Cost., nonché l'art. 48 dello statuto (che disciplina l'autonomia finanziaria della Regione), posto che l'intervento statale priverebbe unilateralmente la ricorrente di entrate che le spettano in forza della disciplina statutaria e delle relative norme attuative, e in particolare dell'art. 9, comma 5, del d.lgs. n. 111 del 2004, che attribuisce alla Regione la spettanza dei proventi e delle spese derivanti dalla gestione del demanio marittimo e della navigazione interna. Segnatamente la disciplina di cui al comma 3, che prevede un meccanismo di rideterminazione retroattiva dei canoni, produrrebbe un risultato di non corretta rappresentazione dei documenti di bilancio della Regione, in violazione – ancora – dell'art. 81 Cost.; nonché la lesione del principio di affidamento, fondato sull'art. 3 Cost., in ragione della frustrazione

delle legittime aspettative della Regione relative alle entrate derivanti dai canoni di propria spettanza, modificati ex lege dall'intervento statale.

6.1.3.– Infine, anche in questo caso la Regione lamenta la violazione del principio di leale collaborazione, in ragione della chiamata in sussidiarietà – asseritamente realizzata dalle disposizioni impugnate – di funzioni amministrative attribuite alla Regione da parte dello Stato, in assenza di qualsiasi meccanismo che assicuri il suo coinvolgimento.

6.2.– Le questioni non sono fondate, nei termini di seguito precisati.

6.2.1.– Le disposizioni impugnate non violano alcuno dei parametri costituzionali e statuari invocati dalla Regione, nella parte in cui si applicano alle concessioni relative a beni demaniali di titolarità statale.

6.2.1.1.– La costante giurisprudenza di questa Corte in tema di demanio marittimo afferma che dirimente ai fini della competenza a dettare norme in materia di determinazione dei canoni «è la titolarità del bene e non invece la titolarità di funzioni legislative e amministrative intestate alle Regioni in ordine all'utilizzazione dei beni stessi» (sentenza n. 286 del 2004 e precedenti ivi richiamati, nonché sentenza n. 94 del 2008). Criterio, questo, recentemente ribadito dalla sentenza n. 73 del 2018 con riferimento specifico alla Regione autonoma Friuli Venezia-Giulia, nonostante la previsione dell'art. 9, comma 5, del d.lgs. n. 111 del 2004, invocato dalla ricorrente, che attribuisce alla Regione stessa i proventi e le spese derivanti dal demanio marittimo di titolarità statale.

In attesa dell'effettiva attuazione del trasferimento di parte del demanio marittimo alle Regioni già previsto dal decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85 (Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42), tale criterio va dunque confermato, salva naturalmente la possibilità che singole disposizioni statali di settore attribuiscono la potestà di determinazione del canone al soggetto gestore o comunque utilizzatore dei beni demaniali in questione.

Sono dunque da escludersi, rispetto a disposizioni statali che disciplinano l'ammontare dei canoni per le concessioni sul demanio marittimo di titolarità statale (ovvero che, come nel caso del comma 5 in questa sede impugnato, incidano sui relativi procedimenti amministrativi), le violazioni delle competenze legislative primarie lamentate dalla Regione ricorrente.

6.2.1.2.– Quanto alla lamentata incidenza delle disposizioni all'esame sull'equilibrio del bilancio regionale e sull'autonomia finanziaria della Regione, esse parimenti non sono fondate, per l'assorbente ragione che la ricorrente non ha fornito dimostrazione del loro presumibile impatto sull'equilibrio del bilancio regionale o sulla possibilità di finanziare integralmente le funzioni attribuite alle Regioni stesse (ex multis, sentenze n. 155 del 2020, n. 137 del 2018, n. 205 e n. 127 del 2016).

La Regione si è, in proposito, limitata a fornire una stima delle minori entrate derivanti dai nuovi criteri di calcolo dei canoni, che sarebbe pari a euro 1.627.247,82, senza peraltro confrontarsi con le valutazioni contenute nella relazione tecnica di accompagnamento al d.l. n. 104 del 2020 – vidimata dalla Ragioneria generale dello Stato –, dalla quale risulta che le minori entrate derivanti dalle disposizioni censurate potranno essere coperte dai maggiori introiti derivanti dal canone minimo di 2.500 euro per ciascuna concessione, previsto dall'impugnato comma 4.

Quanto poi alla doglianza relativa all'allegata efficacia retroattiva dell'impugnato comma 3, va rilevato che tale disposizione non comporta un dovere a carico dell'amministrazione regionale di restituire canoni già percepiti, bensì – semplicemente – la compensazione dei maggiori importi versati in passato con quelli da versare, da parte del concessionario, sulla base dei nuovi criteri di calcolo introdotti dalla disciplina impugnata. Quest'ultima spiega dunque effetti, a ben guardare, soltanto pro futuro, diminuendo gli importi che i concessionari dovranno versare successivamente all'entrata in vigore della legge, senza che la Regione possa invocare un proprio legittimo affidamento sulla percezione di importi la cui determinazione spetta allo Stato, in forza dei principi poc'anzi ricapitolati.

6.2.1.3.– Quanto, infine, all'allegata violazione del principio di leale collaborazione, la doglianza si fonda, anche in questo caso, sull'erroneo presupposto della spettanza alla Regione di una competenza legislativa primaria in materia di determinazione dei canoni sul demanio statale.

Per tale assorbente ragione, neppure tale doglianza è fondata.

6.3.– Rispetto invece alle concessioni relative a beni demaniali di titolarità regionale (e cioè il «demanio idrico, comprese le acque pubbliche, gli alvei e le pertinenze, i laghi e le opere idrauliche, situati nel territorio regionale», nonché «tutti i beni dello Stato e relative pertinenze, di cui all'art. 30, comma 2, della legge 5 marzo 1963, n. 366, situati nella laguna di Marano-Grado»: art 1, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 265 del 2001), le questioni non sono fondate nel senso che, in forza di una doverosa interpretazione costituzionalmente orientata delle disposizioni impugnate, queste ultime non trovano applicazione ai beni medesimi, per effetto della clausola di salvaguardia di cui all'art. 113-bis del d.l. n. 104 del 2020.

E ciò in forza del medesimo criterio, poc' anzi enunciato (supra, punto 6.2.1.1.), secondo il quale il potere di disciplinare l'ammontare dei canoni relativi a beni demaniali, e conseguentemente i relativi procedimenti amministrativi di riscossione, spetta in linea di principio all'ente che sia titolare dei beni medesimi: e dunque alla stessa Regione autonoma rispetto ai beni che fanno parte del suo patrimonio, essendo stati trasferiti alla medesima dalle citate norme di attuazione dello statuto – peraltro con l'espressa precisazione che la Regione «esercita tutte le attribuzioni inerenti alla titolarità dei beni trasferiti ai sensi dei commi 1 e 2» (art. 1, comma 3, del d.lgs. n. 265 del 2001).

6.4.– In conclusione, i commi 2, 3, 4 e 5 dell'art. 100 del d.l. n. 104 del 2020 devono trovare applicazione nei confronti delle concessioni relative ai beni del demanio marittimo statale presenti nel territorio della Regione ricorrente, risultando non fondate in questa parte le sue doglianze; mentre, in forza della clausola di salvaguardia di cui all'art. 113-bis del d.l. n. 104 del 2020, tali disposizioni devono ritenersi in radice inapplicabili rispetto alle concessioni relative al demanio idrico e della laguna di Marano-Grado, trasferito alla Regione dalle norme di attuazione dello statuto.

7.– Sono altresì impugnati i commi 7, 8, 9 e 10 dell'art. 100 del d.l. n. 104 del 2020, per violazione degli artt. 3, 81, 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost., oltre che degli artt. 4 e 48 dello statuto.

Il comma 7 dispone: «[a]l fine di ridurre il contenzioso relativo alle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative e per la realizzazione e la gestione di strutture dedicate alla nautica da diporto, derivante dall'applicazione dei criteri per il calcolo dei canoni ai sensi dell'articolo 03, comma 1, lettera b), numero 2.1), del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, nel testo vigente fino alla data di entrata in vigore del presente decreto, i procedimenti giudiziari o amministrativi pendenti alla data di entrata in vigore del presente decreto, concernenti il pagamento dei relativi canoni, possono essere definiti, previa domanda all'ente gestore e all'Agenzia del demanio da parte del concessionario, mediante versamento: a) in un'unica soluzione, di un importo, pari al 30 per cento delle somme richieste dedotte le somme eventualmente già versate a tale titolo; b) rateizzato fino a un massimo di sei annualità, di un importo pari al 60 per cento delle somme richieste dedotte le somme eventualmente già versate a tale titolo».

Il comma 8 prevede: «[l]a domanda per accedere alla definizione di cui al comma 7 è presentata entro il 15 dicembre 2020 ed entro il 30 settembre 2021 sono versati l'intero importo dovuto, se in un'unica soluzione, o la prima rata, se rateizzato».

Il comma 9 dispone: «[l]a liquidazione e il pagamento nei termini assegnati degli importi di cui alle lettere a) e b) del comma 7 costituisce a ogni effetto rideterminazione dei canoni dovuti per le annualità considerate».

Il comma 10, infine, recita: «[l]a presentazione della domanda nel termine di cui al comma 8 sospende i procedimenti giudiziari o amministrativi di cui al comma 7, compresi quelli di riscossione coattiva nonché i procedimenti di decadenza della concessione demaniale marittima per mancato pagamento del canone. La definizione dei procedimenti amministrativi o giudiziari si realizza con il pagamento dell'intero importo dovuto, se in un'unica soluzione, o dell'ultima rata, se rateizzato. Il mancato pagamento di una rata entro sessanta giorni dalla relativa scadenza comporta la decadenza dal beneficio».

In sostanza, queste disposizioni consentono, mediante il versamento di un importo ridotto rispetto a quanto dovuto, la definizione agevolata dei procedimenti giudiziari e amministrativi relativi alle

concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative e per la realizzazione e gestione di strutture dedicate alla nautica da diporto.

7.1.– Secondo la Regione, queste disposizioni violerebbero le medesime competenze legislative primarie già esaminate a proposito delle precedenti censure, nonché le norme costituzionali, statutarie e di attuazione, poste a presidio dell'autonomia economico-finanziaria della Regione, e segnatamente gli artt. 81, 119 Cost. e l'art. 48 dello statuto, oltre che il legittimo affidamento della Regione e il principio di ragionevolezza.

Ancora, sarebbe violato il principio di leale collaborazione, in relazione alla chiamata in sussidiarietà operata dalla legge statale rispetto a funzioni attribuite alla Regione dallo statuto e dalle relative norme di attuazione.

7.2.– Le questioni non sono fondate, nei termini di seguito precisati.

7.2.1.– Le disposizioni in esame, anzitutto, non violano alcuno dei parametri costituzionali e statutari invocati dalla ricorrente, nella parte in cui esse si riferiscono alla definizione anticipata di procedimenti giurisdizionali.

7.2.1.1.– Come rilevato dall'Avvocatura generale dello Stato, la sentenza n. 73 del 2018 di questa Corte – scrutinando disposizioni statali dall'analogo contenuto, su ricorso della stessa Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia – ha già affermato che discipline come quella all'esame afferiscono alla materia «giurisdizione e norme processuali», di esclusiva competenza statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., articolandosi in sostanza in un'offerta di composizione transattiva del contenzioso implicante un effetto estintivo dei processi in corso. Tale competenza esclusiva statale non viene meno per il solo fatto che il contenzioso concerna rapporti concessori disciplinati – almeno in parte – dalla legislazione regionale, nell'ambito delle materie che rientrano nella sua competenza primaria o concorrente, essendo per l'appunto riservata allo Stato ogni disciplina che introduca meccanismi processuali finalizzati a possibili definizioni transattive delle controversie già pendenti, quale che sia l'oggetto delle stesse.

7.2.1.2.– Né può la Regione fondatamente dolersi dell'effetto di riduzione delle proprie entrate finanziarie derivanti da tali definizioni agevolate, non avendo fornito alcuna dimostrazione nel presente giudizio del loro presumibile impatto sull'equilibrio di bilancio regionale, né sulla possibilità della Regione di finanziare integralmente le funzioni pubbliche ad essa attribuite.

7.2.1.3.– Neppure, infine, può qui ravvisarsi una violazione del principio della leale collaborazione, per gli stessi motivi esposti supra, punti 5.2. e 6.2.1.3.

7.3.– Nella parte, invece, in cui le disposizioni in esame concernono la possibilità di definizione agevolata di procedimenti amministrativi – anziché giudiziari – pendenti, occorre distinguere secondo che essi abbiano a oggetto concessioni di beni del demanio di titolarità statale, ovvero concessioni di beni del demanio regionale.

Nel primo caso, discende dai principi poc'anzi enunciati (supra, punto 6.2.1.1.) che lo Stato, in quanto titolare dei beni demaniali, ben può dettare disposizioni relative non solo alla misura dei canoni dovuti, ma anche a possibili meccanismi transattivi, da far valere nella competente sede amministrativa, che prevedano la rinuncia a una parte di tali canoni; e ciò anche qualora i relativi proventi siano integralmente destinati alla Regione che tali beni amministra, come nel caso della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia. Del resto, proprio su ricorso di tale Regione, questa Corte ha affermato, nella sentenza n. 73 del 2018, che la disciplina allora in esame, sostanzialmente sovrapponibile a quella oggi scrutinata, fosse pianamente applicabile alle concessioni di beni demaniali statali gestiti dalla Regione, senza che fosse necessaria la dichiarazione di illegittimità costituzionale allora sollecitata dalla ricorrente.

Rispetto, invece, alle concessioni di beni del demanio regionale (e dunque, del demanio idrico e della laguna di Marano-Grado), discende parimenti dai principi poc'anzi enunciati (supra, punto 6.3.) che non solo la determinazione di tali canoni, ma anche eventuali discipline regionali che prevedano, in sede amministrativa, la parziale rinuncia alla loro riscossione sulla base di transazioni con i concessionari, spettano alla Regione titolare del demanio stesso; sicché rispetto a tali concessioni

dovrà intendersi come operante la clausola di salvaguardia di cui all'art. 113-bis del d.l. n. 104 del 2020.

7.4.– In conclusione, i commi 7, 8, 9 e 10 dell'art. 100 del d.l. n. 104 del 2020 devono trovare applicazione nei confronti dei procedimenti giudiziari concernenti tutte le concessioni demaniali nel territorio regionale, nonché nei confronti dei soli procedimenti amministrativi concernenti le concessioni di beni demaniali di titolarità statale; restando invece esclusa la loro applicabilità ai procedimenti amministrativi relativi alle concessioni di beni demaniali di titolarità regionale, in forza della clausola di salvaguardia di cui all'art. 113-bis del d.l. n. 104 del 2020.

8.– È infine impugnato il comma 10-bis dell'art. 100 del d.l. n. 104 del 2020.

Tale disposizione ha modificato l'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, nella legge 11 novembre 2014, n. 164, nel modo seguente: «[a]l fine di rilanciare le imprese della filiera nautica, a decorrere dal 1° gennaio 2016, le strutture organizzate per la sosta e il pernottamento di diportisti all'interno delle proprie unità da diporto ormeggiate nello specchio acqueo appositamente attrezzato, secondo i requisiti stabiliti dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, sentito il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, rientrano nelle strutture ricettive all'aria aperta, con esclusione dei servizi resi nell'ambito di contratti annuali o pluriennali per lo stazionamento».

In sostanza, la modifica così introdotta limita ai soli «diportisti» l'aliquota agevolata dell'IVA al 10 per cento per la sosta e il pernottamento nelle strutture ricettive in questione (i cosiddetti “marina resort”), ripristinando così, per la restante platea di turisti, l'aliquota ordinaria del 22 per cento.

8.1.– Secondo la ricorrente, tale misura determinerebbe un effetto dannoso per il sistema economico regionale, spingendo i turisti non diportisti a disertare i “marina resort” siti nel territorio regionale, con conseguente lesione dell'autonomia finanziaria regionale, del suo equilibrio di bilancio e della sua competenza legislativa primaria nella materia «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», in violazione degli artt. 81, 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost., nonché degli artt. 4 e 48 dello statuto.

La norma statale impugnata sarebbe inoltre affetta da irragionevolezza intrinseca, in contrasto con l'art. 3 Cost., posto che l'obiettivo del sostegno e rilancio dell'economia – cui è espressamente finalizzato il decreto-legge – sarebbe palesemente contraddetto dall'aumento dell'imposta in questione, tenuto conto degli effetti depressivi della domanda turistica che la stessa comporta.

8.2.– L'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito l'inammissibilità di tutte queste censure per carenza di interesse a ricorrere da parte della Regione, la quale è destinataria di una quota del gettito IVA, e che dunque vedrebbe aumentate le proprie entrate per effetto della disciplina censurata.

L'eccezione non è fondata, dal momento che la Regione ha argomentato nel senso di un temuto pregiudizio all'economia regionale e, conseguentemente, all'ammontare del gettito fiscale regionale derivante dalla disposizione medesima; ciò che deve ritenersi sufficiente ai fini dell'ammissibilità del ricorso.

8.3. – Nel merito, le questioni non sono, però, fondate.

La disciplina dell'IVA – che è tributo statale armonizzato a livello eurounitario – è, infatti, di esclusiva competenza statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. (ex multis, sentenze n. 187 del 2021 e n. 274 del 2020).

Gli effetti paventati dalla Regione ricorrente, in termini di minore attrattività dei “marina resort” siti nel proprio territorio rispetto a quelli siti in Slovenia o Croazia, e conseguentemente di minori introiti finanziari per la stessa Regione, appaiono meramente indiretti ed eventuali, come tali inadatti a concretare una violazione dei parametri finanziari, costituzionali e statutari, invocati nel ricorso.

Né può ritenersi affetta da irragionevolezza manifesta una disposizione che, nel perseguire il generale obiettivo di favorire talune attività imprenditoriali, delimita la platea dei beneficiari di norme di agevolazione fiscale.

Quanto, infine, alla pretesa violazione del principio di leale collaborazione, valgono le considerazioni già svolte supra, punti 5.2. e 6.2.1.3.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile l'intervento in giudizio di ASSONAT – Associazione nazionale approdi e porti turistici;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 100, comma 1, del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104 (Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 13 ottobre 2020, n. 126, promosse dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, in riferimento all'art. 4 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), all'art. 117, terzo e quarto comma, della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 100, commi 2, 3, 4 e 5, del d.l. n. 104 del 2020, promosse dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, in riferimento agli artt. 3, 81, 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost., agli artt. 4 e 48 dello statuto reg. Friuli-Venezia Giulia, nonché al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 100, commi 7, 8, 9 e 10, del d.l. n. 104 del 2020, promosse dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, in riferimento agli artt. 3, 81, 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost., nonché agli artt. 4 e 48 dello statuto reg. Friuli-Venezia Giulia, con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 100, comma 10-bis, del d.l. n. 104 del 2020, promosse dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, in riferimento agli artt. 81, 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost., nonché agli artt. 4 e 48 dello statuto reg. Friuli-Venezia Giulia, con il ricorso indicato in epigrafe.

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

F.to:

Giuliano AMATO, Presidente

Francesco VIGANÒ, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria l'1 marzo 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

## **Sentenza: 25 gennaio 2022, n. 61**

**Materia:** elezioni, attribuzione del premio di maggioranza

**Parametri invocati:** artt. 3, secondo comma, 24, primo comma, 103, primo comma, 111, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via incidentale

**Ricorrente:** Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia

**Oggetto:** art. 3 della legge della Regione Siciliana 3 marzo 2020, n. 6 (Rinvio delle elezioni degli organi degli enti di area vasta. Disposizioni varie).

**Esito:** illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Siciliana 3 marzo 2020, n. 6 (Rinvio delle elezioni degli organi degli enti di area vasta. Disposizioni varie).

**Estensore nota:** Paola Garro

### **Sintesi:**

Con la sentenza in esame, la Corte dichiara illegittima la norma della Regione Sicilia che interviene sulla disciplina che regola l'attribuzione del premio di maggioranza alla lista o al gruppo di liste collegate al sindaco proclamato eletto nei comuni siciliani con popolazione superiore a 15.000 abitanti, prevista all'art. 4, comma 6, della legge della Regione Siciliana 15 settembre 1997, n. 35 (Nuove norme per la elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale). Secondo tale disciplina, alla lista o al gruppo di liste collegate al candidato proclamato eletto che non abbia già conseguito almeno il 60 per cento dei seggi del Consiglio viene assegnato, comunque, il 60 per cento dei seggi. Per il censurato art. 3 della legge siciliana n. 6 del 2020, che si qualifica espressamente, fin dalla rubrica, come norma di interpretazione autentica, il citato art. 4, comma 6, della legge regionale n. 35 del 1997 *si interpreta nel senso che, nei casi in cui la percentuale del 60 per cento dei seggi non corrisponda ad una cifra intera ma ad un quoziente decimale, l'arrotondamento si effettua per eccesso in caso di decimale uguale o superiore a 50 centesimi e per difetto in caso di decimale inferiore a 50 centesimi.*

Per il giudice *a quo* la disposizione censurata violerebbe il principio di ragionevolezza desumibile dall'art. 3 della Costituzione poiché, lungi dal dettare l'interpretazione autentica della disposizione regionale relativa alle modalità di calcolo del premio di maggioranza, avrebbe assegnato a quest'ultima un significato non rientrante tra le possibili varianti di senso del testo normativo. Infatti sulla base del semplice calcolo matematico, si otterrebbe un risultato che non tiene in nessun conto del dato letterale della norma asseritamente interpretata. Essendo attualmente 24 i componenti dei consigli nei Comuni in esame, il 60 per cento dei seggi equivale a 14,4, e l'arrotondamento per difetto, poiché il decimale è inferiore a 50 centesimi, comporterebbe l'assegnazione alle liste collegate al sindaco eletto di 14 consiglieri, pari al 58,33 per cento: dunque, di un numero di seggi inferiore al 60 per cento, in evidente contrasto con il dato testuale previsto dall'art. 4, comma 6, della l.r. n. 35 del 1997.

La Corte accoglie il ricorso sostenendo che la norma, per qualificarsi correttamente come interpretativa, dovrebbe esprimere un significato tra quelli riconducibili alla norma interpretata secondo gli ordinari criteri dell'interpretazione della legge ed invece ne indica uno estraneo alle variabili di senso riconducibili al testo. Il dato testuale, infatti, impone di assegnare alla coalizione vincente almeno il 60 per cento dei seggi, con conseguente necessità, in caso di quoziente frazionario, di arrotondamento all'unità superiore, anche nel caso di decimale inferiore a 50 centesimi dal momento che il 60 per cento dei seggi costituisce nella fattispecie non il limite massimo bensì quello

minimo dei seggi spettanti alla coalizione vincente, previsto dal legislatore per garantire la governabilità dell'ente. Se si effettuasse l'arrotondamento del quoziente frazionario per difetto, come sostiene la norma asseritamente di interpretazione autentica, nei consigli dei Comuni in esame che sono composti da 24 seggi si assegnerebbero alla lista vincente 14 seggi, cifra questa che corrisponderebbe ad una percentuale pari al 58,33% dei seggi che è evidentemente inferiore al 60 per cento, con conseguente violazione del disposto normativo. L'utilizzo del termine *almeno* è espressione della volontà legislativa di assicurare la percentuale di seggi stabilita dalla norma, volontà questa, sostenuta in maniera ancora più stringente dalla previsione secondo la quale alla lista o al gruppo di liste (collegate al sindaco eletto) che già non l'abbia conseguito, il 60 per cento dei seggi venga assegnato «*comunque*».

SENTENZA N. 61  
ANNO 2022

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuliano AMATO;

Giudici: Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Siciliana 3 marzo 2020, n. 6 (Rinvio delle elezioni degli organi degli enti di area vasta. Disposizioni varie), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia nel procedimento vertente tra S.S. C. e il Comune di Gela e altri, con ordinanza del 28 ottobre 2020, iscritta al n. 6 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 6, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visti l'atto di costituzione di R.A. M., nonché l'atto di intervento del Presidente della Regione Siciliana;

udito nell'udienza pubblica del 25 gennaio 2022 il Giudice relatore Nicolò Zanon;

uditi l'avvocato Giuseppe Impiduglia per R.A. M., in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021 e l'avvocato dello Stato Maria Elena Scaramucci Lallo per il Presidente della Regione Siciliana;

deliberato nella camera di consiglio del 25 gennaio 2022.

*Ritenuto in fatto*

*(omissis)*

*Considerato in diritto*

1.– Il Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia solleva, in riferimento agli artt. 3, secondo comma, 24, primo comma, 103, primo comma, 111, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Siciliana 3 marzo 2020, n. 6 (Rinvio delle elezioni degli organi degli enti di area vasta. Disposizioni varie).

La disposizione censurata interviene sulla disciplina che regola, nella Regione Siciliana, l'attribuzione del premio di maggioranza alla lista o al gruppo di liste collegate al sindaco proclamato eletto nei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, prevista all'art. 4, comma 6, della legge della Regione Siciliana 15 settembre 1997, n. 35 (Nuove norme per la elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale). Tale ultima disposizione stabilisce che «[a]lla lista o al gruppo di liste collegate al candidato proclamato eletto che non abbia già conseguito almeno il 60 per cento dei seggi del Consiglio viene assegnato, comunque, il 60 per cento dei seggi».

Qualificandosi espressamente, fin dalla rubrica, come norma di interpretazione autentica, la disposizione censurata afferma che l'appena citato art. 4, comma 6, della legge reg. Siciliana n. 35 del 1997 «si interpreta nel senso che, nei casi in cui la percentuale del 60 per cento dei seggi non corrisponda ad una cifra intera ma ad un quoziente decimale, l'arrotondamento si effettua per eccesso in caso di decimale uguale o superiore a 50 centesimi e per difetto in caso di decimale inferiore a 50 centesimi».

Secondo il giudice a quo, la disposizione violerebbe il principio di ragionevolezza desumibile dall'«art. 3, comma 2, della Costituzione» (recte: art. 3 Cost. nella sua complessiva formulazione, ove l'evidente lapsus calami non pregiudica la corretta individuazione della doglianza: ex multis sentenze n. 172 e n. 35 del 2021 e n. 228 del 2017).

Ciò in quanto, lungi dal dettare l'interpretazione autentica della disposizione regionale relativa alle modalità di calcolo del premio di maggioranza, avrebbe assegnato a quest'ultima un significato non rientrante tra le possibili varianti di senso del testo normativo.

Il ragionamento del rimettente si basa su un semplice calcolo matematico, e sul raffronto del risultato di tale calcolo con il testo letterale della disposizione asseritamente interpretata. Essendo attualmente 24 i componenti dei consigli nei Comuni in esame, il 60 per cento dei seggi equivale a 14,4, e l'arrotondamento per difetto, poiché il decimale è inferiore a 50 centesimi, comporterebbe l'assegnazione alle liste collegate al sindaco eletto di 14 consiglieri, pari al 58,33 per cento: dunque, di un numero di seggi inferiore al 60 per cento, appunto «in spregio al dato letterale».

La norma censurata lederebbe, inoltre, l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 6 e 13 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, nonché gli artt. 24, primo comma, 103, primo comma e 111, secondo comma, Cost. Infatti, in assenza di motivi imperativi di interesse generale, essa avrebbe introdotto una disciplina retroattiva che incide su giudizi pendenti a vantaggio di una delle parti in lite per l'assegnazione di un seggio, in lesione dell'«autonomia della funzione giurisdizionale» e del principio del giusto processo, «declinato sotto il profilo della parità di trattamento tra tutte le parti processuali».

2.– Il Presidente della Regione Siciliana, intervenuto in giudizio rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccepisce l'inammissibilità delle questioni, poiché il giudice a quo, prima di rimetterle dinanzi a questa Corte, «avrebbe dovuto verificare se la disposizione fosse effettivamente retroattiva, indipendente[mente] dal nomen della disposizione stessa, e se tale retroattività avesse i caratteri della irragionevolezza e contrastasse con altri valori costituzionalmente protetti».

Tale eccezione, per vero non chiarissima, è avanzata a conclusione di un ragionamento in cui, in primo luogo, si addebita all'ordinanza di rimessione una valutazione affrettata sulla rilevanza delle questioni: se il giudice a quo – sembra di capire – avesse sperimentato la via dell'interpretazione adeguatrice, orientandosi per la non retroattività della disposizione censurata, avrebbe potuto ritenerla non applicabile nel giudizio principale. In secondo luogo, l'Avvocatura richiama la giurisprudenza di questa Corte, secondo cui le leggi di interpretazione autentica, così come quelle innovative con effetti retroattivi, non sono di per sé costituzionalmente illegittime, e lamenta che il rimettente, prima di sollevare le questioni, avrebbe dovuto, appunto, verificare se, essendo realmente retroattiva la disposizione censurata, la stessa travalicasse il limite della ragionevolezza.

L'eccezione deve essere respinta.

Attengono certamente al merito, e non all'ammissibilità, le valutazioni in punto di ragionevolezza della disciplina censurata. Quanto alla mancata esplorazione di una interpretazione conforme, in senso non retroattivo, dell'art. 3 della legge reg. Siciliana n. 6 del 2020 – lacuna che si tradurrebbe in un difetto di motivazione sulla rilevanza delle questioni – è sufficiente osservare che il giudice a quo ha considerato tale possibilità, ma l'ha consapevolmente esclusa, rilevando che la disposizione censurata si auto-qualifica come interpretativa fin dalla rubrica. Ciò rende del tutto plausibili, almeno ai fini dell'accesso delle questioni allo scrutinio di merito, sia l'affermazione della natura retroattiva della norma, sia, di conseguenza, la sua ritenuta applicabilità al giudizio pendente.

Non rileva in senso contrario la circolare dell'Assessorato regionale delle autonomie locali e della funzione pubblica della Regione Siciliana del 26 marzo 2020, n. 3675, in cui si asserisce che «la disciplina interpretativa» in questione troverebbe applicazione «dalla prossima tornata elettorale amministrativa». Per sua natura, tale atto non è idoneo a orientare decisamente l'interpretazione giurisdizionale di una fonte legislativa.

3.– Nel merito, la questione è fondata, per violazione dell'art. 3 Cost.

4.– Coglie innanzitutto nel segno il giudice a quo, laddove addebita alla norma censurata di aver assegnato alla disposizione interpretata un significato che non rientra tra le possibili varianti di senso del testo oggetto di (pretesa) interpretazione autentica.

L'arrotondamento per difetto, quando il decimale è inferiore a 50 centesimi, comporta l'assegnazione alle liste collegate al sindaco eletto di 14 consiglieri, pari al 58,33 per cento dei seggi consiliari, perciò, senza dubbio, di un numero di seggi inferiore al 60 per cento, in evidente contrasto con il dato testuale esibito dalla disposizione asseritamente interpretata.

Ben vero, come osserva l'Avvocatura dello Stato, che la norma di interpretazione autentica oggetto delle odierne questioni di legittimità costituzionale è intervenuta a risolvere una specifica questione – quale sia il criterio cui ricorrere per procedere all'indispensabile arrotondamento di un decimale laddove il 60 per cento dei seggi non corrisponda ad un numero intero – insorta successivamente all'entrata in vigore dell'art. 4, comma 6, della legge reg. Siciliana n. 35 del 1997.

In effetti, per i Comuni con popolazione superiore a 30.000 abitanti, qui in rilievo, l'art. 43 della legge della Regione Siciliana 15 marzo 1963, n. 16 (Ordinamento amministrativo degli enti locali nella Regione siciliana) fissava originariamente in 30 il numero dei membri del Consiglio comunale. Poiché il 60 per cento di 30 è pari a 18, gli Uffici centrali elettorali non si erano mai trovati nella necessità, per l'assegnazione del premio di maggioranza, di procedere ad operazioni di arrotondamento di decimali.

Lo scenario è mutato quando l'art. 1, comma 1, della legge della Regione Siciliana 26 giugno 2015, n. 11 (Disposizioni in materia di composizione dei consigli e delle giunte comunali, di status degli amministratori locali e di consigli circoscrizionali. Disposizioni varie) ha ridotto «del 20 per cento» il numero dei consiglieri comunali, portando così il totale dei seggi consiliari da 30 a 24. Il comma 4 del medesimo art. 1 ha stabilito che la correzione introdotta operasse a partire dal primo rinnovo dei consigli comunali successivo all'entrata in vigore della legge regionale, determinando così la necessità di utilizzare un criterio per procedere all'arrotondamento.

Tuttavia, l'ordinanza di rimessione nega, persuasivamente, che quello inserto dopo l'entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 11 del 2015 costituisca un reale problema ai fini dell'assegnazione del premio di maggioranza. Infatti, un costante orientamento della giurisprudenza amministrativa, formatosi ben prima del 2015, risulta saldamente attestato nel senso che, nell'ambito della procedura di assegnazione del premio, i decimali devono sempre essere arrotondati all'unità superiore.

Tale orientamento, per vero, si è formato in sede di interpretazione di una disposizione di legge statale, cioè l'art. 73, comma 10, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), relativo alla consistenza e alle modalità di assegnazione del premio di maggioranza nelle elezioni comunali delle Regioni a statuto ordinario (ex multis, Consiglio di Stato, sezione terza, sentenze 18 ottobre 2018, n. 5967, 23 maggio 2017, n. 2408, 10 maggio 2017, n. 2174 sezione quinta, sentenze 30 maggio 2016, n. 2299, 22 settembre 2015, n. 4419, 30 giugno 2014, n. 3268 e n. 3269, 21 maggio 2013, n. 2761); ma la disciplina in esso contenuta risulta del tutto sovrapponibile, nel dato letterale, a quella della Regione Siciliana oggetto di interpretazione asseritamente autentica.

Ciò spiega perché questo stesso orientamento, dopo il 2015, viene seguito anche dalla giurisprudenza amministrativa formatasi, nella Regione Siciliana, sull'art. 4, comma 6, della legge reg. Siciliana n. 35 del 1997, ovviamente prima dell'entrata in vigore della norma censurata (TAR Sicilia, sede di Catania, 19 ottobre 2016, n. 2591; TAR Sicilia, sede di Palermo, 25 ottobre 2019, n. 2465).

A fondare un simile orientamento è, risolutivamente, proprio l'argomento letterale testé esposto. Osserva il giudice amministrativo (Consiglio di Stato, sentenza 18 ottobre 2018, n. 5967) che «il dato testuale impone [...] di assegnare alla coalizione vincente almeno il 60 per cento dei seggi, con conseguente necessità, in caso di quoziente frazionario, di arrotondamento all'unità superiore». Il 60 per cento dei seggi, infatti, «costituisce nella fattispecie non il limite massimo bensì quello minimo dei seggi spettanti alla coalizione vincente, previsto dal legislatore per garantire la governabilità dell'Ente locale». Di contro, «ove si effettuasse l'arrotondamento del quoziente frazionario per difetto, si otterrebbe una percentuale inferiore al 60%, con conseguente violazione del disposto normativo».

In questa prospettiva, la giurisprudenza sottolinea come occorra particolarmente considerare il significato della parola «almeno» inserita nella formula dell'art. 73 t.u. enti locali – parola che ricompare, identica, nell'art. 4, comma 6, della legge reg. Siciliana n. 35 del 1997 – («alla lista o al gruppo di liste a lui collegate che non abbia già conseguito [...] almeno il 60 per cento dei seggi del consiglio, [...] viene assegnato il 60 per cento dei seggi»). L'utilizzo di tale termine, si sostiene, è espressione della volontà legislativa di assicurare in ogni caso la percentuale stabilita dalla norma.

Nella medesima prospettiva, è significativo che la disposizione regionale risulti ancora più stringente nella direzione esposta, giacché, a differenza di quella statale, prevede che, alla lista o al gruppo di liste che già non l'abbia conseguito, il 60 per cento dei seggi venga assegnato «comunque».

È appena il caso di aggiungere, per concludere su questo aspetto, che non ha pregio l'obiezione avanzata dall'Avvocatura generale circa la non pertinenza, nella questione in esame, di una giurisprudenza amministrativa formatasi su disposizione legislativa statale (l'art. 73, comma 10, t.u. enti locali, del tutto sovrapponibile a quella regionale censurata), sul presupposto che alla Regione Siciliana è attribuita, in materia di elezione degli enti locali, potestà legislativa esclusiva. L'argomento è, infatti, fuori quadro: non è qui in discussione l'ambito di competenza del legislatore regionale in materia di elezioni locali, ma il carattere fittizio o reale di una interpretazione che si auto-qualifica come autentica. D'altra parte, non mutano le regole e gli esiti dell'esegesi giurisprudenziale di testi normativi identici, sol perché muti la fonte della disposizione da interpretare (legge statale o regionale).

5.– L'analisi che precede dimostra, dunque, l'erroneità dell'auto-qualificazione esibita dalla disposizione censurata.

A seguito dell'intervento legislativo sub iudice, non resta immutato il tenore testuale della disposizione interpretata, né risulta privilegiata, e resa vincolante, una delle interpretazioni desumibili da tale testo (sentenza n. 15 del 1995). La norma censurata non esprime – come dovrebbe, per qualificarsi correttamente quale interpretativa – «un significato appartenente a quelli riconducibili alla previsione interpretata secondo gli ordinari criteri dell'interpretazione della legge» (sentenza n. 133 del 2020): al contrario, ne indica uno estraneo alle variabili di senso riconducibili al testo di quest'ultima (sentenze n. 70 del 2020, n. 108 del 2019 e n. 73 del 2017).

L'art. 3 della legge reg. Siciliana n. 6 del 2020 – presentandosi quale norma di interpretazione autentica – ha, in realtà, contenuto e natura di disciplina innovativa con effetti retroattivi. Esso determina il mutamento della regola espressa dalla disposizione interpretata su un aspetto decisivo della legislazione elettorale locale, cioè la consistenza del premio di maggioranza, che viene ridotto al di sotto della soglia del 60 per cento: un mutamento che, nonostante le allegazioni in senso contrario dell'Avvocatura dello Stato, dispiega con ogni evidenza effetti retroattivi ed è destinato ad incidere sui giudizi pendenti in ambito elettorale.

Peraltro, la giurisprudenza di questa Corte ha chiarito che l'erroneità dell'auto-qualificazione come norma interpretativa non è risolutiva, ai fini dell'esito dello scrutinio di legittimità costituzionale. Piuttosto, tale erroneità può costituire «un indice, sia pur non dirimente» (sentenze n. 73 del 2017, n. 103 del 2013 e n. 41 del 2011) dell'irragionevolezza della disposizione censurata.

Allo stesso modo, la giurisprudenza costituzionale ha sottolineato che una disposizione innovativa con effetti retroattivi, ancorché qualificata di interpretazione autentica, non è, di per sé e in quanto tale, costituzionalmente illegittima. Vale, in tal caso, il principio per cui, nel rispetto di quanto previsto dall'art. 25 Cost. in materia penale, il legislatore può approvare leggi con efficacia retroattiva, purché la retroattività trovi adeguata giustificazione nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale (ex plurimis, sentenza n. 170 del 2013).

Tuttavia, il ricorso fittizio all'interpretazione autentica si rivela sintomatico di un «uso improprio della funzione legislativa», e, pertanto, orienta verso un sindacato rigoroso sulla norma, in ragione della sua retroattività (sentenza n. 133 del 2020).

Nella prospettiva di uno stretto scrutinio di ragionevolezza, si tratta, dunque, di riscontrare non «la mera assenza di scelte normative manifestamente arbitrarie, ma l'effettiva sussistenza di giustificazioni ragionevoli dell'intervento legislativo (sentenza n. 432 del 1997)» (sentenza n. 108 del

2019), e di valutare, altresì, se le motivazioni alla base dell'intervento legislativo a carattere retroattivo siano di tale rilievo da prevalere rispetto alle esigenze legate alla tutela del legittimo affidamento dei destinatari della regolazione originaria e al principio di certezza e stabilità dei rapporti giuridici.

È necessario aggiungere qui che siffatta esigenza si presenta, con particolare evidenza, in relazione ad interventi retroattivi nella materia elettorale, in cui affidamento e stabilità dei rapporti giuridici sono posti a tutela di diritti e beni di peculiare rilievo costituzionale, come il diritto inviolabile di elettorato passivo di cui all'art. 51 Cost., «aspetto essenziale della partecipazione dei cittadini alla vita democratica» (sentenze n. 48 del 2021 e n. 141 del 1996), e lo stesso diritto di voto esercitato ai sensi dell'art. 48 Cost., diritto che «svolge una funzione decisiva nell'ordinamento costituzionale» (sentenza n. 35 del 2017), in quanto ha «come connotato essenziale il suo collegamento ad un interesse del corpo sociale nel suo insieme» (sentenze n. 240 del 2021 e n. 1 del 2014).

6.– Nella prospettiva appena indicata, non soccorrono, a sostegno della ragionevolezza dell'intervento legislativo in esame, né la stringente necessità di rimediare a una condizione di diffusa incertezza quanto al calcolo dei seggi da assegnare alla lista o al gruppo di liste collegate al candidato sindaco che non abbia già conseguito almeno il 60 per cento dei seggi consiliari, né impellenti esigenze di rilievo costituzionale collegate, come invece asserisce l'Avvocatura generale dello Stato, alla garanzia del principio di rappresentatività e a quello di tutela delle minoranze.

Sotto il primo profilo, non risulta a questa Corte, in assenza di dettagliate allegazioni dell'Avvocatura dello Stato, che siano numerosi i casi di applicazione divergente della normativa nelle elezioni del 2018 e del 2019.

Quanto al secondo profilo, l'Avvocatura generale dello Stato asserisce che la quota del 60 per cento, quale premio di maggioranza, sarebbe «il punto di equilibrio individuato dal legislatore tra i contrapposti valori della governabilità dell'ente locale e della tutela delle minoranze, tenuto conto che il principio della rappresentanza proporzionale risulta già sacrificato dalla previsione di un correttivo maggioritario nella ripartizione dei seggi, quindi con applicazione di una norma derogatoria rispetto al principio di rappresentatività». E ne ricava la conclusione che ben giustificato sarebbe, perciò, l'arrotondamento all'unità inferiore, se il decimale è inferiore a 50 centesimi: del resto, la maggioranza consiliare potrebbe già contare «su un sostanzioso margine numerico», dovendosi altresì considerare che il premio è attribuito «a scapito della rappresentatività politico-amministrativa della minoranza».

L'argomento testé esposto attribuisce all'intervento legislativo censurato obiettivi di carattere generale – la riduzione della quota del premio di maggioranza e una sorta di sostegno alle minoranze consiliari, in nome del principio di rappresentatività – che, peraltro, non risultano dall'esame dei lavori preparatori della norma in questione. Esso, in ogni caso, torna a dimostrare che, negli effetti che produce, tale intervento è non già di carattere interpretativo, ma innovativo e correttivo, determinando in concreto, con efficacia retroattiva, una (sia pur limitata) diminuzione dell'entità del premio di maggioranza, in contrasto con il dato desumibile dal testo della disposizione asseritamente interpretata, in evidente lesione dello stesso affidamento nutrito dai candidati alle elezioni, e, in ultima analisi, dagli stessi elettori.

Non spettano al giudice costituzionale, in questa sede, valutazioni sullo specifico sistema elettorale comunale previsto dalla legge regionale siciliana, ed appartiene certamente alla discrezionalità del legislatore regionale modulare, in tale ambito, il rapporto tra premio di maggioranza, da una parte, principio di rappresentatività ed esigenza di tutela delle minoranze consiliari, dall'altra.

Tuttavia, per quel che rileva nell'ambito dello stretto controllo di ragionevolezza sulla disposizione censurata, la presenza nella legge reg. Siciliana n. 35 del 1997 di specifiche condizioni per l'attribuzione del premio (esso non è assegnato se la lista o il gruppo di liste collegate al sindaco eletto abbia già conseguito almeno il 60 per cento dei seggi; se un'altra lista o gruppo di liste abbiano superato il 50 per cento dei voti validi; se, in caso di sindaco eletto al primo turno, la lista o il gruppo di liste allo stesso collegate non abbiano conseguito almeno il 40 per cento dei voti validi) illustra con evidenza che non sussistono, in nome dei principi costituzionali di rappresentatività e tutela delle

minoranze, impellenti necessità costituzionali a sostegno dell'intervento correttivo con effetti retroattivi realizzato dalla norma censurata.

Se, come sembra intendere l'Avvocatura generale dello Stato, un intervento normativo correttivo di tal segno sia invece necessario, questo è ovviamente nella disponibilità del legislatore regionale, ma non può avvenire, come invece è accaduto nel caso all'odierno esame, sotto le mentite spoglie di una norma di interpretazione autentica che mantiene in vita l'assegnazione, «comunque», di un premio attestato «almeno» sulla soglia del 60 per cento.

In definitiva, l'attribuzione alla disposizione interpretata di un significato non desumibile dal suo testo originario, la produzione di effetti retroattivi in lesione della certezza del diritto in materia elettorale, la conseguente violazione dell'affidamento nutrito, in tale materia, dai candidati alle elezioni (e dagli stessi elettori) determinano l'illegittimità costituzionale, per irragionevolezza, dell'art. 3 della legge reg. Siciliana n. 6 del 2020.

Restano assorbiti i motivi di censura relativi agli altri parametri costituzionali evocati.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Siciliana 3 marzo 2020, n. 6 (Rinvio delle elezioni degli organi degli enti di area vasta. Disposizioni varie).

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

F.to:

Giuliano AMATO, Presidente

Nicolò ZANON, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 10 marzo 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

## **Sentenza: 8 febbraio 2022, n. 69**

**Materia:** Caccia

**Parametri invocati:** art 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente Consiglio dei Ministri

**Oggetto:** art. 29, comma 3, della legge della Regione Liguria 29 dicembre 2020, n. 32 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità per l'anno finanziario 2021)

**Esito:**

illegittimità costituzionale 29, comma 3, della legge della Regione Liguria 29 dicembre 2020, n. 32 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità per l'anno finanziario 2021).

**Estensore nota:** Beatrice Pieraccioli

**Sintesi:**

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 3, della legge della Regione Liguria 29 dicembre 2020, n. 32 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità per l'anno finanziario 2021), che inserisce nell'art. 34 della legge Regione Liguria 1° luglio 1994, n. 29 (Norme regionali per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio) il comma 1-ter e il comma 1-quater, in materia di attività venatoria.

In particolare, il comma 1-ter introduce una norma interpretativa per cui l'«arco temporale massimo» di cui all'art. 18, commi 1 e 2, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio) va inteso come il numero complessivo di giornate di caccia fruibili nel corso della stagione venatoria e riferite ad una determinata specie. Il comma 1-quater stabilisce che il divieto temporaneo di caccia ad una determinata specie sospende il decorso dei termini dell'arco temporale massimo, consentendo in pratica il recupero delle giornate di sospensione anche nel periodo eccedente l'arco temporale massimo.

Il ricorrente lamenta la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, in relazione all'art. 18 della legge n. 157 del 1992 e ai principi espressi dalla direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici.

La Corte ritiene fondata la questione sulla base delle seguenti argomentazioni:

L'art. 18, comma 1, della legge n. 157 del 1992 individua cinque gruppi di specie cacciabili e per ciascuna di esse indica uno specifico arco temporale per l'esercizio del prelievo venatorio.

Il successivo comma 2 autorizza le Regioni a modificare i periodi di caccia in relazione alle situazioni ambientali delle diverse realtà territoriali, previa acquisizione del parere dell'ISPRA, purché la modifica sia contenuta tra il 1° settembre e il 31 gennaio, nel rispetto dell'arco temporale massimo di cui al comma 1 dello stesso art. 18.

Dall'interpretazione letterale di tali disposizioni si evince che l'arco temporale massimo è il periodo di tempo compreso tra la data di inizio e la data di fine della caccia riferita a ciascuna specie, periodo modificabile nell'intervallo temporale che va dal 1° settembre al 31 gennaio senza incidere sulla sua durata, che non può essere superiore a quella stabilita dallo Stato. La Corte ha recentemente ribadito tale principio precisando che «se i termini dei periodi di caccia sono modificabili, non lo sono, invece, le relative durate, che non possono essere superiori a quelle stabilite, e che, comunque, non possono essere estese all'intera stagione venatoria» (sentenza n. 113 del 2021).

La ratio di tali disposizioni va rinvenuta nella necessità di tutela delle specie animali, a cui deve essere assicurato un adeguato periodo di tranquillità per la nidificazione e la riproduzione, così da garantirne la conservazione, e trova fondamento nell'art. 7 della direttiva 2009/147/CE e nel principio di conservazione delle specie ivi declinato, per cui è esclusa la cacciabilità degli uccelli selvatici durante la stagione riproduttiva.

Tali esigenze di tutela comportano, nel riparto interno di competenze, l'attrazione della disciplina dei termini per l'attività venatoria di cui all'art. 18 della legge n. 157 del 1992 alla competenza esclusiva dello Stato in materia ambientale, integrando tale disposizione il punto di equilibrio tra «il primario obiettivo dell'adeguata salvaguardia del patrimonio faunistico nazionale e l'interesse [...] all'esercizio dell'attività venatoria» (sentenza n. 4 del 2000), con conseguente vincolo al suo rispetto per il legislatore regionale che non può derogare in peius i livelli di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema fissati dalla legislazione statale (sentenze n. 16 e n. 7 del 2019, n. 174 del 2017 e n. 303 del 2013).

Sulla scorta di ciò è evidente, dunque, che, richiedendo la conservazione delle specie un periodo continuativo di “pacificazione venatoria”, finalizzato alla riproduzione, la durata del periodo di caccia è stabilita dallo Stato nell'esercizio della competenza esclusiva in materia ambientale, le Regioni non possono allungarlo, né frammentarlo, con recuperi successivi alla sua data finale, senza incorrere in un abbassamento degli standard di tutela prescritti dalla legislazione nazionale.

La Corte dichiara dunque l'illegittimità costituzionale dell'art. 29, comma 3, della legge reg. Liguria n. 32 del 2020.

SENTENZA N. 69  
ANNO 2022

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuliano AMATO;

Giudici: Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 3, della legge della Regione Liguria 29 dicembre 2020, n. 32 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità per l'anno finanziario 2021), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 1°-5 marzo 2021, depositato in cancelleria il 4 marzo 2021, iscritto al n. 19 del registro ricorsi 2021 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 15, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visto l'atto di costituzione della Regione Liguria;

udito nell'udienza pubblica dell'8 febbraio 2022 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

uditi l'avvocato dello Stato Gianni De Bellis per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Andrea Manzi per la Regione Liguria;

deliberato nella camera di consiglio dell'8 febbraio 2022.

*Ritenuto in fatto*

*(omissis)*

*Considerato in diritto*

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 19 del 2021), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 3, della legge della Regione Liguria 29 dicembre 2020, n. 32 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità per l'anno finanziario 2021), che inserisce nell'art. 34 della legge Regione Liguria 1° luglio 1994, n. 29 (Norme regionali per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio) il comma 1-ter e il comma 1-quater, in materia di attività venatoria.

1.1.– In particolare, il comma 1-ter introduce una norma interpretativa per cui l'«arco temporale massimo» di cui all'art. 18, commi 1 e 2, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio) va inteso come il numero complessivo di giornate di caccia fruibili nel corso della stagione venatoria e riferite ad una determinata specie. Il comma 1-quater stabilisce che il divieto temporaneo di caccia ad una determinata specie sospende il decorso dei termini dell'arco temporale massimo, consentendo in pratica il recupero delle giornate di sospensione anche nel periodo eccedente l'arco temporale massimo.

1.2.– Il ricorrente lamenta la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, in relazione all'art. 18 della legge n. 157 del 1992 e ai principi espressi dalla direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici.

2.– Il ricorrente contesta la possibilità che la norma regionale interpreti la norma statale e, nel merito, contesta la legittimità della riduzione del concetto di arco temporale a un corrispondente numero di giornate di caccia, in quanto non coerente con i commi 1 e 2 dell'art. 18 della legge n. 157 del 1992 che, nell'esercizio della competenza esclusiva statale in materia ambientale, rispettivamente,

prescrivono la cacciabilità per ciascuna specie nell'ambito di un intervallo temporale massimo indicato e impongono la previa acquisizione del parere dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica (INFS) – oggi sostituito dall'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) ai sensi dell'art. 28 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133 – per la modifica dei termini di decorrenza di tale intervallo temporale.

2.1.– La dilatazione dei termini di cacciabilità di ciascuna specie comporterebbe, a parere del Presidente del Consiglio dei ministri, l'abbassamento del livello di tutela ambientale prescritto dal legislatore statale e la violazione del principio di conservazione delle specie di cui alla direttiva 2009/147/CE.

3.– La Regione Liguria, nel costituirsi in giudizio, ha eccepito l'inammissibilità della questione, avendo la norma impugnata una mera finalità chiarificatrice della definizione dell'arco temporale massimo, senza modifica del numero complessivo di giorni da esso previsto, così che non sarebbe chiaro in cosa si sostanzierebbe il vulnus di costituzionalità lamentato; con specifico riferimento al lamentato contrasto con la direttiva 2009/147/CE, la resistente ha eccepito l'inammissibilità della questione perché ipotetica e per mancata indicazione della norma europea specificamente violata.

4.– Entrambe le eccezioni di inammissibilità non sono fondate.

Dal tenore del ricorso, infatti, emerge chiaramente che il ricorrente ritiene la disposizione impugnata idonea a estendere il numero dei giorni di esercizio dell'attività venatoria per ciascuna delle specie animali indicate dall'art. 18 della legge n. 157 del 1992.

Parimenti da respingere è l'eccezione di inammissibilità connessa alla mancata indicazione della specifica disposizione della direttiva 2009/147/CE che risulterebbe violata dalla norma regionale impugnata, poiché il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato le censure con esclusivo riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione ad una norma statale, l'art. 18 della legge n. 157 del 1992, e il richiamo al principio di conservazione della specie, di cui alla direttiva 2009/147/CE, è teso a supportare le argomentazioni del ricorso.

5.– Nel merito, la questione è fondata.

6.– L'art. 18, comma 1, della legge n. 157 del 1992 individua cinque gruppi di specie cacciabili e per ciascuna di esse indica uno specifico arco temporale per l'esercizio del prelievo venatorio.

Il successivo comma 2 autorizza le Regioni a modificare i periodi di caccia in relazione alle situazioni ambientali delle diverse realtà territoriali, previa acquisizione del parere dell'ISPRA, purché la modifica sia contenuta tra il 1° settembre e il 31 gennaio, nel rispetto dell'arco temporale massimo di cui al comma 1 dello stesso art. 18.

6.1.– Dall'interpretazione letterale di tali disposizioni si evince che l'arco temporale massimo è il periodo di tempo compreso tra la data di inizio e la data di fine della caccia riferita a ciascuna specie, periodo modificabile nell'intervallo temporale che va dal 1° settembre al 31 gennaio senza incidere sulla sua durata, che non può essere superiore a quella stabilita dallo Stato. Il principio è stato di recente ribadito da questa Corte che ha precisato che «se i termini dei periodi di caccia sono modificabili, non lo sono, invece, le relative durate, che non possono essere superiori a quelle stabilite, e che, comunque, non possono essere estese all'intera stagione venatoria» (sentenza n. 113 del 2021).

6.2.– La ratio di tali disposizioni va rinvenuta nella necessità di tutela delle specie animali, a cui deve essere assicurato un adeguato periodo di tranquillità per la nidificazione e la riproduzione, così da garantirne la conservazione, e trova fondamento nell'art. 7 della direttiva 2009/147/CE e nel principio di conservazione delle specie ivi declinato, per cui è esclusa la cacciabilità degli uccelli selvatici durante la stagione riproduttiva.

6.3.– Tali esigenze di tutela comportano, nel riparto interno di competenze, l'attrazione della disciplina dei termini per l'attività venatoria di cui all'art. 18 della legge n. 157 del 1992 alla competenza esclusiva dello Stato in materia ambientale, integrando tale disposizione il punto di equilibrio tra «il primario obiettivo dell'adeguata salvaguardia del patrimonio faunistico nazionale e

l'interesse [...] all'esercizio dell'attività venatoria» (sentenza n. 4 del 2000), con conseguente vincolo al suo rispetto per il legislatore regionale che non può derogare in peius i livelli di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema fissati dalla legislazione statale (sentenze n. 16 e n. 7 del 2019, n. 174 del 2017 e n. 303 del 2013).

7.– Sulla scorta di ciò è evidente, dunque, che, richiedendo la conservazione delle specie un periodo continuativo di “pacificazione venatoria”, finalizzato alla riproduzione, la durata del periodo di caccia è stabilita dallo Stato nell'esercizio della competenza esclusiva in materia ambientale, le Regioni non possono allungarlo, né frammentarlo, con recuperi successivi alla sua data finale, senza incorrere in un abbassamento degli standard di tutela prescritti dalla legislazione nazionale.

8.– Le suesposte considerazioni non consentono di condividere l'assunto della difesa della Regione Liguria che muove dal presupposto per cui l'arco temporale massimo definito dal legislatore statale corrisponderebbe ad un totale di giornate di caccia, così da ritenere del tutto indifferente e, quindi, ammissibile, che l'eventuale sospensione di alcune giornate possa essere oggetto di recupero anche oltre i limiti dell'arco temporale massimo, non comportando tale recupero alcun allungamento del periodo complessivo.

8.1.– Infatti, poiché la ratio che è alla base della cacciabilità di ciascuna specie secondo un arco temporale massimo è, come si è detto, da rinvenirsi nell'esigenza di tutela delle stagioni di riproduzione della fauna selvatica, l'arco temporale deve corrispondere ad un intervallo temporale continuativo e non può essere riferito alla somma delle giornate in cui è consentito l'abbattimento nel corso dell'intera stagione venatoria oltre i termini indicati dall'art. 18, comma 1, della legge n. 157 del 1992.

9.– Va, quindi, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 29, comma 3, della legge reg. Liguria n. 32 del 2020.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 29, comma 3, della legge della Regione Liguria 29 dicembre 2020, n. 32 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità per l'anno finanziario 2021).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 febbraio 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, Presidente

Giulio PROSPERETTI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 15 marzo 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

## **Sentenza: 25 gennaio 2022, n. 70**

**Materia:** regime degli enti locali

**Parametri invocati:** Costituzione articolo 97 e 117, secondo comma, lettera l)

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del consiglio dei ministri

**Oggetto:** art. 9, comma 1, della legge della Regione Siciliana 17 febbraio 2021, n. 5 (Norme in materia di enti locali)

### **Esito:**

- 1) illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, della legge della Regione Siciliana 17 febbraio 2021, n. 5 (Norme in materia di enti locali), limitatamente alla parte in cui consente il rinnovo dell'incarico oltre il periodo del mandato del Sindaco che l'ha originariamente conferito;
- 2) illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 5 del 2021, limitatamente alle parole: "e possono anche riferirsi ad attività di supporto agli uffici in materie di particolare complessità, per le quali l'ente abbia documentabili carenze delle specifiche professionalità";
- 3) inammissibilità della questione di legittimità costituzione dell'art. 9, comma 1, della legge reg. Sicilia n. 5 del 2021 promossa, in riferimento all'art. 14, comma unico, lettera p), del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana);
- 4) non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, della legge reg. Sicilia n. 5 del 2021, nella parte in cui consente il conferimento dell'incarico a soggetto sprovvisto di laurea e non prevede l'espletamento di procedure selettive, promosse, in riferimento agli artt. 14, comma unico, lettera o), e 15 dello statuto reg. Sicilia, agli artt. 97 e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, nonché in relazione all'art. 7, commi 6, 6-bis, 6-ter e 6-quater, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche);
- 5) non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione, delle residue questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, della legge reg. Sicilia n. 5 del 2021, promosse, in riferimento all'art. 14, comma unico, lettera o), e 15 dello statuto reg. Sicilia, agli artt. 97 e 117, secondo comma, lettera l), Cost., nonché in relazione agli artt. 7, comma 6, e 53 del d.lgs. n. 165 del 2001 e all'art. 5, comma 9, 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, nella legge 7 agosto 2012, n. 135.

**Estensore nota:** Anna Traniello Gradassi

### **Sintesi:**

Oggetto dell'esame della Corte sono disposizioni contenute nella legge della Regione Siciliana 17 febbraio 2021, n. 5 (Norme in materia di enti locali) e le questioni sollevate attengono alla separazione tra funzioni di indirizzo politico-amministrativo e funzioni gestionali, in relazione al potere di nomina dei cosiddetti "esperti del Sindaco". La norma impugnata consente il rinnovo della nomina di tali esperti, prevedendo anche che l'oggetto e la finalità dell'incarico possono riferirsi ad attività di supporto agli uffici in materie di particolare complessità, per le quali l'ente abbia documentabili carenze delle specifiche professionalità (la norma originaria consentiva al Sindaco la nomina di esperti solo per l'espletamento di attività connesse con le materie di sua competenza).

Il Presidente del Consiglio dei ministri, ha impugnato l'art. 9 comma 1 della legge della Regione Siciliana 17 febbraio 2021, n. 5 (Norme in materia di enti locali), in riferimento agli artt. 14, comma unico, lettere o) e p), e 15 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), e agli artt. 97 e 117, secondo comma, lettera l), Cost., in relazione agli artt. 7, commi 6, 6-bis, 6-ter e 6-quater, e 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), nonché all'art. 5, comma 9, 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, nella legge 7 agosto 2012, n. 135.

La Corte, prima di esaminare il merito delle questioni, ritiene utile evidenziare come, alla stregua della giurisprudenza contabile formatasi con riferimento alla precedente versione dell'art. 14 della legge reg. Sicilia n. 7 del 1992 (Corte dei conti, sezione giurisdizionale d'appello per la Regione Siciliana, sentenza 13 febbraio 2018, n. 38/A/2018), il potere di nomina dei cosiddetti "esperti del Sindaco" sia stato attribuito in correlazione all'incremento delle attribuzioni sindacali nell'ambito dell'ordinamento siciliano, in particolare, al potere residuale di compiere tutti gli atti di amministrazione che dalla legge o dallo statuto non siano specificamente attribuiti alla competenza "di altri organi del comune, degli organi di decentramento, del segretario e dei dirigenti" (art. 13 della legge reg. Sicilia n. 7 del 1992), viceversa spettante alla Giunta comunale secondo la previsione generale di cui all'art. 48, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) (Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, sentenza 11 marzo 2013, n. 325), nonché, soprattutto, in coerenza con la ratio di fondo che sorregge la legge regionale n. 7 del 1992. Quest'ultima, anticipando la disciplina nazionale, ha ridisegnato il ruolo del Sindaco, configurandolo come organo eletto direttamente dai cittadini, sulla base del programma politico-amministrativo che si è impegnato a realizzare, senza che sussista più necessariamente un rapporto fiduciario con il Consiglio comunale. In tale posizione di diretta responsabilità politica verso i cittadini, il Sindaco assume un ruolo attivo e funzionalmente autonomo nell'ambito dell'ente locale, che si esplica anche mediante l'esercizio di funzioni generali d'indirizzo, d'impulso, di proposta, di direzione, di coordinamento e di controllo, al fine del miglior perseguimento delle finalità indicate nel programma elettorale e, più in generale, della tutela degli interessi pubblici dell'ente. Di qui l'attribuzione del potere di conferire gli incarichi a esperti estranei all'amministrazione, scelti in virtù di un rapporto fiduciario e non a seguito di selezione comparativa (ex multis, Corte dei conti, sezione giurisdizionale d'appello per la Regione Siciliana, sentenza 11 febbraio 2021, n. 23/A/2021), onde consentirgli di svolgere al meglio il suo ruolo.

La disposizione impugnata sostituisce la precedente, ampliando il potere di conferimento dell'incarico di esperto, non solo consentendone espressamente il rinnovo, ma prevedendo, in particolare, che "l'oggetto e la finalità dell'incarico [...] possono anche riferirsi ad attività di supporto agli uffici in materie di particolare complessità, per le quali l'ente abbia documentabili carenze delle specifiche professionalità", in tal modo discostandosi dal modello configurato dalla disposizione originaria, che consentiva al Sindaco la nomina di esperti solo "per l'espletamento di attività connesse con le materie di sua competenza".

Dopo questa premessa, la Corte identifica l'ambito materiale a cui ricondurre la disposizione impugnata, considerata la priorità logica che, nei giudizi in via principale, riveste lo scrutinio di legittimità riferito al riparto competenziale (sentenza n. 195 del 2021).

A tal fine, in applicazione dei consueti criteri d'individuazione della materia in cui una certa disposizione ricade, si deve necessariamente tener conto "della sua ratio, della finalità che persegue, del contenuto e dell'oggetto [...] tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi in modo da identificare così correttamente e compiutamente l'interesse tutelato (ex plurimis, sentenze n. 245 del 2015, n. 167 e 121 del 2014)" (sentenza n. 287 del 2016) (sentenza n. 56 del 2020).

Gli incarichi in considerazione si giustificano, da un lato, alla stregua dell'incremento di competenze del Sindaco nell'ambito dell'ordinamento siciliano e, dall'altro, con l'esigenza di

garantire allo stesso la possibilità di espletare al meglio tutti i molteplici e complessi compiti derivanti dalla posizione di diretta responsabilità politica verso i cittadini che, conseguentemente, lo impegna ad assumere un ruolo maggiormente attivo nell'ambito dell'amministrazione comunale.

Dal punto di vista contenutistico quindi la disposizione regola presupposti e modalità di conferimento degli incarichi, incide in modo diretto sul comportamento dell'amministrazione nell'organizzazione delle risorse umane e riguarda la fase anteriore all'instaurazione del rapporto.

Alla luce di tali considerazioni, la normativa in esame non va ricondotta alla materia dell'ordinamento civile bensì alla competenza esclusiva regionale, segnatamente a quella in materia di "regime degli enti locali" di cui all'art. 14, comma unico, lettera o), dello statuto.

Tale conclusione trova anche conforto nella giurisprudenza contabile (ex aliis, Corte dei conti, sezione di controllo per la Regione Siciliana, deliberazione 5 marzo 2019, n. 55/2019/PAR) e amministrativa (Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, sentenza 11 marzo 2013, n. 325) in ordine al titolo di competenza cui ricondurre la legge reg. Sicilia n. 7 del 1992, della quale la disposizione impugnata sostituisce l'art. 14.

Soprattutto essa risulta coerente con quanto costantemente affermato dalla Corte, che individua il confine fra ciò "che è ascrivibile alla materia dell'ordinamento civile e ciò che, invece, è riferibile alla competenza legislativa [...] regionale, affermando che sono da ricondurre alla prima gli interventi legislativi che dettano misure relative a rapporti lavorativi già in essere, e rientrano nella seconda i profili pubblicistico-organizzativi" (sentenza n. 195 del 2021), quali quelli in considerazione. In particolare, si deve dare rilievo al fatto che la norma scrutinata è destinata a spiegare la propria efficacia in ordine alle modalità di accesso al rapporto, nella fase anteriore alla sua istaurazione, incidendo direttamente sul comportamento dell'amministrazione nell'organizzazione delle risorse umane (sentenze n. 194 del 2020, n. 241 del 2018 e n. 235 del 2010).

È ben vero che, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, anche riferita all'ordinamento siciliano, la materia dell'ordinamento civile, riservata in via esclusiva al legislatore statale, investe la disciplina del trattamento economico e giuridico dei dipendenti pubblici (ex plurimis, sentenza n. 25 del 2021) ed è altresì vero che una porzione della disposizione impugnata afferisce al trattamento economico degli incaricati, che non può eccedere il limite dello stipendio tabellare previsto per la qualifica unica dirigenziale dal CCNL del comparto Regioni ed autonomie locali, essendo, altresì, consentiti conferimenti di incarichi a titolo gratuito. Tuttavia, si deve ritenere che si tratti di un "aspetto marginale" della disciplina, dunque non determinante ai fini dell'identificazione del titolo di competenza.

Non sussiste, pertanto, il dedotto vulnus all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto, alla stregua delle considerazioni che precedono, la normativa impugnata deve ricondursi alla competenza esclusiva del legislatore regionale, e segnatamente, a quella in materia di "regime degli enti locali" di cui all'art. 14, comma unico, lettera o), dello statuto.

Occorre tuttavia ricordare che, per costante giurisprudenza costituzionale, le disposizioni qualificabili come norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica "in base all'art. 14 dello statuto speciale per la regione siciliana, costituiscono un limite anche all'esercizio delle competenze legislative di tipo esclusivo" (sentenza n. 153 del 1995; nello stesso senso sentenza n. 265 del 2013) (sentenza n. 168 del 2018). Ciò in quanto, lo stesso art. 14 dello statuto precisa che l'Assemblea siciliana deve esercitare la potestà legislativa esclusiva "nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato, senza pregiudizio delle riforme agrarie e industriali deliberate dalla Costituente del popolo italiano" e la formula è stata costantemente intesa dalla Corte come richiamo al rispetto dei "limiti derivanti [...] tra l'altro] dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica [...]" (sentenza 265 del 2013; nello stesso senso anche le sentenze n. 263 del 2016, n. 11 del 2012, n. 189 del 2007, n. 314 del 2003, n. 4 del 2000, n. 153 del 1995)" (sentenza n. 229 del 2017).

Al riguardo, è stato in più occasioni riconosciuto che, come confermato nell'autoqualificazione di cui all'art. 1, comma 3, del d.lgs. n. 165 del 2001, i principi desumibili dal t.u. pubblico impiego costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale della

Repubblica (ex multis, sentenza n. 16 del 2020) e tale connotato si rinviene anche nell'art. 7 t.u. pubblico impiego (sentenza n. 250 del 2020), evocato dal ricorrente quale disciplina nazionale di riferimento.

Alla luce di tali premesse la Corte procede allo scrutinio nel merito delle singole questioni proposte.

La Corte ritiene anzitutto fondata la questione di legittimità costituzionale, nella parte in cui censura la rinnovabilità degli incarichi.

Tale possibilità è espressamente preclusa dall'art. 7, comma 6, lettera c), t.u. pubblico impiego, laddove esplicitamente prescrive l'inammissibilità del rinnovo.

Sul punto è pertanto evidente il contrasto della normativa regionale con quella statale.

Tuttavia, la doverosa considerazione della peculiarità dell'incarico, in conseguenza del necessario rapporto fiduciario con l'organo politico, considerazione che ha già altrimenti condotto la Corte a giustificare deroghe da parte del legislatore regionale alla disciplina dettata dall'art. 7, comma 6, t.u. pubblico impiego (sentenze n. 43 del 2019, n. 53 del 2012, n. 7 del 2011 e n. 252 del 2009), consente di ammettere il rinnovo a opera del Sindaco nel corso del cui mandato l'incarico è stato originariamente conferito, per una durata che comunque non lo ecceda.

La norma va dunque dichiarata costituzionalmente illegittima, per violazione dei limiti statutari previsti dall'art. 14, limitatamente alla parte in cui consente il rinnovo dell'incarico oltre il periodo del mandato del Sindaco che l'ha originariamente conferito.

Secondo una ulteriore doglianza, la disposizione regionale, ammettendo che l'oggetto e la finalità dell'incarico [...] possono anche riferirsi ad attività di supporto agli uffici in materie di particolare complessità, per le quali l'ente abbia documentabili carenze delle specifiche professionalità, viola sia l'art. 7 t.u. pubblico impiego, secondo cui l'oggetto della prestazione deve corrispondere alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente, ad obiettivi e progetti specifici e determinati, sia l'art. 97 Cost.

La disposizione regionale, per come formulata, consente il conferimento dell'incarico anche per concorrere allo svolgimento delle funzioni ordinarie dell'ente. Ciò in contrasto con quanto dispone la norma evocata a parametro interposto, che, viceversa, permette solo in ipotesi molto limitate di derogare al principio generale per cui gli organi della pubblica amministrazione devono provvedere direttamente con il proprio personale all'espletamento dei compiti loro demandati.

Per quanto qui rileva, tale deroga è ammessa non per lo svolgimento generalizzato delle funzioni degli uffici a supporto dei quali l'incarico esterno viene conferito, ma soltanto se la prestazione che ne costituisce l'oggetto sia strettamente ancorata a obiettivi e progetti specifici e determinati, come previsto dall'art. 7, comma 6, lettera a, t.u. pubblico impiego, disposizione che costituisce espressione dei principi di cui all'art. 97 Cost.

Inoltre, la disposizione regionale che consente l'attribuzione di compiti di supporto all'attività degli uffici agli esperti del Sindaco, evidentemente legati da un rapporto fiduciario con quest'ultimo, viola l'art. 97 Cost. sotto un ulteriore profilo.

Come la Corte ha avuto modo di affermare in precedenza, la separazione tra funzioni di indirizzo politico-amministrativo e funzioni di gestione amministrativa costituisce [...] un principio di carattere generale, che trova il suo fondamento nell'art. 97 Cost. (sentenza n. 108 del 2015).

Infatti, al principio di imparzialità sancito dall'art. 97 Cost. si accompagna, come "naturale corollario", la separazione "tra politica e amministrazione, tra l'azione del 'governo' (che, nelle democrazie parlamentari, è normalmente legata agli interessi di una parte politica, espressione delle forze di maggioranza) e l'azione dell'amministrazione", che, nell'attuazione dell'indirizzo politico della maggioranza, è vincolata invece ad agire senza distinzione di parti politiche, al fine del perseguimento delle finalità pubbliche obbiettivate dall'ordinamento (sentenza n. 453 del 1990) (sentenza n. 81 del 2013).

In particolare è stato precisato che l'individuazione dell'esatta linea di demarcazione tra gli atti da ricondurre alle funzioni dell'organo politico e quelli di competenza della dirigenza amministrativa [...] spetta al legislatore. A sua volta, tale potere incontra un limite nello stesso art.

97 Cost.: nell'identificare gli atti di indirizzo politico amministrativo e quelli a carattere gestionale, il legislatore non può compiere scelte che, contrastando in modo irragionevole con il principio di separazione tra politica e amministrazione, ledano l'imparzialità della pubblica amministrazione (sentenza n. 108 del 2015).

Secondo l'art. 14 della legge reg. Sicilia n. 7 del 1992, nella versione precedente alla sostituzione, gli "esperti del Sindaco" potevano svolgere esclusivamente un'attività strettamente correlata all'esercizio delle funzioni di indirizzo politico-amministrativo spettanti all'organo apicale dell'ente (ex aliis, Corte dei conti, sezione giurisdizionale d'appello per la Regione Siciliana, sentenza 31 agosto 2021, n. 147/A/2021), collocandosi in un ambito organizzativo riservato all'attività politica con compiti di supporto, con una compenetrazione e coesione che si spiegava alla stregua del ruolo attribuito al Sindaco nell'ordinamento siciliano e che giustificava appieno il rapporto fiduciario a fondamento dell'incarico. Tale intrinseca coerenza viene invece meno nel momento in cui l'incarico fiduciario può riguardare il sostegno agli uffici amministrativi.

La prevista possibilità di conferimento dell'incarico di esperto del Sindaco, in virtù di un legame fiduciario con quest'ultimo, a supporto della (e, inevitabilmente, con influenza sulla) attività gestionale non rispetta il principio di separazione tra politica e amministrazione e non appare ragionevole con specifico riferimento al difetto di selezione comparativa nell'identificazione dell'incaricato. Ciò considerato che, in generale, quest'ultima non ammette ingerenze di carattere politico, unica eccezione essendo dettata, appunto, dall'esigenza che alcuni incarichi siano attribuiti a soggetti individuati intuitu personae, ossia con una modalità che mira a rafforzare la sintonia con l'organo politico (sentenza n. 104 del 2007).

Ne consegue che la scelta normativa regionale si colloca oltre la linea di demarcazione a salvaguardia del principio d'imparzialità, la quale va dunque tracciata tra l'attività svolta dal Sindaco con il supporto degli esperti, da un lato, e quella esercitata dagli organi burocratici, cui spetta la funzione di amministrazione attiva, dall'altro (analogamente a quanto ritenuto con riguardo al personale di diretta collaborazione del Ministro: sentenza n. 304 del 2010).

Pertanto, l'art. 9, comma 1, della legge reg. Sicilia n. 5 del 2021 è costituzionalmente illegittimo limitatamente alla locuzione secondo cui, con riferimento agli incarichi di "esperto del Sindaco", prevede: "e possono anche riferirsi ad attività di supporto agli uffici in materie di particolare complessità, per le quali l'ente abbia documentabili carenze delle specifiche professionalità".

Altro motivo di doglianza relativo alla disposizione regionale impugnata, è che questa consente all'incarico di essere definito solo per oggetto e finalità e non anche per durata e compenso della collaborazione, così come stabilito dall'art. 7, comma 6, t.u. pubblico impiego.

La Corte dichiara la questione non fondata, nei termini che seguono.

L'art. 14 della legge reg. Sicilia n. 7 del 1992, nel testo frutto della sostituzione, si limita a prevedere che il conferimento sia "a tempo determinato" e che all'incaricato non possa essere corrisposto un compenso mensile superiore al limite indicato, salva l'accettazione della gratuità.

Viceversa, l'art. 7, comma 6, lettera d), t.u. pubblico impiego dispone espressamente che "devono essere preventivamente determinati durata [...] e compenso della collaborazione".

L'evidenziata difformità, tuttavia, non conduce a una declaratoria di illegittimità costituzionale della disciplina regionale in parte qua, ben potendosi interpretare il suo portato nell'implicito e doveroso rispetto della norma fondamentale dettata dal legislatore statale.

In effetti, la necessità della previsione di un termine (a tempo determinato) e il fatto che sia dettata una disciplina del compenso (quanto a limite ed eventuale gratuità, che deve essere espressamente accettata all'atto del conferimento) ben possono essere intesi nel senso che le relative determinazioni avvengano al momento dell'incarico, in modo da delineare ex ante il perimetro dei principali diritti e obblighi dei contraenti.

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna la disposizione regionale anche perché consentirebbe il conferimento dell'incarico a soggetto sprovvisto di laurea, mentre l'art. 7, comma 6, t.u. pubblico impiego ammetterebbe una deroga a tale requisito solo nei casi espressamente indicati,

che costituirebbero un *numerus clausus*, e non prevederebbe l'espletamento di procedure selettive volte ad appurare la competenza dei soggetti da incaricare. Ciò in contrasto con quanto disposto dall'art. 7, comma 6-bis, t.u. pubblico impiego, secondo cui "le amministrazioni pubbliche disciplinano e rendono pubbliche, secondo i propri ordinamenti, procedure comparative per il conferimento degli incarichi di collaborazione". Le ipotesi di affidamento diretto sarebbero del tutto eccezionali e non suscettibili di interpretazione estensiva, come evincibile dal successivo comma 6-quater.

Al riguardo, occorre ricordare che, secondo la giurisprudenza della Corte, "le Regioni possono dettare, in deroga ai criteri di selezione dettati dall'art. 7, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), dei propri, autonomi, criteri selettivi, che tengano conto della peculiarità dell'incarico in conseguenza del necessario rapporto fiduciario con l'organo politico" (sentenza n. 43 del 2019), a condizione che prevedano, in alternativa a quelli più rigorosi, di matrice statale, altri criteri di valutazione, ugualmente idonei a garantire la competenza e la professionalità dei soggetti [...] e ad assicurare che la scelta dei collaboratori esterni avvenga secondo i canoni della buona amministrazione, onde evitare che sia consentito l'accesso a tali uffici di personale esterno del tutto privo di qualificazione (sentenza n. 53 del 2012; analogamente, sentenza n. 7 del 2011), scongiurando il pericolo di un uso strumentale e clientelare delle cosiddette esternalizzazioni (sentenza n. 252 del 2009).

Tanto considerato, secondo la Corte, la disposizione impugnata risponde ai citati principi, e da questo discende la non fondatezza delle questioni.

In particolare, da un lato, la mancata applicazione della procedura di comparazione selettiva si giustifica nella prospettiva di garantire il necessario grado di fiduciarità del personale di diretta collaborazione (sentenza n. 7 del 2011), confinata al solo supporto del Sindaco, a seguito dell'accoglimento della questione di legittimità costituzionale relativa alla possibilità di incarico anche a beneficio degli uffici amministrativi; dall'altro, la qualificazione del personale è adeguatamente assicurata dal requisito della laurea, ordinariamente prevista, e dalla documentata professionalità richiesta perché possa essere ampiamente motivato il conferimento dell'incarico al soggetto che ne sia eventualmente privo, secondo l'interpretazione dell'art. 14 della legge reg. Sicilia n. 7 del 1992, sul punto rimasto invariato a seguito della sostituzione operata dalla disposizione censurata, seguita peraltro dalla giurisprudenza contabile (*ex plurimis*, Corte dei conti, sezione giurisdizionale d'appello per la Regione Siciliana, sentenza 2 luglio 2019, n. 65/A/2019).

Infine, si lamenta la violazione dell'art. 53 t.u. pubblico impiego e dell'art. 5, comma 9, del d.l. n. 95 del 2012, come convertito, norme fondamentali di riforma economico-sociale al contempo espressive dei canoni di cui all'art. 97 Cost., alle quali la disposizione regionale non rinvierebbe espressamente.

L'art. 53 del d.lgs. n. 165 del 2001 regola in generale il cumulo di impieghi e incarichi pubblici e costituisce norma fondamentale di riforma economico-sociale della Repubblica ai sensi della stessa autoqualificazione operata dall'art. 1, comma 3, t.u. pubblico impiego, corrispondendo al principio di cui all'art. 2, comma 1, lettera p), della legge 23 ottobre 1992, n. 421 (Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale).

L'art. 5, comma 9, del d.l. n. 95 del 2012, come convertito, prevede che è fatto divieto alle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, nonché alle pubbliche amministrazioni inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 [...] di attribuire incarichi di studio e di consulenza a soggetti già lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza. Alle suddette amministrazioni è, altresì, fatto divieto di conferire ai medesimi soggetti incarichi dirigenziali o direttivi o cariche in organi di governo delle amministrazioni di cui al primo periodo e degli enti e società da esse controllati, ad eccezione dei componenti delle giunte degli enti territoriali e dei componenti o titolari

degli organi elettivi degli enti di cui all'articolo 2, comma 2-bis, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125. Gli incarichi, le cariche e le collaborazioni di cui ai periodi precedenti sono comunque consentiti a titolo gratuito. Per i soli incarichi dirigenziali e direttivi, ferma restando la gratuità, la durata non può essere superiore a un anno, non prorogabile né rinnovabile, presso ciascuna amministrazione. [...].

In tal modo il legislatore ha voluto evitare che il conferimento di alcuni tipi di incarico, nel cui novero potrebbero rientrare anche quelli di "esperto del Sindaco" che ne rivestano i requisiti oggettivi, sia utilizzato dalle amministrazioni pubbliche per continuare ad avvalersi di dipendenti collocati in quiescenza, attribuendo loro rilevanti responsabilità nelle amministrazioni stesse, così aggirando di fatto lo stesso collocamento a riposo; al contempo, ha inteso agevolare il ricambio e il ringiovanimento del personale nelle pubbliche amministrazioni, pur ammettendo l'incarico in via temporanea o, comunque, gratuito, onde assicurare il trasferimento delle competenze e delle esperienze; infine, la ratio della disposizione si collega anche al carattere limitato delle risorse pubbliche, che giustifica la necessità di una predeterminazione complessiva delle risorse che l'amministrazione può corrispondere a titolo di retribuzioni e pensioni (sentenza n. 124 del 2017).

Alla luce di quanto precede, con riguardo al mancato rinvio alle citate disposizioni statali, nel silenzio serbato dalla normativa regionale impugnata, essa deve essere interpretata in senso rispettoso delle stesse, ciò che consente di superare le censure illegittimità costituzionale formulate (sentenza n. 215 del 2018).

Pertanto, nei sensi di cui sopra, le predette ultime questioni sono dichiarate dalla Corte non fondate.

SENTENZA N. 70  
ANNO 2022

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuliano AMATO;

Giudici: Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, della legge della Regione Siciliana 17 febbraio 2021, n. 5 (Norme in materia di enti locali), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 20-23 aprile 2021, depositato in cancelleria il 27 aprile 2021, iscritto al n. 26 del registro ricorsi 2021 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 19, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visto l'atto di costituzione della Regione Siciliana;

udito nell'udienza pubblica del 25 gennaio 2022 il Giudice relatore Angelo Buscema;

uditi l'avvocato dello Stato Maria Elena Scaramucci per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Maria Carmela Mineo per la Regione Siciliana, quest'ultima, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021;

deliberato nella camera di consiglio del 25 gennaio 2022.

*Ritenuto in fatto*

*(omissis)*

*Considerato in diritto*

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 9 (recte: art. 9, comma 1) della legge della Regione Siciliana 17 febbraio 2021, n. 5 (Norme in materia di enti locali), in riferimento agli artt. 14, comma unico, lettere o) e p), e 15 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), e agli artt. 97 e 117, secondo comma, lettera l), Cost., in relazione agli artt. 7, commi 6, 6-bis, 6-ter e 6-quater, e 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), nonché all'art. 5, comma 9, 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, nella legge 7 agosto 2012, n. 135.

1.1.– Come evidenziato dalla Regione Siciliana, costituita in giudizio, alla stregua dei motivi che sorreggono l'impugnativa, il thema decidendum va limitato al comma 1 dell'art. 9 della legge reg. Sicilia n. 5 del 2021, ossia alla disposizione che ha sostituito l'art. 14 della legge della Regione Siciliana 26 agosto 1992, n. 7 (Norme per l'elezione con suffragio popolare del Sindaco. Nuove norme per l'elezione dei consigli comunali, per la composizione degli organi collegiali dei comuni, per il funzionamento degli organi provinciali e comunali e per l'introduzione della preferenza unica) e regola il potere del Sindaco di conferire incarichi di collaborazione a soggetti estranei all'amministrazione in maniera parzialmente difforme da quanto prescritto dal legislatore statale.

In particolare, secondo il ricorrente, diversamente da quanto disposto dall'art. 7 del d.lgs. n. 165 del 2001 (t.u. pubblico impiego), gli incarichi sono previsti come rinnovabili, non sarebbero predefiniti quanto a durata e compenso, si correlerebbero all'espletamento delle funzioni ordinarie dell'ente piuttosto che alla realizzazione di progetti specifici e determinati e potrebbero essere conferiti anche a soggetti sprovvisti di laurea, non selezionati a seguito dello svolgimento di

procedure comparative; inoltre, la normativa regionale ometterebbe di richiamare gli artt. 53 t.u. pubblico impiego e 5, comma 9, del d.l. n. 95 del 2012, come convertito, che disciplinano i limiti e i divieti di conferimento degli incarichi, rispettivamente, ai dipendenti pubblici e ai lavoratori collocati in quiescenza.

In tal modo il legislatore regionale avrebbe invaso la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile e violato i limiti di quella della Regione in materia di regime degli enti locali, poiché le disposizioni statali evocate esprimerebbero norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica, oltre che rispondere ai canoni di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione. Di qui la violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera l), e 97 Cost. e degli artt. 14, comma unico, lettere o) e p), e 15 dello statuto.

Infine, contrasterebbe con l'art. 97 Cost. la previsione che gli incarichi possano essere conferiti anche a supporto degli uffici amministrativi dell'ente locale, in violazione del principio di separazione tra funzioni di indirizzo politico-amministrativo e funzioni gestionali.

2.– La Regione eccepisce che il Presidente del Consiglio dei ministri non avrebbe adeguatamente indicato i motivi per cui alle fattispecie disciplinate dalla normativa regionale impugnata, che esclude la costituzione di un rapporto di pubblico impiego, debba essere applicato l'art. 7 del d.lgs. n. 165 del 2001, trattandosi, viceversa, di incarichi espressione di una prerogativa particolare del Sindaco, coerente con il ruolo assegnatogli dall'ordinamento regionale, attribuita dal legislatore regionale nell'esercizio della propria competenza esclusiva in materia di «regime degli enti locali e delle circoscrizioni relative» e di «ordinamento [...] degli enti locali», di cui, rispettivamente, agli artt. 14, comma unico, lettera o), e 15 dello statuto.

L'eccezione non è fondata.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, infatti, una volta indicata la norma impugnata, identificati i parametri asseritamente violati e illustrate le ragioni del vulnus a essi recato, ai fini dell'ammissibilità delle questioni il ricorrente «non è tenuto a fornire ulteriore motivazione circa l'omessa indicazione di parametri a cui sarebbe riconducibile il titolo di competenza in virtù del quale è stata posta in essere la disposizione censurata» (sentenza n. 199 del 2014) – ciò in cui, in definitiva, consiste l'eccezione sollevata dalla Regione – risolvendosi essa in un profilo che attiene non già all'aspetto preliminare della questione, bensì a quello successivo del merito (sentenze n. 252 del 2016, n. 199 del 2014 e n. 36 del 2013).

È tuttavia inammissibile la questione proposta in riferimento all'art. 14, comma unico, lettera p), dello statuto, relativo alla materia «ordinamento degli uffici e degli enti regionali».

Si tratta di parametro meramente menzionato nel ricorso, senza che alla sua evocazione si accompagni lo sviluppo di qualsivoglia motivazione a sostegno della dedotta violazione (ex multis, sentenza n. 213 del 2021).

3.– Prima di esaminare il merito delle questioni è utile evidenziare come, alla stregua della giurisprudenza contabile formatasi con riferimento alla precedente versione dell'art. 14 della legge reg. Sicilia n. 7 del 1992 (ex aliis, Corte dei conti, sezione giurisdizionale d'appello per la Regione Siciliana, sentenza 13 febbraio 2018, n. 38/A/2018), il potere di nomina dei cosiddetti “esperti del Sindaco” sia stato attribuito in correlazione all'incremento delle attribuzioni sindacali nell'ambito dell'ordinamento siciliano – in particolare, al potere residuale di compiere tutti gli atti di amministrazione che dalla legge o dallo statuto non siano specificamente attribuiti alla competenza «di altri organi del comune, degli organi di decentramento, del segretario e dei dirigenti» (art. 13 della legge reg. Sicilia n. 7 del 1992), viceversa spettante alla Giunta comunale secondo la previsione generale di cui all'art. 48, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali» (Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, sentenza 11 marzo 2013, n. 325) – nonché, soprattutto, in coerenza con la ratio di fondo che sorregge la legge regionale n. 7 del 1992. Quest'ultima, anticipando la disciplina nazionale, ha ridisegnato il ruolo del Sindaco, configurandolo come organo eletto direttamente dai cittadini, sulla base del programma politico-amministrativo che si è impegnato a realizzare, senza che sussista più necessariamente un rapporto fiduciario con il Consiglio comunale. In tale posizione di diretta

responsabilità politica verso i cittadini, il Sindaco assume un ruolo attivo e funzionalmente autonomo nell'ambito dell'ente locale, che si esplica anche mediante l'esercizio di funzioni generali d'indirizzo, d'impulso, di proposta, di direzione, di coordinamento e di controllo, al fine del miglior perseguimento delle finalità indicate nel programma elettorale e, più in generale, della tutela degli interessi pubblici dell'ente. Di qui l'attribuzione del potere di conferire gli incarichi a esperti estranei all'amministrazione, scelti in virtù di un rapporto fiduciario e non a seguito di selezione comparativa (ex multis, Corte dei conti, sezione giurisdizionale d'appello per la Regione Siciliana, sentenza 11 febbraio 2021, n. 23/A/2021), onde consentirgli di svolgere al meglio il suo ruolo.

La disposizione impugnata sostituisce la precedente, ampliando il potere di conferimento dell'incarico di esperto, non solo consentendone espressamente il rinnovo, ma prevedendo, in particolare, che «[l]'oggetto e la finalità dell'incarico [...] possono anche riferirsi ad attività di supporto agli uffici in materie di particolare complessità, per le quali l'ente abbia documentabili carenze delle specifiche professionalità», in tal modo discostandosi dal modello configurato dalla disposizione originaria, che consentiva al Sindaco la nomina di esperti solo «per l'espletamento di attività connesse con le materie di sua competenza».

4.– Tanto premesso, occorre identificare l'ambito materiale a cui ricondurre la disposizione impugnata, considerata la priorità logica che, nei giudizi in via principale, riveste lo scrutinio di legittimità riferito al riparto competenziale (sentenza n. 195 del 2021).

A tal fine, in applicazione dei consueti criteri d'individuazione della materia in cui una certa disposizione ricade, si deve necessariamente tener conto «“della sua ratio, della finalità che persegue, del contenuto e dell'oggetto [...] tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi in modo da identificare così correttamente e compiutamente l'interesse tutelato (ex plurimis, sentenze n. 245 del 2015, n. 167 e 121 del 2014)” (sentenza n. 287 del 2016)» (sentenza n. 56 del 2020).

Si è detto in precedenza come gli incarichi in considerazione si giustifichino, da un lato, alla stregua dell'incremento di competenze del Sindaco nell'ambito dell'ordinamento siciliano e, dall'altro, con l'esigenza di garantire allo stesso la possibilità di espletare al meglio tutti i molteplici e complessi compiti derivanti dalla posizione di diretta responsabilità politica verso i cittadini che, conseguentemente, lo impegna ad assumere un ruolo maggiormente attivo nell'ambito dell'amministrazione comunale.

Dal punto di vista contenutistico, la disposizione regola presupposti e modalità di conferimento degli incarichi, incide in modo diretto sul comportamento dell'amministrazione nell'organizzazione delle risorse umane e riguarda la fase anteriore all'instaurazione del rapporto.

Alla luce di tali considerazioni, la normativa in esame non va ricondotta alla materia dell'ordinamento civile bensì alla competenza esclusiva regionale, segnatamente a quella in materia di «regime degli enti locali» di cui all'art. 14, comma unico, lettera o), dello statuto.

Tale conclusione trova anche conforto nella giurisprudenza contabile (ex aliis, Corte dei conti, sezione di controllo per la Regione Siciliana, deliberazione 5 marzo 2019, n. 55/2019/PAR) e amministrativa (Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, sentenza 11 marzo 2013, n. 325) in ordine al titolo di competenza cui ricondurre la legge reg. Sicilia n. 7 del 1992, della quale la disposizione impugnata sostituisce l'art. 14.

Soprattutto essa risulta coerente con quanto costantemente affermato da questa Corte, che «individua il confine fra ciò che è ascrivibile alla materia dell'ordinamento civile e ciò che, invece, è riferibile alla competenza legislativa [...] regionale, affermando che sono da ricondurre alla prima gli interventi legislativi che dettano misure relative a rapporti lavorativi già in essere, e rientrano nella seconda i profili pubblicistico-organizzativi» (sentenza n. 195 del 2021), quali quelli in considerazione. In particolare, si deve dare rilievo al fatto che la norma scrutinata è destinata a spiegare la propria efficacia in ordine alle modalità di accesso al rapporto, nella fase anteriore alla sua istaurazione, incidendo direttamente sul comportamento dell'amministrazione nell'organizzazione delle risorse umane (sentenze n. 194 del 2020, n. 241 del 2018 e n. 235 del 2010).

È ben vero che, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, anche riferita all'ordinamento siciliano, «[l]a materia dell'ordinamento civile, riservata in via esclusiva al legislatore statale, investe

la disciplina del trattamento economico e giuridico dei dipendenti pubblici» (ex plurimis, sentenza n. 25 del 2021) ed è altresì vero che una porzione della disposizione impugnata afferisce al trattamento economico degli incaricati, che non può eccedere il limite dello «stipendio tabellare previsto per la qualifica unica dirigenziale dal CCNL del comparto Regioni ed autonomie locali», essendo, «altresì, consentiti conferimenti di incarichi a titolo gratuito». Tuttavia, si deve ritenere che si tratti di un “aspetto marginale” della disciplina, dunque non determinante ai fini dell’identificazione del titolo di competenza.

D’altra parte, esso costituisce un profilo ancillare – destinato a essere inevitabilmente considerato dal legislatore che regoli il conferimento degli incarichi – rispetto all’oggetto principale della previsione, contempla un limite e la possibile gratuità e non è, comunque, oggetto di specifica doglianza da parte del ricorrente.

Tale aspetto, che peraltro incide solo in via “riflessa” sulle posizioni soggettive discendenti da tale tipologia di incarichi (sentenze n. 194 del 2020, n. 241 del 2018 e n. 235 del 2010), non è dunque determinante ai fini dell’attrazione della disposizione nell’alveo dell’ordinamento civile.

Non sussiste, pertanto, il dedotto vulnus all’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto, alla stregua delle considerazioni che precedono, la normativa impugnata deve ricondursi alla competenza esclusiva del legislatore regionale – analogamente a quanto affermato in passato da questa Corte con riferimento a disposizioni dal tenore simile (sentenze n. 250 del 2020 e n. 277 del 2013) – e segnatamente, come detto, a quella in materia di «regime degli enti locali» di cui all’art. 14, comma unico, lettera o), dello statuto.

Occorre tuttavia rammentare che, per costante giurisprudenza costituzionale, le disposizioni qualificabili come norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica «“in base all’art. 14 dello statuto speciale per la regione siciliana, costituiscono un limite anche all’esercizio delle competenze legislative di tipo esclusivo” (sentenza n. 153 del 1995; nello stesso senso sentenza n. 265 del 2013)» (sentenza n. 168 del 2018). Ciò in quanto, «[l]o stesso art. 14 dello statuto precisa che l’Assemblea siciliana deve esercitare la potestà legislativa esclusiva “nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato, senza pregiudizio delle riforme agrarie e industriali deliberate dalla Costituente del popolo italiano” e la formula è stata costantemente intesa da questa Corte come richiamo al rispetto dei “limiti derivanti [... tra l’altro] dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica [...]” (sentenza 265 del 2013; nello stesso senso anche le sentenze n. 263 del 2016, n. 11 del 2012, n. 189 del 2007, n. 314 del 2003, n. 4 del 2000, n. 153 del 1995)» (sentenza n. 229 del 2017).

Al riguardo, è stato in più occasioni riconosciuto che, come confermato nell’autoqualificazione di cui all’art. 1, comma 3, del d.lgs. n. 165 del 2001, «i principi desumibili dal t.u. pubblico impiego costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica» (ex multis, sentenza n. 16 del 2020) e tale connotato si rinviene anche nell’art. 7 t.u. pubblico impiego (sentenza n. 250 del 2020), evocato dal ricorrente quale disciplina nazionale di riferimento.

Alla luce di tali premesse, è possibile procedere allo scrutinio nel merito delle singole questioni proposte.

5.– È anzitutto fondata la questione di legittimità costituzionale promossa dal ricorrente, nella parte in cui censura la rinnovabilità degli incarichi.

Tale possibilità è espressamente preclusa dall’art. 7, comma 6, lettera c), t.u. pubblico impiego, laddove esplicitamente prescrive l’inammissibilità del rinnovo.

Sul punto è pertanto evidente il contrasto della normativa regionale con quella statale.

Tuttavia, la doverosa considerazione della peculiarità dell’incarico, in conseguenza del necessario rapporto fiduciario con l’organo politico – considerazione che ha già altrimenti condotto questa Corte a giustificare deroghe da parte del legislatore regionale alla disciplina dettata dall’art. 7, comma 6, t.u. pubblico impiego (sentenze n. 43 del 2019, n. 53 del 2012, n. 7 del 2011 e n. 252 del 2009) – consente di ammettere il rinnovo a opera del Sindaco nel corso del cui mandato l’incarico è stato originariamente conferito, per una durata che comunque non lo ecceda.

La norma va dunque dichiarata costituzionalmente illegittima, per violazione dei limiti statuari previsti dall'art. 14, limitatamente alla parte in cui consente il rinnovo dell'incarico oltre il periodo del mandato del Sindaco che l'ha originariamente conferito.

Le restanti censure formulate in riferimento agli ulteriori parametri sono assorbite.

6.– Il ricorrente deduce che la disposizione regionale, ammettendo che «[l']oggetto e la finalità dell'incarico [...] possono anche riferirsi ad attività di supporto agli uffici in materie di particolare complessità, per le quali l'ente abbia documentabili carenze delle specifiche professionalità», violi sia l'art. 7 t.u. pubblico impiego, secondo cui «l'oggetto della prestazione deve corrispondere alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente, ad obiettivi e progetti specifici e determinati» sia l'art. 97 Cost.

Anzitutto, la disposizione regionale, per come formulata, consente il conferimento dell'incarico anche per concorrere allo svolgimento delle funzioni ordinarie dell'ente. Ciò in contrasto con quanto dispone la norma evocata a parametro interposto, che, viceversa, permette solo in ipotesi molto limitate di derogare al principio generale per cui gli organi della pubblica amministrazione devono provvedere direttamente con il proprio personale all'espletamento dei compiti loro demandati.

Per quanto qui rileva, tale deroga è ammessa non per lo svolgimento generalizzato delle funzioni degli uffici a supporto dei quali l'incarico esterno viene conferito, ma soltanto se la prestazione che ne costituisce l'oggetto sia strettamente ancorata a obiettivi e progetti specifici e determinati, come previsto dall'art. 7, comma 6, lettera a, t.u. pubblico impiego, disposizione che costituisce espressione dei principi di cui all'art. 97 Cost.

Inoltre, la disposizione regionale che consente l'attribuzione di compiti di supporto all'attività degli uffici agli esperti del Sindaco, evidentemente legati da un rapporto fiduciario con quest'ultimo, viola l'art. 97 Cost. sotto un ulteriore profilo.

Come questa Corte ha avuto modo di affermare, «[l]a separazione tra funzioni di indirizzo politico-amministrativo e funzioni di gestione amministrativa costituisce [...] un principio di carattere generale, che trova il suo fondamento nell'art. 97 Cost.» (sentenza n. 108 del 2015). Infatti, «[a]l principio di imparzialità sancito dall'art. 97 Cost. si accompagna, come “natural[e] corollari[o]”, la separazione “tra politica e amministrazione, tra l'azione del ‘governo’ – che, nelle democrazie parlamentari, è normalmente legata agli interessi di una parte politica, espressione delle forze di maggioranza – e l'azione dell'“amministrazione” – che, nell'attuazione dell'indirizzo politico della maggioranza, è vincolata invece ad agire senza distinzione di parti politiche, al fine del perseguimento delle finalità pubbliche obbiettivate dall'ordinamento” (sentenza n. 453 del 1990)» (sentenza n. 81 del 2013).

In particolare è stato precisato che «[l']individuazione dell'esatta linea di demarcazione tra gli atti da ricondurre alle funzioni dell'organo politico e quelli di competenza della dirigenza amministrativa [...] spetta al legislatore. A sua volta, tale potere incontra un limite nello stesso art. 97 Cost.: nell'identificare gli atti di indirizzo politico amministrativo e quelli a carattere gestionale, il legislatore non può compiere scelte che, contrastando in modo irragionevole con il principio di separazione tra politica e amministrazione, ledano l'imparzialità della pubblica amministrazione» (sentenza n. 108 del 2015).

Secondo l'art. 14 della legge reg. Sicilia n. 7 del 1992 – nella versione precedente alla sostituzione – gli “esperti del Sindaco” potevano svolgere esclusivamente un'attività strettamente correlata all'esercizio delle funzioni di indirizzo politico-amministrativo spettanti all'organo apicale dell'ente (ex aliis, Corte dei conti, sezione giurisdizionale d'appello per la Regione Siciliana, sentenza 31 agosto 2021, n. 147/A/2021), collocandosi in un ambito organizzativo riservato all'attività politica con compiti di supporto, con una compenetrazione e coesione che si spiegava alla stregua del ruolo attribuito al Sindaco nell'ordinamento siciliano e che giustificava appieno il rapporto fiduciario a fondamento dell'incarico. Tale intrinseca coerenza viene invece meno nel momento in cui l'incarico fiduciario può riguardare il sostegno agli uffici amministrativi.

La prevista possibilità di conferimento dell'incarico di esperto del Sindaco, in virtù di un legame fiduciario con quest'ultimo, a supporto della (e, inevitabilmente, con influenza sulla) attività

gestionale non rispetta il principio di separazione tra politica e amministrazione e non appare ragionevole con specifico riferimento al difetto di selezione comparativa nell'identificazione dell'incaricato. Ciò considerato che, in generale, quest'ultima non ammette ingerenze di carattere politico, unica eccezione essendo dettata, appunto, dall'esigenza che alcuni incarichi siano attribuiti a soggetti individuati intuitu personae, ossia con una modalità che mira a rafforzare la sintonia con l'organo politico (sentenza n. 104 del 2007).

Ne consegue che la scelta normativa regionale si colloca oltre la linea di demarcazione a salvaguardia del principio d'imparzialità, la quale, secondo i dettami della giurisprudenza di questa Corte, va dunque tracciata tra l'attività svolta dal Sindaco con il supporto degli esperti, da un lato, e quella esercitata dagli organi burocratici, cui spetta la funzione di amministrazione attiva, dall'altro (analogamente a quanto ritenuto con riguardo al personale di diretta collaborazione del Ministro: sentenza n. 304 del 2010).

Pertanto, l'art. 9, comma 1, della legge reg. Sicilia n. 5 del 2021 è costituzionalmente illegittimo limitatamente alla locuzione secondo cui, con riferimento agli incarichi di "esperto del Sindaco", prevede: «e possono anche riferirsi ad attività di supporto agli uffici in materie di particolare complessità, per le quali l'ente abbia documentabili carenze delle specifiche professionalità».

L'accoglimento della questione con riguardo alla possibilità di conferire l'incarico di esperto del Sindaco a supporto degli uffici amministrativi assorbe l'impugnativa volta a far valere la mancata previsione che esso si correli necessariamente a un progetto specifico e determinato, così come disposto dall'art. 7, comma 6, lettera a), t.u. pubblico impiego.

7.– Il ricorrente lamenta altresì che la disposizione regionale impugnata consenta all'incarico di essere definito solo per oggetto e finalità e non anche per durata e compenso della collaborazione, così come stabilito dall'art. 7, comma 6, t.u. pubblico impiego.

La questione non è fondata, nei termini che seguono.

L'art. 14 della legge reg. Sicilia n. 7 del 1992 – nel testo frutto della sostituzione – si limita a prevedere che il conferimento sia «a tempo determinato» e che all'incaricato non possa essere corrisposto un compenso mensile superiore al limite indicato, salva l'accettazione della gratuità.

Viceversa, l'art. 7, comma 6, lettera d), t.u. pubblico impiego dispone espressamente che «devono essere preventivamente determinati durata [...] e compenso della collaborazione».

L'evidenziata difformità, tuttavia, non conduce a una declaratoria di illegittimità costituzionale della disciplina regionale in parte qua, ben potendosi interpretare il suo portato nell'implicito e doveroso rispetto della norma fondamentale dettata dal legislatore statale.

In effetti, la necessità della previsione di un termine («a tempo determinato») e il fatto che sia dettata una disciplina del compenso (quanto a limite ed eventuale gratuità, che deve essere espressamente accettata «all'atto del conferimento») ben possono essere intesi nel senso che le relative determinazioni avvengano al momento dell'incarico, in modo da delineare ex ante il perimetro dei principali diritti e obblighi dei contraenti.

8.– Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna la disposizione regionale anche perché consentirebbe il conferimento dell'incarico a soggetto sprovvisto di laurea – mentre l'art. 7, comma 6, t.u. pubblico impiego ammetterebbe una deroga a tale requisito solo nei casi espressamente indicati, che costituirebbero un numerus clausus – e non prevederebbe l'espletamento di procedure selettive volte ad appurare la competenza dei soggetti da incaricare. Ciò in contrasto con quanto disposto dall'art. 7, comma 6-bis, t.u. pubblico impiego, secondo cui «[l]e amministrazioni pubbliche disciplinano e rendono pubbliche, secondo i propri ordinamenti, procedure comparative per il conferimento degli incarichi di collaborazione». Le ipotesi di affidamento diretto sarebbero del tutto eccezionali e non suscettibili di interpretazione estensiva, come evincibile dal successivo comma 6-quater.

Al riguardo, occorre rammentare che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, «le Regioni possono dettare, in deroga ai criteri di selezione dettati dall'art. 7, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), dei propri, autonomi, criteri selettivi, che tengano conto della

peculiarità dell'incarico in conseguenza del necessario rapporto fiduciario con l'organo politico» (sentenza n. 43 del 2019), a condizione che prevedano, in alternativa a quelli più rigorosi, di matrice statale, «altri criteri di valutazione, ugualmente idonei a garantire la competenza e la professionalità dei soggetti [...] e ad assicurare che la scelta dei collaboratori esterni avvenga secondo i canoni della buona amministrazione, onde evitare che sia consentito l'accesso a tali uffici di personale esterno del tutto privo di qualificazione» (sentenza n. 53 del 2012; analogamente, sentenza n. 7 del 2011), scongiurando «il pericolo di un uso strumentale e clientelare delle cosiddette esternalizzazioni» (sentenza n. 252 del 2009).

Tanto considerato, la disposizione impugnata risponde ai citati principi, onde la non fondatezza delle questioni.

In particolare, da un lato, la mancata applicazione della procedura di comparazione selettiva si giustifica «nella prospettiva di garantire il necessario grado di fiduciarità del personale di diretta collaborazione» (sentenza n. 7 del 2011), confinata al solo supporto del Sindaco, a seguito dell'accoglimento della questione di legittimità costituzionale relativa alla possibilità di incarico anche a beneficio degli uffici amministrativi; dall'altro, la qualificazione del personale è adeguatamente assicurata dal requisito della laurea, ordinariamente prevista, e dalla documentata professionalità richiesta perché possa essere «ampiamente motivato» il conferimento dell'incarico al soggetto che ne sia eventualmente privo, secondo l'interpretazione dell'art. 14 della legge reg. Sicilia n. 7 del 1992 – sul punto rimasto invariato a seguito della sostituzione operata dalla disposizione censurata – seguita peraltro dalla giurisprudenza contabile (ex plurimis, Corte dei conti, sezione giurisdizionale d'appello per la Regione Siciliana, sentenza 2 luglio 2019, n. 65/A/2019).

9.– Infine, il ricorrente deduce la violazione dell'art. 53 t.u. pubblico impiego e dell'art. 5, comma 9, del d.l. n. 95 del 2012, come convertito, norme fondamentali di riforma economico-sociale al contempo espressive dei canoni di cui all'art. 97 Cost., alle quali la disposizione regionale non rinvierebbe espressamente.

L'art. 53 del d.lgs. n. 165 del 2001 regola in generale il cumulo di impieghi e incarichi pubblici e costituisce norma fondamentale di riforma economico-sociale della Repubblica ai sensi della stessa autoqualificazione operata dall'art. 1, comma 3, t.u. pubblico impiego, corrispondendo al principio di cui all'art. 2, comma 1, lettera p), della legge 23 ottobre 1992, n. 421 (Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale).

L'art. 5, comma 9, del d.l. n. 95 del 2012, come convertito, prevede che «[è] fatto divieto alle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, nonché alle pubbliche amministrazioni inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 [...] di attribuire incarichi di studio e di consulenza a soggetti già lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza. Alle suddette amministrazioni è, altresì, fatto divieto di conferire ai medesimi soggetti incarichi dirigenziali o direttivi o cariche in organi di governo delle amministrazioni di cui al primo periodo e degli enti e società da esse controllati, ad eccezione dei componenti delle giunte degli enti territoriali e dei componenti o titolari degli organi elettivi degli enti di cui all'articolo 2, comma 2-bis, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125. Gli incarichi, le cariche e le collaborazioni di cui ai periodi precedenti sono comunque consentiti a titolo gratuito. Per i soli incarichi dirigenziali e direttivi, ferma restando la gratuità, la durata non può essere superiore a un anno, non prorogabile né rinnovabile, presso ciascuna amministrazione. [...]».

In tal modo il legislatore ha voluto evitare che il conferimento di alcuni tipi di incarico – nel cui novero potrebbero rientrare anche quelli di “esperto del Sindaco” che ne rivestano i requisiti oggettivi – sia utilizzato dalle amministrazioni pubbliche per continuare ad avvalersi di dipendenti collocati in quiescenza, attribuendo loro rilevanti responsabilità nelle amministrazioni stesse, così aggirando di fatto lo stesso collocamento a riposo; al contempo, ha inteso agevolare il ricambio e il ringiovanimento del personale nelle pubbliche amministrazioni, pur ammettendo l'incarico in via

temporanea o, comunque, gratuito, onde assicurare il trasferimento delle competenze e delle esperienze; infine, la ratio della disposizione si collega anche al «carattere limitato delle risorse pubbliche», che «giustifica la necessità di una predeterminazione complessiva – e modellata su un parametro prevedibile e certo – delle risorse che l'amministrazione può corrispondere a titolo di retribuzioni e pensioni» (sentenza n. 124 del 2017).

Alla luce di quanto precede, con riguardo al mancato rinvio alle citate disposizioni statali, nel silenzio serbato dalla normativa regionale impugnata, essa deve essere interpretata in senso rispettoso delle stesse, ciò che consente di superare le censure illegittimità costituzionale formulate (sentenza n. 215 del 2018).

Pertanto, nei sensi di cui sopra, le predette ultime questioni non sono fondate.

PER QUESTI MOTIVI

### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, della legge della Regione Siciliana 17 febbraio 2021, n. 5 (Norme in materia di enti locali), limitatamente alla parte in cui consente il rinnovo dell'incarico oltre il periodo del mandato del Sindaco che l'ha originariamente conferito;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 5 del 2021, limitatamente alle parole: «e possono anche riferirsi ad attività di supporto agli uffici in materie di particolare complessità, per le quali l'ente abbia documentabili carenze delle specifiche professionalità»;

3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzione dell'art. 9, comma 1, della legge reg. Sicilia n. 5 del 2021 promossa, in riferimento all'art. 14, comma unico, lettera p), del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, della legge reg. Sicilia n. 5 del 2021, nella parte in cui consente il conferimento dell'incarico a soggetto sprovvisto di laurea e non prevede l'espletamento di procedure selettive, promosse, in riferimento agli artt. 14, comma unico, lettera o), e 15 dello statuto reg. Sicilia, agli artt. 97 e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, nonché in relazione all'art. 7, commi 6, 6-bis, 6-ter e 6-quater, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le residue questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, della legge reg. Sicilia n. 5 del 2021, promosse, in riferimento all'art. 14, comma unico, lettera o), e 15 dello statuto reg. Sicilia, agli artt. 97 e 117, secondo comma, lettera l), Cost., nonché in relazione agli artt. 7, comma 6, e 53 del d.lgs. n. 165 del 2001 e all'art. 5, comma 9, 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, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, con il ricorso indicato in epigrafe.

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

F.to:

Giuliano AMATO, Presidente

Angelo BUSCEMA, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 15 marzo 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

## **Sentenza: 25 gennaio 2022, n. 71**

**Materia:** pubblico impiego

**Parametri invocati:** artt. 3, 97, 117, commi secondo, lettera l), e terzo, e 119 della Costituzione

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** art. 1 della legge della Regione Veneto 10 febbraio 2021, n. 3 (Modifiche alla legge regionale 24 agosto 1979, n. 63 “Norme per l’istituzione e il funzionamento dell’Istituto regionale per le ville venete ‘I.R.V.V.’”, ed ulteriori disposizioni), nella parte in cui aggiunge i commi 3-bis e 3-ter all’art. 25 della legge della reg. Veneto n. 63 del 1979

### **Esito:**

- inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell’art. 1 della legge della Regione Veneto 10 febbraio 2021, n. 3 (Modifiche alla legge regionale 24 agosto 1979, n. 63 “Norme per l’istituzione e il funzionamento dell’Istituto regionale per le ville venete ‘I.R.V.V.’”, ed ulteriori disposizioni), nella parte in cui aggiunge il comma 3-bis all’art. 25 della legge reg. Veneto n. 63 del 1979
- inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell’art. 1 della legge reg. Veneto n. 3/2021, nella parte in cui aggiunge il comma 3-ter all’art. 25 della legge reg. Veneto n. 63 del 1979
- non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 1 della legge reg. Veneto n. 3/2021, nella parte in cui aggiunge il comma 3-ter all’art. 25 della legge reg. Veneto n. 63 del 1979

**Estensore nota:** Carla Paradiso

### **Sintesi:**

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell’articolo 1 della legge della Regione Veneto 10 febbraio 2021, n. 3 (Modifiche alla legge regionale 24 agosto 1979, n. 63 “Norme per l’istituzione e il funzionamento dell’Istituto regionale per le ville venete I.R.V.V.”, ed ulteriori disposizioni), nella parte in cui aggiunge i commi 3-bis e 3-ter all’articolo 25 della legge reg. Veneto n. 63 del 1979, disponendo l’armonizzazione del trattamento economico accessorio dei dipendenti dell’Istituto regionale per le ville venete (IRVV) con quello del personale della Giunta regionale del Veneto, in riferimento agli articoli 3, 97, 117, commi secondo, lettera l), e terzo, e 119 della Costituzione.

Secondo il ricorrente, il comma 3-bis<sup>1</sup>, inserito dalla legge impugnata nella legge regionale del Veneto 63/1979, invaderebbe la sfera di competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, di cui all’articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, a cui sarebbe riconducibile la disciplina del trattamento economico, sia fondamentale, sia accessorio, del personale delle pubbliche amministrazioni, ponendosi in contrasto, in particolare, con quanto stabilito dagli

---

<sup>1</sup> Il comma 3-bis dispone che «[i]n attuazione di quanto disposto dal terzo comma, a decorrere dal 1° gennaio 2018, al fine di consentire l’effettiva armonizzazione del trattamento economico del personale dell’Istituto regionale ville venete con quello della Giunta regionale del Veneto, i fondi destinati al trattamento economico accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, dell’ente possono essere incrementati, con riferimento al medesimo personale, in misura non superiore alla differenza tra il valore medio individuale del trattamento economico accessorio del personale dell’amministrazione regionale, calcolato con riferimento all’anno 2016, e quello corrisposto al personale in servizio alla medesima data presso l’Istituto».

articoli 1, comma 3, 2, 40, commi 3-bis e 3-quinquies, e 45 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche).

Inoltre, la disposizione impugnata violerebbe anche gli articoli 117, terzo comma, e 119 della Costituzione perché, incrementando i fondi destinati al trattamento economico accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, dell'IRVV, si porrebbe in contrasto con il principio di coordinamento della finanza pubblica che, allo scopo di contenere la spesa per il trattamento accessorio del personale delle pubbliche amministrazioni, stabilisce che l'ammontare complessivo delle risorse ad esso destinate annualmente non possa superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016.

Infine, ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, la norma impugnata determinerebbe *«trattamenti difformi e sperequazioni economiche nei confronti tanto del personale dipendente degli altri enti ed istituti della Regione Veneto, quanto del personale alle dipendenze di enti ed istituti appartenenti alle altre regioni a statuto ordinario non destinatari di analoghi interventi di armonizzazione in aumento del proprio trattamento accessorio»*, con la conseguente lesione del principio di uguaglianza e dei principi di imparzialità e di buon andamento della pubblica amministrazione di cui agli articoli 3 e 97 della Costituzione.

La Corte preliminarmente esamina l'eccezione di inammissibilità formulata dalla Regione Veneto per genericità e difetto di motivazione della questione in riferimento a tutti i parametri evocati.

La Corte accoglie l'ipotesi formulata dalla difesa della Regione Veneto e sottolinea come è propria giurisprudenza costante ritenere che *«nella impugnazione in via principale, il ricorrente non solo deve, a pena di inammissibilità, individuare l'oggetto della questione proposta (con riferimento alla normativa che censura ed ai parametri che denuncia violati), ma ha anche l'onere (da considerare addirittura più pregnante rispetto a quello sussistente nei giudizi incidentali: ex plurimis, sentenza n. 115 del 2021) di esplicitare una motivazione chiara ed adeguata in ordine alle specifiche ragioni che determinerebbero la violazione dei parametri che assume incisi.»*

Nel caso in esame il ricorrente, in riferimento alla dedotta violazione della potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, si è invece limitato ad enunciare il titolo di competenza esclusiva dello Stato e la lesione dello stesso, ma senza chiarire come la norma censurata, che si limita ad autorizzare uno stanziamento, incida concretamente sulla disciplina statale ritenuta violata.

Anche le censure proposte in riferimento agli articoli 117, terzo comma, e 119 della Costituzione risultano del tutto generiche, in quanto la prospettazione di illegittimi incrementi della spesa pubblica è priva di motivazione. In particolare, il ricorrente ha ommesso ogni spiegazione circa il meccanismo con cui la norma impugnata si porrebbe in contrasto con il principio di coordinamento della finanza pubblica posto dall'articolo 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017, determinando il paventato superamento del tetto di spesa fissato dal legislatore statale.

Infine, risultano assolutamente generiche anche le censure formulate in riferimento alla dedotta violazione degli articoli 3 e 97 della Costituzione, essendosi limitato il ricorrente a denunciare in modo totalmente assertivo la lesione dei parametri evocati, omettendo di individuare, tra l'altro, quanto alla dedotta compromissione del canone dell'eguaglianza, l'indispensabile *tertium comparationis*.

Anche per le censure avverso il comma 3-ter<sup>2</sup> introdotto nella l.r. del Veneto 63/1979 dall'articolo 1 della l.r. impugnata, la Corte ritiene la questione inammissibile per difetto di motivazione in riferimento agli articoli 3 e 97 della Costituzione. La Corte ribadisce nuovamente quanto già detto per le censure relative alle disposizioni del comma 3-bis, specificando che nel caso in oggetto il ricorrente non ha chiarito, in alcun modo, né i motivi dell'asserita irragionevolezza della

---

<sup>2</sup> Il comma 3-ter dispone che *«[i]n attuazione di quanto disposto dal terzo comma in tema di assoggettamento, anche con riferimento al trattamento economico, alla normativa regionale del personale dell'Istituto regionale ville venete, a decorrere dal 1° gennaio 2020 si applica al medesimo personale quanto disposto dall'ultimo periodo del comma 1 dell'articolo 33 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 "Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi" convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58»*.

disposizione impugnata, né le ragioni per cui questa dovrebbe considerarsi lesiva del principio di imparzialità e di buon andamento della pubblica amministrazione di cui agli articoli 3 e 97 della Costituzione.

La genericità delle doglianze, sprovviste di una adeguata argomentazione a sostegno del contrasto con i parametri indicati, determina, dunque, l'inammissibilità della questione (ex plurimis, sentenza n. 25 del 2021).

La Corte ritiene, inoltre, non fondate le questioni di legittimità sollevate in riferimento alla violazione dell'articolo 117, commi secondo, lettera l), e terzo della Costituzione.

Nel merito la disposizione censurata stabilisce l'adeguamento, in aumento o in diminuzione, del limite al trattamento accessorio del personale di cui all'articolo 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017, per garantire l'invarianza del valore medio pro-capite, riferito all'anno 2018, del fondo per la contrattazione integrativa, nonché delle risorse per remunerare gli incarichi di posizione organizzativa, prendendo a riferimento come base di calcolo il personale in servizio al 31 dicembre 2018.

Secondo il ricorrente, l'estensione al personale di un ente regionale, quale l'IRVV, di quanto stabilito dall'ultimo periodo del primo comma dell'articolo 33 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 (Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi), convertito, con modificazioni, nella legge 28 giugno 2019, n. 58 determinerebbe la violazione degli articoli 117, commi secondo, lettera l), e terzo, della Costituzione in quanto la norma, a parere dell'Avvocatura Generale dello Stato, dovrebbe trovare applicazione solo nei confronti del personale inquadrato nei ruoli delle Regioni a statuto ordinario.

La Corte argomenta che, contrariamente a quanto ritenuto dal ricorrente, l'ambito applicativo dell'ultimo periodo del comma 1 dell'articolo 22 del decreto legge 34/2019 non può ritenersi limitato al solo personale delle Regioni a statuto ordinario, in quanto l'articolo 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017, che delimita la portata dell'ultimo periodo del comma 1 dell'articolo 33 del d.l. 34/2019, come convertito, fa riferimento al «*personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*». Vi rientrano, dunque, «*tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali*» e tra i quali va anche annoverato, ai sensi della legge istitutiva, l'IRVV.

SENTENZA N. 71  
ANNO 2022

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuliano AMATO;

Giudici: Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Veneto 10 febbraio 2021, n. 3 (Modifiche alla legge regionale 24 agosto 1979, n. 63 "Norme per l'istituzione e il funzionamento dell'Istituto regionale per le ville venete 'I.R.V.V.'", ed ulteriori disposizioni), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 12-15 aprile 2021, depositato in cancelleria il 20 aprile 2021, iscritto al n. 24 del registro ricorsi 2021 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 18, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visto l'atto di costituzione della Regione Veneto;

udito nell'udienza pubblica del 25 gennaio 2022 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

uditi l'avvocato dello Stato Paola Maria Zerman per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Andrea Manzi per la Regione Veneto;

deliberato nella camera di consiglio del 25 gennaio 2022.

*Ritenuto in fatto*

*(omissis)*

*Considerato in diritto*

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 24 del 2021), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento agli artt. 3, 97, 117, commi secondo, lettera l), e terzo, e 119 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Veneto 10 febbraio 2021, n. 3 (Modifiche alla legge regionale 24 agosto 1979, n. 63 "Norme per l'istituzione e il funzionamento dell'Istituto regionale per le ville venete I.R.V.V.", ed ulteriori disposizioni), nella parte in cui aggiunge i commi 3-bis e 3-ter all'art. 25 della legge reg. Veneto n. 63 del 1979, disponendo l'armonizzazione del trattamento economico accessorio dei dipendenti dell'Istituto regionale per le ville venete (IRVV) con quello del personale della Giunta regionale del Veneto.

2.– Un primo gruppo di censure ha ad oggetto l'art. 1 della legge reg. Veneto n. 3 del 2021, nella parte in cui aggiunge il comma 3-bis all'art. 25 della legge reg. Veneto n. 63 del 1979, dispone che «[i]n attuazione di quanto disposto dal terzo comma, a decorrere dal 1° gennaio 2018, al fine di consentire l'effettiva armonizzazione del trattamento economico del personale dell'Istituto regionale ville venete con quello della Giunta regionale del Veneto, i fondi destinati al trattamento economico accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, dell'ente possono essere incrementati, con riferimento al medesimo personale, in misura non superiore alla differenza tra il valore medio individuale del trattamento economico accessorio del personale dell'amministrazione regionale, calcolato con riferimento all'anno 2016, e quello corrisposto al personale in servizio alla medesima data presso l'Istituto».

Ad avviso del ricorrente, la norma impugnata invaderebbe la sfera di competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., a cui sarebbe riconducibile la disciplina del trattamento economico, sia fondamentale, sia accessorio, del personale delle pubbliche amministrazioni, ponendosi in contrasto, in particolare, con quanto stabilito dagli artt.

1, comma 3, 2, 40, commi 3-bis e 3-quinquies, e 45 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche).

La disposizione impugnata violerebbe, inoltre, gli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost. perché, incrementando i fondi destinati al trattamento economico accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, dell'IRVV, si porrebbe in contrasto con il principio di coordinamento della finanza pubblica posto dall'art. 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, recante «Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera a), e 2, lettere b), c), d) ed e) e 17, comma 1, lettere a), c), e), f), g), h), l), m), n), o), q), r), s) e z), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche» che, allo scopo di contenere la spesa per il trattamento accessorio del personale delle pubbliche amministrazioni, stabilisce che l'ammontare complessivo delle risorse ad esso destinate annualmente non possa superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016.

Infine, ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, la norma impugnata determinerebbe «trattamenti difformi e sperequazioni economiche nei confronti tanto del personale dipendente degli altri enti ed istituti della Regione Veneto, quanto del personale alle dipendenze di enti ed istituti appartenenti alle altre regioni a statuto ordinario non destinatari di analoghi interventi di armonizzazione in aumento del proprio trattamento accessorio», con la conseguente lesione del principio di uguaglianza e dei principi di imparzialità e di buon andamento della pubblica amministrazione di cui agli artt. 3 e 97 Cost.

3.– Va, preliminarmente, esaminata l'eccezione di inammissibilità formulata dalla Regione Veneto per genericità e difetto di motivazione della questione in riferimento a tutti i parametri evocati.

3.1.– L'eccezione è fondata.

3.2.– La giurisprudenza di questa Corte è costante nell'affermare che, nella impugnazione in via principale, il ricorrente non solo deve, a pena di inammissibilità, individuare l'oggetto della questione proposta (con riferimento alla normativa che censura ed ai parametri che denuncia violati), ma ha anche l'onere (da considerare addirittura più pregnante rispetto a quello sussistente nei giudizi incidentali: ex plurimis, sentenza n. 115 del 2021) di esplicitare una motivazione chiara ed adeguata in ordine alle specifiche ragioni che determinerebbero la violazione dei parametri che assume incisi.

Nel caso in esame il ricorrente, in riferimento alla dedotta violazione della potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., si è invece limitato ad enunciare il titolo di competenza esclusiva dello Stato e la lesione dello stesso, ma senza chiarire come la norma censurata, che si limita ad autorizzare uno stanziamento, incida concretamente sulla disciplina statale ritenuta violata.

Come già evidenziato da questa Corte, il ricorso avverso una norma regionale che arrechi pregiudizio alle attribuzioni statali, invadendo materie rientranti nelle competenze legislative esclusive dello Stato, deve «essere adeguatamente motivato e, a supporto delle censure prospettate, deve chiarire il meccanismo attraverso cui si realizza il preteso *vulnus* lamentato; quando il vizio sia prospettato in relazione a norme interposte specificamente richiamate è necessario evidenziare la pertinenza e la coerenza di tale richiamo rispetto al parametro evocato» (sentenza n. 232 del 2019).

Anche le censure proposte dal ricorrente in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost. risultano del tutto generiche, in quanto la prospettazione di illegittimi incrementi della spesa pubblica è priva di motivazione. In particolare, il ricorrente ha ommesso ogni spiegazione circa il meccanismo con cui la norma impugnata si porrebbe in contrasto con il principio di coordinamento della finanza pubblica posto dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017, determinando il paventato superamento del tetto di spesa fissato dal legislatore statale.

Infine, risultano assolutamente generiche anche le censure formulate in riferimento alla dedotta violazione degli artt. 3 e 97 Cost., essendosi limitato il ricorrente a denunciare in modo totalmente assertivo la lesione dei parametri evocati, omettendo di individuare, tra l'altro, quanto alla dedotta compromissione del canone dell'eguaglianza, l'indispensabile *tertium comparationis*.

3.3.– Questa Corte rileva, peraltro, che la disposizione impugnata si limita a intervenire sui fondi per il trattamento accessorio del personale dell'IRVV, al fine di consentirne l'equiparazione a quello

del personale di ruolo della Regione. Tale equiparazione è prevista dal comma 3 dell'art. 25 della legge reg. Veneto n. 63 del 1979, come modificato dal comma 2 dell'art. 23 della legge della Regione Veneto 24 ottobre 2019, n. 43 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 24 agosto 1979, n. 63 "Norme per l'istituzione e il funzionamento dell'Istituto Regionale per le Ville Venete 'IRVV'"), tra l'altro non impugnato dal Governo, e non è prevista dalla disposizione oggetto d'esame, a cui non può essere riconosciuto, sotto tale profilo, un autonomo effetto lesivo a fronte della perdurante vigenza della norma regionale presupposta.

4.– Un secondo gruppo di censure ha ad oggetto l'art. 1 della legge reg. Veneto n. 3 del 2021, nella parte in cui introduce il comma 3-ter dell'art. 25 della legge reg. Veneto n. 63 del 1979, ai sensi del quale «[i]n attuazione di quanto disposto dal terzo comma in tema di assoggettamento, anche con riferimento al trattamento economico, alla normativa regionale del personale dell'Istituto regionale ville venete, a decorrere dal 1° gennaio 2020 si applica al medesimo personale quanto disposto dall'ultimo periodo del comma 1 dell'articolo 33 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 "Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi" convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58».

Quest'ultima disposizione stabilisce l'adeguamento, in aumento o in diminuzione, del limite al trattamento accessorio del personale di cui all'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017, per garantire l'invarianza del valore medio pro-capite, riferito all'anno 2018, del fondo per la contrattazione integrativa, nonché delle risorse per remunerare gli incarichi di posizione organizzativa, prendendo a riferimento come base di calcolo il personale in servizio al 31 dicembre 2018.

4.1.– Secondo il ricorrente, l'estensione al personale di un ente regionale, quale l'IRVV, di quanto stabilito dall'ultimo periodo del primo comma dell'art. 33 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 (Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi), convertito, con modificazioni, nella legge 28 giugno 2019, n. 58 determinerebbe la violazione degli artt. 117, commi secondo, lettera l), e terzo, Cost. in quanto la norma, a parere dell'Avvocatura Generale dello Stato, dovrebbe trovare applicazione solo nei confronti del personale inquadrato nei ruoli delle Regioni a statuto ordinario.

4.2.– Inoltre, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, la disposizione impugnata sarebbe lesiva anche del principio di uguaglianza e dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione di cui agli artt. 3 e 97 Cost.

5.– La Regione Veneto, regolarmente costituitasi in giudizio, ha preliminarmente eccepito l'inammissibilità per genericità e difetto di motivazione della questione in riferimento ai parametri di cui agli artt. 3 e 97 Cost., da ultimo citati.

5.1.– L'eccezione è fondata.

5.2.– È giurisprudenza costante di questa Corte, come già detto al punto 3.2, che, anche nelle impugnazioni in via principale, il ricorrente deve, a pena di inammissibilità, individuare l'oggetto della questione proposta (con riferimento alla normativa che censura ed ai parametri che denuncia violati) e ha l'onere (da considerare addirittura più pregnante rispetto a quello sussistente nei giudizi incidentali: ex plurimis, sentenza n. 115 del 2021) di esplicitare una motivazione chiara ed adeguata in ordine alle specifiche ragioni di impugnazione.

Nel caso di specie, il ricorrente non ha invece chiarito, in alcun modo, né i motivi dell'asserita irragionevolezza della disposizione impugnata, né le ragioni per cui questa dovrebbe considerarsi lesiva del principio di imparzialità e di buon andamento della pubblica amministrazione. La genericità delle doglianze, sprovviste di una adeguata argomentazione a sostegno del contrasto con i parametri indicati, determina, dunque, l'inammissibilità della questione (ex plurimis, sentenza n. 25 del 2021).

6.– Con riferimento ai restanti parametri, di cui all'art. 117, commi secondo, lettera l), e terzo, Cost., la questione non è fondata.

6.1.– La norma impugnata stabilisce l'applicazione al personale dell'Istituto regionale ville venete di quanto disposto dall'ultimo periodo del comma 1 dell'articolo 33 del d.l. n. 34 del 2019, come convertito, in relazione al limite del trattamento accessorio.

Tuttavia, contrariamente a quanto ritenuto dal ricorrente, l'ambito applicativo di tale norma non può ritenersi limitato al solo personale delle Regioni a statuto ordinario, in quanto l'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017, che delimita la portata dell'ultimo periodo del comma 1 dell'articolo 33 del d.l. n. 34 del 2019, come convertito, fa riferimento al «personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165». Vi rientrano, dunque, «tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali» e tra i quali va anche annoverato, ai sensi della legge istitutiva, l'IRVV.

D'altra parte, la disposizione contenuta nell'ultimo periodo del comma 1 dell'art. 33 del d.l. n. 34 del 2019, come convertito, richiamata dalla norma regionale, costituisce appunto norma di applicazione del principio di coordinamento della finanza pubblica posto dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017.

6.2.– Pertanto, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Veneto n. 3 del 2021, nella parte in cui aggiunge il comma 3-ter all'art. 25 della legge reg. Veneto n. 63 del 1979, promossa dal ricorrente in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettera l), e terzo, Cost., deve essere dichiarata non fondata.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Veneto 10 febbraio 2021, n. 3 (Modifiche alla legge regionale 24 agosto 1979, n. 63 “Norme per l'istituzione e il funzionamento dell'Istituto regionale per le ville venete ‘I.R.V.V.’”, ed ulteriori disposizioni), nella parte in cui aggiunge il comma 3-bis all'art. 25 della legge reg. Veneto n. 63 del 1979, promossa, in riferimento agli artt. 3, 97, 117, commi secondo, lettera l), e terzo, e 119 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Veneto n. 3 del 2021, nella parte in cui aggiunge il comma 3-ter all'art. 25 della legge reg. Veneto n. 63 del 1979, promossa, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Veneto n. 3 del 2021, nella parte in cui aggiunge il comma 3-ter all'art. 25 della legge reg. Veneto n. 63 del 1979, promossa, in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettera l), e terzo, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

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

F.to:

Giuliano AMATO, Presidente

Giulio PROSPERETTI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 15 marzo 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

## **Sentenza: 23 febbraio 2022, n. 75**

**Materia:** Ambiente; paesaggio

**Parametri invocati:** articoli 3, 9, 97 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione,

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via incidentale

**Ricorrente:** Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana (CGARS)

**Oggetto:** articolo 5, comma 3, della legge della Regione Siciliana 31 maggio 1994, n. 17 (Provvedimenti per la prevenzione dell'abusivismo edilizio e per la destinazione delle costruzioni edilizie abusive esistenti) con riferimento all'art. 14, comma 1, lettera n), del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione Siciliana), convertito nella legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2

### **Esito:**

- inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, della legge della Regione Siciliana 31 maggio 1994, n. 17;
- non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, della legge reg. Siciliana n. 17 del 1994, sollevata, in riferimento agli articoli 3 e 97 Cost., dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana.

**Estensore nota:** Domenico Ferraro

### **Sintesi:**

Il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana (CGARS), con due sentenze non definitive, solleva, in riferimento all'art. 14, comma 1, lettera n), del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione Siciliana), convertito nella legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, e agli articoli 3, 9, 97 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, della legge della Regione Siciliana 31 maggio 1994, n. 17 (Provvedimenti per la prevenzione dell'abusivismo edilizio e per la destinazione delle costruzioni edilizie abusive esistenti), in base al quale "Il nulla-osta dell'autorità preposta alla gestione del vincolo è richiesto, ai fini della concessione in sanatoria, anche quando il vincolo sia stato apposto successivamente all'ultimazione dell'opera abusiva. Tuttavia, nel caso di vincolo apposto successivamente, è esclusa l'irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie, discendenti dalle norme disciplinanti lo stesso, a carico dell'autore dell'abuso edilizio". Questo secondo periodo è la norma censurata.

Secondo il rimettente, non consentendo di richiedere il pagamento dell'indennità paesaggistica di cui all'art. 167, comma 5, 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), in caso di vincolo paesaggistico sopravvenuto, violerebbe l'art. 14, comma 1, lettera n), dello statuto speciale, che attribuisce alla Regione Siciliana competenza legislativa primaria nella materia "tutela del paesaggio", per contrasto con le norme di grande riforma economico-sociale contenute nel citato art. 167 del d.lgs. 42/2004 (c.d. codice dei beni culturali), con conseguente violazione degli articoli 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost. La disposizione regionale censurata violerebbe inoltre gli articoli 3 e 97 Cost., in quanto potrebbe vanificare l'efficacia deterrente dell'istituto dell'indennità paesaggistica, "con conseguente irragionevolezza intrinseca della disciplina e connesso pregiudizio al buon andamento della pubblica amministrazione".

La Corte, visto che i due atti di promovimento censurano la medesima norma con argomenti coincidenti, li riunisce per essere decisi con un'unica pronuncia.

La Corte, prima dell'esame delle questioni sollevate, ricostruisce, in sintesi, il quadro normativo in cui si inserisce la disposizione censurata. A seguito della legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere abusive), cioè della prima legge statale sul condono edilizio, la Regione Siciliana ha disciplinato la materia con la legge regionale 10 agosto 1985, n. 37 (Nuove norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, riordino urbanistico e sanatoria delle opere abusive), nell'esercizio della potestà legislativa primaria ad essa attribuita dall'art. 14, lettere f) e n), dello statuto speciale nelle materie dell'urbanistica e della tutela del paesaggio.

L'art. 23, comma 10, di tale legge dispone che, "per le costruzioni che ricadono in zone vincolate da leggi statali o regionali per la tutela di interessi storici, artistici, architettonici, archeologici, paesistici, ambientali, igienici, idrogeologici, delle coste marine, lacuali o fluviali, le concessioni in sanatoria sono subordinate al nulla-osta rilasciato dagli enti di tutela sempre che il vincolo, posto antecedentemente all'esecuzione delle opere, non comporti inedificabilità e le costruzioni non costituiscano grave pregiudizio per la tutela medesima [...]".

Questa disposizione è stata oggetto di interpretazione autentica ad opera del censurato art. 5, comma 3, della l.r. Siciliana 17/1994, il quale articolo ha chiarito che, in caso di vincolo apposto successivamente all'ultimazione dell'opera abusiva, per ottenere la concessione edilizia in sanatoria è comunque necessario il nulla-osta dell'autorità preposta alla gestione del vincolo, ma "è esclusa l'irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie, discendenti dalle norme disciplinanti lo stesso, a carico dell'autore dell'abuso edilizio".

La norma interpretativa era stata censurata in via incidentale con riferimento all'art. 101, secondo comma, Cost., ma la Corte ha dichiarato la questione manifestamente infondata con l'ordinanza 44/2001. Lo stesso art. 5, comma 3, della l.r. Siciliana 17/1994 era stato successivamente sostituito dall'art. 17, comma 11, della l.r. Siciliana 4/2003 che aveva fornito un'interpretazione diversa della citata disposizione regionale del 1985, stabilendo che "il parere dell'autorità preposta alla gestione del vincolo è richiesto, ai fini della concessione o autorizzazione edilizia in sanatoria, solo nel caso in cui il vincolo sia stato posto antecedentemente alla realizzazione dell'opera abusiva".

Questa seconda disposizione interpretativa è stata dichiarata costituzionalmente illegittima con la sentenza 39/2006, nella quale la Corte ha precisato che "è estraneo a qualunque possibilità di giustificazione sul piano della ragionevolezza un rinnovato esercizio del potere di interpretazione autentica di una medesima disposizione legislativa, per di più dando ad essa un significato addirittura opposto a quello che in precedenza si era già determinato come autentico"; che "l'interpretazione autentica dell'art. 23, comma 10, della legge regionale n. 37 del 1985, fornita dallo stesso legislatore regionale con l'art. 5, comma 3, della legge n. 17 del 1994, ha contribuito al consolidarsi a livello regionale di una interpretazione omogenea ed incontrastata di una disposizione che altrimenti avrebbe potuto produrre applicazioni difformi"; e che, "d'altra parte, a livello nazionale, si è venuta affermando una soluzione analoga in sede di interpretazione giurisprudenziale dell'art. 32 della legge statale n. 47 del 1985, specie dopo l'intervento dell'adunanza plenaria del Consiglio di Stato con la sentenza del 22 luglio 1999, n. 20".

Così ricostruito il quadro normativo, la Corte affronta il tema della rilevanza con particolare riguardo alla vigenza della norma censurata. Secondo il rimettente, la sentenza 39/2006 appena citata avrebbe determinato la reviviscenza dell'art. 5, comma 3, della l.r. Siciliana 17/1994, con la conseguenza che tale disposizione, pur essendo stata a suo tempo sostituita dall'art. 17, comma 11, della l.r. Siciliana 4/2003, sarebbe tuttora vigente.

La Corte, sottolinea, in particolare che il giudizio sulla vigenza delle norme giuridiche rientra nella competenza dei giudici comuni (ex multis, sentenze 155/2021, 33/2015, 272/2010), così come è affidata a questi ultimi la determinazione del modo in cui l'ordinamento si "ricompone" dopo una sentenza di accoglimento (sentenze 119/2021, 88/2018, 5/2014, 294/2011). Nel caso di specie, l'accertamento della vigenza della norma regionale censurata è di competenza dei giudici amministrativi siciliani, rientrando le controversie relative all'indennità di cui all'art. 167, comma 5,

del d.lgs. 42/2004 nella giurisdizione del giudice amministrativo (Corte di cassazione, sezioni unite, sentenze 10 marzo 2005, n. 5214 e 10 marzo 2004, n. 4857).

La Corte, in base ad una lettura combinata del dispositivo e della motivazione, ritiene che, con la prima questione, il CGARS abbia censurato la violazione di un limite proprio della competenza statutaria primaria della Regione Siciliana, ossia di una norma fondamentale di riforma economico-sociale emanata dallo Stato nell'esercizio della sua competenza in materia di tutela del paesaggio. La questione è tuttavia inammissibile, perché il rimettente non motiva in modo adeguato sulla pertinenza del parametro interposto invocato (costituito dalla norma di riforma economico-sociale contenuta nell'art. 167, comma 5, del d.lgs. 42/2004) al caso di specie, ciò che rende insufficiente la motivazione sulla non manifesta infondatezza della questione.

Nell'intera sentenza non definitiva, il CGARS dà per scontato che anche il caso del rilascio del nulla-osta paesaggistico in un procedimento di condono relativo a un abuso edilizio commesso prima dell'apposizione del vincolo ricada nell'ambito di applicazione dell'art. 167, comma 5, terzo periodo, cod. beni culturali – secondo cui, “qualora venga accertata la compatibilità paesaggistica, il trasgressore è tenuto al pagamento di una somma equivalente al maggiore importo tra il danno arrecato e il profitto conseguito mediante la trasgressione” e che anche in tale fattispecie, dunque, sia dovuta l'indennità pecuniaria ivi prevista. Dopo attenta valutazione, la Corte ritiene che gli atti di promovimento non offrono sufficienti elementi a sostegno della pertinenza del parametro interposto invocato. Di qui l'inammissibilità della prima questione. Infine, per la Corte, la seconda questione, sollevata in riferimento agli articoli 3 e 97 Cost., non è fondata. Secondo il rimettente, la norma regionale censurata potrebbe incentivare a “tenere il comportamento, confidando nella possibilità di un adempimento successivo, in grado di superare l'illecito paesaggistico commesso”, e potrebbe così vanificare l'efficacia deterrente dell'istituto dell'indennità paesaggistica, “con conseguente irragionevolezza intrinseca della disciplina e connesso pregiudizio al buon andamento della pubblica amministrazione”.

Il suo effetto precipuo sarebbe, inoltre, l'omissione della valutazione del pregiudizio arrecato all'ambiente. In realtà, poiché la disposizione censurata riguarda una fattispecie in cui è stato commesso un illecito edilizio, ma non un illecito paesaggistico, in quanto al momento dell'abuso edilizio il vincolo non esisteva e dunque l'opera realizzata non poteva violarlo, essa non può essere idonea a vanificare l'efficacia deterrente dell'indennità paesaggistica, giacché tale effetto ha logicamente ad oggetto la violazione dell'obbligo paesaggistico, che nel caso di specie non c'è. Se, d'altro canto, la deterrenza fosse riferita al comportamento abusivo edilizio e al rischio, che ne deriverebbe, di incorrere in una reazione dell'ordinamento anche per l'eventuale successiva sopravvenienza di un vincolo paesaggistico, si può osservare che, comunque, un effetto deterrente indiretto di questo tipo è offerto dalla norma in esame.

L'art. 5, comma 3, della l.r. Siciliana 17/1994 non rende infatti irrilevante la sopravvenienza del vincolo paesaggistico, perché richiede comunque, ai fini della concessione in sanatoria, il nulla-osta dell'organo di tutela del vincolo, nulla-osta che viene rilasciato sempre che “le costruzioni non costituiscano grave pregiudizio per la tutela medesima” (art. 23, comma 10, della legge reg. Siciliana n. 37 del 1985). Non è dunque esatta nemmeno l'affermazione del rimettente secondo cui l'effetto della norma censurata sarebbe l'omissione della valutazione del pregiudizio arrecato all'ambiente.

Richiedendo il nulla-osta, ai fini del condono, anche in caso di vincolo paesaggistico intervenuto dopo l'abuso edilizio, la norma censurata si fa carico di assicurare all'amministrazione preposta alla tutela del paesaggio la possibilità di apprezzare in concreto l'interesse affidato alla sua cura, consentendole di negare la sanatoria nel caso in cui l'opera abusivamente realizzata sia incompatibile con il bene tutelato. Sicché il principio costituzionale di buon andamento dell'amministrazione non può ritenersi violato, né si può ritenere in sé manifestamente irragionevole la scelta del legislatore regionale di non prevedere per tale ipotesi il pagamento dell'indennità, in ragione dell'assenza dell'illecito paesaggistico al momento della realizzazione dell'opera. La Corte, pertanto, conclude con per la non fondatezza della questione.

SENTENZA N. 75  
ANNO 2022

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuliano AMATO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, della legge della Regione Siciliana 31 maggio 1994, n. 17 (Provvedimenti per la prevenzione dell'abusivismo edilizio e per la destinazione delle costruzioni edilizie abusive esistenti), promossi dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana con due sentenze non definitive del 14 giugno 2021, iscritte, rispettivamente, ai numeri 162 e 163 del registro ordinanze 2021 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 43, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visti gli atti di costituzione di C. P. e di C. B., quest'ultimo atto fuori termine;

udita nell'udienza pubblica del 23 febbraio 2022 la Giudice relatrice Daria de Pretis;

uditi gli avvocati Vincenzo Caponnetto per C. B. e Salvatore Palillo per C. P.;

deliberato nella camera di consiglio del 23 febbraio 2022.

*Ritenuto in fatto*

*(omissis)*

*Considerato in diritto*

1.– Il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana (CGARS), con due sentenze non definitive iscritte al n. 162 e al n. 163 reg. ord. del 2021, solleva, in riferimento in riferimento all'art. 14, comma 1, lettera n), del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione Siciliana), convertito nella legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, e agli artt. 3, 9, 97 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, della legge della Regione Siciliana 31 maggio 1994, n. 17 (Provvedimenti per la prevenzione dell'abusivismo edilizio e per la destinazione delle costruzioni edilizie abusive esistenti), in base al quale «[i]l nulla-osta dell'autorità preposta alla gestione del vincolo è richiesto, ai fini della concessione in sanatoria, anche quando il vincolo sia stato apposto successivamente all'ultimazione dell'opera abusiva. Tuttavia, nel caso di vincolo apposto successivamente, è esclusa l'irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie, discendenti dalle norme disciplinanti lo stesso, a carico dell'autore dell'abuso edilizio»: questo secondo periodo è la norma censurata.

Quest'ultima, secondo il rimettente, non consentendo di richiedere il pagamento dell'indennità paesaggistica di cui all'art. 167, comma 5, 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), in caso di vincolo paesaggistico sopravvenuto, violerebbe l'art. 14, comma 1, lettera n), dello statuto speciale, che attribuisce alla Regione Siciliana competenza legislativa primaria nella materia «tutela del paesaggio», per contrasto con le norme di grande riforma economico-sociale contenute nel citato art. 167 del d.lgs. n. 42 del 2004 (d'ora in avanti, anche cod. beni culturali), con conseguente violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost. La disposizione regionale censurata violerebbe inoltre gli artt. 3 e 97 Cost., in quanto potrebbe vanificare l'efficacia deterrente dell'istituto

dell'indennità paesaggistica, «con conseguente irragionevolezza intrinseca della disciplina e connesso pregiudizio al buon andamento della pubblica amministrazione».

2.– I due atti di promovimento censurano la medesima norma, con argomenti coincidenti. I giudizi possono dunque essere riuniti per essere decisi con un'unica pronuncia.

3.– Preliminarmente, occorre rilevare che, con ordinanza dibattimentale letta all'udienza del 23 febbraio 2022 e allegata alla presente sentenza, è stata dichiarata inammissibile per tardività la costituzione di C. B. nel giudizio iscritto al n. 163 reg. ord. del 2021.

4.– Sempre in via preliminare, deve ritenersi non rilevante che le questioni siano state promosse con la forma di sentenza non definitiva anziché di ordinanza. Infatti, il giudice a quo – dopo la positiva valutazione concernente la rilevanza e la non manifesta infondatezza delle stesse – ha disposto la sospensione del procedimento principale e la trasmissione del fascicolo alla cancelleria di questa Corte; sicché a tali atti, anche se assunti con la forma di sentenza, deve essere riconosciuta sostanzialmente natura di ordinanza, in conformità a quanto previsto dall'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, recante «Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale» (ex multis, sentenze n. 179 del 2019 e n. 126 del 2018).

5.– Prima di esaminare le questioni sollevate, è opportuna una breve sintesi del quadro normativo in cui si inserisce la disposizione censurata.

A seguito della legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere abusive), cioè della prima legge statale sul condono edilizio, la Regione Siciliana ha disciplinato la materia con la legge regionale 10 agosto 1985, n. 37 (Nuove norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, riordino urbanistico e sanatoria delle opere abusive), nell'esercizio della potestà legislativa primaria ad essa attribuita dall'art. 14, lettere f) e n), dello statuto speciale nelle materie dell'urbanistica e della tutela del paesaggio. L'art. 23, comma 10, di tale legge dispone che, «[p]er le costruzioni che ricadono in zone vincolate da leggi statali o regionali per la tutela di interessi storici, artistici, architettonici, archeologici, paesistici, ambientali, igienici, idrogeologici, delle coste marine, lacuali o fluviali, le concessioni in sanatoria sono subordinate al nulla-osta rilasciato dagli enti di tutela sempre che il vincolo, posto antecedentemente all'esecuzione delle opere, non comporti inedificabilità e le costruzioni non costituiscano grave pregiudizio per la tutela medesima [...]».

Questa disposizione è stata oggetto di interpretazione autentica ad opera del censurato art. 5, comma 3, della legge reg. Siciliana n. 17 del 1994, il quale articolo ha chiarito che, in caso di vincolo apposto successivamente all'ultimazione dell'opera abusiva, per ottenere la concessione edilizia in sanatoria è comunque necessario il nulla-osta dell'autorità preposta alla gestione del vincolo, ma «è esclusa l'irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie, discendenti dalle norme disciplinanti lo stesso, a carico dell'autore dell'abuso edilizio». La norma interpretativa era stata censurata in via incidentale con riferimento all'art. 101, secondo comma, Cost., ma questa Corte ha dichiarato la questione manifestamente infondata con l'ordinanza n. 44 del 2001.

Lo stesso art. 5, comma 3, della legge reg. Siciliana n. 17 del 1994 era stato successivamente sostituito dall'art. 17, comma 11, della legge della Regione Siciliana 16 aprile 2003, n. 4 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2003), che aveva fornito un'interpretazione diversa della citata disposizione regionale del 1985, stabilendo che «[i]l parere dell'autorità preposta alla gestione del vincolo è richiesto, ai fini della concessione o autorizzazione edilizia in sanatoria, solo nel caso in cui il vincolo sia stato posto antecedentemente alla realizzazione dell'opera abusiva».

Questa seconda disposizione interpretativa è stata dichiarata costituzionalmente illegittima con la sentenza n. 39 del 2006, nella quale questa Corte ha precisato che «è estraneo a qualunque possibilità di giustificazione sul piano della ragionevolezza un rinnovato esercizio del potere di interpretazione autentica di una medesima disposizione legislativa, per di più dando ad essa un significato addirittura opposto a quello che in precedenza si era già determinato come autentico»; che «[l]'interpretazione autentica dell'art. 23, comma 10, della legge regionale n. 37 del 1985, fornita dallo stesso legislatore regionale con l'art. 5, comma 3, della legge n. 17 del 1994, ha contribuito al consolidarsi a livello regionale di una interpretazione omogenea ed incontrastata di una disposizione che altrimenti avrebbe

potuto produrre applicazioni difformi»; e che, «[d]’altra parte, a livello nazionale, si è venuta affermando una soluzione analoga in sede di interpretazione giurisprudenziale dell’art. 32 della legge statale n. 47 del 1985, specie dopo l’intervento dell’adunanza plenaria del Consiglio di Stato con la sentenza del 22 luglio 1999, n. 20».

6.– Così ricostruito il quadro normativo, è possibile affrontare il tema della rilevanza con particolare riguardo alla vigenza della norma censurata.

Secondo il rimettente, la sentenza n. 39 del 2006 appena citata avrebbe determinato la reviviscenza dell’art. 5, comma 3, della legge reg. Siciliana n. 17 del 1994, con la conseguenza che tale disposizione, pur essendo stata a suo tempo sostituita dall’art. 17, comma 11, della legge reg. Siciliana n. 4 del 2003, sarebbe tuttora vigente.

In linea generale, la motivazione sulla rilevanza è oggetto di un controllo meramente esterno di questa Corte (tra le tante, sentenze n. 19 del 2022, n. 236, n. 207, n. 194 e n. 183 del 2021, n. 44 del 2020 e n. 128 del 2019), che deve limitarsi a verificarne la sufficienza e la plausibilità. In particolare, il giudizio sulla vigenza delle norme giuridiche rientra nella competenza dei giudici comuni (*ex multis*, sentenze n. 155 del 2021, n. 33 del 2015 e n. 272 del 2010), così come è affidata a questi ultimi la determinazione del modo in cui l’ordinamento si “ricompone” dopo una sentenza di accoglimento (sentenze n. 119 del 2021, n. 88 del 2018, n. 5 del 2014 e n. 294 del 2011).

Nel caso di specie, l’accertamento della vigenza della norma regionale censurata è di competenza dei giudici amministrativi siciliani, rientrando le controversie relative all’indennità di cui all’art. 167, comma 5, del d.lgs. n. 42 del 2004 nella giurisdizione del giudice amministrativo (Corte di cassazione, sezioni unite, sentenze 10 marzo 2005, n. 5214 e 10 marzo 2004, n. 4857).

Il rimettente Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, oltre ad argomentare autonomamente sulla vigenza della norma censurata, richiama un orientamento della giurisprudenza amministrativa siciliana che la considera operante ed efficace (CGARS, sezioni unite, parere 12 maggio 2021, n. 149; CGARS, sezioni unite, parere 12 maggio 2021, n. 147). Il rimettente riferisce, inoltre, che sono pendenti davanti ad esso circa ottanta giudizi simili a quelli da cui è sorta la presente questione, nei quali il giudice di primo grado ha ritenuto vigente la norma censurata.

Sulla base, dunque, dell’ampia argomentazione del rimettente sul punto, e in presenza di un orientamento giurisprudenziale che conferma la vigenza della norma censurata (si veda anche CGARS, sezioni unite, parere 1° luglio 2021, n. 210), questa Corte ritiene non implausibile, sotto il profilo in esame, la motivazione sulla rilevanza.

7.– La parte costituitasi nel giudizio iscritto al n. 162 reg. ord. del 2021 eccepisce l’irrilevanza della questione sollevata, in quanto la natura sanzionatoria dell’indennità prevista dall’art. 167, comma 5, del d.lgs. n. 42 del 2004 renderebbe applicabile il generale principio di irretroattività di cui all’art. 11 delle disposizioni preliminari al codice civile e il principio di irretroattività delle sanzioni amministrative di cui all’art. 1 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), con la conseguenza che, per respingere l’appello proposto contro la sentenza di primo grado che ha accolto il ricorso del privato, non sarebbe necessario applicare la norma regionale censurata.

L’eccezione non è fondata.

Il rimettente dedica ampio spazio per argomentare la natura riparatoria (e non sanzionatoria in senso stretto) dell’indennità paesaggistica e la conseguente inapplicabilità della legge n. 689 del 1981, analizzando la giurisprudenza amministrativa sul punto e la funzione dell’indennità, e facendo riferimento alla distinzione tra sanzioni in senso stretto (punitive) e sanzioni in senso ampio (riparatorie). Il CGARS menziona tre pronunce del Consiglio di Stato (sezione sesta, sentenza 21 dicembre 2020, n. 8171; sezione seconda, sentenza 30 ottobre 2020, n. 6678; sezione quarta, sentenza 31 agosto 2017, n. 4109) e invoca a sostegno della propria tesi vari argomenti, sottolineando in particolare: che l’obbligo di pagare l’indennità paesaggistica grava su chi ha la disponibilità del bene, anche se non è l’autore dell’abuso; che l’indennità va pagata a prescindere dalla presenza di dolo o colpa; che essa non è conseguenza diretta dell’abuso, ma è il «contrappeso» del provvedimento favorevole di accertamento della compatibilità paesaggistica delle opere realizzate abusivamente.

Anche sotto questo profilo, dunque, la motivazione sulla rilevanza offerta dal rimettente non è implausibile.

8.– Prima di affrontare le questioni sollevate, si rende necessaria una precisazione sulla definizione della prima di esse.

Sebbene nel dispositivo della pronuncia di rimessione sia richiamato solo l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. (oltre agli artt. 3, 9 e 97 Cost.), nella motivazione il rimettente menziona la competenza statutaria primaria della Regione Siciliana in materia di «tutela del paesaggio» (art. 14, comma 1, lettera n, dello statuto speciale). Osserva inoltre che, nell'esercizio di tale competenza, la Regione deve rispettare le norme statali di grande riforma economico-sociale. Afferma, infine, il carattere fondamentale dell'istituto dell'indennità paesaggistica, concludendo che la norma censurata, non consentendo l'irrogazione dell'indennità in caso di vincolo paesaggistico sopravvenuto, eccederebbe dalle competenze statutarie della Regione Siciliana, contrastando con le norme di grande riforma economico-sociale contenute nell'art. 167 cod. beni culturali, con conseguente violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost.

In base ad una lettura combinata del dispositivo e della motivazione, si deve dunque ritenere che, con la prima questione, il CGARS abbia censurato la violazione di un limite proprio della competenza statutaria primaria della Regione Siciliana, ossia di una norma fondamentale di riforma economico-sociale emanata dallo Stato nell'esercizio della sua competenza in materia di tutela del paesaggio.

8.1.– La questione è tuttavia inammissibile, perché il rimettente non motiva in modo adeguato sulla pertinenza del parametro interposto invocato (costituito dalla norma di riforma economico-sociale contenuta nell'art. 167, comma 5, del d.lgs. n. 42 del 2004) al caso di specie, ciò che rende insufficiente la motivazione sulla non manifesta infondatezza della questione.

Nell'intera sentenza non definitiva, il CGARS dà per scontato che anche il caso del rilascio del nulla-osta paesaggistico in un procedimento di condono relativo a un abuso edilizio commesso prima dell'apposizione del vincolo ricada nell'ambito di applicazione dell'art. 167, comma 5, terzo periodo, cod. beni culturali – secondo cui, «[q]ualora venga accertata la compatibilità paesaggistica, il trasgressore è tenuto al pagamento di una somma equivalente al maggiore importo tra il danno arrecato e il profitto conseguito mediante la trasgressione» – e che anche in tale fattispecie, dunque, sia dovuta l'indennità pecuniaria ivi prevista.

Il rimettente fonda tale sua conclusione, per un verso, sull'art. 2, comma 46, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), e, per altro verso, sulla sentenza del Consiglio di Stato, adunanza plenaria, 7 giugno 1999, n. 20.

In base al citato art. 2, comma 46, «[p]er le opere eseguite in aree sottoposte al vincolo di cui alla L. 29 giugno 1939, n. 1497, e al D.L. 27 giugno 1985, n. 312, convertito, con modificazioni, dalla L. 8 agosto 1985, n. 431, il versamento dell'oblazione non esime dall'applicazione dell'indennità risarcitoria prevista dall'articolo 15 della citata legge n. 1497 del 1939». La disposizione, tuttavia, si limita a regolare il rapporto fra l'oblazione pagata in sede di condono e l'indennità prevista (all'epoca) dall'art. 15 della legge 29 giugno 1939, n. 1497 (Protezione delle bellezze naturali), e non si occupa affatto del caso in cui il vincolo paesaggistico sia apposto dopo l'ultimazione dell'opera abusiva (sull'art. 2, comma 46, si veda, ad esempio, la sentenza del Consiglio di Stato, sezione seconda, 2 ottobre 2019, n. 6605).

Quanto alla citata sentenza n. 20 del 1999 dell'Adunanza plenaria, essa tratta specificamente del caso in cui il vincolo paesaggistico sia stato apposto dopo la realizzazione dell'opera abusiva (dal punto di vista edilizio), ma, a sua volta, si limita a chiarire che, nel procedimento di condono, «l'obbligo di pronuncia da parte dell'autorità preposta alla tutela del vincolo sussiste in relazione alla [sua] esistenza [...] al momento in cui deve essere valutata la domanda di sanatoria, a prescindere dall'epoca d'introduzione», senza nulla affermare circa la necessità di applicare l'indennità pecuniaria prevista (all'epoca) dall'art. 15 della citata legge n. 1497 del 1939. Né, d'altra parte, il giudice a quo, pur citando varie sentenze del Consiglio di Stato e del CGARS, ne menziona alcuna che affermi la necessità, in base alla legge statale, del pagamento dell'indennità anche in caso di vincolo sopravvenuto.

Una motivazione più articolata di quella offerta dal rimettente sarebbe stata tanto più necessaria a fronte di diversi elementi testuali che condurrebbero a ritenere invece applicabile l'art. 167 del d.lgs. n. 42 del 2004 solo al caso di intervento edilizio eseguito in violazione dell'obbligo di chiedere l'autorizzazione paesaggistica, cioè su un'area già vincolata al momento di realizzazione dell'abuso edilizio. Così, l'art. 167, comma 1, menziona la «violazione degli obblighi e degli ordini previsti dal Titolo I della Parte terza»; il comma 4 fa riferimento ai «lavori, realizzati in assenza o difformità dall'autorizzazione paesaggistica»; in più punti l'art. 167 menziona il «trasgressore»: tutte previsioni che non sembrano potersi riferire all'ipotesi in cui, al momento di realizzazione delle opere, il vincolo non fosse stato ancora apposto. Sulla base di questi stessi elementi, del resto, anche l'Ufficio legislativo del Ministero della cultura (all'epoca, Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo) è pervenuto a ritenere inapplicabile l'art. 167 al caso del vincolo sopravvenuto (pareri 20 aprile 2017, n. 12633; 5 maggio 2016, n. 13373; 27 aprile 2016, n. 12385; 16 dicembre 2015, n. 30815).

Tutto ciò considerato, gli atti di promovimento non offrono sufficienti elementi a sostegno della pertinenza del parametro interposto invocato. Di qui l'inammissibilità della prima questione.

9.– La seconda questione, sollevata in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., non è fondata.

Secondo il rimettente, la norma regionale censurata potrebbe incentivare a «tenere il comportamento, confidando nella possibilità di un adempimento successivo, in grado di superare l'illecito paesaggistico commesso», e potrebbe così vanificare l'efficacia deterrente dell'istituto dell'indennità paesaggistica, «con conseguente irragionevolezza intrinseca della disciplina e connesso pregiudizio al buon andamento della pubblica amministrazione». Il suo «effetto precipuo» sarebbe, inoltre, l'omissione della valutazione del pregiudizio arrecato all'ambiente.

In realtà, poiché la disposizione censurata riguarda una fattispecie in cui è stato commesso un illecito edilizio, ma non un illecito paesaggistico – in quanto al momento dell'abuso edilizio il vincolo non esisteva e dunque l'opera realizzata non poteva violarlo – essa non può essere idonea a vanificare l'efficacia deterrente dell'indennità paesaggistica, giacché tale effetto ha logicamente ad oggetto la violazione dell'obbligo paesaggistico, che nel caso di specie non c'è.

Se, d'altro canto, la deterrenza fosse riferita al comportamento abusivo edilizio – e al rischio, che ne deriverebbe, di incorrere in una reazione dell'ordinamento anche per l'eventuale successiva sopravvenienza di un vincolo paesaggistico – si può osservare che, comunque, un effetto deterrente indiretto di questo tipo è offerto dalla norma in esame. L'art. 5, comma 3, della legge reg. Siciliana n. 17 del 1994 non rende infatti irrilevante la sopravvenienza del vincolo paesaggistico, perché richiede comunque, ai fini della concessione in sanatoria, il nulla-osta dell'organo di tutela del vincolo, nulla-osta che viene rilasciato sempre che «le costruzioni non costituiscano grave pregiudizio per la tutela medesima» (art. 23, comma 10, della legge reg. Siciliana n. 37 del 1985). Non è dunque esatta nemmeno l'affermazione del rimettente secondo cui l'effetto della norma censurata sarebbe l'omissione della valutazione del pregiudizio arrecato all'ambiente.

Richiedendo il nulla-osta, ai fini del condono, anche in caso di vincolo paesaggistico intervenuto dopo l'abuso edilizio, la norma censurata si fa carico di assicurare all'amministrazione preposta alla tutela del paesaggio la possibilità di apprezzare in concreto l'interesse affidato alla sua cura, consentendole di negare la sanatoria nel caso in cui l'opera abusivamente realizzata sia incompatibile con il bene tutelato. Sicché il principio costituzionale di buon andamento dell'amministrazione non può ritenersi violato, né si può ritenere in sé manifestamente irragionevole la scelta del legislatore regionale di non prevedere per tale ipotesi il pagamento dell'indennità, in ragione dell'assenza dell'illecito paesaggistico al momento della realizzazione dell'opera.

Si deve dunque concludere per la non fondatezza della questione.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, della legge della Regione Siciliana 31 maggio 1994, n. 17 (Provvedimenti per la prevenzione dell'abusivismo

edilizio e per la destinazione delle costruzioni edilizie abusive esistenti), sollevata, in riferimento all'art. 14, comma 1, lettera n), del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione Siciliana), convertito nella legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, e agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, con le sentenze non definitive indicate in epigrafe;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, della legge reg. Siciliana n. 17 del 1994, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, con le sentenze non definitive indicate in epigrafe.

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

F.to:

Giuliano AMATO, Presidente

Daria de PRETIS, Redattrice

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 24 marzo 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

## **Sentenza: 8 febbraio 2022, n. 77**

**Materia** produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia

**Giudizio:** giudizio di legittimità costituzionale in via principale

**Parametri invocati:** artt. 117, commi primo e terzo, della Costituzione in relazione, rispettivamente, alla direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili (rifusione) e all'art. 12 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), artt. 41 e 97 Cost.

**Ricorrenti:** Presidente Consiglio dei Ministri

**Oggetto:** art. 4 della legge della Regione Abruzzo 23 aprile 2021, n. 8 (Esterneizzazione del servizio gestione degli archivi dei Geni Civili regionali e ulteriori disposizioni)

**Esito:** illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Abruzzo 23 aprile 2021, n. 8

**Estensore nota:** Francesca Casalotti

### **Sintesi:**

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. l.r. Abruzzo 8/2021 per violazione degli artt. 117, commi primo e terzo, della Costituzione – in relazione, rispettivamente, alla direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili (rifusione) e all'art. 12 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) – nonché degli artt. 41 e 97 Cost.

L'articolo impugnato dispone che «1. Nelle more dell'individuazione in via amministrativa delle aree e dei siti idonei all'installazione di specifici impianti da fonti rinnovabili, così come previsto dal decreto ministeriale 10 settembre 2010 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti Rinnovabili), sono sospese le installazioni non ancora autorizzate di impianti di produzione di energia eolica di ogni tipologia, le grandi installazioni di fotovoltaico posizionato a terra e di impianti per il trattamento dei rifiuti, inclusi quelli soggetti ad edilizia libera, nelle zone agricole caratterizzate da produzioni agro-alimentari di qualità (produzioni biologiche, produzioni D.O.P., I.G.P., S.T.G., D.O.C., D.O.C.G., produzioni tradizionali) e/o di particolare pregio rispetto al contesto paesaggistico-culturale, al fine di non compromettere o interferire negativamente con la valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali e del paesaggio rurale. 2. La Giunta regionale è tenuta a proporre al Consiglio regionale lo strumento di pianificazione di cui al comma 1, ai sensi del decreto ministeriale 10 settembre 2010 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti Rinnovabili), entro e non oltre il 31 dicembre 2021. 3. Qualora la Giunta non adempia a quanto stabilito dal comma 2, cessano le sospensioni di cui al comma 1».

La questione di legittimità costituzionale è stata posta con riferimento ad una pluralità di parametri.

In primo luogo la disposizione regionale violerebbe i principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale nella materia concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia». In particolare, contrasterebbe con l'art. 12, comma 4, d.lgs. 387/2003 con le linee guida emanate, ai sensi del comma 10 del medesimo art. 12, con D.M. 10 settembre 2010 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili). L'articolo 4 impugnato sospende,

infatti, il termine per il rilascio delle autorizzazioni relative agli impianti di produzione di energie da fonti rinnovabili, relativamente a talune zone agricole. In tal modo, la disciplina regionale contrasterebbe con le esigenze di semplificazione e di celerità racchiuse nella normativa statale sul procedimento di autorizzazione unica, che assurge a principio fondamentale della materia. Al contempo, sarebbe temporaneamente impedita l'autorizzazione di impianti in talune zone agricole, individuate in via generale mediante lo strumento legislativo, là dove finanche ai provvedimenti amministrativi con cui è consentito alle Regioni e alle Province autonome di indicare aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti sarebbe precluso il riferimento generico alle zone agricole.

La disposizione impugnata in secondo luogo contrasterebbe anche con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 15 della direttiva 2018/2001/UE. Tale direttiva sarebbe infatti espressione del generale favor per le fonti rinnovabili e, a tal fine, disporrebbe che i procedimenti autorizzativi si ispirino a principi di semplificazione e speditezza.

In terzo luogo, vi sarebbe una violazione dell'art. 97 Cost., poiché la normativa impugnata inciderebbe negativamente sui procedimenti di autorizzazione, danneggiando la «stessa sede in cui tutti gli interessi coinvolti debbono confluire per trovare adeguato contemperamento onde garantire il buon andamento dell'azione amministrativa».

Infine, il ricorrente ravvisa un contrasto con l'art. 41 Cost., in quanto la sospensione introdotta sacrificerebbe «l'interesse del richiedente alla tempestiva disamina dell'istanza, che concorre a influenzare la scelta di sfruttamento imprenditoriale».

La questione relativa alla violazione dei principi fondamentali della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., va esaminata preliminarmente. Il riparto interno di competenze tra Stato e Regioni assume, infatti, carattere prioritario, sotto il profilo giuridico, rispetto ai dubbi di legittimità costituzionale che investono il contenuto della scelta legislativa (ex plurimis, sent. n. 4/2022, n. 38/2021 e n. 114/2017).

La Corte ritiene la questione fondata.

Le disposizioni impugnate attengono al regime abilitativo degli impianti di energia da fonti rinnovabili e, pertanto, coinvolgono la materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», che l'art. 117, terzo comma, Cost. affida alla legislazione concorrente di Stato e Regioni.

In tale ambito, secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale, le Regioni sono tenute a rispettare i principi fondamentali contemplati dal legislatore statale che si trovano in buona parte racchiusi nel d.lgs. 387/2003 (ex multis sent. n. 11/2022, n. 177/2021 e n. 106/2020). Sotto questo profilo assume rilievo l'art. 12, che, «attraverso la disciplina delle procedure per l'autorizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, ha introdotto principi che [...] non tollerano eccezioni sull'intero territorio nazionale» (sent.n. 286/2019, n. 69/2018 e n. 99/2012; nello stesso senso, sent.n. 177/2021).

I tratti essenziali della disciplina di cui all'art. 12 possono essere individuati nell'obiettivo, espresso nella stessa rubrica dell'articolo, di razionalizzare e di semplificare le procedure autorizzative per la costruzione e per l'esercizio degli impianti di produzione di energia alimentati da fonti rinnovabili. Di regola, si prevede il rilascio di un'autorizzazione unica da parte della Regione o delle Province delegate da quest'ultima o, nel caso di impianti di potenza particolarmente elevata, del Ministero dello sviluppo economico. Il comma 4 stabilisce, in particolare, che l'autorizzazione sia «rilasciata a seguito di un procedimento unico, al quale partecipano tutte le Amministrazioni interessate, svolto nel rispetto dei principi di semplificazione e con le modalità stabilite dalla l. 241/1990». Il comma 7 precisa, poi, che gli impianti in questione possano «essere ubicati anche in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici» e che, in tal caso, «[n]ell'ubicazione si dovrà tenere conto delle disposizioni in materia di sostegno nel settore agricolo, con particolare riferimento alla valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali, alla tutela della biodiversità, così come del patrimonio culturale e del paesaggio rurale di cui alla legge 5 marzo 2001, n. 57, articoli 7 e 8, nonché del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228, articolo 14». Il comma 10, infine, prevede che «in

Conferenza unificata, su proposta del Ministro delle attività produttive, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del Ministro per i beni e le attività culturali, si approvano le linee guida per lo svolgimento del procedimento».

Anche le linee guida di cui al d.m. 10 settembre 2010, sono annoverate, per orientamento costante della Corte, tra i principi fondamentali della materia, vincolanti nei confronti delle Regioni in quanto «“costituiscono, in settori squisitamente tecnici, il completamento della normativa primaria” (sent. n. 86/2019). Nell’indicare puntuali modalità attuative della legge statale, le Linee guida hanno “natura inderogabile e devono essere applicate in modo uniforme in tutto il territorio nazionale (sent. n. 286 e 86 del 2019, n. 69/2018)” (sent. n. 106/2020)» (sent. n. 177/2021 e, in senso analogo, sent. n. 11/2022 e n. 46/2021).

In particolare, il punto 17.1 delle linee guida stabilisce che, al precipuo «fine di accelerare l’iter di autorizzazione alla costruzione e all’esercizio degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, in attuazione delle disposizioni delle presenti linee guida, le Regioni e le Province autonome possono procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti secondo le modalità di cui al presente punto e sulla base dei criteri di cui all’allegato 3». In sostanza, le Regioni, «attraverso un’apposita istruttoria avente ad oggetto la ricognizione delle disposizioni volte alla tutela dell’ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico e artistico, delle tradizioni agroalimentari locali, della biodiversità e del paesaggio rurale che identificano obiettivi di protezione non compatibili con l’insediamento, in determinate aree, di specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti», individuano le aree e le zone reputate non idonee, al fine di segnalare – proprio nella prospettiva dell’accelerazione – «una elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni, in sede di autorizzazione», fermo restando che in questa sede deve effettuarsi la valutazione definitiva e decisiva. L’individuazione di aree o zone non idonee opera, dunque, solo una «valutazione di “primo livello”», con finalità acceleratorie, spettando poi al procedimento di autorizzazione il compito di verificare «“se l’impianto così come effettivamente progettato, considerati i vincoli insistenti sull’area, possa essere realizzabile” (così sent. n. 177/2021)» (sent. n. 11/2022).

Deve, peraltro, evidenziarsi che, nella individuazione delle aree non idonee, destinate a confluire nell’atto di pianificazione, le Regioni e le Province autonome sono tenute a conciliare «le politiche di tutela dell’ambiente e del paesaggio con quelle di sviluppo e valorizzazione delle energie rinnovabili, tenendo conto di quanto eventualmente già previsto dal piano paesaggistico e del necessario rispetto della quota minima di produzione di energia da fonti rinnovabili loro assegnata (burden sharing) (paragrafo 17.2) (così, da ultimo, sent.n. 177/2021)» (sent. n. 11/2022).

Così ricostruito il quadro normativo, dato che il legislatore abruzzese ha indebitamente sospeso, in violazione dei principi fondamentali della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia», le procedure di autorizzazione relative agli «impianti di produzione di energia eolica di ogni tipologia, [al]le grandi installazioni di fotovoltaico posizionato a terra e [agli] impianti per il trattamento dei rifiuti, inclusi quelli soggetti ad edilizia libera» (così, l’impugnato art. 4). Le procedure, che – in base ai principi fondamentali dettati a livello statale – devono essere semplificate e accelerate, vengono, invece, sospese nel complessivo territorio dell’Abruzzo, relativamente a tutte le zone agricole che abbiano le generiche caratteristiche indicate dalla normativa impugnata.

In particolare, dove l’art. 12 d.lgs. 387/2003 individua un termine massimo per la conclusione del procedimento unico (novanta giorni, al netto dei tempi previsti per la valutazione di impatto ambientale), il legislatore regionale, viceversa, sospende e, dunque, di fatto prolunga il medesimo termine. Parimenti, la normativa impugnata ha un sicuro impatto negativo sui tempi per il rilascio delle altre tipologie di autorizzazioni, le cui procedure risultino ancor più accelerate dalla legislazione statale rispetto al procedimento di autorizzazione unica (si pensi ai casi in cui trovano applicazione la procedura abilitativa semplificata o la comunicazione relativa alle attività di edilizia libera). Peraltro, la Corte non ritiene che la dilazione dei termini trovi una giustificazione nella funzione che la stessa legislazione statale assegna all’istruttoria affidata alle Regioni e alle Province autonome in merito alla individuazione delle aree e dei siti non idonei. Al contrario, la sospensione delle

procedure, in attesa del compimento della citata istruttoria che confluisce nella pianificazione regionale, contraddice la ratio di tale strumento. Mentre l'individuazione delle aree e dei siti non idonei serve – nel disegno statale – a semplificare e ad accelerare la valutazione che deve poi, in via definitiva, compiersi nell'ambito del procedimento di autorizzazione, per converso, nella prospettazione che emerge dall'art. 4 l.r. Abruzzo 8/2021, l'individuazione delle aree e dei siti non idonei viene indebitamente a trasformarsi in elemento ostativo delle procedure autorizzative, che comporta una dilazione dei termini.

Diverso, invece, è il caso in cui l'intervento legislativo regionale, come nella questione avverso la Regione Toscana decisa con sentenza n. 11 del 2022, abbia la finalità di anticipare, sul piano temporale, l'efficacia dell'atto che individua i siti non idonei: in tal caso l'anticipazione dell'efficacia si pone, infatti, in linea di continuità con le esigenze di celerità e non incide sulla natura dell'atto amministrativo di programmazione, il quale non preclude eventuali differenti valutazioni effettuate in concreto nell'ambito del procedimento autorizzativo. Al contrario, il ritardo nel completamento dell'istruttoria non giustifica una sospensione disposta con legge regionale di procedure autorizzative, alle quali spetta – secondo i principi statali – il precipuo compito di valutare e contemperare in concreto tutti gli interessi coinvolti, compresi quelli evocati dalla disposizione regionale impugnata, vale a dire la tutela delle produzioni alimentari di qualità e di particolare pregio rispetto al contesto paesaggistico-culturale. La mancanza della previa istruttoria effettuata in sede di pianificazione non comporta – come invece testualmente si legge nell'articolo impugnato della legge della Regione Abruzzo – il rischio di «compromettere o interferire negativamente con la valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali e del paesaggio rurale». Tutti gli interessi coinvolti, compresi quelli sopra menzionati, vengono infatti ponderati nella sede del procedimento di autorizzazione e la mancanza della previa istruttoria regionale implica solo l'insussistenza di una valutazione di primo livello, che avrebbe reso più agevole e celere il giudizio da operare in concreto nel procedimento autorizzativo. In definitiva, la moratoria imposta dal legislatore regionale dell'Abruzzo con l'art. 4 impugnato viola i principi fondamentali della materia, che affidano a celeri procedure amministrative il compito di valutare in concreto gli interessi coinvolti nell'installazione di impianti di produzione dell'energia da fonti rinnovabili. Tali valutazioni amministrative non possono essere condizionate e limitate da criteri cristallizzati in disposizioni legislative regionali (sent. n. 177/2021, n. 106/2020, n. 69/2018, n. 13/2014 e n. 44/2011), né a fortiori possono essere impedito e, sia pure temporaneamente, ostacolate da fonti legislative regionali.

L'art. 4 l.r. Abruzzo 8/2021 si pone, dunque, in aperto contrasto con i principi fondamentali della materia di celere conclusione delle procedure di autorizzazione e di massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili, principi che sono al contempo attuativi di direttive dell'Unione europea e riflettono anche impegni internazionali volti a favorire l'energia prodotta da fonti rinnovabili (sent.n. 286/2019), risorse irrinunciabili al fine di contrastare i cambiamenti climatici. Con la conseguenza che viene dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 l.r. Abruzzo 8/2021 con assorbimento delle ulteriori censure.

SENTENZA N. 77  
ANNO 2022

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuliano AMATO;

Giudici: Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Abruzzo 23 aprile 2021, n. 8 (Esternalizzazione del servizio gestione degli archivi dei Geni Civili regionali e ulteriori disposizioni), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 22 giugno 2021, depositato in cancelleria il 23 giugno 2021, iscritto al n. 32 del registro ricorsi 2021 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 31, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Udita nell'udienza pubblica dell'8 febbraio 2022 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta; udito l'avvocato dello Stato Gianni De Bellis per il Presidente del Consiglio dei ministri; deliberato nella camera di consiglio dell'8 febbraio 2022.

*Ritenuto in fatto*

*(omissis)*

*Considerato in diritto*

1.– Con ricorso depositato il 23 giugno 2021, e iscritto al n. 32 del relativo registro 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Abruzzo 23 aprile 2021, n. 8 (Esternalizzazione del servizio gestione degli archivi dei Geni Civili regionali e ulteriori disposizioni), per violazione degli artt. 117, commi primo e terzo, della Costituzione – in relazione, rispettivamente, alla direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili (rifusione) e all'art. 12 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), come modificato dall'art. 5 del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 (Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE – nonché degli artt. 41 e 97 Cost.

1.1.– L'articolo impugnato dispone quanto segue.

«1. Nelle more dell'individuazione in via amministrativa delle aree e dei siti inidonei all'installazione di specifici impianti da fonti rinnovabili, così come previsto dal decreto ministeriale 10 settembre 2010 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti Rinnovabili), sono sospese le installazioni non ancora autorizzate di impianti di produzione di energia eolica di ogni tipologia, le grandi installazioni di fotovoltaico posizionato a terra e di impianti per il trattamento dei rifiuti, inclusi quelli soggetti ad edilizia libera, nelle zone agricole caratterizzate da produzioni agro-alimentari di qualità (produzioni biologiche, produzioni D.O.P., I.G.P., S.T.G., D.O.C., D.O.C.G., produzioni tradizionali) e/o di particolare pregio rispetto al contesto paesaggistico-culturale, al fine di non compromettere o interferire negativamente con la valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali e del paesaggio rurale. 2. La Giunta regionale è tenuta a proporre al Consiglio regionale lo strumento di pianificazione di cui al comma 1, ai sensi del decreto ministeriale

10 settembre 2010 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti Rinnovabili), entro e non oltre il 31 dicembre 2021. 3. Qualora la Giunta non adempia a quanto stabilito dal comma 2, cessano le sospensioni di cui al comma 1».

2.– Il ricorrente ha sollevato questioni di legittimità costituzionale con riferimento a una pluralità di parametri.

2.1.– Le disposizioni regionali violerebbero, innanzitutto, i principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale nella materia concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», cui la disciplina sarebbe ascrivibile.

In particolare, contrasterebbero con quanto disposto dall'art. 12, comma 4, del d.lgs. n. 387 del 2003, e dalle linee guida emanate, ai sensi del comma 10 del medesimo art. 12, con il decreto del Ministro dello sviluppo economico 10 settembre 2010 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili).

L'articolo impugnato sospende, infatti, il termine per il rilascio delle autorizzazioni relative agli impianti di produzione di energie da fonti rinnovabili, relativamente a talune zone agricole. In tal modo, la disciplina regionale contrasterebbe con le esigenze di semplificazione e di celerità racchiuse nella normativa statale sul procedimento di autorizzazione unica, che assurge a principio fondamentale della materia.

Al contempo, sarebbe temporaneamente impedita l'autorizzazione di impianti in talune zone agricole, individuate in via generale mediante lo strumento legislativo, là dove finanche ai provvedimenti amministrativi con cui è consentito alle Regioni e alle Province autonome di indicare aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti sarebbe precluso il riferimento generico alle zone agricole.

2.2.– Le norme impugunate contrasterebbero, ad avviso del ricorrente, anche con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 15 della direttiva 2018/2001/UE.

La disciplina disegnata dall'Unione europea sarebbe espressione del generale favor per le fonti rinnovabili e, a tal fine, disporrebbe che i procedimenti autorizzativi si ispirino a principi di semplificazione e speditezza.

2.3.– Il ricorso denuncia, inoltre, una violazione dell'art. 97 Cost., poiché la normativa impugnata inciderebbe negativamente sui procedimenti di autorizzazione, danneggiando la «stessa sede in cui tutti gli interessi coinvolti debbono confluire per trovare adeguato contemperamento onde garantire il buon andamento dell'azione amministrativa».

2.4.– Infine, il ricorrente ravvisa un contrasto con l'art. 41 Cost., in quanto la sospensione introdotta sacrificerebbe «l'interesse del richiedente alla tempestiva disamina dell'istanza, che concorre a influenzare la scelta di sfruttamento imprenditoriale».

3.– La questione relativa alla violazione dei principi fondamentali della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., va esaminata preliminarmente. Il riparto interno di competenze tra Stato e Regioni assume, infatti, carattere prioritario, sotto il profilo giuridico, rispetto ai dubbi di legittimità costituzionale che investono il contenuto della scelta legislativa (ex plurimis, sentenze n. 4 del 2022, n. 38 del 2021 e n. 114 del 2017).

4.– La questione è fondata.

4.1.– Le disposizioni impugunate attengono al regime abilitativo degli impianti di energia da fonti rinnovabili e, pertanto, coinvolgono la materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», che l'art. 117, terzo comma, Cost. affida alla legislazione concorrente di Stato e Regioni.

In tale ambito – per costante giurisprudenza di questa Corte – le Regioni sono tenute a rispettare i principi fondamentali contemplati dal legislatore statale e in buona parte racchiusi nel d.lgs. n. 387 del 2003 (ex multis sentenze n. 11 del 2022, n. 177 del 2021 e n. 106 del 2020).

Per quanto interessa l'odierna questione, occorre primariamente riferirsi all'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, che, «attraverso la disciplina delle procedure per l'autorizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, ha introdotto principi che [...] non tollerano eccezioni

sull'intero territorio nazionale» (sentenze n. 286 del 2019, n. 69 del 2018 e n. 99 del 2012; nello stesso senso, sentenza n. 177 del 2021).

4.1.1.– I tratti essenziali della disciplina disegnata dall'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 si compendiano nell'obiettivo, riflesso nella stessa rubrica dell'articolo citato, di razionalizzare e di semplificare le procedure autorizzative per la costruzione e per l'esercizio (nonché per le modifiche e per gli altri interventi definiti dalla legge) degli impianti di produzione di energia alimentati da fonti rinnovabili.

Di regola, si prevede il rilascio di un'autorizzazione unica da parte della Regione o delle Province delegate da quest'ultima o, nel caso di impianti di potenza particolarmente elevata, del Ministero dello sviluppo economico.

Il comma 4 stabilisce, in particolare, che l'autorizzazione sia «rilasciata a seguito di un procedimento unico, al quale partecipano tutte le Amministrazioni interessate, svolto nel rispetto dei principi di semplificazione e con le modalità stabilite dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni e integrazioni».

Il comma 7 precisa, poi, che gli impianti in questione possano «essere ubicati anche in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici» e che, in tal caso, «[n]ell'ubicazione si dovrà tenere conto delle disposizioni in materia di sostegno nel settore agricolo, con particolare riferimento alla valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali, alla tutela della biodiversità, così come del patrimonio culturale e del paesaggio rurale di cui alla legge 5 marzo 2001, n. 57, articoli 7 e 8, nonché del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228, articolo 14».

Il comma 10, infine, prevede che «in Conferenza unificata, su proposta del Ministro delle attività produttive, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del Ministro per i beni e le attività culturali, si approvano le linee guida per lo svolgimento del procedimento».

4.1.2.– Anche le citate linee guida, approvate con il già richiamato d.m. 10 settembre 2010, sono annoverate – per giurisprudenza costante di questa Corte – tra i principi fondamentali della materia, vincolanti nei confronti delle Regioni in quanto «“costituiscono, in settori squisitamente tecnici, il completamento della normativa primaria” (sentenza n. 86 del 2019). Nell'indicare puntuali modalità attuative della legge statale, le Linee guida hanno “natura inderogabile e devono essere applicate in modo uniforme in tutto il territorio nazionale (sentenze n. 286 e n. 86 del 2019, n. 69 del 2018)” (sentenza n. 106 del 2020)» (sentenza n. 177 del 2021 e, in senso analogo, sentenze n. 11 del 2022 e n. 46 del 2021).

In particolare, il punto 17.1 delle linee guida stabilisce che, al precipuo «fine di accelerare l'iter di autorizzazione alla costruzione e all'esercizio degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, in attuazione delle disposizioni delle presenti linee guida, le Regioni e le Province autonome possono procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti secondo le modalità di cui al presente punto e sulla base dei criteri di cui all'allegato 3». In sostanza, le Regioni, «attraverso un'apposita istruttoria avente ad oggetto la ricognizione delle disposizioni volte alla tutela dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico e artistico, delle tradizioni agroalimentari locali, della biodiversità e del paesaggio rurale che identificano obiettivi di protezione non compatibili con l'insediamento, in determinate aree, di specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti», individuano le aree e le zone reputate non idonee, al fine di segnalare – proprio nella prospettiva dell'accelerazione – «una elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni, in sede di autorizzazione», fermo restando che in questa sede deve effettuarsi la valutazione definitiva e decisiva. L'individuazione di aree o zone non idonee opera, dunque, solo una «valutazione di “primo livello”», con finalità acceleratorie, spettando poi al procedimento di autorizzazione il compito di verificare «“se l'impianto così come effettivamente progettato, considerati i vincoli insistenti sull'area, possa essere realizzabile” (così [...] sentenza n. 177 del 2021)» (sentenza n. 11 del 2022).

Deve, peraltro, evidenziarsi che, nella individuazione delle aree non idonee, destinate a confluire nell'atto di pianificazione, le Regioni e le Province autonome sono tenute a conciliare «le politiche di tutela dell'ambiente e del paesaggio con quelle di sviluppo e valorizzazione delle energie rinnovabili, tenendo conto di quanto eventualmente già previsto dal piano paesaggistico e del

necessario rispetto della quota minima di produzione di energia da fonti rinnovabili loro assegnata (burden sharing) (paragrafo 17.2) (così, da ultimo, sentenza n. 177 del 2021)» (sentenza n. 11 del 2022).

4.1.3.– Ebbene, a fronte del richiamato quadro normativo, come ricostruito dalla costante giurisprudenza di questa Corte, si deve rilevare che il legislatore abruzzese ha indebitamente sospeso, in violazione dei principi fondamentali della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», le procedure di autorizzazione relative agli «impianti di produzione di energia eolica di ogni tipologia, [al]le grandi installazioni di fotovoltaico posizionato a terra e [agli] impianti per il trattamento dei rifiuti, inclusi quelli soggetti ad edilizia libera» (così, l'impugnato art. 4).

Le procedure, che – in base ai principi fondamentali dettati a livello statale – devono essere semplificate e accelerate, vengono, invece, sospese nel complessivo territorio dell'Abruzzo, relativamente a tutte le zone agricole che abbiano le generiche caratteristiche indicate dalla normativa impugnata.

In particolare, dove l'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 individua un termine massimo per la conclusione del procedimento unico (che non può essere superiore a novanta giorni, al netto dei tempi previsti per la valutazione di impatto ambientale), il legislatore regionale, viceversa, sospende e, dunque, di fatto prolunga il medesimo termine. Parimenti, la normativa impugnata ha un sicuro impatto negativo sui tempi per il rilascio delle altre tipologie di autorizzazioni, le cui procedure risultino ancor più accelerate dalla legislazione statale rispetto al procedimento di autorizzazione unica (si pensi ai casi in cui trovano applicazione la procedura abilitativa semplificata o la comunicazione relativa alle attività di edilizia libera).

4.1.4.– Né può ritenersi che la dilazione dei termini trovi una giustificazione nella funzione che la stessa legislazione statale assegna all'istruttoria affidata alle Regioni e alle Province autonome in merito alla individuazione delle aree e dei siti non idonei.

Al contrario, la sospensione delle procedure, in attesa del compimento della citata istruttoria che confluisce nella pianificazione regionale, contraddice la ratio di tale strumento.

Mentre l'individuazione delle aree e dei siti non idonei serve – nel disegno statale – a semplificare e ad accelerare la valutazione che deve poi, in via definitiva, compiersi nell'ambito del procedimento di autorizzazione, per converso, nella prospettiva che emerge dall'art. 4 della legge reg. Abruzzo n. 8 del 2021, l'individuazione delle aree e dei siti non idonei viene indebitamente a trasformarsi in elemento ostativo delle procedure autorizzative, che comporta una dilazione dei termini.

Diverso, invece, è il caso in cui l'intervento legislativo regionale, come in una questione di recente esaminata da questa Corte (con la sentenza n. 11 del 2022), abbia la finalità di anticipare, sul piano temporale, l'efficacia dell'atto che individua i siti non idonei; tale anticipazione dell'efficacia si pone, infatti, in linea di continuità con le esigenze di celerità e non incide sulla natura dell'atto amministrativo di programmazione, il quale non preclude eventuali differenti valutazioni effettuate in concreto nell'ambito del procedimento autorizzativo.

Al contrario, il ritardo nel completamento dell'istruttoria non giustifica una sospensione disposta con legge regionale di procedure autorizzative, alle quali spetta – secondo i principi statali – il precipuo compito di valutare e temperare in concreto tutti gli interessi coinvolti, compresi quelli evocati dalla disposizione regionale impugnata, vale a dire la tutela delle produzioni alimentari di qualità e di particolare pregio rispetto al contesto paesaggistico-culturale.

La mancanza della previa istruttoria effettuata in sede di pianificazione non comporta – come invece testualmente si legge nell'articolo impugnato della legge della Regione Abruzzo – il rischio di «compromettere o interferire negativamente con la valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali e del paesaggio rurale». Tutti gli interessi coinvolti, compresi quelli sopra menzionati, vengono infatti ponderati nella sede del procedimento di autorizzazione e la mancanza della previa istruttoria regionale implica solo l'insussistenza di una valutazione di primo livello, che avrebbe reso più agevole e celere il giudizio da operare in concreto nel procedimento autorizzativo.

4.1.5.– In definitiva, la moratoria imposta dal legislatore regionale dell'Abruzzo con l'art. 4 impugnato viola i principi fondamentali della materia, che affidano a celeri procedure amministrative

il compito di valutare in concreto gli interessi coinvolti nell'installazione di impianti di produzione dell'energia da fonti rinnovabili. Tali valutazioni amministrative non possono essere condizionate e limitate da criteri cristallizzati in disposizioni legislative regionali (sentenze n. 177 del 2021, n. 106 del 2020, n. 69 del 2018, n. 13 del 2014 e n. 44 del 2011), né a fortiori possono essere impedito e, sia pure temporaneamente, ostacolate da fonti legislative regionali.

L'art. 4 della legge reg. Abruzzo n. 8 del 2021 si pone, dunque, in aperto contrasto con i principi fondamentali della materia di celere conclusione delle procedure di autorizzazione e di massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili, principi che sono al contempo attuativi di direttive dell'Unione europea e riflettono anche impegni internazionali volti a favorire l'energia prodotta da fonti rinnovabili (sentenza n. 286 del 2019), risorse irrinunciabili al fine di contrastare i cambiamenti climatici.

5.– Si deve, pertanto, dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge reg. Abruzzo n. 8 del 2021. Restano assorbite le ulteriori censure formulate nel ricorso.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Abruzzo 23 aprile 2021, n. 8 (Eternalizzazione del servizio gestione degli archivi dei Geni Civili regionali e ulteriori disposizioni).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 febbraio 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, Presidente

Emanuela NAVARRETTA, Redattrice

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 25 marzo 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

## **Sentenza: 8 marzo 2022, n. 84**

**Materia:** pubblico impiego; diritto civile

**Parametri invocati:** artt. 97, 117, II comma, lett. l), 117 nel suo complesso, Cost; artt. 14, 16, 19, comma 6, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), come norme interposte

**Giudizio:** Legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** art. 3, comma 1, L.r. Lombardia 19 maggio 2021, n. 7 (Legge di semplificazione 2021)

### **Esito:**

- 1) illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge della Regione Lombardia 19 maggio 2021, n. 7 (Legge di semplificazione 2021);
- 2) inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge reg. Lombardia n. 7 del 2021, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 97 e 117 della Costituzione;

**Estensore nota:** Enrico Righi

### **Sintesi:**

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna la disposizione in epigrafe, con la quale il legislatore lombardo aveva disposto la proroga di un anno del termine di scadenza dei contratti di lavoro dei dirigenti a tempo determinato, nominati ai sensi dell'articolo 19, comma 6, del d.lgs. 165/2001, ritenendola violativa della competenza legislativa esclusiva statale in materia di diritto civile.

La Corte ricorda che, in termini generali, afferiscono alla sfera del diritto privato quelle disposizioni che ineriscono la disciplina del rapporto di lavoro, fra cui tipicamente anche la durata dei contratti dei pubblici dipendenti, anche se non di ruolo, come in questo caso. Vengono citate le sentenze 324/2010, 257/2016, 310/2011, tutte conformi.

Ricorda ancora la Corte, come invece rientrano nella sfera pubblicistica dell'organizzazione e dell'ordinamento degli uffici, tutte quelle disposizioni che si possono definire come intervenienti "a monte" dell'instaurazione del rapporto di lavoro, ad esempio quelle che riguardano i concorsi pubblici. Trattano e definiscono aspetti pubblicistici del rapporto di impiego nei termini precisati le sentenze 39/2022, 25/2021, 194/2020).

La fattispecie che si presenta ai giudici costituzionali è una norma provvedimento, ragione per la quale lo scrutinio di legittimità non può non essere più severo. Anche la semplice possibilità che la proroga annuale dei contratti possa avere determinato il superamento della durata massima degli incarichi dirigenziali, prevista dall'art. 19, comma 6, d.lgs. 165/2001 (cinque anni per quelli non generali e tre anni per quelli generali) incide in modo determinante sulla legittimità costituzionale della norma.

La pronuncia in esame si preoccupa di precisare come la sentenza 128/2020, che aveva giudicato legittima una norma regionale (toscana) di proroga degli incarichi di posizione organizzativa, non possa essere invocata come precedente, considerando che in tale momento storico sussistevano eccezionali circostanze che impedivano di bandire la procedura di rinnovo.

Nel caso odierno invece, trattandosi per altro di una selezione espressamente fatta salva dal legislatore statale come possibile in via telematica anche in epoca pandemica, quella del conferimento

degli incarichi dirigenziali, non risulta possibile per la Regione appellarsi a circostanze esterne di forza maggiore.

In definitiva, lo sconfinamento, da parte del legislatore regionale, nelle prerogative statali, in particolare in quelle di competenza legislativa esclusiva in materia di diritto civile, determina l'illegittimità costituzionale della norma.

Altra prospettazione di illegittimità viene dichiarata inammissibile.

SENTENZA N. 84  
ANNO 2022

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuliano AMATO;

Giudici: Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge della Regione Lombardia 19 maggio 2021, n. 7 (Legge di semplificazione 2021), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 20 luglio 2021, depositato in cancelleria il 27 luglio 2021, iscritto al n. 40 del registro ricorsi 2021 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 38, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visto l'atto di costituzione della Regione Lombardia;

udito nell'udienza pubblica dell'8 marzo 2022 il Giudice relatore Luca Antonini;

uditi l'avvocato dello Stato Danilo Del Gaizo per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Alessandra Zimmiti e Piera Pujatti per la Regione Lombardia;

deliberato nella camera di consiglio dell'8 marzo 2022.

*Ritenuto in fatto*

*(omissis)*

*Considerato in diritto*

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 40 del 2021), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 3, comma 1, della legge della Regione Lombardia 19 maggio 2021, n. 7 (Legge di semplificazione 2021), il quale così recita: «[i]n considerazione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 e della necessità di assicurare la funzionalità operativa delle strutture della Giunta regionale, tenuto altresì conto delle specifiche competenze ed esperienze professionali acquisite, i contratti di lavoro subordinato a tempo determinato del personale con qualifica dirigenziale presso la Giunta, stipulati ai sensi dell'articolo 19, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), previa selezione pubblica, in essere alla data di entrata in vigore della presente legge, sono prorogati di dodici mesi rispetto alla loro attuale scadenza».

1.1.– Il ricorrente ritiene che questa disciplina violi l'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, in relazione alla materia «ordinamento civile», incidendo su rapporti di lavoro in essere e determinando il superamento dei limiti di durata massima degli incarichi dirigenziali prescritti dall'art. 19, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), applicabile anche alle Regioni secondo quanto previsto dal successivo comma 6-ter.

Risulterebbero, inoltre, violati gli artt. 97 e «117 della Costituzione, anche in relazione» agli artt. 1, comma 3, 4, 14 e 27, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001, in quanto il legislatore regionale, ledendo il principio di «imparzialità della pubblica amministrazione», si sarebbe sovrapposto alle «figure di vertice dirigenziale», alle quali – in ossequio al principio di separazione tra politica e amministrazione sancito dalle citate disposizioni legislative – dovrebbe essere invece riservata la competenza in ordine all'adozione degli atti relativi alla gestione dei rapporti di lavoro.

2.– In via preliminare, occorre esaminare le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla difesa della Regione Lombardia, che investono le singole censure articolate con il ricorso.

2.1.– In particolare, quanto alla questione promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., la Regione eccepisce anzitutto un difetto di motivazione in merito alle concrete modalità della dedotta lesione delle competenze statali.

L'eccezione è priva di pregio.

Secondo il costante orientamento di questa Corte, il ricorrente ha l'onere, sia di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali dei quali lamenta la violazione, sia di specificare le ragioni per le quali vi sarebbe il contrasto con i parametri evocati, adducendo una, sia pure sintetica, argomentazione a sostegno delle censure (ex plurimis, sentenze n. 17 del 2022 e n. 234 del 2021).

Nella specie il ricorrente è chiaro nell'illustrare la doglianza, dal momento che, dopo avere ricordato la giurisprudenza di questa Corte sulla disciplina degli incarichi dirigenziali di cui all'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001, sostiene l'invasione della competenza statale in materia di «ordinamento civile» poiché la norma regionale interverrebbe su rapporti già sorti senza rispettare i previsti limiti di durata massima degli incarichi dirigenziali.

2.1.1.– Sotto quest'ultimo aspetto, la difesa regionale eccepisce l'inammissibilità della questione in parola anche in ragione della sua natura ipotetica.

Nemmeno questa eccezione è fondata.

In disparte la considerazione che la costante giurisprudenza costituzionale ammette che, nei giudizi in via principale, possano essere promosse anche questioni ipotetiche (ex plurimis, sentenze n. 70 e n. 38 del 2021), l'odierno ricorrente denuncia, in ogni caso, il vizio di illegittimità costituzionale rilevando che l'impugnato art. 3, comma 1, prorogherebbe in modo indiscriminato di dodici mesi tutti i contratti in essere al momento della sua entrata in vigore, senza stabilire il necessario rispetto dei precisi limiti temporali fissati dall'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001.

2.2.– È fondata, invece, l'eccezione di inammissibilità per carenza di motivazione in relazione alla seconda censura, che il ricorrente ha genericamente formulato in riferimento all'intero art. 117 Cost., evocando apoditticamente gli artt. 4 e 14 del d.lgs. n. 165 del 2001.

Il ricorso, infatti, sostenendo la violazione, con riguardo a tale parametro, del principio di separazione tra politica e amministrazione, non specifica in alcun modo a quale materia esso sarebbe ascrivibile e, quindi, nemmeno precisa quale competenza statale sarebbe incisa dall'art. 3, comma 1, della legge reg. Lombardia n. 7 del 2021.

La questione promossa in riferimento all'art. 117 Cost. deve, pertanto, essere dichiarata inammissibile.

3.– Benché non eccepita, deve essere rilevata d'ufficio l'inammissibilità anche della censura concernente la violazione dell'art. 97 Cost., in relazione al principio di imparzialità della pubblica amministrazione.

Il ricorrente, infatti, ritiene che tale principio sia pregiudicato poiché la norma regionale impugnata priverebbe le «figure di vertice dirigenziale» della competenza spettante loro a gestire gli incarichi dirigenziali.

Nell'argomentare la doglianza, tuttavia, il ricorso non si confronta, neanche succintamente, con la disciplina statale degli incarichi dirigenziali, alla stregua della quale gli incarichi "apicali" e quelli di funzione dirigenziale di livello generale sono conferiti, in realtà, su proposta del Ministro, ovvero proprio dell'organo di indirizzo politico-amministrativo, mentre solo gli incarichi di direzione degli uffici di livello dirigenziale non generale sono attribuiti dai dirigenti generali (artt. 16, comma 1, lettera b, e 19, commi 3, 4 e 5, del d.lgs. n. 165 del 2001, questi ultimi richiamati dall'evocato art. 19, comma 6, del medesimo decreto legislativo).

Inoltre, l'Avvocatura generale trascura del tutto di considerare il rapporto tra la norma censurata e le funzioni dirigenziali previste dalla legge della Regione Lombardia 7 luglio 2008, n. 20 (Testo unico delle leggi regionali in materia di organizzazione e personale), che, quanto alla dirigenza della Giunta regionale, contempla diverse figure: in particolare, quelle del direttore, del dirigente di servizio, del

dirigente di ufficio, del dirigente di funzione ispettiva o di vigilanza e, infine, del dirigente di progetto o di ricerca.

In questo modo, la censura statale omette persino di indicare a quale tra le varie figure dirigenziali regionali la norma impugnata avrebbe dovuto riservare la competenza a prorogare gli incarichi già attribuiti.

Le evidenziate lacune conducono alla declaratoria di inammissibilità in parte qua del ricorso per incompleta ricostruzione del quadro normativo di riferimento (ex plurimis, sentenze n. 170 del 2021, n. 265 del 2020 e n. 154 del 2019).

4.– La questione promossa in riferimento all’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. è fondata.

4.1.– La norma regionale impugnata, dal contenuto sostanzialmente provvedimentale, dispone la proroga di dodici mesi, rispetto alla loro scadenza, dei contratti di lavoro subordinato a tempo determinato in essere al momento della sua entrata in vigore, stipulati per il conferimento degli incarichi dirigenziali presso la Giunta regionale ai sensi dell’art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001, ovvero con soggetti esterni ai ruoli dell’amministrazione.

4.2.– In via generale, va ricordato che secondo la giurisprudenza di questa Corte gli interventi legislativi che incidono sui rapporti lavorativi in essere sono ascrivibili alla materia «ordinamento civile», dovendosi per converso ricondurre alla materia residuale dell’organizzazione amministrativa regionale quelli che intervengono “a monte”, in una fase antecedente all’instaurazione del rapporto, e riguardano profili pubblicistico-organizzativi dell’impiego pubblico regionale (ex plurimis, sentenze n. 39 e n. 9 del 2022; n. 195, n. 25 e n. 20 del 2021; n. 273, n. 194 e n. 126 del 2020; n. 241 del 2018).

Con specifico riferimento agli incarichi dirigenziali esterni di cui all’art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001, inoltre, va precisato che secondo questa Corte il loro conferimento «si realizza mediante la stipulazione di un contratto di lavoro di diritto privato» e la disciplina del relativo rapporto, compresa quella afferente alla sua durata massima, appartiene alla materia dell’ordinamento civile (sentenza n. 324 del 2010; nello stesso senso, sentenze n. 257 del 2016 e n. 310 del 2011).

4.3.– L’art. 3, comma 1, della legge reg. Lombardia n. 7 del 2021 ricade pertanto nell’ambito materiale dell’ordinamento civile, in quanto attiene a contratti di lavoro in essere, influenzando sulla relativa durata.

4.3.1.– Peraltro, il legislatore regionale ha realizzato tale interferenza “a valle” del rapporto di lavoro, adottando una formulazione onnicomprensiva, che investe tutti i contratti in essere, prorogandoli «di dodici mesi rispetto alla loro attuale scadenza», quale che essa sia e, quindi, a prescindere dalla durata complessiva, che invece l’art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001 stabilisce in tre anni per gli incarichi “apicali” o di funzione dirigenziale di livello generale e in cinque anni per quelli di direzione degli uffici di livello dirigenziale non generale.

Rileva, al riguardo, la considerazione che la difesa della Regione Lombardia – a fronte del carattere chiaramente provvedimentale della norma censurata, che la rende soggetta a un controllo di costituzionalità particolarmente severo – non ha dimostrato il rispetto dei menzionati limiti temporali. Questo, infatti, non può essere desunto né dalla circostanza per cui detti contratti sarebbero stati stipulati a seguito di «avviso pubblico del 2017» – ciò che non è di per sé solo sufficiente ad escludere l’evidenziato sconfinamento –, né dall’allegata deliberazione della Giunta regionale 31 maggio 2021, n. 4812, dalla quale non emerge la durata complessiva degli incarichi in questione e nemmeno, in ogni caso, la conferma che essi fossero gli unici in corso di esecuzione al momento dell’entrata in vigore della norma impugnata.

4.4.– I rilievi svolti conducono a concludere che l’art. 3, comma 1, della legge reg. Lombardia n. 7 del 2021 viola la competenza legislativa statale nella materia dell’ordinamento civile.

4.5.– Del resto, la fattispecie in esame è sostanzialmente differente da quella considerata da questa Corte nella sentenza n. 128 del 2020 in relazione a una norma regionale concernente la proroga di incarichi di posizione organizzativa, dal momento che non ricorrono, nel caso qui scrutinato, specifiche ed eccezionali ragioni di natura pubblicistico-organizzativa che facciano ritenere la

disposizione impugnata prevalentemente riferibile alla materia dell'ordinamento e organizzazione amministrativa regionale.

Non è, infatti, condivisibile la tesi della resistente, secondo cui la censurata proroga sarebbe stata indotta dall'impossibilità, causata dalla sospensione delle procedure selettive «in conformità alle disposizioni statali per il contenimento dell'epidemia», di procedere al conferimento degli incarichi prossimi alla scadenza.

Fin dal decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2020, n. 27, infatti, il legislatore statale ha disposto la sospensione delle sole procedure concorsuali (sempre che la valutazione dei candidati non potesse avvenire su base curriculare o in modalità telematica) e ha lasciato, invece, espressamente ferma la possibilità di svolgere le procedure per il conferimento degli incarichi dirigenziali in via telematica (art. 87, comma 5, le cui previsioni, introdotte in via temporanea, sono state poi nella sostanza reiterate dalla successiva normativa statale sull'emergenza e dai numerosi decreti del Presidente del Consiglio dei ministri con i quali sono state adottate misure volte al contenimento della curva epidemiologica).

D'altronde, l'asserita sospensione dedotta dalla resistente è smentita anche dalla stessa documentazione da essa depositata: dalla deliberazione della Giunta regionale dianzi richiamata emerge, infatti, che la Regione Lombardia – nel conferire alcuni incarichi dirigenziali vacanti o che sarebbero divenuti tali dal successivo 1° giugno – ha preventivamente ricercato i dirigenti di ruolo disponibili svolgendo un'apposita procedura selettiva.

5.– Sulla scorta delle argomentazioni che precedono, deve dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge reg. Lombardia n. 7 del 2021.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge della Regione Lombardia 19 maggio 2021, n. 7 (Legge di semplificazione 2021);

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge reg. Lombardia n. 7 del 2021, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 97 e 117 della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 marzo 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, Presidente

Luca ANTONINI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria l'1 aprile 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

## **Sentenza: 23 febbraio 2022, n. 85**

**Materia:** ambiente

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

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** art. 19, comma 36, della legge della Regione Abruzzo 20 gennaio 2021, n. 1, Disposizioni finanziarie per la redazione del Bilancio di previsione finanziario 2021-2023 della Regione Abruzzo (Legge di stabilità regionale 2021)

**Esito:** infondatezza

**Estensore nota:** Alessandra Cecconi

### **Sintesi:**

Con la sentenza in epigrafe la Corte costituzionale è chiamata a decidere sull'impugnativa da parte del Governo dell'articolo 19, comma 36 della l.r. Abruzzo, n.1/2021 con la quale la Regione ha previsto che *“n]ell'ambito del demanio marittimo regionale con finalità turistico-ricreative e nei lidi e spiagge destinati alla balneazione è consentita, esclusivamente per uso domestico o personale e senza scopo di lucro, la raccolta di tronchi e masse legnose spiaggiati e ivi depositati dalle mareggiate invernali. La raccolta può essere effettuata dal 15 ottobre al 31 marzo, nei giorni feriali, dalle ore 8.00 alle ore 17.00. La raccolta del materiale legnoso è vietata nelle aree del demanio marittimo tutelate o vincolate ai sensi della disciplina nazionale e regionale in materia ambientale e paesaggistica, quali parchi, riserve marine, SIC, biotopi, foce dei fiumi e zone di dimora di fauna e flora protetta. Con Ordinanza da emanarsi entro il 15 ottobre, i comuni costieri possono individuare aree vietate alla raccolta del materiale legnoso. Resta ferma a carico di chi effettua le operazioni di prelievo la responsabilità, anche verso terzi, della raccolta e trasporto del materiale legnoso”*.

Secondo il ricorrente la norma si pone in contrasto con le previsioni del codice dell'ambiente, espressione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.: il legname spiaggiato sarebbe, infatti, assoggettabile alla disciplina sui rifiuti, ai sensi dell'art. 183, comma 1, lettera b-ter), numero 4), del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (*Norme in materia ambientale*), secondo cui costituiscono «rifiuti urbani» quelli «di qualunque natura o provenienza giacenti [...] sulle spiagge marittime e lacuali e sulle rive dei corsi d'acqua».

La difesa regionale assume invece che la norma è finalizzata a favorire il riutilizzo dei materiali legnosi e diminuire la complessiva quantità dei rifiuti da smaltire, e rientra quindi nell'alveo di quelle norme di maggiore tutela dell'ambiente che alle Regioni è consentito adottare.

A ciò aggiunge che in base all'art. 183, comma 1, lettera n), cod. ambiente – come modificato dall'art. 14, comma 8, lettera b-bis), del d.l. 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*)- i materiali naturali, depositati sui litorali a seguito di eventi meteorologici e mareggiate, non possono essere considerati rifiuti ai sensi delle disposizioni del codice dell'ambiente: secondo tale disposizione infatti non costituiscono attività di gestione dei rifiuti le operazioni di prelievo, raggruppamento, selezione e deposito preliminari alla raccolta di materiali o sostanze naturali derivanti da eventi atmosferici o meteorici o vulcanici, ivi incluse le mareggiate e le piene.

Dopo aver respinto l'eccezione di inammissibilità formulata dalla Regione, considerando individuato con sufficiente chiarezza il parametro costituzionale di cui il ricorrente assume la violazione, la Corte procede all'esame del merito.

La Corte afferma che la norma impugnata, regolamentando la raccolta di tronchi e masse legnose depositati dalle mareggiate invernali sulle spiagge, afferisce alla competenza esclusiva del legislatore statale in materia di «tutela dell'ambiente» e «dell'ecosistema» ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.; la stessa aggiunge peraltro che, come già più volte affermato, *“le Regioni possono esercitare competenze legislative proprie per la cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali, purché l'incidenza nella materia di competenza esclusiva statale sia solo in termini di maggiore e più rigorosa tutela dell'ambiente (ex multis, sentenze n. 227, n. 214, n. 88 del 2020, e n. 289 del 2019)”*.

Con riferimento alla norma in esame, la Corte riconosce che la stessa ha uno specifico ambito applicativo, limitato al *«demanio marittimo regionale con finalità turistico-ricreative e nei lidi e spiagge destinati alla balneazione»*, ed è quindi finalizzata anche a curare interessi legati al turismo cioè ad una materia di competenza legislativa residuale della Regione, interessi *“che possono intercettare profili che attengono all'ambiente, ma sempre che comportino un'elevazione dello standard di tutela» (sentenza n. 86 del 2021)”*.

La disciplina della raccolta del legname spiaggiato – indipendentemente dalla qualificazione dello stesso come rifiuto o meno - è riconducibile alla competenza esclusiva del legislatore statale in materia di «tutela dell'ambiente» e «dell'ecosistema» ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.; pertanto la competenza regionale in materia di «turismo», che, considerata la destinazione delle spiagge, è comunque implicata nella fattispecie oggetto del giudizio, può essere esercitata soltanto in quanto non in contrasto con la normativa statale di «tutela dell'ambiente» e «dell'ecosistema».

Vengono in considerazione due disposizioni: da un lato, l'art. 183, comma 1, lettera b-ter), numero 4), cod. ambiente, che prevede che i rifiuti *«di qualunque natura o provenienza, giacenti [...] sulle spiagge marittime e lacuali e sulle rive dei corsi d'acqua» costituiscono «rifiuti urbani»*, cui consegue che anche il materiale legnoso spiaggiato deve essere considerato tale e disciplinato conseguentemente.

Dall'altro lato, l'art. 183, comma 1, lettera n), cod. ambiente – come modificato dal d.l. 91/2014, richiamato anche dalla difesa regionale - secondo il quale *«[n]on costituiscono attività di gestione dei rifiuti le operazioni di prelievo, raggruppamento, cernita e deposito preliminari alla raccolta di materiali o sostanze naturali derivanti da eventi atmosferici o meteorici o vulcanici, ivi incluse mareggiate e piene, anche ove frammisti ad altri materiali di origine antropica effettuate, nel tempo tecnico strettamente necessario, presso il medesimo sito nel quale detti eventi li hanno depositati»*.

Il combinato disposto delle disposizioni ora richiamate consente alla Corte di affermare che i materiali presenti sulle spiagge possono essere divisi in due categorie: quella dei rifiuti urbani giacenti sulla spiaggia (ad esempio plastiche, lattine, rottami e carta) e quella dei materiali o sostanze di origine naturale, come il legname spiaggiato, trasportati sulle spiagge dalle mareggiate, per i quali il legislatore statale si è preoccupato, al fine di consentirne una più spedita rimozione, di prevedere una specifica disciplina delle operazioni di prelievo, raggruppamento, cernita e deposito, escludendoli dall'ambito delle attività di gestione dei rifiuti (per le cui attività di raccolta e di trasporto l'art. 212 cod. ambiente impone, tra l'altro, l'iscrizione dei soggetti operanti in uno specifico Albo nazionale gestori ambientali).

In questo quadro normativo la disposizione regionale - che prevede che le operazioni di raccolta del legname vengano poste in essere nel medesimo sito nel quale questo si è depositato e secondo un preciso calendario ed orario – risulta conforme alla disciplina statale dettata dall'art. 183, comma 1, lettera n), cod. ambiente.

La norma impugnata, *“nel consentire la raccolta del materiale legnoso spiaggiato per un determinato e limitato periodo di tempo, per uso esclusivamente personale o domestico e senza fine di lucro,*

*intende consentire una forma di gestione di tali materiali sul presupposto, stabilito proprio dal codice dell'ambiente, che a questi non si applichino le disposizioni relative alla raccolta dei rifiuti urbani.”*

Inoltre la stessa norma, secondo la Corte, interviene nella prospettiva dell'economia circolare, in modo da favorire il riutilizzo del legname spiaggiato e di limitare la quantità finale di rifiuti da smaltire, ed è perciò non solo conforme alla disciplina statale, ma anche tale da realizzare una forma di maggiore tutela dell'ambiente, come tale consentita al legislatore regionale.

Da qui la dichiarazione di infondatezza della questione di legittimità costituzionale.

SENTENZA N. 85  
ANNO 2022

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuliano AMATO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 36, della legge della Regione Abruzzo 20 gennaio 2021, n. 1, recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del Bilancio di previsione finanziario 2021-2023 della Regione Abruzzo (Legge di stabilità regionale 2021)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 22-24 marzo 2021, depositato in cancelleria il 30 marzo 2021, iscritto al n. 23 del registro ricorsi 2021 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 17, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visto l'atto di costituzione della Regione Abruzzo;

udito nell'udienza pubblica del 23 febbraio 2022 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

uditi l'avvocato dello Stato Giammario Rocchitta per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Stefania Valeri per la Regione Abruzzo, quest'ultimo in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021;

deliberato nella camera di consiglio del 23 febbraio 2022.

*Ritenuto in fatto*

*(omissis)*

*Considerato in diritto*

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 23 del 2021), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, questione di legittimità costituzionale nei confronti dell'art. 19, comma 36, della legge della Regione Abruzzo 20 gennaio 2021, n. 1, recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del Bilancio di previsione finanziario 2021-2023 della Regione Abruzzo (Legge di stabilità regionale 2021)», ai sensi del quale «[n]ell'ambito del demanio marittimo regionale con finalità turistico-ricreative e nei lidi e spiagge destinati alla balneazione è consentita, esclusivamente per uso domestico o personale e senza scopo di lucro, la raccolta di tronchi e masse legnose spiaggiati e ivi depositati dalle mareggiate invernali. La raccolta può essere effettuata dal 15 ottobre al 31 marzo, nei giorni feriali, dalle ore 8.00 alle ore 17.00. La raccolta del materiale legnoso è vietata nelle aree del demanio marittimo tutelate o vincolate ai sensi della disciplina nazionale e regionale in materia ambientale e paesaggistica, quali parchi, riserve marine, SIC, biotopi, foce dei fiumi e zone di dimora di fauna e flora protetta. Con Ordinanza da emanarsi entro il 15 ottobre, i comuni costieri possono individuare aree vietate alla raccolta del materiale legnoso. Resta ferma a carico di chi effettua le operazioni di prelievo la responsabilità, anche verso terzi, della raccolta e trasporto del materiale legnoso».

Il ricorrente sostiene, più precisamente, che il legname spiaggiato sia assoggettabile alla disciplina sui rifiuti, ai sensi dell'art. 183, comma 1, lettera b-ter), numero 4), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), secondo cui costituiscono «rifiuti urbani» quelli «di qualunque natura o provenienza giacenti [...] sulle spiagge marittime e lacuali e sulle rive dei corsi d'acqua» e che, pertanto, la norma impugnata, consentendo ai privati, per uso domestico o personale e senza scopo di lucro, la raccolta di tronchi e masse legnose depositati dalle mareggiate invernali

sulle spiagge, si porrebbe in contrasto con le previsioni del codice dell'ambiente, espressione dell'esercizio della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

2.– Negli atti difensivi la Regione Abruzzo contesta le argomentazioni dell'Avvocatura, sostenendo l'inammissibilità della questione, non essendo state, a suo avviso, illustrate adeguatamente le ragioni per le quali la disposizione impugnata violerebbe i parametri costituzionali evocati, ovvero la sua non fondatezza, in quanto la disposizione regionale, perseguendo lo scopo di favorire il riutilizzo dei materiali legnosi e di diminuire la complessiva quantità dei rifiuti da smaltire, andrebbe ricondotta nell'alveo di quelle norme di maggiore tutela dell'ambiente che alle Regioni è consentito adottare.

La difesa regionale sostiene, in particolare, che i materiali naturali, depositati sui litorali a seguito di eventi meteorologici e mareggiate, non possano essere considerati rifiuti ai sensi delle disposizioni del codice dell'ambiente e che l'entrata in vigore dell'art. 14, comma 8, lettera b-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, nella legge 11 agosto 2014, n. 116, modificando l'art. 183, comma 1, lettera n), cod. ambiente, abbia fatto definitiva chiarezza in materia, introducendo la disposizione, attualmente in vigore, secondo cui non costituiscono attività di gestione dei rifiuti le operazioni di prelievo, raggruppamento, selezione e deposito preliminari alla raccolta di materiali o sostanze naturali derivanti da eventi atmosferici o meteorici o vulcanici, ivi incluse le mareggiate e le piene.

3.– Preliminarmente va esaminata l'eccezione di inammissibilità del ricorso, avanzata dalla difesa regionale, con riguardo alla pretesa genericità delle censure formulate dal ricorrente.

L'eccezione non è fondata.

Secondo il costante orientamento di questa Corte, «il ricorrente ha l'onere di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali dei quali lamenta la violazione e di svolgere una motivazione che non sia meramente assertiva» (da ultimo, sentenza n. 52 del 2021). Tuttavia, «allorquando l'atto introduttivo, pur nella sua sintetica formulazione, consenta di individuare "con sufficiente chiarezza [...] il parametro asseritamente violato [...] e la ratio del prospettato contrasto della disposizione denunciata con il parametro stesso" (sentenza n. 187 del 2020), l'impugnativa proposta è ammissibile» (sentenza n. 52 del 2021).

Nella specie, la questione appare adeguatamente motivata e supera, certamente, quella «soglia minima di chiarezza [...] che rende ammissibile l'impugnativa proposta» (ex multis, sentenze n. 52 e n. 29 del 2021).

4.– Nel merito la questione non è fondata.

4.1.– Anche se la norma impugnata, regolamentando la raccolta di tronchi e masse legnose depositati dalle mareggiate invernali sulle spiagge, deve, comunque, essere ricondotta alla competenza esclusiva del legislatore statale in materia di «tutela dell'ambiente» e «dell'ecosistema» ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., va comunque considerato, come questa Corte ha più volte affermato, che le Regioni possono esercitare competenze legislative proprie per la cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali, purché l'incidenza nella materia di competenza esclusiva statale sia solo in termini di maggiore e più rigorosa tutela dell'ambiente (ex multis, sentenze n. 227, n. 214, n. 88 del 2020, e n. 289 del 2019).

Nel caso di specie, la disposizione impugnata, come risulta chiaramente dal suo specifico ambito applicativo, limitato al «demanio marittimo regionale con finalità turistico-ricreative e nei lidi e spiagge destinati alla balneazione», è finalizzata a curare interessi legati anche al «turismo», materia di competenza legislativa residuale regionale, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost. (ex multis, sentenza n. 214 del 2006), che possono «intercettare profili che attengono all'ambiente, ma sempre che comportino un'elevazione dello standard di tutela» (sentenza n. 86 del 2021).

La questione se il legname spiaggiato costituisca, o meno, “rifiuto”, a prescindere dalla sua soluzione, non revoca, peraltro, in dubbio che la disciplina della sua raccolta sia, comunque, riconducibile alla competenza esclusiva del legislatore statale in materia di «tutela dell’ambiente» e «dell’ecosistema» ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. e che, pertanto, la competenza regionale in materia di «turismo», sicuramente implicata nel caso in esame, considerata la destinazione delle spiagge, possa essere esercitata soltanto in quanto non in contrasto con la normativa statale di «tutela dell’ambiente» e «dell’ecosistema».

4.2.– Il ricorrente ritiene che, ai sensi di quanto previsto dall’art. 183, comma 1, lettera b-ter), numero 4), cod. ambiente, secondo cui i rifiuti «di qualunque natura o provenienza, giacenti [...] sulle spiagge marittime e lacuali e sulle rive dei corsi d’acqua» costituiscono «rifiuti urbani», anche il materiale legnoso spiaggiato debba essere, senz’altro, annoverato tra di essi e disciplinato conseguentemente.

Tuttavia rileva, in particolare, l’art. 14, comma 8, lettera b-bis), del d.l. n. 91 del 2014, come convertito, che ha modificato l’art. 183, comma 1, lettera n), cod. ambiente, in riferimento alla definizione delle attività non costituenti «gestione dei rifiuti» ai fini della applicazione della Parte IV del medesimo codice.

La nuova disposizione ha aggiunto, infatti, nella lettera n) dell’art. 183, comma 1, cod. ambiente, un ulteriore periodo, ai sensi del quale «[n]on costituiscono attività di gestione dei rifiuti le operazioni di prelievo, raggruppamento, cernita e deposito preliminari alla raccolta di materiali o sostanze naturali derivanti da eventi atmosferici o meteorici o vulcanici, ivi incluse mareggiate e piene, anche ove frammisti ad altri materiali di origine antropica effettuate, nel tempo tecnico strettamente necessario, presso il medesimo sito nel quale detti eventi li hanno depositati».

Alla luce del combinato disposto di tali norme, i materiali presenti sulle spiagge, al di là della loro qualificazione, al fine della disciplina della relativa raccolta, possono dividersi, pertanto, in due categorie: quella dei rifiuti urbani giacenti sulla spiaggia (ad esempio plastiche, lattine, rottami e carta) e quella dei materiali o sostanze di origine naturale, come il legname spiaggiato, trasportati sulle spiagge dalle mareggiate, per i quali il legislatore statale si è preoccupato, al fine di consentirne una più spedita rimozione, di prevedere una specifica disciplina delle operazioni di prelievo, raggruppamento, cernita e deposito, escludendoli dall’ambito delle attività di gestione dei rifiuti (per le cui attività di raccolta e di trasporto l’art. 212 cod. ambiente impone, tra l’altro, l’iscrizione dei soggetti operanti in uno specifico Albo nazionale gestori ambientali).

Nell’ambito di questo complessivo quadro normativo, la disposizione impugnata prevede, in totale conformità alla disciplina statale dettata dall’art. 183, comma 1, lettera n), cod. ambiente, che le operazioni di raccolta del legname vengano poste in essere nel medesimo sito nel quale questo si è depositato e secondo un preciso calendario ed orario.

Pertanto, la norma oggetto di censura, nel consentire la raccolta del materiale legnoso spiaggiato per un determinato e limitato periodo di tempo, per uso esclusivamente personale o domestico e senza fine di lucro, intende consentire una forma di gestione di tali materiali sul presupposto, stabilito proprio dal codice dell’ambiente, che a questi non si applichino le disposizioni relative alla raccolta dei rifiuti urbani.

La norma impugnata, intervenendo nella prospettiva dell’economia circolare, in modo da favorire il riutilizzo del legname spiaggiato e di limitare la quantità finale di rifiuti da smaltire, va perciò considerata non solo conforme alla disciplina statale, ma anche tale da realizzare una forma di maggiore tutela dell’ambiente, come tale consentita al legislatore regionale.

5.– Dev’essere, pertanto, dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 19, comma 36, della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2021, promossa in riferimento all’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 19, comma 36, della legge della Regione Abruzzo 20 gennaio 2021, n. 1, recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del

Bilancio di previsione finanziario 2021-2023 della Regione Abruzzo (Legge di stabilità regionale 2021)», promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

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

F.to:

Giuliano AMATO, Presidente

Giulio PROSPERETTI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria l'1 aprile 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

## **Sentenza: 23 febbraio 2022, n. 86**

**Materia:** ordinamento civile; coordinamento della finanza pubblica; principio del buon andamento della pubblica amministrazione (partecipazione della Provincia autonoma di Trento ad una società di mutua assicurazione a responsabilità limitata)

**Parametri invocati:** artt. 8 e 9 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige); artt. 97, secondo comma, 117, commi secondo, lettera l), e terzo, della Costituzione

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** art. 34 della legge della Provincia autonoma di Trento 17 maggio 2021, n. 7 (Prime misure del 2021 connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 e conseguente variazione al bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2021-2023)

**Esito:**

- illegittimità costituzionale dell'art. 34 della l. prov. 7/2021 per contrasto con gli artt. 97, secondo comma, 117, commi secondo, lettera l), e terzo, Cost.;
- inammissibilità della questione sollevata in riferimento allo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige

**Estensore nota:** Cesare Belmonte

**Sintesi:**

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 34 della legge della Provincia autonoma di Trento 17 maggio 2021, n. 7 (Prime misure del 2021 connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 e conseguente variazione al bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2021-2023), in riferimento agli artt. 8 e 9 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), agli artt. 97, secondo comma, 117, commi secondo, lettera l), e terzo, della Costituzione, ed in relazione agli artt. 3, comma 1, e 4, commi 1 e 2, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica), di seguito TUSP.

Il comma 1 dell'art. 34 della l. prov. 7/2021 dispone che per concorrere allo sviluppo economico del Trentino e per sostenere, anche in relazione all'emergenza epidemiologica da COVID-19, le iniziative di rafforzamento e a supporto del territorio provinciale, la Provincia è autorizzata a partecipare, direttamente o tramite Cassa del Trentino s.p.a., in qualità di socio sovventore, alla società di mutua assicurazione a responsabilità limitata "ITAS Istituto Trentino-Alto Adige per Assicurazioni società mutua di assicurazioni".

Ai sensi del comma 2, la partecipazione societaria è subordinata al fatto che sia riservato alla Provincia, anche indirettamente, il diritto di designare un proprio rappresentante nel consiglio di amministrazione di ITAS.

Ai sensi del comma 3, è autorizzata la spesa di 2,85 milioni di euro per l'anno 2021 sulla missione 01 (Servizi istituzionali, generali e di gestione), programma 03 (Gestione economica, finanziaria, programmazione, provveditorato).

Il ricorrente deduce, anzitutto, la violazione dell'art. 3, comma 1, del TUSP, che recherebbe una elencazione tassativa delle società per le quali è ammessa la partecipazione pubblica, stabilendo che le amministrazioni pubbliche possono partecipare esclusivamente a società, anche consortili,

costituite in forma di società per azioni o di società a responsabilità limitata, anche in forma cooperativa.

In sostanza, secondo il ricorrente le mutue assicuratrici non sarebbero classificabili fra i suddetti tipi societari, poiché, pur essendo trattate nell'ambito del Libro V, Titolo VI, del codice civile concernente "imprese cooperative e mutue assicuratrici", sono disciplinate da un Capo (il secondo) diverso da quello dedicato alle cooperative.

L'attività svolta dalle mutue assicuratrici sarebbe, altresì, del tutto estranea alle finalità istituzionali della Provincia, con conseguente contrasto con l'art. 4, commi 1 e 2, del TUSP.

In via preliminare, la Corte infine dichiara inammissibile la questione sollevata in riferimento ai parametri dello statuto speciale, mancando un'indicazione, sia pure sintetica, in ordine all'estraneità della materia alla sfera di attribuzioni stabilita dallo stesso.

La Consulta richiama poi, ai fini dell'esame di merito, i titoli di competenza cui afferiscono le norme in materia di società a partecipazione pubblica contenute nel TUSP, sottolineando come la disciplina da questo recata sia riconducibile a diversi e concorrenti ambiti materiali, quali l'ordinamento civile, la tutela della concorrenza, il coordinamento della finanza pubblica.

Ciò posto, stante la sua priorità logica la Corte esamina per prima la questione di legittimità costituzionale dell'art. 34 della l. prov. 7/2021, promossa in riferimento agli artt. 97, secondo comma, 117, commi secondo, lettera l), e terzo, Cost., in relazione all'art. 4 TUSP.

La questione è fondata.

Ai sensi del comma 1 del richiamato art. 4 TUSP, le amministrazioni pubbliche non possono, direttamente o indirettamente, costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società.

Il comma 2 recita che, nei limiti del comma 1, le amministrazioni pubbliche possono, direttamente o indirettamente, costituire società e acquisire o mantenere partecipazioni in società esclusivamente per lo svolgimento delle attività sotto indicate:

a) produzione di un servizio di interesse generale, ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi;

b) progettazione e realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra amministrazioni pubbliche, ai sensi dell'articolo 193 del decreto legislativo n. 50 del 2016;

c) realizzazione e gestione di un'opera pubblica ovvero organizzazione e gestione di un servizio d'interesse generale attraverso un contratto di partenariato di cui all'articolo 180 del decreto legislativo n. 50 del 2016, con un imprenditore selezionato con le modalità di cui all'articolo 17, commi 1 e 2;

d) autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni, nel rispetto delle condizioni stabilite dalle direttive europee in materia di contratti pubblici e della relativa disciplina nazionale di recepimento;

e) servizi di committenza, ivi incluse le attività di committenza ausiliarie, apprestati a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici di cui all'articolo 3, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 50 del 2016.

Le due disposizioni individuano, pertanto, i limiti che incontrano le partecipazioni societarie delle pubbliche amministrazioni, imponendo - quale vincolo generale - lo stretto nesso strumentale fra le attività esercitate dalla società e le finalità istituzionali del socio pubblico e - quali limiti specifici - quelli individuati nel catalogo di cui al comma 2.

Nel caso specifico, l'oggetto della partecipazione prevista dalla norma impugnata, ovvero l'erogazione di servizi assicurativi, a pagamento, in tutto il territorio nazionale, eccede il menzionato limite generale, non essendo configurabile un legame di stretta necessità fra le attività esercitate dalla società ITAS spa e i fini istituzionali della Provincia autonoma di Trento, restando ininfluyente che la società rappresenti una realtà storicamente radicata nel territorio provinciale e la Provincia autonoma, ai sensi degli artt. 8 e 9 dello statuto speciale, sia titolare di competenza legislativa primaria in alcune materie che riguardano anche l'economia del territorio.

Peraltro, la suddetta partecipazione è suscettibile di produrre effetti potenzialmente lesivi della tutela della concorrenza, atteso che le norme che disciplinano restrittivamente le società pubbliche strumentali sono, tra l'altro, dirette ad evitare che soggetti dotati di privilegi svolgano attività economica al di fuori dei casi nei quali ciò è imprescindibile per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali.

La scelta della Provincia autonoma, pertanto, contrasta con una norma dettata nell'esercizio, al contempo, della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile e di quella concorrente del coordinamento della finanza pubblica, oltre che per dare attuazione al principio del buon andamento della pubblica amministrazione.

SENTENZA N. 86  
ANNO 2022

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuliano AMATO;

Giudici: Silvana SCIARRA, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 34 della legge della Provincia autonoma di Trento 17 maggio 2021, n. 7 (Prime misure del 2021 connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 e conseguente variazione al bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2021-2023), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 16 luglio 2021, depositato in cancelleria il 26 luglio 2021, iscritto al n. 38 del registro ricorsi 2021 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 37, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visto l'atto di costituzione della Provincia autonoma di Trento;

udito nell'udienza pubblica del 23 febbraio 2022 il Giudice relatore Angelo Buscema;

uditi l'avvocato dello Stato Gianni De Bellis per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Sabrina Azzolini per la Provincia autonoma di Trento, quest'ultimo in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021;

deliberato nella camera di consiglio del 23 febbraio 2022.

*Ritenuto in fatto*

*(omissis)*

*Considerato in diritto*

1.– Con ricorso depositato il 26 luglio 2021 e iscritto al registro generale n. 38 del 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 34 della legge della Provincia autonoma di Trento 17 maggio 2021, n. 7 (Prime misure del 2021 connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 e conseguente variazione al bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2021-2023), in riferimento agli artt. 8 e 9 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), agli artt. 97, secondo comma, 117, commi secondo, lettera l), e terzo, della Costituzione, ed in relazione agli artt. 3, comma 1, e 4, commi 1 e 2, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica).

Il comma 1 dell'art. 34 (rubricato «Partecipazione della Provincia ad una società di mutua assicurazione a responsabilità limitata») della legge prov. Trento n. 7 del 2021 dispone che, «[p]er concorrere allo sviluppo economico del Trentino e per sostenere anche in relazione all'emergenza epidemiologica da COVID-19, le iniziative di rafforzamento e a supporto del territorio provinciale, la Provincia è autorizzata a partecipare, direttamente o tramite Cassa del Trentino s.p.a., in qualità di socio sovventore, alla società di mutua assicurazione a responsabilità limitata "ITAS Istituto Trentino-Alto Adige per Assicurazioni Società mutua di assicurazioni"».

Il successivo comma 2 subordina la partecipazione statutaria «al fatto che sia riservato alla Provincia, anche indirettamente, il diritto di designare un proprio rappresentante nel consiglio di amministrazione» di ITAS.

Ai sensi del comma 3, infine, è previsto che detta partecipazione comporta «la spesa di 2,85 milioni di euro per l'anno 2021 sulla missione 01 (Servizi istituzionali, generali e di gestione), programma 03 (Gestione economica, finanziaria, programmazione, provveditorato)».

Il ricorrente deduce, anzitutto, la violazione dell'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 175 del 2016 (d'ora innanzi, anche TUSP) che recherebbe, in relazione alle società per le quali è ammessa la partecipazione pubblica, «una elencazione tassativa, stabilendo che “le amministrazioni pubbliche possono partecipare esclusivamente a società, anche consortili, costituite in forma di società per azioni o di società a responsabilità limitata, anche in forma cooperativa”».

Sostiene l'Avvocatura generale dello Stato che le mutue assicuratrici non sarebbero classificabili fra i menzionati «tipi societari», poiché, «pur essendo esse inquadrate (al pari delle cooperative) nell'ambito della disciplina di cui al Libro V, Titolo VI, del codice civile concernente “imprese cooperative e mutue assicuratrici”, le mutue assicuratrici sono disciplinate da un Capo (il secondo) diverso da quello dedicato alle cooperative». Le mutue assicuratrici rappresenterebbero, pertanto, «un genus distinto dalle società cooperative in senso stretto», come confermerebbe anche l'art. 2547 cod. civ., ai sensi del quale le società di mutua assicurazione «sono regolate dalle norme stabilite per le società cooperative, solo in quanto compatibili con la loro natura».

Il Presidente del Consiglio dei ministri rileva, inoltre, che l'art. 2, comma 1, lettera l), TUSP ricomprende nel novero delle società ammesse alla partecipazione pubblica solo «gli organismi di cui ai Titoli V, VI, Capo I, del Libro V del codice civile, anche aventi come oggetto sociale lo svolgimento di attività consortili, ai sensi dell'articolo 2615-ter del codice civile», dal che emergerebbe l'espressa volontà del legislatore nazionale di escludere le mutue assicuratrici, disciplinate, invece, dal Capo II del Titolo VI del Libro V del codice civile.

Secondo il ricorrente, tale scelta sarebbe coerente con «la finalità tipica del modello societario delle mutue assicuratrici, che è quella di garantire ai soci, nel rispetto dei principi mutualistici, l'accesso a prodotti assicurativi a condizioni più favorevoli di quelle presenti sul mercato».

L'attività svolta dalle mutue assicuratrici sarebbe, altresì, «del tutto estranea alle finalità istituzionali della Provincia», onde il contrasto con l'art. 4, commi 1 e 2, TUSP.

In particolare, il comma 1 del citato art. 4 – ai sensi del quale «le amministrazioni pubbliche non possono, direttamente o indirettamente, costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società» – elencherebbe le finalità perseguibili mediante l'acquisizione e la gestione di partecipazioni pubbliche, mentre il successivo comma 2 elencherebbe tassativamente le attività che possono essere incluse nella partecipazione pubblica a una società. Il combinato disposto dei menzionati commi 1 e 2 introdurrebbe, pertanto, un «vincolo di scopo pubblico» e un «vincolo di attività».

2.– In via preliminare, occorre esaminare l'eccezione di inammissibilità per difetto di motivazione, formulata dalla Provincia autonoma, secondo cui il Presidente del Consiglio dei ministri si sarebbe limitato a indicare i profili di contrasto della disposizione provinciale con gli artt. 3, comma 1, e 4, commi 1 e 2, TUSP, senza spiegare perché l'asserito contrasto comporti la violazione degli invocati parametri statutari e costituzionali.

Per costante giurisprudenza di questa Corte, il vaglio di ammissibilità richiede una motivazione adeguata e non meramente apodittica e tale esigenza si pone «in termini ancora più rigorosi nei giudizi proposti in via principale» (sentenza n. 82 del 2021), in cui «il ricorrente ha l'onere non soltanto di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali di cui denuncia la violazione, ma anche di suffragare le ragioni del dedotto contrasto con una argomentazione sufficientemente chiara e completa» (sentenza n. 24 del 2022).

Nel caso di specie, è inammissibile la questione sollevata in riferimento ai parametri dello statuto speciale, mancando «un'indicazione, sia pure sintetica [...], in ordine all'estraneità della materia alla sfera di attribuzioni stabilita dallo stesso» (sentenza n. 43 del 2020).

Quanto alla questione relativa alla lesione congiunta degli artt. 97, secondo comma, e 117, commi secondo, lettera l), e terzo, Cost., il ricorso, benché sintetico, è comunque sufficientemente

argomentato e consente l'esame del merito. L'intero impianto motivazionale, infatti, poggia sull'asserito contrasto della norma provinciale con gli artt. 3 e 4 del d.lgs. n. 175 del 2016, ed è sostenuto da riferimenti alla giurisprudenza di questa Corte. Il ricorrente, quindi, ha dato sufficientemente conto delle condizioni per l'applicazione delle norme di competenza di cui al Titolo V della Parte II della Costituzione nei confronti della Provincia autonoma. La questione relativa ai parametri costituzionali è pertanto ammissibile.

3.– Sempre in via preliminare, deve essere rigettata l'eccezione della difesa provinciale relativa all'asserita inidoneità degli artt. 3, comma 1, e 4, commi 1 e 2, TUSP a fungere da parametri interposti in ragione della loro illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 76 Cost., in quanto non avrebbero rispettato i principi e i criteri direttivi posti dall'art. 18 della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche). Ai sensi del richiamato art. 18, comma 1, lettera b), il legislatore delegato doveva prevedere la «ridefinizione della disciplina, delle condizioni e dei limiti per la costituzione di società, l'assunzione e il mantenimento di partecipazioni societarie da parte di amministrazioni pubbliche entro il perimetro dei compiti istituzionali o di ambiti strategici per la tutela di interessi pubblici rilevanti, quale la gestione di servizi di interesse economico generale»; nonché la «applicazione dei principi della presente lettera anche alle partecipazioni pubbliche già in essere».

Come rilevato dal Presidente del Consiglio dei ministri, il confronto testuale fra le più volte evocate norme interposte e tale principio direttivo contenuto nella legge delega rende manifestamente infondato il dubbio di legittimità costituzionale prospettato dalla difesa provinciale, in quanto la legge di delega espressamente prevede l'introduzione di «condizioni» e «limiti» alle partecipazioni pubbliche in società.

4.– Al fine dell'esame di merito, è necessario, anzitutto, ricordare a quali titoli di competenza afferiscono le norme in materia di società a partecipazione pubblica contenute nel d.lgs. n. 175 del 2016.

La giurisprudenza di questa Corte ha ricondotto la disciplina da esso recata a diversi e concorrenti ambiti materiali, quali l'«ordinamento civile», trattandosi di disposizioni «volte a definire il regime giuridico di soggetti diversi di diritto privato» (sentenza n. 227 del 2020); la «tutela della concorrenza», in considerazione dello scopo di talune disposizioni di «evitare che soggetti dotati di privilegi operino in mercati concorrenziali» (sentenza n. 251 del 2016); il «coordinamento della finanza pubblica», «trattandosi di norme che, in linea con le disposizioni in materia di riduzione del costo della pubblica amministrazione (cosiddetta *spending review*), pongono misure finalizzate alla previsione e al contenimento delle spese delle società a controllo pubblico per il loro funzionamento» (sentenza n. 194 del 2020).

Nel caso di specie, sono evocati come parametri interposti gli artt. 3, comma 1, e 4, commi 1 e 2, TUSP, che individuano, rispettivamente, le forme societarie per le quali è ammessa la partecipazione pubblica e le finalità perseguibili mediante la loro acquisizione e gestione.

La definizione da parte dello Stato delle forme sociali e delle finalità per le quali è consentita la partecipazione pubblica costituisce espressione della competenza esclusiva in materia di «ordinamento civile». Considerata, al contempo, la finalità complessiva di coordinamento della finanza pubblica del TUSP, gli invocati parametri interposti sono anche teleologicamente orientati alla razionalizzazione e riduzione delle partecipazioni pubbliche nelle società, e pertanto intersecano profili di coordinamento finanziario e tutela del buon andamento della pubblica amministrazione. È in relazione a questi parametri costituzionali congiuntamente considerati che devono, quindi, essere esaminate le questioni.

5.– Stante la sua priorità logica, deve essere esaminata per prima la questione di legittimità costituzionale dell'art. 34 della legge prov. autonoma di Trento n. 7 del 2021, promossa in riferimento agli artt. 97, secondo comma, 117, commi secondo, lettera l), e terzo, Cost., in relazione all'art. 4 TUSP.

La questione è fondata.

Ai sensi del comma 1 del richiamato art. 4, «[l]e amministrazioni pubbliche non possono, direttamente o indirettamente, costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società».

Il successivo comma 2 prevede che, nei limiti del comma precedente, «le amministrazioni pubbliche possono, direttamente o indirettamente, costituire società e acquisire o mantenere partecipazioni in società esclusivamente per lo svolgimento delle attività sotto indicate: a) produzione di un servizio di interesse generale, ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi; b) progettazione e realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra amministrazioni pubbliche, ai sensi dell'articolo 193 del decreto legislativo n. 50 del 2016; c) realizzazione e gestione di un'opera pubblica ovvero organizzazione e gestione di un servizio d'interesse generale attraverso un contratto di partenariato di cui all'articolo 180 del decreto legislativo n. 50 del 2016, con un imprenditore selezionato con le modalità di cui all'articolo 17, commi 1 e 2; d) autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni, nel rispetto delle condizioni stabilite dalle direttive europee in materia di contratti pubblici e della relativa disciplina nazionale di recepimento; e) servizi di committenza, ivi incluse le attività di committenza ausiliarie, apprestati a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici di cui all'articolo 3, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 50 del 2016».

Le due disposizioni individuano, pertanto, i limiti che incontrano le partecipazioni societarie delle pubbliche amministrazioni, imponendo – quale vincolo generale – lo stretto nesso strumentale fra le attività esercitate dalla società e le finalità istituzionali del socio pubblico e – quali limiti specifici – quelli individuati nel catalogo di cui al comma 2.

Nel caso di specie, l'oggetto della partecipazione prevista dall'impugnato art. 34, comma 1 – l'erogazione di servizi assicurativi, a pagamento, in tutto il territorio nazionale – eccede il menzionato limite generale, non essendo configurabile un legame di stretta necessità fra le attività esercitate dalla società ITAS spa e i fini istituzionali della Provincia autonoma di Trento, restando ininfluyente che la società rappresenti una realtà storicamente radicata nel territorio provinciale e la Provincia autonoma, ai sensi degli artt. 8 e 9 dello statuto speciale, sia titolare di competenza legislativa primaria in alcune materie che riguardano anche l'economia del territorio.

Il TUSP è stato concepito in seno a un ampio progetto di riforma della pubblica amministrazione e riordina, innovando, un quadro legislativo piuttosto disorganico, frutto di ripetuti interventi del legislatore che avevano tentato di ridurre gli sprechi e di porre limiti al ricorso alle società a partecipazione pubblica. Il TUSP, infatti, punta a contrastare l'aumento ingiustificato del ricorso alle partecipazioni pubbliche, con inefficienze gestionali gravanti, in ultima analisi, sui bilanci degli enti partecipanti.

Mentre l'art. 4, comma 1, TUSP, che regola le forme societarie per cui è ammessa la partecipazione pubblica, esclude sostanzialmente le società di persone – limitando a monte la scelta organizzativa degli enti – in ragione della natura pubblica delle risorse impiegate, l'art. 4, comma 2, che disciplina l'oggetto e i fini societari, mira a circoscrivere a valle l'impiego di risorse pubbliche per la partecipazione in società che non siano strettamente necessarie al perseguimento degli scopi tassativi ivi elencati.

La partecipazione della Provincia autonoma nella società di mutua assicurazione ITAS spa si inserisce in un settore che non può definirsi «strettamente necessario» al perseguimento dei suoi fini istituzionali o allo svolgimento delle sue funzioni, non rientrando l'attività assicurativa nemmeno fra i «beni o servizi strumentali all'ente» partecipante (art. 4, comma 2, lettera d, TUSP), con effetti potenzialmente lesivi della tutela della concorrenza, atteso che, come questa Corte ha già avuto modo di affermare, le norme che disciplinano restrittivamente le società pubbliche strumentali sono, tra l'altro, «dirette ad evitare che soggetti dotati di privilegi svolgano attività economica al di fuori dei casi nei quali ciò è imprescindibile per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali» (sentenza n. 229 del 2013).

La scelta della Provincia autonoma, pertanto, si pone in contrasto con una norma dettata nell'esercizio, al contempo, della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile e di quella concorrente del coordinamento della finanza pubblica, oltre che per dare attuazione al principio del buon andamento della pubblica amministrazione.

In definitiva, l'art. 34 della legge prov. Trento n. 7 del 2021, violando l'art. 4, commi 1 e 2, TUSP, contrasta con gli artt. 97, secondo comma, 117, commi secondo, lettera l), e terzo, Cost.

6.– Restano assorbiti gli ulteriori profili di impugnazione articolati in ricorso.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 34 della legge della Provincia autonoma di Trento 17 maggio 2021, n. 7 (Prime misure del 2021 connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 e conseguente variazione al bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2021-2023);

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 34, della legge prov. Trento n. 7 del 2021, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 8 e 9 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), con il ricorso indicato in epigrafe.

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

F.to:

Giuliano AMATO, Presidente

Angelo BUSCEMA, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 4 aprile 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

## **Sentenza: 25 gennaio 2022, n. 90**

**Materia:** Insindacabilità dei consiglieri regionali

**Parametri invocati:** art. 24 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta)

**Giudizio:** conflitto di attribuzione tra enti

**Ricorrente:** Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste

**Oggetto:** Sentenza della Corte dei conti, sezione terza giurisdizionale centrale di appello, 30 luglio 2021, n. 350, di riforma parziale della sentenza della Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Valle d'Aosta, 25 ottobre 2018, n. 5.

**Esito:** annullamento della sentenza della Corte dei conti, sezione terza giurisdizionale centrale di appello 30 luglio 2021, n. 350, nonché tutti gli atti e i provvedimenti consequenziali o comunque connessi

**Estensore nota:** Paola Garro

### **Sintesi:**

La Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha promosso conflitto di attribuzione fra enti nei confronti della Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri pro-tempore, per la dichiarazione che non spetta allo Stato esercitare la funzione giurisdizionale in relazione ad atti insindacabili dei consiglieri regionali.

In particolare, la Regione ritiene che non spettava allo Stato, e per esso alla Corte dei conti, terza sezione giurisdizionale centrale di appello, il potere di adottare la sentenza 30 luglio 2021, n. 350, che, in parziale riforma della sentenza 25 ottobre 2018, n. 5, della Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Valle d'Aosta, ha accertato la responsabilità amministrativa, con conseguente condanna per danno erariale, di alcuni consiglieri regionali della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, per aver votato a favore dell'adozione della delibera del Consiglio regionale del 23 ottobre 2014, n. 823/XIV, con cui è stato approvato il piano di rafforzamento patrimoniale del Resort e Casinò di Saint- Vincent, consistente in un aumento di capitale fino a 60.000.000 di euro della società a totale partecipazione pubblica Casinò de la Vallée spa.

Per la ricorrente, la sentenza impugnata sarebbe lesiva delle proprie attribuzioni costituzionali con riguardo all'insindacabilità dei consiglieri regionali per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni i cui all'art. 24 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta) per effetto dell'illegittimo esercizio del potere giurisdizionale da parte della Corte dei conti in ordine ad atti compiuti da soggetti che rivestivano il ruolo di consiglieri regionali al momento della loro adozione e quindi da considerarsi coperti dalla richiamata garanzia; pertanto, ne chiede l'annullamento, unitamente a tutti gli atti e provvedimenti consequenziali o comunque connessi. A sostegno della sua tesi, ricorda come la delibera del Consiglio regionale del 23 ottobre 2014, n. 823/XIV, con cui è stato disposto l'aumento di capitale della società per azioni Casinò de la Vallée spa, sia espressione di una scelta di ordine politico-strategico della Regione, orientata a garantire la sopravvivenza stessa della casa da gioco le cui entrate costituiscono entrate regionali. Tale delibera – ad avviso della ricorrente – contiene valutazioni tipicamente ascrivibili ad atti di indirizzo politico, cosicché essa, ancorché atto formalmente amministrativo, e, comunque, non legislativo è, in virtù del suo concreto contenuto decisionale, ragionevolmente imputabile a quell'ambito funzionale certamente assistito dalla prerogativa fissata dall'art. 24 dello Statuto. Ricorda infine che per la giurisprudenza costituzionale, l'insindacabilità delle opinioni

espresse e dei voti dati dai consiglieri regionali non riguarda solo la funzione legislativa, ma anche quelle di indirizzo, di controllo e regolamentari riservate al Consiglio e tutte le altre che ad esso conferiscono la Costituzione e le leggi, oltre che lo statuto speciale.

Per la Consulta il ricorso è fondato, ritenendo sussistente, per le ragioni che seguono, la riconducibilità delle funzioni esercitate a quelle ricoperte dall'insindacabilità.

La possibilità, prevista per la Regione autonoma Valle d'Aosta, di istituire e gestire una casa da gioco in deroga al divieto penale del gioco d'azzardo, è stata fondata sull'attribuzione, da parte dello statuto speciale, della competenza in materia di turismo. L'istituzione della casa da gioco è stata autorizzata con decreto del Presidente del Consiglio della Valle 4 aprile 1946, n. 241 e i ricavi derivanti dall'attività della casa da gioco hanno da subito contribuito alle entrate regionali. Con la legge regionale 30 novembre 2001, n. 36 (Costituzione di una società per azioni per la gestione della Casa da gioco di Saint-Vincent), è stata istituita la società per azioni "Casinò de la Vallée" a totale partecipazione pubblica, per la gestione della casa da gioco, con lo scopo di perseguire l'interesse pubblico prioritario dello sviluppo economico, turistico ed occupazionale della Valle d'Aosta (art. 3). Per far fronte alle notevoli difficoltà di gestione, è stata approvata la legge della Regione Valle d'Aosta 23 dicembre 2009, n. 49, recante linee-guida per l'ottimizzazione ed il rilancio delle strategie di sviluppo della Casa da gioco e del complesso aziendale Grand Hôtel Billia di Saint-Vincent, al fine di agevolare il rilancio della casa da gioco, anzitutto disponendo – all'art. 2 – la ricapitalizzazione della società e prescrivendo all'art. 3 che il Consiglio regionale approvasse un piano di interventi per lo sviluppo della casa da gioco, da finanziare annualmente mediante trasferimenti alla società Casinò de la Vallée spa, nell'ambito della generale programmazione contenuta nella legge finanziaria annuale.

Il ricostruito quadro di riferimento consente di comprendere la reale portata della delibera consiliare la cui approvazione ha determinato la sentenza di condanna per danno erariale in esame. Dal resoconto dei lavori consiliari che hanno preceduto l'approvazione di tale delibera, emerge che la situazione finanziaria del Casinò sia rimasta critica nonostante i vari finanziamenti erogati con delibere di Giunta adottate in deroga al meccanismo di finanziamento disposto dall'art. 3 della citata l.r. 49 del 2009. Verso la società a partecipazione pubblica sono state nel tempo indirizzate notevoli risorse pubbliche in ragione della sua tipicità territoriale cui si collega l'attrattiva turistica e con essa il sostegno all'economia della Regione. Il dibattito consiliare ruotava sulla valutazione politica fra fallimento o rilancio del Casinò, dal momento che si trattava di decidere se salvare la proprietà e la gestione pubblica del Casinò e del connesso complesso alberghiero o se dismettere totalmente o parzialmente la partecipazione a tale complesso. All'esito del dibattito sono stati approvati due atti distinti. In primo luogo, all'unanimità è stato approvato un ordine del giorno con cui si impegnava la Giunta regionale a procedere alla costituzione di una "Task Force politica" che, in via straordinaria, affiancasse e monitorasse l'azione di rilancio del Casinò, con l'adozione di misure per valorizzare gli investimenti e per migliorarne la gestione, tramite risparmi di spesa e azioni volte a favorirne l'interazione con il territorio. Subito dopo, fu anche adottata la delibera inerente alla ricapitalizzazione della società Casinò de la Vallée spa. La decisione relativa all'aumento del capitale della società di gestione della casa da gioco – in altre occasioni disposta con legge, come nel caso dell'art. 2 della l.r. 49/2009, è essenziale alla decisione di rilanciare la casa da gioco e rappresenta una scelta di politica finanziaria regionale operata dal Consiglio regionale nell'esercizio delle sue prerogative di decisore politico chiamato scegliere fra più opzioni alternative. Per la Corte, l'approvazione della delibera costituisce un'espressione di voto che, pur rivestendo la forma di atto amministrativo, è sostanzialmente riconducibile all'esercizio di funzioni che sono espressione di valutazioni di ordine eminentemente politico-strategico rispetto alle quali l'art. 24 dello Statuto speciale, al pari dell'art. 122 della Costituzione, esclude la responsabilità penale, civile e amministrativa dei consiglieri regionali per le opinioni espresse e i voti dati.

Conseguentemente, la Corte costituzionale ritiene che non spettava allo Stato, e per esso alla Corte dei conti, terza sezione giurisdizionale centrale di appello, adottare la sentenza 30 luglio 2021, n. 350, che, in parziale riforma della sentenza della Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la

Valle d'Aosta, 25 ottobre 2018, n. 5, ha accertato la responsabilità amministrativa, con conseguente condanna, per danno erariale, dei consiglieri regionali della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, che hanno votato a favore dell'approvazione della deliberazione del Consiglio regionale del 23 ottobre 2014, n. 823/XIV, di ricapitalizzazione della società per azioni a totale partecipazione pubblica Casinò de la Vallée spa.

SENTENZA N. 90  
ANNO 2022

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuliano AMATO;

Giudici: Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito della sentenza della Corte dei conti, sezione terza giurisdizionale centrale di appello, 30 luglio 2021, n. 350, di riforma parziale della sentenza della Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Valle d'Aosta, 25 ottobre 2018, n. 5, promosso dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste con ricorso notificato il 1° ottobre 2021, depositato in cancelleria il 14 ottobre 2021, iscritto al n. 3 del registro conflitti tra enti 2021 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 43, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visti l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, gli atti di intervento di A. F., S. B. e L. L.T., nonché quello del Procuratore generale della Corte dei conti;

udito nell'udienza pubblica del 25 gennaio 2022 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi gli avvocati Giovanni Guzzetta per la Regione autonoma Valle d'Aosta/ Vallée d'Aoste, Federico Sorrentino per A. F., S. B. e L. L.T., gli avvocati dello Stato Emanuele Feola e Leonello Mariani per il Presidente del Consiglio dei ministri e il Procuratore generale della Corte dei conti Angelo Canale per la Procura generale presso la Corte dei conti;

deliberato nella camera di consiglio del 25 gennaio 2022.

*Ritenuto in fatto*

*(omissis)*

*Considerato in diritto*

1.– La Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, in relazione alla sentenza 30 luglio 2021, n. 350, con cui la Corte dei conti, terza sezione giurisdizionale centrale di appello, in parziale riforma della sentenza 25 ottobre 2018, n. 5, della Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Valle d'Aosta, ha accertato la responsabilità amministrativa, con conseguente condanna per danno erariale, di alcuni consiglieri regionali della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, per aver votato a favore della delibera del Consiglio regionale del 23 ottobre 2014, n. 823/XIV, di approvazione del piano di rafforzamento patrimoniale del Resort e Casinò di Saint- Vincent, consistente in un aumento di capitale fino a 60.000.000 di euro della Casinò de la Vallée spa, società a totale partecipazione pubblica.

Con la pronuncia oggetto del conflitto, la Corte dei conti avrebbe esercitato la funzione giurisdizionale in violazione della prerogativa dell'insindacabilità dei consiglieri regionali, che l'art. 24 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta) riconosce per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni.

L'approvazione della delibera n. 823/XIV del 23 ottobre 2014 costituirebbe, infatti, esercizio delle funzioni proprie del Consiglio, essendo la stessa un atto di indirizzo politico, espressivo di una scelta di ordine strategico della Regione, relativa alla sopravvivenza della casa da gioco (Casinò de la Vallée).

Pertanto, la Regione chiede l'annullamento della sentenza della Corte dei conti, terza sezione giurisdizionale centrale d'appello, 30 luglio 2021, n. 350, nonché «di tutti gli atti e provvedimenti

antecedenti, consequenziali o comunque connessi», e, in particolare, «per quanto occorrer possa», della sentenza di primo grado della Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Valle d'Aosta, n. 5 del 2018, già di condanna per danno erariale, riformata in appello solo riguardo al quantum.

2.– Come deciso con ordinanza dibattimentale letta all'udienza pubblica del 25 gennaio 2022, devono essere dichiarati ammissibili gli interventi spiegati nel giudizio da A. F., S. B. e L. L.T., componenti del Consiglio regionale della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste negli anni 2013/2018, nonché l'intervento del Procuratore generale della Corte dei conti.

Nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti, di regola, non è ammesso l'intervento di soggetti diversi da quelli legittimati a promuovere il conflitto o a resistervi (ordinanza n. 269 del 2019; ordinanza allegata alla sentenza n. 230 del 2017). Tuttavia, secondo la giurisprudenza di questa Corte, non può escludersi la possibilità che l'oggetto del conflitto sia tale da coinvolgere, in modo immediato e diretto, situazioni soggettive di terzi, il cui pregiudizio o la cui salvaguardia dipendono dall'esito del conflitto (sentenze n. 259 del 2019 e n. 107 del 2015; ordinanza n. 269 del 2019).

Nel caso di specie, A. F. e altri, in qualità di ex consiglieri regionali, rivestono la qualità di parti del giudizio definito con la sentenza n. 350 del 2021 della Corte dei conti, terza sezione centrale d'appello, che è oggetto del presente conflitto di attribuzione ed è stata impugnata dinanzi alla Corte di cassazione per motivi attinenti alla giurisdizione. Pertanto, considerato che il giudizio in esame verte sulla spettanza o meno alla Corte dei conti del potere di esercitare la giurisdizione contabile nei confronti dei citati consiglieri regionali, la decisione di questa Corte è suscettibile di condizionare sia l'esecuzione della sentenza impugnata, sia il giudizio pendente dinanzi alla Corte di cassazione, incidendo in maniera immediata e diretta sulla situazione soggettiva dei medesimi consiglieri.

Anche il Procuratore generale della Corte dei conti è parte del giudizio ordinario, la cui decisione è oggetto del conflitto. Pertanto, l'esito del presente conflitto è suscettibile di incidere sulla definitiva affermazione o negazione del diritto del PM contabile di agire in giudizio per la tutela degli interessi erariali al risarcimento del danno, asseritamente patito dalle finanze pubbliche.

L'intervento del Procuratore generale della Corte dei conti, inoltre, è ammissibile anche se spiegato personalmente, senza alcun patrocinio di avvocato legittimato alla difesa innanzi alle giurisdizioni superiori. La previsione generale di cui all'art. 20, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), va, infatti, interpretata nel senso che per gli organi dello Stato e delle Regioni non è richiesta una difesa professionale, a differenza di quanto è specificamente previsto per il Governo, rappresentato dall'Avvocato generale dello Stato, e per le altre parti, che possono affidare la propria rappresentanza e difesa soltanto ad avvocati abilitati al patrocinio innanzi alla Corte di cassazione (sentenze n. 43 del 2019 e n. 252 del 2013; ordinanza n. 136 del 2018).

3.– In linea preliminare, occorre esaminare le eccezioni di inammissibilità del ricorso sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri e dalla Procura generale della Corte dei conti interveniente.

3.1.– È eccepita, in primo luogo, l'inammissibilità del ricorso per tardività, in considerazione della mancata proposizione del conflitto, a seguito dell'atto di citazione e della sentenza di primo grado della Corte dei conti, sezione giurisdizionale della Regione Valle d'Aosta (n. 5 del 2018), con cui si sarebbe realizzata la lesione e di cui la sentenza di appello n. 350 del 2021, oggetto del presente giudizio, sarebbe una mera conferma.

Anche il ricorso promosso avverso la sentenza n. 350 del 2021 e gli atti consequenziali o connessi sarebbe inammissibile, per difetto dell'interesse a ricorrere della Regione. Quanto agli atti consequenziali e connessi, difetterebbe il requisito dell'attualità della lesione, trattandosi di atti non ancora adottati, per cui non sarebbe configurabile alcuna violazione delle attribuzioni regionali. Quanto alla sentenza n. 350 del 2021, l'iniziativa regionale non sarebbe idonea a rimuovere il pregiudizio che si assume subito e a ripristinare l'assetto costituzionale delle attribuzioni, in quanto rimarrebbe comunque valida ed efficace la decisione di primo grado.

3.1.1.– L'eccezione è priva di fondamento.

Essa muove dalla convinzione che, allorquando in un giudizio per conflitto di attribuzione fra enti una Regione contesti la lesività dell'esercizio della funzione giurisdizionale, la pretesa lesione si

consumi con l'adozione dei primi atti di esercizio della funzione stessa, e che la sentenza di appello rientri fra gli atti meramente consequenziali (esecutivi, confermativi o meramente riproduttivi) di altri atti (in questo caso, della sentenza di primo grado), la cui mancata impugnazione, secondo la costante giurisprudenza costituzionale (fra le tante, sentenze n. 17 del 2020, n. 146 e n. 36 del 2018, n. 198 del 2017), determina l'inammissibilità del ricorso.

Entrambi gli assunti sono erronei.

Questa Corte ha esteso al conflitto intersoggettivo da atto giurisdizionale la possibilità, da parte della Regione, di presentare ricorso avverso qualsiasi atto, «anche se preparatorio o non definitivo – diretto, in ogni caso, “ad esprimere in modo chiaro ed inequivoco la pretesa di esercitare una data competenza, il cui svolgimento possa determinare una invasione nella altrui sfera di attribuzioni o, comunque, una menomazione altrettanto attuale delle possibilità di esercizio della medesima” (sentenza n. 332 del 2011; nello stesso senso, sentenze n. 382 del 2006, n. 211 del 1994 e n. 771 del 1988)» (così sentenza n. 22 del 2020)» (ordinanza n. 175 del 2020). Ciò al fine di consentire alla Regione di reagire alla pretesa lesione già in relazione al primo atto di esercizio della funzione giurisdizionale, senza attendere che la medesima lesione si cristallizzi, per effetto della definitività della decisione. Pertanto, è rimesso alla Regione scegliere contro quale atto promuovere il conflitto, entro il termine di cui all'art. 39 secondo comma, della legge n. 87 del 1953.

Né può ritenersi che l'eventuale annullamento della sentenza di appello, che consegua all'accoglimento del ricorso per conflitto di attribuzione, sia inidoneo a rimuovere il pregiudizio che si assume subito, rimanendo comunque valida ed efficace la decisione di primo grado.

La sentenza di appello, anche ove sia confermativa di quella di primo grado, sostituisce quest'ultima, sotto ogni profilo (da ultimo, Cassazione, sezione prima civile, ordinanza 5 maggio 2021, n. 11816), determinandone la cessazione di efficacia e, conseguentemente, innovando la pretesa lesione delle attribuzioni costituzionali in contestazione. Non ricorrono, dunque, le condizioni che, secondo questa Corte, conducono alla declaratoria di inammissibilità del ricorso per conflitto fra enti, poiché la pronuncia di appello non si configura come atto meramente consequenziale di atti precedentemente non impugnati (sentenza n. 146 del 2018). Né può costituire motivo di inammissibilità del conflitto la mancata proposizione del conflitto a seguito della sentenza di primo grado per acquiescenza della Regione, considerato che – per costante giurisprudenza di questa Corte – tale istituto non trova applicazione nei giudizi per conflitto di attribuzione, «stante l'indisponibilità delle attribuzioni costituzionali di cui si controverte» (sentenza n. 31 del 2019 e n. 36 del 2018; nello stesso senso, fra le tante, sentenza n. 130 del 2014).

3.2.– È, inoltre, eccepita l'inammissibilità del ricorso per conflitto in quanto esso sarebbe impiegato quale improprio mezzo di censura del modo di esercizio della funzione giurisdizionale, in contrasto con la costante giurisprudenza costituzionale (fra le tante, sentenze n. 22 del 2020, n. 224 del 2019 e n. 107 del 2015).

Sia la difesa statale, sia il Procuratore generale della Corte dei conti contestano che, con il presente ricorso, la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste abbia inteso censurare la statuizione in materia di giurisdizione contenuta nella sentenza adottata dalla Corte dei conti, terza sezione giurisdizionale centrale di appello – dinanzi a cui era stato già contestato il difetto di giurisdizione, così come dinanzi al giudice di primo grado – con argomenti non diversi da quelli svolti nel ricorso per Cassazione per motivi attinenti alla giurisdizione, proposto dai consiglieri regionali condannati.

3.2.1.– Anche tale eccezione è priva di fondamento.

Secondo il costante orientamento di questa Corte (ex plurimis, sentenze n. 22 del 2020, n. 2 del 2018, n. 235 e n. 107 del 2015), i conflitti di attribuzione innescati da atti giurisdizionali sono ammissibili allorché è contestata in radice l'esistenza stessa del potere giurisdizionale nei confronti del ricorrente e non ipotetici errores in iudicando, valendo, per questi ultimi, «i consueti rimedi previsti dagli ordinamenti processuali delle diverse giurisdizioni» (sentenza n. 224 del 2019).

Nella specie, la ricorrente contesta che la Corte dei conti – dapprima instaurando il procedimento e poi pronunciando la condanna erariale nei confronti dei consiglieri regionali che avevano votato a favore dell'adozione della delibera del Consiglio regionale del 23 ottobre 2014, n. 823/XIV – abbia

agito in carenza assoluta di giurisdizione, in violazione delle attribuzioni costituzionalmente garantite alla Regione stessa dall'art 24 dello statuto, che esclude che i consiglieri regionali possano essere perseguiti per le opinioni espresse o i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni.

Dal tenore delle censure emerge chiaramente che ciò che la Regione contesta non è il modo di esercizio della funzione da parte della Corte dei conti, ma la sussistenza stessa, in capo a quest'ultimo, del potere giurisdizionale.

3.2.2.– Questa Corte ha costantemente ritenuto che il tono costituzionale del conflitto sussiste quando il ricorrente lamenta una lesione delle proprie attribuzioni costituzionali (ex plurimis, sentenze n. 22 del 2020, n. 28 del 2018 e n. 87 del 2015), per effetto di un atto o di un comportamento significativo, imputabile allo Stato o alla Regione, dotato di efficacia e rilevanza esterna e diretto a esprimere, in modo chiaro e inequivoco, la pretesa di esercitare una data competenza (ordinanza n. 175 del 2020), in modo tale da determinare la menomazione della sfera di attribuzione costituzionale del ricorrente (sentenza n. 259 del 2019).

Tali requisiti sono soddisfatti nel caso di specie.

La Regione lamenta la menomazione della propria sfera di attribuzione, con riguardo all'insindacabilità dei consiglieri regionali per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni, di cui all'art. 24 dello statuto speciale, per effetto dell'illegittimo esercizio del potere giurisdizionale da parte della Corte dei conti in ordine ad atti compiuti da soggetti che rivestivano il ruolo di consiglieri regionali al momento della loro adozione e quindi da considerarsi coperti dalla richiamata garanzia (sentenza n. 43 del 2019). Si tratta dunque di una contestazione relativa alla sussistenza del potere giurisdizionale, che incide sull'assetto costituzionale dei poteri, non già di un conflitto di giurisdizione.

4.– Nel merito, il ricorso è fondato.

4.1.– L'assunto da cui muove la ricorrente è che la delibera del Consiglio regionale del 23 ottobre 2014, n. 823/XIV, con cui si è disposto l'aumento di capitale della società per azioni Casinò de la Vallée spa – all'origine della condanna di alcuni consiglieri regionali per danno erariale – sia espressiva di una scelta di ordine politico-strategico della Regione, orientata a garantire la sopravvivenza della casa da gioco (Casinò de la Vallée spa), le cui entrate costituivano e costituiscono entrate regionali.

Tale delibera – a suo avviso – conteneva «valutazioni tipicamente ascrivibili ad atti di indirizzo politico, cosicché essa, ancorché atto formalmente “amministrativo”, e, comunque, “non legislativo”, [era], in virtù del suo concreto contenuto decisionale, ragionevolmente imputabile a quell'ambito funzionale certamente assistito dalla prerogativa fissata dall'art. 24 dello Statuto».

Posto che, in linea con la giurisprudenza costituzionale, l'insindacabilità delle opinioni espresse e dei voti dati dai consiglieri regionali non riguarda solo la funzione legislativa, ma anche quelle di indirizzo, di controllo e regolamentari riservate al Consiglio e tutte le altre che ad esso conferiscono la Costituzione e le leggi, oltre che lo statuto speciale, l'accertamento da compiere implicherebbe, secondo la ricorrente, non una disamina formale, ma un esame sostanziale sulla riconducibilità delle funzioni esercitate a quelle coperte dall'insindacabilità.

4.1.1.– Preliminarmente, per una corretta valutazione della natura della delibera in questione, occorre tener conto della peculiare collocazione della casa da gioco in esame (Casinò di Saint-Vincent spa) nell'ambito dell'ordinamento autonomo della Valle d'Aosta.

L'istituzione della casa da gioco è stata autorizzata, con decreto del Presidente del Consiglio della Valle 4 aprile 1946, n. 241 (Istituzione del Casinò di Saint Vincent), in attuazione dell'art. 12 del decreto luogotenenziale del 7 settembre 1945, n. 545 (Ordinamento amministrativo della Valle d'Aosta). Si deve a tale fonte, nonché al decreto luogotenenziale del 7 settembre 1945, n. 546 (Agevolazioni di ordine economico e tributario a favore della Valle d'Aosta), il primo ordinamento autonomo della Valle, che ha anticipato quanto successivamente stabilito dallo statuto speciale, approvato con la legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta).

La possibilità, prevista per la Regione autonoma Valle d'Aosta, di istituire e gestire una casa da gioco in deroga al divieto penale del gioco d'azzardo è stata fondata sull'attribuzione, che lo statuto

speciale ha riconosciuto alla stessa, della competenza in materia di turismo. I ricavi derivanti dall'attività della casa da gioco, in linea con quanto disposto dal legislatore statale a partire dal 1949, in armonia con lo Statuto, hanno contribuito alle entrate regionali, al fine – come rilevato da questa Corte in una pronuncia risalente – di «sovvenire alle finanze di comuni o regioni ritenute dal legislatore particolarmente qualificate dal punto di vista turistico e dalla situazione di dissesto finanziario» (sentenza n. 152 del 1985).

La scelta del legislatore regionale di dare vita, con la legge regionale 30 novembre 2001, n. 36 (Costituzione di una società per azioni per la gestione della Casa da gioco di Saint-Vincent), alla società per azioni Casinò de la Vallée, a totale partecipazione pubblica, per la gestione della casa da gioco, risponde alla «realizzazione dell'interesse pubblico prioritario dello sviluppo economico, turistico ed occupazionale della Valle d'Aosta» (art. 3).

A fronte delle prime difficoltà di gestione, il Consiglio regionale è intervenuto con la legge della Regione Valle d'Aosta 23 dicembre 2009, n. 49, recante «Linee-guida per l'ottimizzazione ed il rilancio delle strategie di sviluppo della Casa da gioco e del complesso aziendale Grand Hôtel Billia di Saint-Vincent. Modificazioni alla legge regionale 30 novembre 2001, n. 36 (Costituzione di una società per azioni per la gestione della Casa da gioco di Saint-Vincent)», al fine di agevolare il rilancio della casa da gioco, anzitutto disponendo – all'art. 2 – la ricapitalizzazione della società. La medesima legge regionale, peraltro, prescriveva che il Consiglio regionale approvasse un piano di interventi per lo sviluppo della casa da gioco, da finanziare annualmente mediante trasferimenti alla società Casinò de la Vallée spa, nell'ambito della generale programmazione contenuta nella legge finanziaria annuale (art. 3).

4.1.2.– In questo contesto si colloca la delibera del Consiglio regionale del 23 ottobre 2014, n. 823/XIV, la cui approvazione è stata all'origine della condanna per danno erariale pronunciata dalla Corte dei conti, terza sezione giurisdizionale centrale di appello, con la sentenza n. 350 del 2021, impugnata nel presente giudizio.

Dal resoconto dei lavori consiliari emerge che, nonostante i vari finanziamenti adottati, con delibere di Giunta, in deroga al meccanismo previsto dall'art. 3 della legge reg. Valle d'Aosta n. 49 del 2009, la situazione del Casinò restava critica. All'esito di un'istruttoria promossa dal Consiglio regionale, nella seduta del 23 ottobre 2014, si era svolta una discussione generale congiunta sulla relazione annuale sull'andamento della gestione della Casinò de la Vallée spa, ai sensi dell'art. 8 della legge regionale n. 36 del 2001, e sulla proposta di atto intitolato «Rafforzamento finanziario del Resort e Casinò di Saint-Vincent. Incarico alla Finaosta S.P.A. di sottoscrivere, in nome e per conto della Regione, l'Aumento di capitale della Casinò de la Vallée S.p.a.».

Al centro del dibattito – di cui i lavori consiliari danno conto – si pose la necessità di operare una scelta che presupponesse una valutazione di carattere politico fra fallimento e rilancio del Casinò. Si trattava, in altri termini, di decidere se salvare la proprietà e la gestione pubblica del Casinò e del connesso complesso alberghiero o, all'opposto, dismettere, totalmente o parzialmente, tale complesso patrimoniale e finanziario.

All'esito di tale dibattito, fu sottoposto a votazione un ordine del giorno, con cui si impegnava la Giunta regionale a procedere alla costituzione di una "Task Force politica" che, in via straordinaria, affiancasse e monitorasse l'azione di rilancio della casa da gioco Casinò de la Vallée spa, con l'adozione di misure per valorizzare gli investimenti e per migliorarne la gestione, tramite risparmi di spesa e azioni volte a favorirne l'interazione con il territorio. Approvato all'unanimità tale ordine del giorno, fu anche adottato l'atto "amministrativo" inerente alla ricapitalizzazione della società Casinò de la Vallée spa.

4.1.3.– Le vicende che hanno portato all'approvazione della delibera, da cui ha tratto origine la sentenza di condanna dei consiglieri regionali per danno erariale, impugnata nel presente giudizio, confermano il rilievo centrale e, per molti aspetti, strategico assegnato all'attività del Casinò di Saint-Vincent, fin dalla sua istituzione, strettamente connessa al riconoscimento del regime speciale di autonomia regionale. Verso questa peculiare società a partecipazione pubblica sono state indirizzate

risorse, in ragione di una sua acquisita tipicità territoriale, cui si collega l'attrattiva turistica e con essa il sostegno all'economia.

Il preminente orientamento volto, per l'appunto, ad agevolare, attraverso azioni mirate, lo sviluppo economico, turistico e occupazionale della Regione, è confermato dai più recenti interventi del legislatore regionale (di cui alla legge regionale 4 luglio 2019, n. 8, recante «Disposizioni urgenti per Casinò de la Vallée spa»), che incidono nuovamente sull'assetto finanziario della società di gestione della casa da gioco, in vista, tra l'altro, dell'omologazione del concordato preventivo con continuità aziendale, disposta con decreto del 26 maggio 2021 del Tribunale ordinario di Aosta.

Tutto quanto detto contribuisce a far emergere con contorni sempre più netti la natura della delibera in esame, quale atto di indirizzo politico-strategico, espressivo della stessa politicità della legge. La decisione relativa all'aumento di capitale della società di gestione della casa da gioco – altre volte operata con una legge, come era accaduto con l'art. 2 della legge regionale n. 49 del 2009 – è coesistente alla decisione di rilanciare la casa da gioco, fatta oggetto dell'ordine del giorno approvato all'unanimità, con un consenso trasversale fra maggioranza e opposizione, quasi contestualmente alla delibera di ricapitalizzazione. Essa si delinea, quindi, come un aspetto della scelta di politica finanziaria regionale, operata dal Consiglio regionale, nell'esercizio delle sue prerogative di decisore politico, chiamato a scegliere fra più opzioni alternative.

Nel quadro così delineato, l'approvazione della delibera di cui qui si discute costituisce una espressione di voto che, pur rivestendo la forma di atto amministrativo, è, sotto ogni profilo, riconducibile all'esercizio di funzioni inerenti al «nucleo caratterizzante delle funzioni consiliari» (sentenza n. 69 del 1985), rispetto al quale l'art. 24 dello statuto speciale della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, al pari dell'art. 122, quarto comma, Cost., esclude la responsabilità (penale, civile e amministrativa) dei consiglieri regionali per le opinioni espresse e i voti dati.

Se, infatti, «l'esonero da responsabilità dei componenti dell'organo (sulla scia di consolidate giustificazioni dell'immunità parlamentare) è [...] funzionale alla tutela delle più elevate funzioni di rappresentanza politica, in primis la funzione legislativa, volendosi garantire da qualsiasi interferenza di altri poteri il libero processo di formazione della volontà politica» (sentenza n. 69 del 1985), le funzioni costituzionalmente previste non si esauriscono in quella legislativa, ma si allargano a comprendere le funzioni di indirizzo, di controllo e regolamentari riservate alle Regioni, nonché le altre conferite al Consiglio regionale dalla Costituzione e dalle leggi, incluse quelle «di tipo amministrativo purché strettamente finalizzate a garantire l'autonomo funzionamento dei Consigli regionali» (sentenza n. 337 del 2009).

Pertanto, per poter «preservare da interferenze e condizionamenti esterni le determinazioni inerenti alla sfera di autonomia costituzionalmente riservata al Consiglio regionale» (sentenza n. 235 del 2015, nonché, in precedenza, sentenze n. 195 del 2007, n. 392 del 1999 e n. 289 del 1997), la garanzia dell'insindacabilità di sicuro concerne le funzioni conferite ai Consigli regionali dalla Costituzione e dalle fonti normative cui essa rinvia e che possono essere esercitate in forma legislativa o anche amministrativa. Ciò conferma quanto questa Corte ha, fin da tempo risalente, affermato circa l'insufficienza della forma amministrativa dell'atto per escludere la prerogativa dell'insindacabilità (sentenze n. 69 del 1985 e n. 81 del 1975).

Risulta, pertanto, evidente che l'approvazione della delibera consiliare del 23 ottobre 2014, n. 823/XIV, contenente la ricapitalizzazione della società a totale partecipazione pubblica che gestisce il Casinò di Saint-Vincent, pur dando vita a un atto formalmente amministrativo, costituisce, da parte dei consiglieri regionali, esercizio di una funzione riconducibile a valutazioni di ordine eminentemente politico-strategico, inerenti all'autonomia decisionale dell'organo politico della Regione Valle d'Aosta, in quanto tali esenti da responsabilità, in base all'art. 24 dello statuto.

5.– Il ricorso, pertanto, deve essere accolto.

Non spettava, pertanto, allo Stato, e per esso alla Corte dei conti, terza sezione giurisdizionale centrale di appello, adottare la sentenza 30 luglio 2021, n. 350, che, in parziale riforma della sentenza della Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Valle d'Aosta, 25 ottobre 2018, n. 5, ha accertato la responsabilità amministrativa, con conseguente condanna, per danno erariale, dei consiglieri

regionali della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, che hanno votato a favore dell'approvazione della deliberazione del Consiglio regionale del 23 ottobre 2014, n. 823/XIV, di ricapitalizzazione della società per azioni a totale partecipazione pubblica Casinò de la Vallée spa.

Va, conseguentemente, annullata la citata sentenza della Corte dei conti, terza sezione giurisdizionale centrale di appello, n. 350 del 2021, nonché tutti gli atti e i provvedimenti consequenziali o comunque a essa connessi.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara che non spettava allo Stato, e per esso alla Corte dei conti, terza sezione giurisdizionale centrale di appello, adottare la sentenza 30 luglio 2021, n. 350, che, in parziale riforma della sentenza della Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Valle d'Aosta, 25 ottobre 2018, n. 5, ha accertato la responsabilità amministrativa, con conseguente condanna per danno erariale, dei consiglieri regionali della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste che hanno votato per l'approvazione della deliberazione del Consiglio regionale del 23 ottobre 2014, n. 823/XIV, di ricapitalizzazione della società per azioni a totale partecipazione pubblica Casinò de la Vallée spa;

2) annulla per l'effetto la sentenza della Corte dei conti, terza sezione giurisdizionale centrale di appello, 30 luglio 2021, n. 350, nonché tutti gli atti e i provvedimenti consequenziali o comunque connessi.

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

F.to:

Giuliano AMATO, Presidente

Silvana SCIARRA, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria l'11 aprile 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

## **Sentenza: 8 marzo 2022, n. 92**

**Materia:** governo del territorio; edilizia; urbanistica

**Parametri invocati:** articoli 3, 9, 97 e 117, commi secondo, lettera s), e terzo, della Costituzione.

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** articoli 5, comma 3, 7, 10, comma 2, 18, comma 2, 19, comma 1, 23, comma 1, e 25, comma 2, della legge della Regione Abruzzo 13 ottobre 2020, n. 29, recante “Modifiche alla legge regionale 12 aprile 1983, n. 18 (Norme per la conservazione, tutela, trasformazione del territorio della Regione Abruzzo), misure urgenti e temporanee di semplificazione e ulteriori disposizioni in materia urbanistica ed edilizia”

### **Esito:**

- dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 19, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 13 ottobre 2020, n. 29;
- cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell’art. 18, comma 2, dell’art. 25, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 29 del 2020;
- dichiara estinto il processo, con riguardo alle questioni di legittimità costituzionale all’art. 5, comma 3, art. 7, art. 10, comma 2, art. 23, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 29 del 2020.

**Estensore nota:** Domenico Ferraro

### **Sintesi:**

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli articoli 5, comma 3, 7, 10, comma 2, 18, comma 2, 19, comma 1, 23, comma 1, e 25, comma 2, della legge della Regione Abruzzo 13 ottobre 2020, n. 29 per violazione, nel loro complesso, degli articoli 3, 9, 97 e 117, commi secondo, lettera s), e terzo, della Costituzione. Le disposizioni impugnate invaderebbero la “*potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dei beni culturali e del paesaggio*” (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.) e inciderebbero in peius sul “*livello della tutela dei predetti interessi*”, in contrasto con l’art. 9 Cost. Il ricorrente ravvisa, inoltre, la violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost., per contrasto con “*norme di principio in materia di governo del territorio*”. Il Presidente del Consiglio dei ministri, previa conforme delibera del Consiglio dei ministri del 25 marzo 2021, ha rinunciato all’impugnativa degli articoli 5, comma 3, 7 e 10, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 29 del 2020. Inoltre, lo stesso Presidente del Consiglio dei ministri, in conformità alla delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2022, ha dichiarato di rinunciare all’impugnativa anche con riguardo all’art. 23, comma 1, della l.r. Abruzzo 29/2020. Il ricorrente rinuncia al ricorso visto che la regione Abruzzo abbia rimediato ai vizi denunciati con il ricorso riferiti all’articolo 5, comma 3, 7 e 10 della l.r. 29/ 2020 e e con riferimento all’articolo 23 il ricorrente ha ritenuto soddisfattive le modifiche introdotte con l.r. 29/2020. Il processo, pertanto, viene dichiarato estinto, limitatamente alle questioni inerenti agli articoli 5, comma 3, 7, 10, comma 2, e 23, comma 1, della l.r. Abruzzo 29/2020. Con atto depositato il 14 febbraio 2022, il ricorrente ha affermato che sono “*ancora validi gli ulteriori motivi di impugnativa di cui alla delibera del Consiglio dei ministri del 10/12/2020 riferiti agli articoli 18, 19 e 25 non modificati dalla Regione Abruzzo nel senso richiesto dalle amministrazioni competenti*”. Su tali disposizioni, la Corte, ha svolto il proprio scrutinio di questa Corte.

È impugnato, per violazione degli articoli 9 e 117, commi secondo, lettera s), e terzo, Cost., l’art. 18, comma 2, della l.r. Abruzzo 29/2020. Nella formulazione originaria, la disposizione

impugnata, al comma 2, “*al fine di valorizzare il patrimonio pubblico*”, consentiva “*sempre*”, con riguardo agli “*immobili pubblici oggetto di alienazione*”, “il passaggio tra diverse destinazioni d’uso” e si limitava a richiedere il rispetto delle prescrizioni dell’art. 5, comma 3, della l.r. Abruzzo 49/2012, senza far menzione della normativa statale di principio in materia di edilizia e urbanistica. Le censure del ricorrente vertono sulla facoltà indiscriminata di realizzare il passaggio tra diverse destinazioni d’uso.

Ad avviso del ricorrente, la disposizione impugnata contrasterebbe con l’art. 117, terzo comma, Cost., in quanto non imporrebbe il rispetto dei principi fondamentali sanciti dall’art. 23-ter del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, recante “Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)”. La normativa statale assoggetterebbe “*di regola*” a permesso di costruire i mutamenti di destinazione d’uso e non consentirebbe, nell’ipotesi di mutamenti urbanisticamente rilevanti, il rilascio del titolo “*in deroga agli strumenti urbanistici*”. Spetterebbe allo Stato dettare una disciplina di principio vincolante per l’autonomia regionale, allo scopo di classificare le categorie degli interventi edilizi e il regime dei titoli abilitativi, con i relativi procedimenti, oneri e sanzioni.

Allo scopo di porre rimedio ai profili di criticità segnalati dallo Stato, il legislatore regionale ha modificato l’art. 18, comma 2, della l.r. Abruzzo 29/2020 con specifico riguardo alla disciplina dei mutamenti di destinazione d’uso. In particolare, la normativa sopravvenuta ha eliminato l’avverbio “*sempre*” e ha inserito il requisito del rispetto delle prescrizioni dell’art. 23-ter t.u. edilizia. In virtù dell’art. 21, comma 1, della l.r. Abruzzo 1/2021, tali previsioni si applicano a decorrere dal 1° gennaio 2021. La Corte, per costante giurisprudenza, sottolinea che una modificazione della disposizione impugnata in un giudizio in via principale determina la cessazione della materia del contendere quando ricorrano, in pari tempo, due condizioni: il carattere satisfattivo delle pretese avanzate con il ricorso e la mancata applicazione della previsione in esame. La Corte ricorda, fra le molte, la sentenza 42/2021).

Per la Corte, nel caso di specie, si ravvisano entrambi i presupposti e viene dichiarata cessata la materia del contendere. La declaratoria di cessazione della materia del contendere si riferisce anche alla questione relativa all’art. 25 della l.r. Abruzzo 29/2020, impugnato per violazione dell’art. 117, terzo comma, Costituzione. Tale previsione, al comma 1, consente “*l’installazione sulle aree private di manufatti leggeri, quali pensiline, pergolati, gazebo, dehors, o altre strutture facilmente rimovibili, al servizio di attività commerciali, di ristorazione, ricettive, sportive, ricreative, sociali e culturali*”, allo scopo di garantire “*il rispetto dei protocolli di sicurezza a seguito dell’emergenza da Covid-19*”. Nella formulazione originaria, vigente al tempo della proposizione del ricorso, tale disposizione consentiva l’installazione dei manufatti citati “*per un periodo non superiore a due anni a partire dalla comunicazione di inizio lavori (CIL)*”. Era ed è tuttora fatto salvo il “*rispetto dei requisiti igienico sanitari, ambientali e di sicurezza*”.

L’installazione, specifica il legislatore regionale, con una previsione che è rimasta inalterata, può avvenire “*anche in deroga ai vigenti regolamenti edilizi e strumenti urbanistici comunali*”. Il ricorrente sostiene che la disposizione regionale, nel derogare per un periodo non superiore a due anni alla disciplina del t.u. edilizia, contrasti con i principi fondamentali sanciti dall’art. 6, comma 1, lettera e-bis), di tale corpus normativo, che prescrive la rimozione delle opere a carattere temporaneo alla cessazione dell’esigenza e comunque entro un termine non superiore a centottanta giorni, comprensivo dei tempi di allestimento e di smontaggio del manufatto. Il legislatore regionale potrebbe soltanto estendere le fattispecie di edilizia libera a ipotesi ulteriori, a condizione che queste ultime siano “*coerenti e logicamente assimilabili*” agli interventi di cui all’art. 6 t.u. edilizia, contraddistinti da quel “*carattere cogente della temporaneità*” che non si rinviene nelle opere disciplinate dalla disposizione impugnata. Per effetto dell’art. 19, comma 7, lettera c), della l.r. Abruzzo 1/2021, a far data dal 1° gennaio 2021, la disposizione in esame è stata modificata.

L’installazione dei manufatti temporanei è oggi consentita soltanto “*per un periodo di 180 giorni e comunque fino al termine dello stato di emergenza connesso alla diffusione pandemica da*

Covid-19, decorso il quale i manufatti sono rimossi, e fatta salva l'acquisizione del relativo titolo abilitativo nel rispetto del D.P.R. 380/2001 a partire dalla comunicazione di inizio lavori (CIL)".

Per la Corte, tali modificazioni inducono a dichiarare cessata la materia del contendere. Infine, la Corte scruta l'art. 19, comma 1, della l.r. Abruzzo 29/2020, che non è stato modificato dalla normativa sopravvenuta. La previsione censurata ha modificato l'art. 1, comma 2, della l.r. Abruzzo 49/2012, che oggi così dispone: *“Con deliberazione di Consiglio comunale i Comuni possono decidere, sulla base di specifiche valutazioni o ragioni di carattere urbanistico, edilizio, paesaggistico, ambientale, in relazione alle caratteristiche proprie delle singole zone ed al loro diverso grado di saturazione edilizia e della previsione negli strumenti urbanistici dei piani attuativi, di avvalersi, su tutto il territorio comunale o parti di esso, delle misure incentivanti previste dall'articolo 3, commi 2 e 4 e dall'articolo 4, commi 2, 4 e 5 della presente legge. Il provvedimento comunale, di cui al presente comma, non riveste carattere di pianificazione o programmazione urbanistica comunque denominata”*.

Ad avviso del ricorrente, la disposizione impugnata consentirebbe *“interventi di ristrutturazione, ampliamento e di demolizione e/o ricostruzione con aumenti di volumetria anche sugli immobili sottoposti a vincolo paesaggistico”* e condurrebbe a un *“sostanziale svuotamento della funzione propria del piano paesaggistico”*. Il legislatore regionale non avrebbe previsto *“una specifica clausola in favore del piano paesaggistico”* e non avrebbe subordinato l'operatività della normativa *“alla previa introduzione di un'apposita disciplina d'uso dei beni paesaggistici tutelati, elaborata d'intesa con il Ministero di settore”*.

La disciplina in esame, pertanto, invaderebbe *“la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela del paesaggio”*, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., *“rispetto al quale costituiscono norme interposte gli artt. 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio”*, e sarebbe lesiva, per le medesime ragioni, dell'art. 9 Cost., in quanto implicherebbe *“un abbassamento dei livelli di tutela”* del paesaggio, che costituirebbe *“valore primario e assoluto”*. Le censure muovono dal presupposto che la normativa regionale non richieda l'osservanza delle prescrizioni del piano paesaggistico e perciò risulti pregiudizievole per i beni posti in contesti vincolati. Per la Corte, tale presupposto non è fondato in quanto la disciplina regionale, inquadrata in una prospettiva sistematica deve essere interpretata in armonia con i precetti costituzionali che il ricorrente ha evocato. Le modificazioni specificamente impuginate si iscrivono nella l.r. Abruzzo 49/2012, che, all'art. 1, comma 2-ter, impone l'osservanza delle prescrizioni di cui all'art. 5 del d.l. 70/2011, che, al comma 11, richiede *“il rispetto degli standard urbanistici, delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia e in particolare delle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie, di quelle relative all'efficienza energetica, di quelle relative alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, nonché delle disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42”*.

L'art. 2, comma 8, della l.r. Abruzzo 49/2012, nel definire le condizioni comuni sugli interventi di riqualificazione urbana realizzati attraverso la ristrutturazione, l'ampliamento e la demolizione e ricostruzione, non solo ribadisce l'inderogabile esigenza di rispettare le prescrizioni in tema di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, ma esclude dall'ambito applicativo di tali interventi: *“b) gli edifici collocati all'interno dei centri storici o nuclei antichi come definiti dall'art. 9, comma 3, lettera o) della L.R. n. 18/1983; c) gli edifici e i tessuti edilizi definiti di valore storico, culturale ed architettonico riconosciuti di pregio per il loro valore architettonico, tipologico e culturale dagli atti di governo del territorio o dagli strumenti urbanistici generali; d) gli edifici situati in aree soggette a vincoli di inedificabilità assoluta dagli atti di pianificazione territoriale o comunque ricadenti in aree a pericolosità geologica o idraulica in cui i piani di bacino e i piani di assetto idrogeologico non ammettono la realizzazione di interventi di ampliamento; e) i beni ricadenti in zona A del vigente Piano regionale Paesistico, ad eccezione dell'art. 18 delle N.T.A. del P.R.P. medesimo; f) gli edifici vincolati ai sensi della parte II del Codice dei beni culturali e del paesaggio”*.

Le previsioni richiamate mirano a salvaguardare la compatibilità degli interventi di riqualificazione con le prescrizioni poste a tutela del paesaggio e dei beni culturali. Si tratta di

prescrizioni dotate, peraltro, di immediata forza cogente, che si applicano indipendentemente da un espresso richiamo nelle previsioni regionali impugnate. Né l'omesso richiamo può rivestire il significato di una deroga, *“in difetto di esplicite indicazioni di segno contrario, tanto più necessarie in ragione di fondamentali esigenze di certezza e del rango primario degli interessi coinvolti”* (sentenza n. 124 del 2021, punto 5.4.3.2. del Considerato in diritto).

Nella disposizione impugnata e nella sua collocazione sistematica sono univoche e particolareggiate le previsioni che impongono il rispetto della normativa di tutela del paesaggio. Si deve rilevare, inoltre, che l'applicazione delle misure incentivanti, lungi dall'essere generalizzata e indistinta, è mediata da una delibera del Consiglio comunale, che, con congrua motivazione, deve tener conto, come recita l'art. 1 comma 2, della l.r. Abruzzo 49/2012, di *“specifiche valutazioni o ragioni di carattere urbanistico, edilizio, paesaggistico, ambientale, in relazione alle caratteristiche proprie delle singole zone ed al loro diverso grado di saturazione edilizia e della previsione negli strumenti urbanistici dei piani attuativi”*. Tale delibera, peraltro, potrebbe anche circoscrivere, entro un termine che non è più vincolato al rispetto di quello originario di novanta giorni, l'ambito di applicazione delle misure incentivanti.

Per la Corte, così intesa la normativa in esame, non incorre nelle censure formulate nel ricorso e pertanto le questioni non sono fondate.

SENTENZA N. 92  
ANNO 2022

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuliano AMATO;

Giudici: Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 5, comma 3, 7, 10, comma 2, 18, comma 2, 19, comma 1, 23, comma 1, e 25, comma 2, della legge della Regione Abruzzo 13 ottobre 2020, n. 29, recante «Modifiche alla legge regionale 12 aprile 1983, n. 18 (Norme per la conservazione, tutela, trasformazione del territorio della Regione Abruzzo), misure urgenti e temporanee di semplificazione e ulteriori disposizioni in materia urbanistica ed edilizia», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 14 dicembre 2020, depositato in cancelleria il 21 dicembre 2020, iscritto al n. 102 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 1, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visto l'atto di costituzione della Regione Abruzzo;

udito nell'udienza pubblica dell'8 marzo 2022 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi l'avvocato dello Stato Federico Basilica per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Stefania Valeri, quest'ultima in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021;

deliberato nella camera di consiglio dell'8 marzo 2022.

*Ritenuto in fatto*

*(omissis)*

*Considerato in diritto*

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe, iscritto al n. 102 del registro ricorsi 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 5, comma 3, 7, 10, comma 2, 18, comma 2, 19, comma 1, 23, comma 1, e 25, comma 2, della legge della Regione Abruzzo 13 ottobre 2020, n. 29, recante «Modifiche alla legge regionale 12 aprile 1983, n. 18 (Norme per la conservazione, tutela, trasformazione del territorio della Regione Abruzzo), misure urgenti e temporanee di semplificazione e ulteriori disposizioni in materia urbanistica ed edilizia», per violazione – nel loro complesso – degli artt. 3, 9, 97 e 117, commi secondo, lettera s), e terzo, della Costituzione.

Le disposizioni impugnate invaderebbero la «potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dei beni culturali e del paesaggio» (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.) e inciderebbero in peius sul «livello della tutela dei predetti interessi», in contrasto con l'art. 9 Cost.

Il ricorrente ravvisa, inoltre, la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., per contrasto con «norme di principio in materia di governo del territorio».

2.– Si deve rilevare, preliminarmente, che, con atto notificato il 29 marzo 2021 mediante posta elettronica certificata (PEC) e pervenuto in cancelleria il 30 marzo 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri, previa conforme delibera del Consiglio dei ministri del 25 marzo 2021, ha rinunciato all'impugnativa degli artt. 5, comma 3, 7 e 10, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 29 del 2020.

Con atto notificato mediante PEC e pervenuto in cancelleria il 4 febbraio 2022, il Presidente del Consiglio dei ministri, in conformità alla delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2022, ha

dichiarato di rinunciare all'impugnativa anche con riguardo all'art. 23, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 29 del 2020.

Quanto agli artt. 5, comma 3, 7 e 10, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 29 del 2020, la ragione della rinuncia risiede nell'approvazione dell'art. 19 della legge della Regione Abruzzo 20 gennaio 2021, n. 1, recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del Bilancio di previsione finanziario 2021-2023 della Regione Abruzzo (Legge di stabilità regionale 2021)», che il ricorrente ritiene abbia posto rimedio ai vizi denunciati con il ricorso.

Con riferimento all'art. 23, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 29 del 2020, il ricorrente ha ritenuto soddisfattive le modificazioni introdotte dall'art. 6 della legge della Regione Abruzzo 23 aprile 2021, n. 8 (Esternalizzazione del servizio gestione degli archivi dei Geni Civili regionali e ulteriori disposizioni).

In conformità alla delibera di Giunta regionale del 10 febbraio 2022, la parte resistente ha dichiarato di accettare le rinunce parziali, con atto depositato il 14 febbraio 2022.

2.1.– Il processo, pertanto, va dichiarato estinto, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, limitatamente alle questioni inerenti agli artt. 5, comma 3, 7, 10, comma 2, e 23, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 29 del 2020.

3.– Con atto depositato il 14 febbraio 2022, il ricorrente ha affermato che sono «ancora validi gli ulteriori motivi di impugnativa di cui alla delibera del Consiglio dei ministri del 10/12/2020 riferiti agli articoli 18, 19 e 25 non modificati dalla Regione Abruzzo nel senso richiesto dalle amministrazioni competenti».

Su tali disposizioni si dovrà dunque svolgere lo scrutinio di questa Corte.

4.– È impugnato, per violazione degli artt. 9 e 117, commi secondo, lettera s), e terzo, Cost., l'art. 18, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 29 del 2020.

4.1.– La disposizione in esame, al comma 1, concede alle amministrazioni pubbliche, «[a]l fine di valorizzare e riqualificare il patrimonio edilizio pubblico esistente», la facoltà di avvalersi delle misure previste dalla legge della Regione Abruzzo 15 ottobre 2012, n. 49, recante «Norme per l'attuazione dell'articolo 5 del D.L. 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia) convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106 e modifica dell'articolo 85 della legge regionale 15/2004 “Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2004 e pluriennale 2004-2006 della Regione Abruzzo (Legge finanziaria regionale 2004)”».

Nella formulazione originaria, la disposizione impugnata, al comma 2, «[a]l fine di valorizzare il patrimonio pubblico», consentiva «sempre», con riguardo agli «immobili pubblici oggetto di alienazione», «il passaggio tra diverse destinazioni d'uso» e si limitava a richiedere il rispetto delle prescrizioni dell'art. 5, comma 3, della legge reg. Abruzzo n. 49 del 2012, senza far menzione della normativa statale di principio in materia di edilizia e urbanistica.

Le censure del ricorrente vertono sulla facoltà indiscriminata di realizzare il passaggio tra diverse destinazioni d'uso.

4.2.– Ad avviso del ricorrente, la disposizione impugnata contrasterebbe con l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto non imporrebbe il rispetto dei principi fondamentali sanciti dall'art. 23-ter del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)».

La normativa statale assoggetterebbe «di regola» a permesso di costruire i mutamenti di destinazione d'uso e non consentirebbe, nell'ipotesi di mutamenti urbanisticamente rilevanti, il rilascio del titolo «in deroga agli strumenti urbanistici».

Spetterebbe allo Stato dettare una disciplina di principio vincolante per l'autonomia regionale, allo scopo di classificare le categorie degli interventi edilizi e il regime dei titoli abilitativi, con i relativi procedimenti, oneri e sanzioni.

Sarebbe violato, inoltre, l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in quanto la disciplina regionale sarebbe lesiva della «potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela del paesaggio».

Nel consentire «possibili ampie trasformazioni degli immobili e quindi del contesto tutelato, a scapito della sua “conservazione” e “integrità”, in deroga alle previsioni degli strumenti urbanistici», la disposizione impugnata si sostituirebbe alla «disciplina d’uso dei beni paesaggistici», affidata al piano paesaggistico regionale, prevalente «su ogni altro atto della pianificazione territoriale e urbanistica» e assoggettato all’obbligo di elaborazione congiunta con lo Stato con riguardo ai beni vincolati, in armonia con l’impronta necessariamente unitaria della pianificazione paesaggistica.

La disposizione in esame lederebbe, infine, l’art. 9 Cost., in quanto determinerebbe «un abbassamento dei livelli di tutela» del paesaggio, che rappresenterebbe – nel disegno costituzionale – «valore primario e assoluto».

4.3.– Occorre dare atto, in linea preliminare, dello *ius superveniens* dell’art. 19, comma 7, lettera a), della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2021.

Allo scopo di porre rimedio ai profili di criticità segnalati dallo Stato, il legislatore regionale ha modificato l’art. 18, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 29 del 2020 con precipuo riguardo alla disciplina dei mutamenti di destinazione d’uso. In particolare, la normativa sopravvenuta ha eliminato l’avverbio «sempre» e ha inserito il requisito del rispetto delle prescrizioni dell’art. 23-ter t.u. edilizia.

In virtù dell’art. 21, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2021, tali previsioni si applicano a decorrere dal 1° gennaio 2021.

4.4.– Per costante giurisprudenza di questa Corte, una modificazione della disposizione impugnata in un giudizio in via principale determina la cessazione della materia del contendere quando ricorrano, in pari tempo, due condizioni: il carattere satisfattivo delle pretese avanzate con il ricorso e la mancata applicazione della previsione in esame (fra le molte, sentenza n. 42 del 2021).

Nel caso di specie, si ravvisano entrambi i presupposti.

4.4.1.– Anzitutto, le modificazioni apportate dal legislatore regionale sono satisfattive delle pretese del ricorrente.

Le censure, formulate in riferimento agli artt. 9 e 117, commi secondo, lettera s), e terzo, Cost. si appuntano sulla facoltà generalizzata di attuare mutamenti di destinazione d’uso e sull’omesso richiamo all’osservanza delle previsioni dell’art. 23-ter t.u. edilizia. La normativa statale richiamata dal ricorrente definisce la nozione di mutamento rilevante della destinazione d’uso in base all’assegnazione dell’immobile o dell’unità immobiliare a una diversa categoria funzionale (comma 1) e consente il mutamento di destinazione d’uso all’interno della stessa categoria funzionale «[s]alva diversa previsione da parte delle leggi regionali e degli strumenti urbanistici comunali» (comma 3, terzo periodo).

Nella prospettiva del ricorrente, sarebbe proprio l’indiscriminata facoltà di realizzare mutamenti di destinazione d’uso, a prescindere dal rispetto delle prescrizioni del t.u. edilizia, a recare un *vulnus* ai principi fondamentali dettati dalla legislazione statale nella materia del governo del territorio e a violare la sfera di competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali», con la conseguente lesione della tutela del paesaggio.

Le modificazioni medio tempore intervenute hanno specificato che i mutamenti di destinazione d’uso non soltanto non sono «sempre» consentiti, ma che sono altresì subordinati al rispetto delle pertinenti prescrizioni dell’art. 23-ter t.u. edilizia.

Alla luce di tali sopravvenienze, si devono intendere superate le ragioni di doglianza espresse dallo Stato.

4.4.2.– Si deve rilevare, in secondo luogo, che la disposizione in esame, nella formulazione oggetto dell’impugnativa statale, ha trovato applicazione per un arco temporale limitato, dal 17 ottobre 2020 al 31 dicembre 2020.

La valenza significativa del dato cronologico, come elemento di conferma della mancata applicazione, è stata posta in risalto dalla parte resistente nella memoria illustrativa e nelle argomentazioni esposte all’udienza pubblica e non è stata specificamente contestata dal ricorrente. All’esiguo periodo di applicazione si affianca poi il rilievo che la disposizione concerne un novero circoscritto di fattispecie, inerenti agli immobili pubblici oggetto di alienazione e ai relativi

mutamenti di destinazione d'uso, che richiedono peraltro un'attività preparatoria ed esecutiva destinata a protrarsi per un tempo apprezzabile.

La difesa regionale ha poi argomentato che le modificazioni introdotte dalla legge reg. Abruzzo n. 1 del 2021 chiariscono la portata precettiva della disposizione previgente, interpretabile in termini compatibili con la normativa statale, e allontanano il dubbio ermeneutico che ha dato origine all'impugnazione dello Stato.

La difesa dello Stato non ha articolato su tale aspetto repliche mirate, che avvalorino – nel breve periodo di vigenza della previsione impugnata – una sua concreta applicazione da parte degli organi competenti in contrasto con i principi fondamentali del t.u. edilizia e con la disciplina di tutela del paesaggio.

Il ristretto periodo di operatività della disposizione impugnata, le puntuali allegazioni della parte resistente in ordine alla mancata applicazione e alla portata chiarificatrice della normativa sopravvenuta, la carenza di specifiche contestazioni del ricorrente sui profili indicati, convergono nell'escludere che l'art. 18, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 29 del 2020, nel limitato tempo della sua vigenza, abbia prodotto gli effetti lesivi paventati dalla difesa statale, in contrasto con la normativa statale posta a tutela del paesaggio e con i principi fondamentali dettati nella materia del governo del territorio, di competenza concorrente.

Deve pertanto essere dichiarata cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 29 del 2020.

5.– La declaratoria di cessazione della materia del contendere si impone anche per la questione relativa all'art. 25 della legge reg. Abruzzo n. 29 del 2020, impugnato per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

5.1.– Tale previsione, al comma 1, consente «l'installazione sulle aree private di manufatti leggeri, quali pensiline, pergolati, gazebo, dehors, o altre strutture facilmente rimovibili, al servizio di attività commerciali, di ristorazione, ricettive, sportive, ricreative, sociali e culturali», allo scopo di garantire «il rispetto dei protocolli di sicurezza a seguito dell'emergenza da Covid-19».

Le censure del ricorrente si incentrano sul comma 2.

Nella formulazione originaria, vigente al tempo della proposizione del ricorso, tale disposizione consentiva l'installazione dei manufatti citati «per un periodo non superiore a due anni a partire dalla comunicazione di inizio lavori (CIL)».

Era ed è tuttora fatto salvo il «rispetto dei requisiti igienico sanitari, ambientali e di sicurezza».

L'installazione – specifica il legislatore regionale, con una previsione che è rimasta inalterata – può avvenire «anche in deroga ai vigenti regolamenti edilizi e strumenti urbanistici comunali».

5.2.– Il ricorrente sostiene che la disposizione regionale, nel derogare per un periodo non superiore a due anni alla disciplina del t.u. edilizia, contrasta con i principi fondamentali sanciti dall'art. 6, comma 1, lettera e-bis), di tale corpus normativo, che prescrive la rimozione delle opere a carattere temporaneo alla cessazione dell'esigenza e comunque entro un termine non superiore a centottanta giorni, comprensivo dei tempi di allestimento e di smontaggio del manufatto.

Il legislatore regionale potrebbe soltanto estendere le fattispecie di edilizia libera a ipotesi ulteriori, a condizione che queste ultime siano «coerenti e logicamente assimilabili» agli interventi di cui all'art. 6 t.u. edilizia, contraddistinti da quel «carattere cogente della temporaneità» che non si rinviene nelle opere disciplinate dalla disposizione impugnata.

5.3.– Per effetto dell'art. 19, comma 7, lettera c), della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2021, a far data dal 1° gennaio 2021, la disposizione in esame è stata modificata.

L'installazione dei manufatti temporanei è oggi consentita soltanto «per un periodo di 180 giorni e comunque fino al termine dello stato di emergenza connesso alla diffusione pandemica da Covid-19, decorso il quale i manufatti sono rimossi, e fatta salva l'acquisizione del relativo titolo abilitativo nel rispetto del D.P.R. 380/2001 a partire dalla comunicazione di inizio lavori (CIL)».

5.4.– Tali modificazioni inducono a dichiarare cessata la materia del contendere.

5.4.1.– In primo luogo, si deve osservare che le doglianze del ricorrente fanno leva sulla discrasia tra il periodo originariamente previsto per l'installazione dei manufatti, non superiore a due anni, e la

normativa statale di principio racchiusa nell'art. 6, comma 1, lettera e-bis), del d.P.R. n. 380 del 2001, aggiunto dall'art. 3, comma 1, lettera b), numero 3), del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 222 (Individuazione di procedimenti oggetto di autorizzazione, segnalazione certificata di inizio di attività - SCIA, silenzio assenso e comunicazione e di definizione dei regimi amministrativi applicabili a determinate attività e procedimenti, ai sensi dell'articolo 5 della legge 7 agosto 2015, n. 124) e sostituito dall'art. 10, comma 1, lettera c), del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 (Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale), convertito, con modificazioni, nella legge 11 settembre 2020, n. 120.

La normativa citata, che il ricorrente reputa vincolante per la legislazione regionale di dettaglio, consente di realizzare senza titolo abilitativo «le opere stagionali e quelle dirette a soddisfare obiettive esigenze, contingenti e temporanee, purché destinate ad essere immediatamente rimosse al cessare della temporanea necessità e, comunque, entro un termine non superiore a centottanta giorni comprensivo dei tempi di allestimento e smontaggio del manufatto, previa comunicazione di avvio dei lavori all'amministrazione comunale».

Nel ridurre a centottanta giorni il tempo di permanenza di manufatti finalizzati a consentire il rispetto delle prescrizioni di sicurezza dettate per l'emergenza da COVID-19, il legislatore regionale ha allineato l'originaria disciplina di dettaglio, che contemplava il più ampio termine non superiore a due anni, ai principi fondamentali dettati dal legislatore statale per le opere temporanee con riguardo alla durata massima di permanenza, pari a centottanta giorni. È stata così superata la discrepanza censurata dal ricorrente; né la difesa statale ha contestato il carattere soddisfacente delle modifiche apportate.

Inoltre, la disposizione regionale, in quanto ancorata al termine dello stato di emergenza connesso alla diffusione pandemica da COVID-19, è coerente con la coeva disciplina statale, che a tale stato di emergenza ha conferito specifico rilievo con riguardo alla «posa in opera temporanea su vie, piazze, strade e altri spazi aperti di interesse culturale e paesaggistico [...] di strutture amovibili» funzionali ad assicurare il rispetto delle misure di distanziamento connesse all'emergenza da COVID-19.

Per la posa in opera delle citate strutture amovibili, è stato disapplicato a più riprese il termine previsto dal t.u. edilizia.

La disapplicazione è stata disposta dapprima dal 1° maggio 2020 al 31 dicembre 2020 (art. 181, comma 4, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, recante «Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19», convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2020, n. 77).

La disapplicazione è stata poi prorogata dal 1° gennaio 2021 al 31 marzo 2021 (art. 9-ter, comma 5, secondo periodo, del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, recante «Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19», convertito, con modificazioni, nella legge 18 dicembre 2020, n. 176).

Il termine del 31 marzo 2021 è stato quindi differito fino al 31 dicembre 2021 (art. 30, comma 1, lettera b, del decreto-legge 22 marzo 2021, n. 41, recante «Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19», convertito, con modificazioni, nella legge 21 maggio 2021, n. 69) e, da ultimo, fino al 30 giugno 2022 (art. 3-quinquies del decreto-legge 30 dicembre 2021, n. 228, recante «Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi», inserito dalla legge di conversione 25 febbraio 2022, n. 15, che amplia la proroga originariamente stabilita fino al 31 marzo 2022 dall'art. 1, comma 706, della legge 30 dicembre 2021, n. 234, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024»).

5.4.2.– In secondo luogo, si deve evidenziare che la disposizione impugnata, nella versione originaria che sanciva un termine di due anni, è rimasta in vigore dal 17 ottobre 2020 al 31 dicembre 2020.

In virtù di tale ridotto periodo di vigenza, non si è prodotto l'effetto lesivo adombrato nel ricorso e incentrato sulla permanenza delle opere per il più lungo periodo di due anni.

Nell'arco temporale di operatività della disposizione impugnata, di poco superiore ai due mesi, non è stato travalicato il termine di centottanta giorni sancito dalla normativa statale, termine peraltro nel frattempo disapplicato – fino al 30 giugno 2022 – per effetto del concatenarsi di previsioni di proroga.

Deve pertanto essere dichiarata cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 25, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 29 del 2020.

6.– Rimane da scrutinare l'art. 19, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 29 del 2020, che non è stato modificato dalla normativa sopravvenuta.

6.1.– La previsione censurata ha modificato l'art. 1, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 49 del 2012, che oggi così dispone: «Con deliberazione di Consiglio comunale i Comuni possono decidere, sulla base di specifiche valutazioni o ragioni di carattere urbanistico, edilizio, paesaggistico, ambientale, in relazione alle caratteristiche proprie delle singole zone ed al loro diverso grado di saturazione edilizia e della previsione negli strumenti urbanistici dei piani attuativi, di avvalersi, su tutto il territorio comunale o parti di esso, delle misure incentivanti previste dall'articolo 3, commi 2 e 4 e dall'articolo 4, commi 2, 4 e 5 della presente legge. Il provvedimento comunale, di cui al presente comma, non riveste carattere di pianificazione o programmazione urbanistica comunque denominata».

L'originaria formulazione prevedeva che la delibera del Consiglio comunale dovesse essere adottata entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge reg. Abruzzo n. 49 del 2012.

La modificazione impugnata cancella il riferimento al termine stabilito per l'adozione della delibera del Consiglio comunale.

Su questo profilo si appuntano le censure del Presidente del Consiglio dei ministri, che prospetta, a fondamento del motivo di ricorso, l'estensione sine die della possibilità di realizzare interventi di considerevole impatto sul territorio.

Quanto alle misure incentivanti che il Comune può adottare senza limiti di tempo con specifica e motivata delibera, esse si configurano come misure premiali per la riqualificazione urbana realizzata attraverso interventi di ristrutturazione, ampliamento e di demolizione e ricostruzione di edifici residenziali (art. 3, commi 2 e 4, della legge reg. Abruzzo n. 49 del 2012) e di edifici non residenziali (art. 4, commi 2, 4 e 5 della medesima legge regionale).

6.2.– La disposizione in esame è impugnata in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., sul presupposto che consenta ai Comuni in termini generalizzati e «senza limiti di tempo in relazione all'intero territorio regionale» di «ricorrere alle misure incentivanti su tutto il territorio comunale, senza che tali facoltà siano ricondotte nell'alveo del piano paesaggistico regionale».

Ad avviso del ricorrente, la disposizione impugnata consentirebbe «interventi di ristrutturazione, ampliamento e di demolizione e/o ricostruzione con aumenti di volumetria anche sugli immobili sottoposti a vincolo paesaggistico» e condurrebbe a un «sostanziale svuotamento della funzione propria del piano paesaggistico».

Il legislatore regionale non avrebbe previsto «una specifica clausola in favore del piano paesaggistico» e non avrebbe subordinato l'operatività della normativa «alla previa introduzione di un'apposita disciplina d'uso dei beni paesaggistici tutelati, elaborata d'intesa con il Ministero di settore».

La disciplina in esame, pertanto, invaderebbe «la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela del paesaggio», in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., «rispetto al quale costituiscono norme interposte gli artt. 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio», e sarebbe lesiva, per le medesime ragioni, dell'art. 9 Cost., in quanto implicherebbe «un abbassamento dei livelli di tutela» del paesaggio, che costituirebbe «valore primario e assoluto».

6.3.– Le questioni non sono fondate, nei termini di seguito precisati.

6.3.1.– Le censure muovono dal presupposto che la normativa regionale non richieda ex professo l'osservanza delle prescrizioni del piano paesaggistico e perciò risulti pregiudizievole per i beni posti in contesti vincolati.

Tale presupposto non è fondato.

La disciplina regionale, inquadrata in una prospettiva sistematica, può e deve essere interpretata in armonia con i precetti costituzionali che il ricorrente ha evocato.

A favore di questa interpretazione depongono i dati testuali che la parte resistente ha valorizzato sia negli scritti difensivi sia all'udienza pubblica, con argomenti che il ricorrente non ha in alcun modo confutato.

6.3.2.– Le modificazioni specificamente impugnate si iscrivono nella legge reg. Abruzzo n. 49 del 2012, che, all'art. 1, comma 2-ter, impone l'osservanza delle prescrizioni di cui all'art. 5 del d.l. n. 70 del 2011, che, al comma 11, richiede «il rispetto degli standard urbanistici, delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia e in particolare delle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie, di quelle relative all'efficienza energetica, di quelle relative alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, nonché delle disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42».

L'art. 2, comma 8, della legge reg. Abruzzo n. 49 del 2012, nel definire le condizioni comuni sugli interventi di riqualificazione urbana realizzati attraverso la ristrutturazione, l'ampliamento e la demolizione e ricostruzione, non solo ribadisce l'inderogabile esigenza di rispettare le prescrizioni in tema di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, ma esclude dall'ambito applicativo di tali interventi: «b) gli edifici collocati all'interno dei centri storici o nuclei antichi come definiti dall'art. 9, comma 3, lettera o) della L.R. n. 18/1983; c) gli edifici e i tessuti edilizi definiti di valore storico, culturale ed architettonico riconosciuti di pregio per il loro valore architettonico, tipologico e culturale dagli atti di governo del territorio o dagli strumenti urbanistici generali; d) gli edifici situati in aree soggette a vincoli di inedificabilità assoluta dagli atti di pianificazione territoriale o comunque ricadenti in aree a pericolosità geologica o idraulica in cui i piani di bacino e i piani di assetto idrogeologico non ammettono la realizzazione di interventi di ampliamento; e) i beni ricadenti in zona A del vigente Piano regionale Paesistico, ad eccezione dell'art. 18 delle N.T.A. del P.R.P. medesimo; f) gli edifici vincolati ai sensi della parte II del Codice dei beni culturali e del paesaggio».

Le previsioni richiamate mirano a salvaguardare la compatibilità degli interventi di riqualificazione con le prescrizioni poste a tutela del paesaggio e dei beni culturali.

6.3.3.– Si tratta di prescrizioni dotate, peraltro, di immediata forza cogente, che si applicano indipendentemente da un espresso richiamo nelle previsioni regionali impugnate.

Né l'omesso richiamo può rivestire il significato di una deroga, «in difetto di esplicite indicazioni di segno contrario, tanto più necessarie in ragione di fondamentali esigenze di certezza e del rango primario degli interessi coinvolti» (sentenza n. 124 del 2021, punto 5.4.3.2. del Considerato in diritto).

Nella disposizione impugnata e nella sua collocazione sistematica sono univoche e particolareggiate le previsioni che impongono il rispetto della normativa di tutela del paesaggio.

6.3.4.– Si deve rilevare, inoltre, che l'applicazione delle misure incentivanti, lungi dall'essere generalizzata e indistinta, è mediata da una delibera del Consiglio comunale, che, con congrua motivazione, deve tener conto, come recita l'art. 1 comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 49 del 2012, di «specifiche valutazioni o ragioni di carattere urbanistico, edilizio, paesaggistico, ambientale, in relazione alle caratteristiche proprie delle singole zone ed al loro diverso grado di saturazione edilizia e della previsione negli strumenti urbanistici dei piani attuativi».

Tale delibera, peraltro, potrebbe anche circoscrivere, entro un termine che non è più vincolato al rispetto di quello originario di novanta giorni, l'ambito di applicazione delle misure incentivanti.

6.3.5.– Così intesa, la normativa in esame non incorre nelle censure formulate nel ricorso.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 13 ottobre 2020, n. 29, recante «Modifiche alla legge regionale 12 aprile 1983, n. 18 (Norme per la conservazione, tutela, trasformazione del territorio della Regione Abruzzo), misure urgenti e temporanee di semplificazione e ulteriori disposizioni in materia urbanistica ed edilizia», promosse, in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo

comma, lettera s), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 29 del 2020, promosse, in riferimento agli artt. 9 e 117, commi secondo, lettera s), e terzo, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 25, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 29 del 2020, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara estinto il processo, con riguardo alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, della legge reg. Abruzzo n. 29 del 2020, promosse, in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettera s), e terzo, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara estinto il processo, con riguardo alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge reg. Abruzzo n. 29 del 2020, promosse, in riferimento agli artt. 3, 9, 97 e 117, commi secondo, lettera s), e terzo, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

6) dichiara estinto il processo, con riguardo alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 29 del 2020, promosse, in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

7) dichiara estinto il processo, con riguardo alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 29 del 2020, promosse, in riferimento agli artt. 9 e 117, commi secondo, lettera s), e terzo, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 marzo 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, Presidente

Silvana SCIARRA, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 12 aprile 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

## **Sentenza: 8 marzo 2022, n. 106**

**Materia** ordinamento civile e penale; tutela dell'ambiente e dell'ecosistema; tutela della salute

**Giudizio:** giudizio di legittimità costituzionale in via principale

**Parametri invocati:** artt. 9 e 117, commi secondo, lettere l), m), s), e sesto, della Costituzione; 3 e 117, commi secondo, lettera l), e terzo, Cost.

**Ricorrenti:** Presidente Consiglio dei Ministri

**Oggetto:** artt. 5 e 21 della legge della Regione Abruzzo 18 maggio 2021, n. 10, «Riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio di euro 3.606,56 per le prestazioni professionali svolte nell'ambito dei "Lavori di realizzazione dei pennelli e risagomatura scogliere esistenti nella zona sud e centro del litorale del Comune di Silvi (TE)" ed ulteriori disposizioni»

**Esito:** illeg. art. 5 l.r. Abruzzo 10/2021, n. 10, nella parte in cui esclude l'autorizzazione paesaggistica per le modifiche non sostanziali; illeg. cost. art. 21 l.r. Abruzzo 10/2021

**Estensore nota:** Francesca Casalotti

### **Sintesi:**

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 5 e 21 della l.r. Abruzzo 10/2021 indicando due motivi di ricorso attinenti a materie diverse.

Con il primo motivo di ricorso viene impugnato l'art. 5, intervenuto sulla legge 45/2007 (Norme per la gestione integrata dei rifiuti), e, in particolare, sull'art. 45 che riguarda l'autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti, aggiungendovi il comma 13-bis, in base al quale, per gli impianti autorizzati con esclusione di assoggettabilità alla valutazione di impatto ambientale (VIA), la comunicazione di variazione non sostanziale non comporta alcuna nuova autorizzazione regionale e non può essere subordinata ad ulteriori pareri. La non sostanzialità della variante, precisa la norma, è certificata da apposita relazione tecnica specialistica, in base ai criteri stabiliti dal comma 10 dello stesso art. 45.

La disposizione sarebbe in contrasto con gli artt. 9, 117, commi secondo, lett. l), m), s), e sesto, Cost. in relazione agli artt. 146, 149, 167 e 181 d.lgs. 42/2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), e all'art. 2 d.P.R. 31/2017 (Regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata). In particolare, secondo il ricorrente l'esclusione di assoggettabilità a VIA non può escludere l'acquisizione di qualsivoglia autorizzazione o parere, inclusi quelli obbligatori in materia di tutela dei beni culturali e del paesaggio. La tutela del paesaggio e la relativa competenza legislativa e regolamentare in materia spetta allo Stato, ai sensi degli artt. 9 e 117, commi secondo, lettera s), e sesto, Cost., e gli interventi esonerati dall'autorizzazione paesaggistica sono solo quelli indicati dal legislatore statale e contenuti nell'art. 149 cod. beni culturali e nell'Allegato A del d.P.R. 31/2017, con impossibilità per la Regione di ampliarne la portata, abbassando il livello di tutela prescritto dallo Stato. La norma regionale avrebbe, dunque, invaso la competenza esclusiva statale in materia di tutela del paesaggio, nonché quella in materia di livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost., di cui sarebbe espressione la determinazione della tipologia di interventi sottratti all'autorizzazione paesaggistica; infine, sarebbe leso anche l'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., che riserva al legislatore nazionale la competenza esclusiva in materia penale e la conseguente disciplina sanzionatoria degli interventi non autorizzati sui beni paesaggistici, prescritta dagli artt. 167 e 181 d.lgs. 42/2004.

La Corte ritiene la questione fondata. La norma impugnata, che non prevede la necessità di un'autorizzazione regionale né la subordinazione ad ulteriori pareri, ivi compresi, quindi, quelli relativi alle autorizzazioni paesaggistiche, per variazioni non sostanziali relative agli impianti di smaltimento rifiuti, in effetti risulta in contrasto con la competenza legislativa statale esclusiva in materia ambientale, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. Il concetto di variazione non sostanziale si deduce dal comma 10 dell'art. 45 della l.r. Abruzzo 45/2007, che definisce variazioni sostanziali solo quelle eccedenti il quindici per cento, sia per il quantitativo dei rifiuti da trattare, sia per l'ingombro plano-altimetrico riferito alle variazioni volumetriche, nonché le modifiche agli impianti esistenti a seguito delle quali si abbiano variazioni al processo di trattamento, recupero o smaltimento rifiuti ovvero le variazioni alle tipologie dei rifiuti da trattare, recuperare o smaltire già autorizzate. Tuttavia, facendo la norma riferimento agli impianti autorizzati, non può escludersi che la disposizione in questione possa riferirsi anche a interventi come tali rientranti tra le ipotesi di assoggettamento al parere paesaggistico e non ricompresi nei casi di esonero di cui alle norme interposte di cui all'art. 149 d.lgs. 42/2004 e all'Allegato A d.P.R. 31/2017, che elencano specificatamente gli interventi sottratti all'obbligo del parere paesaggistico.

Né sotto questo profilo appare rilevante la circostanza che gli impianti autorizzati di smaltimento rifiuti in questione siano solo quelli con esclusione di assoggettabilità a VIA, stante la diversa funzione assegnata dall'ordinamento alla valutazione di impatto ambientale rispetto all'autorizzazione paesaggistica. L'autonomia dei due procedimenti si evince chiaramente dall'art. 208 d.lgs. 152/2006, c.d. codice dell'ambiente, che, proprio con specifico riferimento all'autorizzazione per la realizzazione e gestione di nuovi impianti di smaltimento o di recupero di rifiuti, prevede al comma 7 che, quando «il progetto riguardi aree vincolate ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, si applicano le disposizioni dell'articolo 146 di tale decreto in materia di autorizzazione». La disposizione impone, dunque, l'autonoma acquisizione dell'autorizzazione paesaggistica, che deve essere richiesta dai proprietari di immobili ed aree di interesse paesaggistico prima di effettuare qualsiasi intervento sui suddetti beni, al fine di verificare la compatibilità fra interesse paesaggistico tutelato ed intervento progettato.

Per costante giurisprudenza della Corte, la disciplina di protezione del paesaggio rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., avendo il bene ambientale una struttura complessa che comprende non solo la tutela di interessi fisico-naturalistici, ma anche i beni culturali e del paesaggio idonei a contraddistinguere un certo ambito territoriale (sent. 66/2018).

Conseguentemente le eccezioni all'obbligo di autorizzazione paesaggistica devono essere necessariamente stabilite dalla norma statale, anche regolamentare, non potendo la legge regionale invadere tale riserva esclusiva. Da qui l'assorbimento degli altri profili di censura relativi all'art. 5.

Con il secondo motivo di ricorso è impugnato l'art. 21 l.r. Abruzzo 10/2021, per contrasto con gli artt. 3 e 117, commi secondo, lett. l), e terzo, Cost., in relazione all'art. 8 d.lgs. 502/1992 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), all'art. 21 d.lgs. 368/1999 (Attuazione della direttiva 93/16/CE in materia di libera circolazione dei medici [...]), all'art. 66 del d.P.R. 270/2000 (Regolamento di esecuzione dell'accordo collettivo nazionale per la disciplina dei rapporti con i medici di medicina generale), all'art. 92 dell'Accordo collettivo nazionale (ACN) del 23 marzo 2005 per la disciplina dei rapporti con i medici di medicina generale. La disposizione impugnata prevede che le aziende sanitarie locali (ASL) «possono assegnare gli incarichi di emergenza sanitaria territoriale a tempo indeterminato ai medici convenzionati a tempo determinato da almeno tre anni presso la stessa Asl». Il ricorrente ritiene la deroga lesiva del precetto di uguaglianza, invasiva della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile e in contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale nella materia concorrente della tutela della salute, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., poiché consente l'accesso agli incarichi di medici convenzionati a tempo indeterminato, mentre lo Stato ne ha demandato la disciplina alla contrattazione collettiva, e consente tale accesso anche a medici privi degli specifici requisiti di qualificazione. In particolare, il contrasto è dedotto in relazione alle

disposizioni sopra richiamate che costituiscono nel loro insieme un contesto normativo secondo il quale la Regione non può stabilizzare, ex lege o con sanatorie amministrative, i medici con incarico in regime di convenzione a tempo determinato, derogando alla disciplina specifica e ai requisiti richiesti per il rapporto convenzionale a tempo indeterminato.

La Corte ritiene la questione fondata. Il rapporto di convenzionamento dei medici con il Servizio sanitario nazionale è regolato dall'art. 8 d.lgs. 502/1992, che ne demanda la disciplina a convenzioni di durata triennale, conformi agli accordi collettivi nazionali; tali accordi devono essere informati ai principi indicati dallo stesso art. 8 tra cui la necessità che il conferimento di funzioni al medico in convenzione avvenga in base ad una graduatoria regionale unica per titoli, accessibile ai soli possessori del diploma di formazione specifica in medicina generale di cui all'art. 21 d.lgs. 368/1999.

Il rapporto dei medici in convenzione richiede una regolamentazione uniforme su tutto il territorio nazionale, così come è previsto per il lavoro pubblico contrattualizzato.

Pertanto, la costante giurisprudenza della Corte ha ricondotto il rapporto convenzionale dei medici, alla materia dell'ordinamento civile, di competenza esclusiva del legislatore statale (sent. 5/2020, 157/2019 e 186/2016), con conseguente preclusione, per il legislatore regionale, di intervenire nella disciplina della materia e di regolamentare in via autonoma il trattamento economico e giuridico del rapporto in convenzionamento. Tale disciplina è posta dalla legge e da accordi collettivi, sulla cui base vengono ad instaurarsi i rapporti privatistici di lavoro autonomo dei singoli medici con le aziende sanitarie. Gli accordi collettivi nazionali vigenti prevedono che il conferimento dell'incarico di convenzionamento avvenga a tempo indeterminato in favore degli iscritti in una graduatoria unica regionale valida per l'anno in corso, salvo trasferimento di coloro che siano già titolari di incarico a tempo indeterminato presso altre aziende sanitarie o diverse Regioni, anche se non inseriti in graduatoria (art. 63 d.P.R. 270/2000 e, in senso sostanzialmente conforme, artt. 91 e 92 dell'ACN del 23 marzo 2005). La norma impugnata incide su tale disciplina, attribuendo alla ASL la facoltà di trasformare l'incarico di convenzionamento a tempo determinato, in incarico di convenzionamento a tempo indeterminato, in presenza di un requisito di accesso – l'anzianità triennale nel rapporto provvisorio – che la contrattazione collettiva non ha contemplato.

Inoltre la deroga prevista dalla legge regionale investe un ulteriore profilo. L'art. 21 d.lgs. 368/1999 subordina l'attività di medico chirurgo di medicina generale nel Servizio sanitario nazionale al possesso del diploma di formazione specifica di medicina generale, e l'art. 8, comma 1, lettera h), d.lgs. 502/1992, come si è detto, individua tale requisito quale principio a cui informare gli accordi collettivi nazionali per la disciplina del rapporto di convenzionamento. Gli accordi declinano il principio imponendo, per l'assegnazione di incarichi a tempo indeterminato, anche nell'emergenza sanitaria territoriale, il possesso del diploma di formazione specifica di medicina generale, che è condizione necessaria per l'iscrizione nella graduatoria regionale utilizzata per il conferimento degli incarichi a tempo indeterminato, nonché il possesso dell'attestato di idoneità all'esercizio dell'attività di emergenza sanitaria territoriale (artt. 63 e 66 d.P.R. 270/2000 e art. 92 dell'ACN del 23 marzo 2005).

La norma impugnata, invece, prescinde del tutto da tali disposizioni, imponendo il solo requisito dell'anzianità triennale del medico nell'incarico a tempo determinato, ponendosi in contrasto con la disciplina degli accordi collettivi, a cui lo Stato demanda la materia nell'esercizio della competenza sull'ordinamento civile. Allo stesso tempo, la disposizione regionale contrasta anche con i requisiti di professionalità del personale medico prescritti dalla legge statale che, per costante giurisprudenza della Corte, integrano principi fondamentali in materia di tutela della salute, poiché la competenza e la professionalità del personale sanitario sono idonee ad incidere sulla qualità e sull'adeguatezza delle prestazioni erogate e, quindi, sulla salute dei cittadini (ex multis, sent. 9/2022, 179/2021 e 38/2020). Esse, pertanto, vanno garantite in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, senza possibilità di deroga da parte della legislazione regionale di dettaglio nell'esercizio della propria competenza concorrente (sent. 179 e 36 del 2021).

Con la conseguenza che l'art. 21, nel subordinare l'accesso al convenzionamento a tempo indeterminato al solo fatto di aver svolto un incarico di convenzionamento a tempo determinato presso la stessa ASL per tre anni, invade la competenza statale esclusiva in materia di ordinamento civile e viola i principi fondamentali in materia di tutela della salute, così che la questione viene accolta in riferimento a tutti i parametri evocati.

SENTENZA N. 106  
ANNO 2022

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuliano AMATO;

Giudici: Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 5 e 21 della legge della Regione Abruzzo 18 maggio 2021, n. 10, recante «Riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio di euro 3.606,56 per le prestazioni professionali svolte nell'ambito dei "Lavori di realizzazione dei pennelli e risagomatura scogliere esistenti nella zona sud e centro del litorale del Comune di Silvi (TE)" ed ulteriori disposizioni», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 16 luglio 2021, depositato in cancelleria il 20 luglio 2021, iscritto al n. 37 del registro ricorsi 2021 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 36, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Udito nell'udienza pubblica dell'8 marzo 2022 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;  
udito l'avvocato dello Stato Danilo Del Gaizo per il Presidente del Consiglio dei ministri;  
deliberato nella camera di consiglio dell'8 marzo 2022.

*Ritenuto in fatto*

*(omissis)*

*Considerato in diritto*

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 37 del 2021), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 5 e 21 della legge della Regione Abruzzo 18 maggio 2021, n. 10, recante «Riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio di euro 3.606,56 per le prestazioni professionali svolte nell'ambito dei "Lavori di realizzazione dei pennelli e risagomatura scogliere esistenti nella zona sud e centro del litorale del Comune di Silvi (TE)" ed ulteriori disposizioni».

2.– Con il primo motivo di ricorso viene impugnato l'art. 5 della legge reg. Abruzzo n. 10 del 2021, che è intervenuto sulla legge della Regione Abruzzo 19 dicembre 2007, n. 45 (Norme per la gestione integrata dei rifiuti), e, in particolare, sull'art. 45 della suddetta legge, rubricato «Autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti», aggiungendovi il comma 13-bis, in base al quale, per gli impianti autorizzati con esclusione di assoggettabilità alla valutazione di impatto ambientale (VIA), la comunicazione di variazione non sostanziale non comporta alcuna nuova autorizzazione regionale e non può essere subordinata ad ulteriori pareri. La non sostanzialità della variante, precisa la norma, è certificata da apposita relazione tecnica specialistica, in base ai criteri stabiliti dal comma 10 dello stesso art. 45 della legge reg. Abruzzo n. 45 del 2007.

2.1.– L'Avvocatura generale dello Stato censura la disposizione per contrasto con gli artt. 9, 117, commi secondo, lettere l), m), s), e sesto, della Costituzione, in relazione agli artt. 146, 149, 167 e 181 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) e all'art. 2 del d.P.R. 13 febbraio 2017, n. 31 (Regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata).

2.2.– In particolare, il ricorrente ha dedotto che l'esclusione di assoggettabilità a VIA non può escludere l'acquisizione di qualsivoglia autorizzazione o parere, inclusi quelli obbligatori in materia di tutela dei beni culturali e del paesaggio.

Infatti, prosegue il Presidente del Consiglio dei ministri, la tutela del paesaggio e la relativa competenza legislativa e regolamentare in materia spetta allo Stato, ai sensi degli artt. 9 e 117, comma secondo, lettera s), e sesto, Cost., e gli interventi esonerati dall'autorizzazione paesaggistica sono solo quelli indicati dal legislatore statale e contenuti nell'art. 149 cod. beni culturali e nell'Allegato A del d.P.R. n. 31 del 2017, con impossibilità per la Regione di ampliarne la portata, abbassando il livello di tutela prescritto dallo Stato.

La norma regionale avrebbe, dunque, invaso la competenza esclusiva statale in materia di tutela del paesaggio, nonché quella in materia di livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., di cui sarebbe espressione la determinazione della tipologia di interventi sottratti all'autorizzazione paesaggistica; infine, sarebbe leso anche l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che riserva al legislatore nazionale la competenza esclusiva in materia penale e la conseguente disciplina sanzionatoria degli interventi non autorizzati sui beni paesaggistici, prescritta dagli artt. 167 e 181 del d.lgs. n. 42 del 2004.

3.– La questione è fondata nei termini di seguito precisati.

4.– Invero, la norma impugnata, che non prevede la necessità di un'autorizzazione regionale né la subordinazione ad ulteriori pareri, ivi compresi, quindi, quelli relativi alle autorizzazioni paesaggistiche, per variazioni non sostanziali relative agli impianti di smaltimento rifiuti, risulta in contrasto con la competenza legislativa statale esclusiva in materia ambientale, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

4.1.– Il concetto di variazione non sostanziale si deduce dal comma 10 dell'art. 45 della legge reg. Abruzzo n. 45 del 2007, laddove prevede che siano considerate variazioni sostanziali solo quelle eccedenti il quindici per cento, sia per il quantitativo dei rifiuti da trattare, sia per l'ingombro plano-altimetrico riferito alle variazioni volumetriche, nonché le modifiche agli impianti esistenti a seguito delle quali si abbiano variazioni al processo di trattamento, recupero o smaltimento rifiuti ovvero le variazioni alle tipologie dei rifiuti da trattare, recuperare o smaltire già autorizzate.

Tuttavia, facendo la norma riferimento agli impianti autorizzati, non può escludersi che la disposizione in questione possa riferirsi anche a interventi come tali rientranti tra le ipotesi di assoggettamento al parere paesaggistico e non ricompresi nei casi di esonero di cui alle norme interposte costituite dall'art. 149 del d.lgs. n. 42 del 2004 e dall'Allegato A del d.P.R. n. 31 del 2017, che elencano specificatamente gli interventi sottratti all'obbligo del parere paesaggistico.

4.2.– Non è rilevante la circostanza che gli impianti autorizzati di smaltimento rifiuti in questione siano solo quelli con esclusione di assoggettabilità a VIA, stante la diversa funzione assegnata dall'ordinamento alla valutazione di impatto ambientale rispetto all'autorizzazione paesaggistica.

Invero, l'autonomia dei due procedimenti si evince chiaramente dall'art. 208 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) che, proprio con specifico riferimento all'autorizzazione per la realizzazione e gestione di nuovi impianti di smaltimento o di recupero di rifiuti, prevede al comma 7 che, quando «il progetto riguardi aree vincolate ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, si applicano le disposizioni dell'articolo 146 di tale decreto in materia di autorizzazione».

La disposizione impone, dunque, l'autonoma acquisizione dell'autorizzazione paesaggistica, disciplinata appunto dall'art. 146 cod. beni culturali, che deve essere richiesta dai proprietari, possessori o detentori, a qualsiasi titolo, di immobili ed aree di interesse paesaggistico prima di effettuare un qualsivoglia intervento sui suddetti beni, onde verificare la compatibilità fra interesse paesaggistico tutelato ed intervento progettato.

4.3.– Orbene, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, la disciplina di protezione del paesaggio rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., avendo il bene ambientale una struttura complessa che comprende non solo

la tutela di interessi fisico-naturalistici, ma anche i beni culturali e del paesaggio idonei a contraddistinguere un certo ambito territoriale (sentenza n. 66 del 2018).

4.4.– Esigenze di uguaglianza sono poste a fondamento della competenza legislativa esclusiva dello Stato, poiché la natura unitaria e il valore primario e assoluto del bene paesaggio ne impongono una disciplina uniforme su tutto il territorio nazionale che «sarebbe vanificata dall'intervento di una normativa regionale che sancisse in via indiscriminata – come avviene nel caso di specie – l'irrilevanza paesaggistica di determinate opere, così sostituendosi all'apprezzamento che compete alla legislazione statale» (sentenza n. 246 del 2017).

4.5.– È necessaria conseguenza della riconosciuta competenza esclusiva dello Stato in materia paesaggistica che le eccezioni all'obbligo di autorizzazione paesaggistica siano espressamente stabilite dalla norma statale, anche regolamentare.

4.6.– La norma impugnata ha invaso tale riserva esclusiva poiché ha previsto che la variante «non è soggetta ad alcuna nuova autorizzazione regionale» o «ad ulteriori pareri», così includendo, nella valutazione già avvenuta di esclusione dell'assoggettabilità a VIA, nei termini appena detti, ogni ulteriore e nuova verifica, anche quella per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica.

4.7.– L'accoglimento nei termini appena detti della questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge reg. Abruzzo n. 10 del 2021 per invasione della competenza legislativa statale esclusiva in materia ambientale, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., comporta l'assorbimento degli altri profili di censura.

5.– Con il secondo motivo di ricorso è impugnato l'art. 21 della legge reg. Abruzzo n. 10 del 2021, per contrasto con gli artt. 3 e 117, commi secondo, lettera l), e terzo, Cost., in relazione all'art. 8 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), all'art. 21 del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 368 (Attuazione della direttiva 93/16/CE in materia di libera circolazione dei medici e di reciproco riconoscimento dei loro diplomi, certificati ed altri titoli e delle direttive 97/50/CE, 98/21/CE, 98/63/CE e 99/46/CE che modificano la direttiva 93/16/CE), all'art. 66 del d.P.R. 28 luglio 2000, n. 270 (Regolamento di esecuzione dell'accordo collettivo nazionale per la disciplina dei rapporti con i medici di medicina generale), all'art. 92 dell'Accordo collettivo nazionale (ACN) del 23 marzo 2005 per la disciplina dei rapporti con i medici di medicina generale ai sensi dell'art. 8 del d.lgs. n. 502 del 1992, come successivamente modificato e integrato dall'art. 7 dell'ACN del 21 giugno 2018 e dall'art. 11 dell'ACN del 18 giugno 2020.

5.1.– La disposizione impugnata prevede che le aziende sanitarie locali (ASL) «possono assegnare gli incarichi di emergenza sanitaria territoriale a tempo indeterminato ai medici convenzionati a tempo determinato da almeno tre anni presso la stessa Asl». Il ricorrente ritiene la deroga lesiva del precetto di uguaglianza, invasiva della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile e in contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale nella materia concorrente della tutela della salute, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., poiché consente l'accesso agli incarichi di medici convenzionati a tempo indeterminato, mentre lo Stato ne ha demandato la disciplina alla contrattazione collettiva, e consente tale accesso anche a medici privi degli specifici requisiti di qualificazione.

5.2.– In particolare, il contrasto è dedotto in relazione all'art. 8 del d.lgs. n. 502 del 1992; all'art. 21 del d.lgs. n. 368 del 1999; all'art. 66 del d.P.R. n. 270 del 2000, di esecuzione dell'ACN per la disciplina dei rapporti con i medici di medicina generale del 9 marzo 2000; all'art. 92 dell'ACN del 23 marzo 2005, come successivamente modificato e integrato dall'art. 7 dell'ACN del 21 giugno 2018 e dall'art. 11 dell'ACN del 18 giugno 2020, poiché, in base al quadro normativo vigente, la Regione non può stabilizzare, ex lege o con sanatorie amministrative, i medici con incarico in regime di convenzione a tempo determinato, derogando alla disciplina specifica e ai requisiti richiesti per il rapporto convenzionale a tempo indeterminato.

6.– La questione è fondata.

6.1.– Il rapporto di convenzionamento dei medici con il Servizio sanitario nazionale è regolato dall'art. 8 del d.lgs. n. 502 del 1992, che ne demanda la disciplina a convenzioni di durata triennale,

conformi agli accordi collettivi nazionali; tali accordi devono essere informati ai principi declinati dallo stesso art. 8 del d.lgs. n. 502 del 1992, tra cui la necessità che il conferimento di funzioni al medico in convenzione avvenga in base ad una graduatoria regionale unica per titoli, accessibile ai soli possessori del diploma di formazione specifica in medicina generale di cui all'art. 21 del d.lgs. n. 368 del 1999.

6.2.– Il rapporto dei medici in convenzione richiede una regolamentazione uniforme su tutto il territorio nazionale, così come è previsto per il lavoro pubblico contrattualizzato.

Pertanto, la costante giurisprudenza di questa Corte ha ricondotto il rapporto convenzionale dei medici, rientrando nell'ambito della cosiddetta parasubordinazione, alla materia dell'ordinamento civile, di competenza esclusiva del legislatore statale (sentenze n. 5 del 2020, n. 157 del 2019 e n. 186 del 2016), con conseguente preclusione, per il legislatore regionale, di intervenire nella disciplina della materia e di regolamentare in via autonoma il trattamento economico e giuridico del rapporto in convenzionamento.

6.3.– Come si è detto, tale disciplina è posta dalla legge e da accordi collettivi, sulla cui base vengono ad instaurarsi i rapporti privatistici di lavoro autonomo dei singoli medici con le aziende sanitarie.

6.4.– Gli accordi collettivi nazionali vigenti prevedono che il conferimento dell'incarico di convenzionamento avvenga a tempo indeterminato in favore degli iscritti in una graduatoria unica regionale valida per l'anno in corso, salvo trasferimento di coloro che siano già titolari di incarico a tempo indeterminato presso altre aziende sanitarie o diverse Regioni, anche se non inseriti in graduatoria (art. 63 del d.P.R. n. 270 del 2000 e, in senso sostanzialmente conforme, artt. 91 e 92 dell'ACN del 23 marzo 2005).

6.5.– La norma impugnata incide su tale disciplina, attribuendo alla ASL la facoltà di trasformare l'incarico di convenzionamento a tempo determinato, in incarico di convenzionamento a tempo indeterminato, in presenza di un requisito di accesso – l'anzianità triennale nel rapporto provvisorio – che la contrattazione collettiva non ha contemplato.

6.6.– La deroga prevista dalla legge regionale investe un ulteriore profilo.

L'art. 21 del d.lgs. n. 368 del 1999 subordina l'attività di medico chirurgo di medicina generale nel Servizio sanitario nazionale al possesso del diploma di formazione specifica di medicina generale, e l'art. 8, comma 1, lettera h), del d.lgs. n. 502 del 1992, come si è detto, individua tale requisito quale principio a cui informare gli accordi collettivi nazionali per la disciplina del rapporto di convenzionamento.

I suddetti accordi declinano il principio imponendo, per l'assegnazione di incarichi a tempo indeterminato, anche nell'emergenza sanitaria territoriale, il possesso del diploma di formazione specifica di medicina generale, che è condizione necessaria per l'iscrizione nella graduatoria regionale utilizzata per il conferimento degli incarichi a tempo indeterminato, nonché il possesso dell'attestato di idoneità all'esercizio dell'attività di emergenza sanitaria territoriale (artt. 63 e 66 del d.P.R. n. 270 del 2000 e art. 92 dell'ACN del 23 marzo 2005).

6.7.– La norma impugnata, invece, prescinde del tutto da tali disposizioni, imponendo il solo requisito dell'anzianità triennale del medico nell'incarico a tempo determinato.

In tal modo, essa si pone in contrasto con la disciplina degli accordi collettivi, a cui lo Stato demanda la materia nell'esercizio della competenza sull'ordinamento civile. Allo stesso tempo, la disposizione regionale contrasta anche con i requisiti di professionalità del personale medico prescritti dalla legge statale che, per costante giurisprudenza di questa Corte, integrano principi fondamentali in materia di tutela della salute, poiché la competenza e la professionalità del personale sanitario sono idonee ad incidere sulla qualità e sull'adeguatezza delle prestazioni erogate e, quindi, sulla salute dei cittadini (ex multis, sentenze n. 9 del 2022, n. 179 del 2021 e n. 38 del 2020).

Esse, pertanto, vanno garantite in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, senza possibilità di deroga da parte della legislazione regionale di dettaglio nell'esercizio della propria competenza concorrente (sentenze n. 179 e n. 36 del 2021).

6.8.– L'art. 21 della legge reg. Abruzzo n. 10 del 2021, nel subordinare l'accesso al convenzionamento a tempo indeterminato al solo fatto di aver svolto un incarico di convenzionamento a tempo determinato presso la stessa ASL per tre anni, invade, dunque, la competenza statale esclusiva in materia di ordinamento civile e viola i principi fondamentali in materia di tutela della salute, così che la questione va accolta in riferimento a tutti i parametri evocati.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Regione Abruzzo 18 maggio 2021, n. 10, recante «Riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio di euro 3.606,56 per le prestazioni professionali svolte nell'ambito dei "Lavori di realizzazione dei pennelli e risagomatura scogliere esistenti nella zona sud e centro del litorale del Comune di Silvi (TE)" ed ulteriori disposizioni», nella parte in cui esclude l'autorizzazione paesaggistica per le modifiche non sostanziali;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 21 della legge reg. Abruzzo n. 10 del 2021.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 marzo 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, Presidente

Giulio PROSPERETTI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 28 aprile 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

## **Sentenza: 5 aprile 2022, n. 108**

**Materia:** paesaggio; concessioni demaniali marittime

**Parametri invocati:** Costituzione articoli 3, 9, e 117, comma primo e comma secondo, lettera s)

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrenti:** Presidente del consiglio dei ministri

**Oggetto:** art. 3 della legge della Regione Siciliana 21 luglio 2021, n. 17 (Termine ultimo per la presentazione delle istanze di proroga delle concessioni demaniali marittime)

**Esito:** fondatezza della questione

**Estensore nota:** Anna Traniello Gradassi

### **Sintesi:**

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 3 della legge della Regione Siciliana 21 luglio 2021, n. 17 (Termine ultimo per la presentazione delle istanze di proroga delle concessioni demaniali marittime), per violazione degli artt. 3 e 9 della Costituzione; dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6, lettere d) ed e), della Convenzione europea sul paesaggio, adottata a Strasburgo dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa il 19 luglio 2000 e ratificata con legge del 9 gennaio 2006, n. 14; dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione agli artt. 135, 143 e 145 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137); degli artt. 14, lettere f) e n), e 32 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana).

La disposizione impugnata sostituisce l'art. 2, comma 1-bis, della legge della Regione Siciliana 16 dicembre 2020, n. 32 (Disposizioni in materia di demanio marittimo. Norme in materia di sostegno della mobilità), prevedendo che: "attesa l'emergenza epidemiologica da Covid-19, al fine di consentire all'amministrazione concedente la conclusione dei procedimenti amministrativi, la coerenza con le previsioni del Piano di utilizzo del demanio marittimo di cui al comma 1 non è prevista per le istanze già protocollate alla data di entrata in vigore della presente legge".

In sostanza la disposizione impugnata, dispensando dal rispetto dei piani di utilizzo del demanio marittimo (PUDM) le concessioni la cui richiesta sia stata protocollata prima dell'entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 32 del 2020, determinerebbe un complessivo abbassamento dei livelli di tutela ambientale, violando i principi della necessaria adozione dei piani paesaggistici e della prevalenza di questi ultimi rispetto a ogni altro strumento di pianificazione, con conseguente violazione dell'art. 9 Cost. e delle menzionate disposizioni nazionali e internazionali interposte ai sensi dell'art. 117, primo e secondo comma, lettera s), Cost. Inoltre, tale disciplina contrasterebbe con il principio di ragionevolezza fondato sull'art. 3 Cost., dal momento che non sussisterebbe alcuna ragionevole correlazione tra la necessità di derogare ai PUDM e l'emergenza pandemica in corso.

La Corte ritiene opportuno delineare il contesto normativo nel quale la disposizione impugnata si inserisce.

La disciplina dei PUDM nella Regione Siciliana è stabilita dalla legge della Regione Siciliana 29 novembre 2005, n. 15 (Disposizioni sul rilascio delle concessioni di beni demaniali e sull'esercizio diretto delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo), e successive modificazioni, in coerenza con le indicazioni generali contenute, a livello di legislazione statale, nell'art. 6 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400 (Disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime), convertito, con modificazioni, nella legge 4 dicembre 1993, n. 494.

La legge regionale in questione fissa i contenuti necessari dei piani, tra cui spicca quello di riservare almeno il cinquanta per cento del litorale alla fruizione pubblica (art. 5), nonché il relativo procedimento di approvazione. Quest'ultimo prevede, in particolare, che i Comuni costieri adottino una proposta di piano, in conformità alle linee guida predisposte dall'Assessorato regionale competente. La proposta deve poi essere sottoposta a valutazione ambientale strategica (VAS), ai sensi dell'art. 12 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), sulla base della quale i Comuni introducono le necessarie modifiche al piano, che deve essere infine approvato dallo stesso Assessorato regionale.

La legge reg. Siciliana n. 15 del 2005 stabilisce, inoltre, che le attività e le opere in concessione sul litorale marino "possono essere esercitate e autorizzate solo in conformità alle previsioni di appositi piani di utilizzo delle aree demaniali marittime" (art. 4, comma 1).

Il successivo comma 3 dell'art. 4, nella sua versione originaria, consentiva, nei Comuni ancora sprovvisti di PUDM, "il rilascio di nuove concessioni demaniali marittime con prevalenza delle previsioni contenute nei piani di utilizzo successivamente approvati".

L'art. 4, comma 3-bis, della medesima legge, inserito dall'art. 39, comma 1, della legge della Regione Siciliana 17 marzo 2016, n. 3 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2016. Legge di stabilità regionale), ha ulteriormente precisato che "le nuove concessioni demaniali marittime relative ad aree non già assegnate da rilasciarsi dovranno risultare coerenti con le previsioni del piano e quelle rilasciate in epoca successiva alla data di entrata in vigore della legge regionale 29 novembre 2005, n. 15, qualora fossero in contrasto, dovranno essere adeguate alla prima scadenza utile del 2020 e quelle non adeguabili non potranno essere rinnovate".

Una serie di disposizioni successive si è poi occupata del procedimento di rilascio delle concessioni sul litorale marittimo nei Comuni in cui il PUDM non sia stato ancora approvato in via definitiva.

Anzitutto, l'art. 20 della legge della Regione Siciliana 11 agosto 2017, n. 16 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2017. Legge di stabilità regionale. Stralcio I), ha inserito un nuovo comma 1-ter nell'art. 1 della legge reg. Siciliana n. 15 del 2005, stabilendo che, fino all'approvazione definitiva del rispettivo PUDM, sarebbe stato consentito in ciascun Comune il rilascio di nuove concessioni demaniali marittime "coerente alle previsioni contenute nel piano di utilizzo (PUDM) in corso di adozione ed approvazione".

Tale disposizione è stata poi sostituita dall'art. 24, comma 1, lettera a), della legge della Regione Siciliana 22 febbraio 2019, n. 1 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2019. Legge di stabilità regionale).

Nel testo modificato, l'art. 1, comma 1-ter, della legge reg. Siciliana n. 15 del 2005 disponeva che, nelle more dell'approvazione del PUDM, fosse consentito all'Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente "il rilascio di nuove concessioni demaniali marittime con validità sino al 31 dicembre 2020 mediante procedure di evidenza pubblica". Ove fossero poi risultate in contrasto con il piano di utilizzo del demanio marittimo successivamente approvato, tali concessioni avrebbero dovuto essere "adeguate alle previsioni dello stesso entro il termine di novanta giorni dalla sua approvazione, previa comunicazione al concessionario". Era inoltre disposto che le concessioni che non potessero essere adeguate sarebbero state revocate.

Con tale ultima disposizione, il legislatore regionale aveva dunque stabilito, evidentemente allo scopo di sollecitare i Comuni ancora inadempienti a dotarsi dei PUDM, prescritti dalla normativa regionale sin dal 2005, che, in assenza del piano, tutte le nuove concessioni eventualmente rilasciate sarebbero in ogni caso scadute il 31 dicembre 2020, contestualmente eliminando in radice la possibilità, introdotta poco prima, con la legge reg. Siciliana n. 16 del 2017, di rilasciare concessioni di durata ordinaria in pendenza del procedimento di approvazione del PUDM.

Giusto in prossimità della scadenza di tale termine, l'art. 6 della legge reg. Siciliana n. 32 del 2020 ha abrogato tanto l'art. 4, comma 3-bis, quanto l'art. 1, comma 1-ter, nel testo da ultimo modificato, della legge reg. Siciliana n. 15 del 2005.

Al loro posto, l'art. 2, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 32 del 2020 ha dettato una nuova disciplina sul rilascio di nuove concessioni in assenza di PUDM. Ivi si prevede che, nelle more dell'approvazione dei piani in questione, "è consentito il rilascio di nuove concessioni demaniali marittime, per una durata di sei anni, purché coerenti con le previsioni del piano di utilizzo già adottato in via preliminare dal Consiglio comunale ed in corso di approvazione. Qualora le nuove concessioni demaniali marittime siano in contrasto con i piani di utilizzo (PUDM) successivamente approvati, l'ente concedente assegna un termine, non inferiore a novanta giorni, entro cui il concessionario può inoltrare istanza al fine di rendere coerente la concessione demaniale marittima con il PUDM approvato. Se il concessionario non vi provvede nel termine assegnato ovvero se la concessione non risulti adeguabile alle previsioni del PUDM, la concessione è revocata".

Con tale disposizione, il legislatore regionale ha dunque ripristinato la possibilità, anche nei Comuni ancora sprovvisti di PUDM, di rilasciare nuove concessioni demaniali per una durata di sei anni, purché, però, esse fossero coerenti con le "previsioni del piano di utilizzo già adottato in via preliminare dal Consiglio comunale ed in corso di approvazione". E ciò, ancora una volta, con l'evidente intento di indurre i Comuni ad adottare almeno in via provvisoria i piani in questione, pur in un periodo caratterizzato dal generale rallentamento dell'attività amministrativa, in conseguenza dell'emergenza pandemica in corso, ciò che spiega la previsione della possibilità di procedere al rilascio delle concessioni anche prima della conclusione del procedimento di approvazione definitiva dei PUDM. Il tutto subordinatamente alla ormai consueta previsione alternativa, in caso di difformità tra la concessione e il piano definitivamente approvato dell'obbligo a carico del concessionario di eliminare tale difformità, ovvero della decadenza di quest'ultimo dalla concessione in caso di impossibilità di procedere in tal senso.

Restava però fermo, all'indomani dell'entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 32 del 2020, il divieto di rilasciare nuove concessioni in tutti i Comuni nei quali il PUDM non fosse ancora stato adottato nemmeno in via provvisoria.

A distanza di appena quattro mesi, il legislatore regionale è intervenuto nuovamente sul punto con l'art. 69, comma 2, della legge della Regione Siciliana 15 aprile 2021, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2021. Legge di stabilità regionale).

Tale disposizione ha introdotto nell'art. 2 della legge reg. Siciliana n. 32 del 2020 il comma 1-bis, dal seguente tenore: "attesa l'emergenza epidemiologica da Covid-19, al fine di consentire all'amministrazione concedente la conclusione dei procedimenti amministrativi, la coerenza con le previsioni del piano di utilizzo del demanio marittimo, di cui al comma 1, non è prevista per le istanze per le quali, alla data di entrata in vigore della presente legge, erano state avviate le procedure di cui all'articolo 18 della legge regionale 21 maggio 2019, n. 7 e successive modificazioni e per tutte le istanze già protocollate alla data della dichiarazione di emergenza epidemiologica".

In sostanza, il legislatore regionale, consentendo il rilascio di concessioni anche a prescindere dalla loro coerenza con i PUDM, ha inteso così ripristinare la possibilità di rilasciare nuove concessioni, per una durata di sei anni, anche nei Comuni nei quali il relativo procedimento di adozione non fosse neppure iniziato. Ciò subordinatamente alla condizione alternativa: a) che alla data di entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 32 del 2020 fosse già stata indetta la conferenza dei servizi in conseguenza della presentazione di un'istanza di concessione; ovvero b) si trattasse di un'istanza già protocollata alla data di dichiarazione dello stato di emergenza pandemica.

Qualche mese più tardi, il nuovo comma 1-bis dell'art. 2 della legge reg. Siciliana n. 32 del 2020 è stato modificato dalla disposizione in questa sede impugnata, l'art. 3 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2021.

Per effetto di questa modifica, la coerenza con i PUDM non è ora prevista per la generalità delle istanze di concessioni già protocollate alla data di entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 32 del 2020, e dunque alla data del 4 gennaio 2021, a prescindere dalla circostanza che a quella data si fosse già svolta la conferenza di servizi. Il che vale ad estendere ulteriormente la deroga già stabilita dalla legge reg. Siciliana n. 9 del 2021 per tutte le istanze protocollate entro il 31 gennaio 2020.

Premesso questo quadro, la Corte ritiene fondate le questioni con riferimento agli artt. 3 e 9 Cost.

La disposizione impugnata, consentendo il rilascio di nuove concessioni sul demanio marittimo anche nei Comuni che, a distanza di oltre quindici anni dall'entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 15 del 2005 ancora non si sono dotati di PUDM, finisce per frustrare gli sforzi, compiuti con le precedenti leggi reg. Siciliana n. 16 del 2017 n. 1 del 2019 e n. 32 del 2020 nella sua versione originaria, di indurre finalmente i Comuni ad avviare i procedimenti di approvazione dei PUDM: sforzi che si imperniavano, in particolare, sul vincolo delle nuove concessioni al rispetto, quanto meno, del PUDM già adottato dal Comune, ancorché non ancora definitivamente approvato dall'Assessorato regionale competente.

La giurisprudenza amministrativa ritiene che i piani in parola costituiscano strumenti settoriali "destinati ad assolvere, nella prospettiva della migliore gestione del demanio marittimo d'interesse turistico-ricreativo, ad una funzione schiettamente programmatica" delle concessioni demaniali, al fine di rendere compatibile l'offerta dei servizi turistici con le esigenze della salvaguardia e della valorizzazione di tutte le componenti ambientali dei siti costieri, onde consentirne uno sfruttamento equilibrato ed ecosostenibile (Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenza 21 giugno 2005, n. 3267).

Tali piani svolgono dunque un'essenziale funzione non solo di regolamentazione della concorrenza e della gestione economica del litorale marino, ma anche di tutela dell'ambiente e del paesaggio, garantendone tra l'altro la fruizione comune anche al di fuori degli stabilimenti balneari, attraverso la destinazione di una quota di spiaggia libera pari, secondo quanto previsto dalla stessa legge reg. Siciliana n. 15 del 2005, al cinquanta per cento del litorale.

Inoltre, non è senza significato che la giurisprudenza amministrativa attribuisca alla valutazione ambientale strategica (VAS), cui i PUDM sono preventivamente sottoposti, anche la funzione di ponderare gli effetti sul paesaggio che l'attività antropica oggetto di pianificazione può comportare (TAR Toscana, sezione prima, sentenza 28 dicembre 2016, n. 1874; TAR Marche, sezione prima, sentenza 6 marzo 2014, n. 291).

E dunque, una disposizione preveda, in deroga al divieto di nuove concessioni nei Comuni siciliani ancora sprovvisti di PUDM già imposto dalla legislazione precedente a partire dal 31 dicembre 2020, la possibilità di continuare a rilasciarle anche in seguito, ha l'effetto di eliminare un importante incentivo per i Comuni ad avviare il relativo procedimento di approvazione; e determina, conseguentemente, un abbassamento del livello di tutela dell'ambiente e del paesaggio nei Comuni costieri rispetto a quanto già in precedenza assicurato dalla stessa legislazione regionale previgente.

L'irragionevolezza del pregiudizio agli interessi tutelati dall'obbligo, imposto ai Comuni costieri, di dotarsi di PUDM appare viepiù evidente, ove si consideri che il testo del comma 1-bis dell'art. 2 della legge reg. Siciliana n. 32 del 2020, come modificato dalla disposizione impugnata, appare dispensare tout court le concessioni richieste entro il 4 gennaio 2021 dalla coerenza con le previsioni dei PUDM, senza prevedere espressamente, come accade invece nel comma 1, che, nell'ipotesi in cui il piano sia approvato successivamente alla concessione, il concessionario sia tenuto ad assicurare tale coerenza, e, in mancanza, la concessione venga meno. Dalla natura di *lex specialis* del comma 1-bis rispetto al comma 1 parrebbe, dunque, doversi dedurre che tale obbligo di conformazione *ex post* non operi affatto per le concessioni in parola, che potrebbero pertanto continuare a derogare alle sopravvenute previsioni del piano per tutta la loro durata.

Ma, secondo la Corte, anche ove non si accedesse a tale lettura, la deroga in parola sarebbe comunque destinata a incidere sulla stessa conformazione dei piani, dal momento che l'obbligo, sancito dall'art. 5 della legge reg. Siciliana n. 15 del 2005, di prevedere una quota non inferiore al cinquanta per cento dell'intero litorale di pertinenza da destinare alla fruizione pubblica, fa espressamente salve le concessioni già rilasciate. Ivi comprese, dunque, quelle rilasciate ai sensi della disposizione censurata.

In definitiva, la disposizione impugnata assicura esclusivamente la salvaguardia degli interessi degli aspiranti alle nuove concessioni, sacrificando, oltre i limiti consentiti dal principio di

ragionevolezza, gli interessi riconducibili al raggio di tutela dell'art. 9 Cost., in funzione dei quali la stessa legislazione regionale impone ai Comuni l'obbligo di dotarsi di PUDM.

La Corte dichiara quindi la disposizione costituzionalmente illegittima, per contrasto con gli artt. 3 e 9 Cost.

SENTENZA N. 108  
ANNO 2022

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuliano AMATO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Siciliana 21 luglio 2021, n. 17 (Termine ultimo per la presentazione delle istanze di proroga delle concessioni demaniali marittime), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 24 settembre 2021, depositato in cancelleria il 30 settembre 2021, iscritto al n. 54 del registro ricorsi 2021 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 43, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visto l'atto di costituzione della Regione Siciliana;

udito nell'udienza pubblica del 5 aprile 2022 il Giudice relatore Francesco Viganò;

uditi l'avvocato dello Stato Pietro Garofoli per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giuseppa Mistretta per la Regione Siciliana, quest'ultima in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021;

deliberato nella camera di consiglio del 5 aprile 2022

*Ritenuto in fatto*

*(omissis)*

*Considerato in diritto*

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 3 della legge della Regione Siciliana 21 luglio 2021, n. 17 (Termine ultimo per la presentazione delle istanze di proroga delle concessioni demaniali marittime), per violazione:

– degli artt. 3 e 9 della Costituzione;

– dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6, lettere d) ed e), della Convenzione europea sul paesaggio, adottata a Strasburgo dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa il 19 luglio 2000 e ratificata con legge del 9 gennaio 2006, n. 14;

– dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione agli artt. 135, 143 e 145 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137);

– degli artt. 14, lettere f) e n), e 32 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana).

1.1.– La disposizione impugnata sostituisce l'art. 2, comma 1-bis, della legge della Regione Siciliana 16 dicembre 2020, n. 32 (Disposizioni in materia di demanio marittimo. Norme in materia di sostegno della mobilità), prevedendo che, «[a]ttesa l'emergenza epidemiologica da Covid-19, al fine di consentire all'amministrazione concedente la conclusione dei procedimenti amministrativi, la coerenza con le previsioni del Piano di utilizzo del demanio marittimo di cui al comma 1 non è prevista per le istanze già protocollate alla data di entrata in vigore della presente legge».

In sostanza, secondo il ricorrente, la disposizione impugnata – dispensando dal rispetto dei piani di utilizzo del demanio marittimo (PUDM) le concessioni la cui richiesta sia stata protocollata prima dell'entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 32 del 2020 – determinerebbe un complessivo

abbassamento dei livelli di tutela ambientale, violando i principi della necessaria adozione dei piani paesaggistici e della prevalenza di questi ultimi rispetto a ogni altro strumento di pianificazione, con conseguente violazione dell'art. 9 Cost. e delle menzionate disposizioni nazionali e internazionali interposte ai sensi dell'art. 117, primo e secondo comma, lettera s), Cost. Inoltre, tale disciplina contrasterebbe con il principio di ragionevolezza fondato sull'art. 3 Cost., dal momento che non sussisterebbe alcuna ragionevole correlazione tra la necessità di derogare ai PUDM e l'emergenza pandemica in corso.

2.– La difesa regionale ha eccepito l'inammissibilità delle censure del ricorrente, svolgendo tuttavia argomenti volti unicamente a contestare nel merito le censure medesime.

Dal che la non fondatezza dell'eccezione.

3.– Ai fini della valutazione del merito delle questioni, occorre brevemente delineare il contesto normativo nel quale la disposizione impugnata si inserisce.

3.1.– La disciplina dei PUDM nella Regione Siciliana è stabilita dalla legge della Regione Siciliana 29 novembre 2005, n. 15 (Disposizioni sul rilascio delle concessioni di beni demaniali e sull'esercizio diretto delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo), e successive modificazioni, in coerenza con le indicazioni generali contenute, a livello di legislazione statale, nell'art. 6 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400 (Disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime), convertito, con modificazioni, nella legge 4 dicembre 1993, n. 494. La legge regionale in questione fissa i contenuti necessari dei piani – tra cui spicca quello di riservare almeno il cinquanta per cento del litorale alla fruizione pubblica (art. 5) – nonché il relativo procedimento di approvazione. Quest'ultimo prevede, in particolare, che i Comuni costieri adottino una proposta di piano, in conformità alle linee guida predisposte dall'Assessorato regionale competente. La proposta deve poi essere sottoposta a valutazione ambientale strategica (VAS), ai sensi dell'art. 12 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), sulla base della quale i Comuni introducono le necessarie modifiche al piano, che deve essere infine approvato dallo stesso Assessorato regionale.

La legge reg. Siciliana n. 15 del 2005 stabilisce, inoltre, che le attività e le opere in concessione sul litorale marino «possono essere esercitate e autorizzate solo in conformità alle previsioni di appositi piani di utilizzo delle aree demaniali marittime» (art. 4, comma 1).

Il successivo comma 3 dell'art. 4, nella sua versione originaria, consentiva, nei Comuni ancora sprovvisti di PUDM, «il rilascio di nuove concessioni demaniali marittime con prevalenza delle previsioni contenute nei piani di utilizzo successivamente approvati».

L'art. 4, comma 3-bis, della medesima legge, inserito dall'art. 39, comma 1, della legge della Regione Siciliana 17 marzo 2016, n. 3 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2016. Legge di stabilità regionale), ha ulteriormente precisato che «le nuove concessioni demaniali marittime relative ad aree non già assegnate da rilasciarsi dovranno risultare coerenti con le previsioni del piano e quelle rilasciate in epoca successiva alla data di entrata in vigore della legge regionale 29 novembre 2005, n. 15, qualora fossero in contrasto, dovranno essere adeguate alla prima scadenza utile del 2020 e quelle non adeguabili non potranno essere rinnovate».

3.2.– Una serie di disposizioni successive si è poi occupata del procedimento di rilascio delle concessioni sul litorale marittimo nei Comuni in cui il PUDM non sia stato ancora approvato in via definitiva.

Anzitutto, l'art. 20 della legge della Regione Siciliana 11 agosto 2017, n. 16 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2017. Legge di stabilità regionale. Stralcio I), ha inserito un nuovo comma 1-ter nell'art. 1 della legge reg. Siciliana n. 15 del 2005, stabilendo che, fino all'approvazione definitiva del rispettivo PUDM, sarebbe stato consentito in ciascun Comune il rilascio di nuove concessioni demaniali marittime «coerente alle previsioni contenute nel piano di utilizzo (PUDM) in corso di adozione ed approvazione».

3.3.– Tale disposizione è stata poi sostituita dall'art. 24, comma 1, lettera a), della legge della Regione Siciliana 22 febbraio 2019, n. 1 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2019. Legge di stabilità regionale).

Nel testo modificato, l'art. 1, comma 1-ter, della legge reg. Siciliana n. 15 del 2005 disponeva che, nelle more dell'approvazione del PUDM, fosse consentito all'Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente «il rilascio di nuove concessioni demaniali marittime con validità sino al 31 dicembre 2020 mediante procedure di evidenza pubblica». Ove fossero poi risultate in contrasto con il piano di utilizzo del demanio marittimo successivamente approvato, tali concessioni avrebbero dovuto essere «adeguate alle previsioni dello stesso entro il termine di novanta giorni dalla sua approvazione, previa comunicazione al concessionario». Era inoltre disposto che le concessioni che non potessero essere adeguate sarebbero state revocate.

Con tale ultima disposizione, il legislatore regionale aveva dunque stabilito – evidentemente allo scopo di sollecitare i Comuni ancora inadempienti a dotarsi dei PUDM, prescritti dalla normativa regionale sin dal 2005 – che, in assenza del piano, tutte le nuove concessioni eventualmente rilasciate sarebbero in ogni caso scadute il 31 dicembre 2020, contestualmente eliminando in radice la possibilità – introdotta poco prima, con la legge reg. Siciliana n. 16 del 2017 – di rilasciare concessioni di durata ordinaria in pendenza del procedimento di approvazione del PUDM.

3.4.– Giusto in prossimità della scadenza di tale termine, l'art. 6 della legge reg. Siciliana n. 32 del 2020 ha abrogato tanto l'art. 4, comma 3-bis (supra, punto 3.1.), quanto l'art. 1, comma 1-ter, nel testo da ultimo modificato (supra, punto 3.3.), della legge reg. Siciliana n. 15 del 2005.

Al loro posto, l'art. 2, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 32 del 2020 ha dettato una nuova disciplina sul rilascio di nuove concessioni in assenza di PUDM. Ivi si prevede che, nelle more dell'approvazione dei piani in questione, «è consentito il rilascio di nuove concessioni demaniali marittime, per una durata di sei anni, purché coerenti con le previsioni del piano di utilizzo già adottato in via preliminare dal Consiglio comunale ed in corso di approvazione. Qualora le nuove concessioni demaniali marittime siano in contrasto con i piani di utilizzo (PUDM) successivamente approvati, l'ente concedente assegna un termine, non inferiore a novanta giorni, entro cui il concessionario può inoltrare istanza al fine di rendere coerente la concessione demaniale marittima con il PUDM approvato. Se il concessionario non vi provvede nel termine assegnato ovvero se la concessione non risulti adeguabile alle previsioni del PUDM, la concessione è revocata».

Con tale disposizione, il legislatore regionale ha dunque ripristinato la possibilità, anche nei Comuni ancora sprovvisti di PUDM, di rilasciare nuove concessioni demaniali per una durata di sei anni, purché, però, esse fossero coerenti con le «previsioni del piano di utilizzo già adottato in via preliminare dal Consiglio comunale ed in corso di approvazione». E ciò, ancora una volta, con l'evidente intento di indurre i Comuni ad adottare almeno in via provvisoria i piani in questione, pur in un periodo caratterizzato dal generale rallentamento dell'attività amministrativa, in conseguenza dell'emergenza pandemica in corso – ciò che spiega la previsione della possibilità di procedere al rilascio delle concessioni anche prima della conclusione del procedimento di approvazione definitiva dei PUDM. Il tutto subordinatamente alla ormai consueta previsione alternativa – in caso di difformità tra la concessione e il piano definitivamente approvato – dell'obbligo a carico del concessionario di eliminare tale difformità, ovvero della decadenza di quest'ultimo dalla concessione in caso di impossibilità di procedere in tal senso.

Restava però fermo, all'indomani dell'entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 32 del 2020, il divieto di rilasciare nuove concessioni in tutti i Comuni nei quali il PUDM non fosse ancora stato adottato nemmeno in via provvisoria.

3.5.– A distanza di appena quattro mesi, il legislatore regionale è intervenuto nuovamente sul punto con l'art. 69, comma 2, della legge della Regione Siciliana 15 aprile 2021, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2021. Legge di stabilità regionale).

Tale disposizione ha introdotto nell'art. 2 della legge reg. Siciliana n. 32 del 2020 il comma 1-bis, dal seguente tenore: «[a]ttesa l'emergenza epidemiologica da Covid-19, al fine di consentire all'amministrazione concedente la conclusione dei procedimenti amministrativi, la coerenza con le previsioni del piano di utilizzo del demanio marittimo, di cui al comma 1, non è prevista per le istanze per le quali, alla data di entrata in vigore della presente legge, erano state avviate le procedure di cui

all'articolo 18 della legge regionale 21 maggio 2019, n. 7 e successive modificazioni e per tutte le istanze già protocollate alla data della dichiarazione di emergenza epidemiologica».

In sostanza, il legislatore regionale – consentendo il rilascio di concessioni anche a prescindere dalla loro «coerenza» con i PUDM – ha inteso così ripristinare la possibilità di rilasciare nuove concessioni, per una durata di sei anni, anche nei Comuni nei quali il relativo procedimento di adozione non fosse neppure iniziato. Ciò subordinatamente alla condizione alternativa: a) che alla data di entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 32 del 2020 – e dunque al 4 gennaio 2021, considerando l'ordinario termine di vacatio legis di quindici giorni dalla data di pubblicazione della legge – fosse già stata indetta la conferenza dei servizi in conseguenza della presentazione di un'istanza di concessione; ovvero b) si trattasse di un'istanza già protocollata alla data di dichiarazione dello stato di emergenza pandemica – e dunque al 31 gennaio 2020.

3.6.– Qualche mese più tardi, il nuovo comma 1-bis dell'art. 2 della legge reg. Siciliana n. 32 del 2020 è stato modificato dalla disposizione in questa sede impugnata, l'art. 3 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2021 (supra, punto 1.1.).

Per effetto di questa modifica, la «coerenza» con i PUDM non è ora prevista per la generalità delle istanze di concessioni «già protocollate» alla data di entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 32 del 2020, e dunque alla data del 4 gennaio 2021, a prescindere dalla circostanza che a quella data si fosse già svolta la conferenza di servizi. Il che vale ad estendere ulteriormente la deroga già stabilita dalla legge reg. Siciliana n. 9 del 2021 per tutte le istanze protocollate entro il 31 gennaio 2020.

4.– Tutto ciò premesso, le questioni sono fondate con riferimento agli artt. 3 e 9 Cost.

4.1.– Non erra, invero, la difesa regionale nel sottolineare che la dispensa dalla coerenza delle concessioni con il PUDM non comporta alcuna deroga alle vigenti disposizioni statali in materia di tutela del paesaggio, e in particolare alle pertinenti disposizioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

La costante giurisprudenza di questa Corte qualifica tali disposizioni, e in particolare quelle in materia di autorizzazione paesaggistica, come norme di riforma economico-sociale (con riferimento alla Regione Siciliana, si vedano le sentenze n. 160 del 2021, n. 130 del 2020 e n. 172 del 2018). In quanto tali, esse vincolano anche le autonomie territoriali a statuto speciale nelle materie di competenza primaria di queste ultime, come quelle – sulle quali incide la disposizione ora all'esame – dell'urbanistica, della tutela del paesaggio e dei beni demaniali statali trasferiti alla stessa Regione (rispettivamente, artt. 14, lettere f e n, e 32 dello statuto reg. Siciliana).

Ora, i litorali marini sono beni paesaggistici tutelati ai sensi dell'art. 142, comma 1, lettera a), cod. beni culturali. Tale qualità, impressa al bene direttamente dalla legge, implica che su tali aree ogni intervento debba essere sottoposto all'autorizzazione paesaggistica dell'autorità competente, secondo quanto stabilito dall'art. 146, comma 5, del medesimo codice, a prescindere dall'esistenza o meno di un piano paesaggistico, e a prescindere – a fortiori – dall'esistenza o meno di un PUDM nel Comune interessato.

Allorché, poi, il Comune si trovi in un'area del territorio regionale in cui esiste un piano paesaggistico, quest'ultimo risulterà immediatamente vincolante, dovendo semmai il PUDM – ove esistente – risultare conforme al piano paesaggistico. Conseguentemente, tutte le concessioni relative al demanio marittimo dovranno anch'esse risultare conformi al piano paesaggistico, ed essere sottoposte al relativo procedimento autorizzativo, anche nell'ipotesi in cui la legge regionale preveda deroghe rispetto alle disposizioni previste dal PUDM vigente nel singolo territorio comunale.

4.2.– Tuttavia, la disposizione impugnata – consentendo il rilascio di nuove concessioni sul demanio marittimo anche nei Comuni che, a distanza di oltre quindici anni dall'entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 15 del 2005 (supra, punto 3.1.), ancora non si sono dotati di PUDM – finisce per frustrare gli sforzi, compiuti con le precedenti leggi reg. Siciliana n. 16 del 2017 (supra, punto 3.2.), n. 1 del 2019 (supra, punto 3.3.) e n. 32 del 2020 nella sua versione originaria (supra, punto 3.4.), di indurre finalmente i Comuni ad avviare i procedimenti di approvazione dei PUDM: sforzi che si imperniavano, in particolare, sul vincolo delle nuove concessioni al rispetto, quanto meno, del

PUDM già adottato dal Comune, ancorché non ancora definitivamente approvato dall'Assessorato regionale competente.

La giurisprudenza amministrativa ritiene che i piani in parola costituiscano strumenti settoriali «destinat[i] ad assolvere, nella prospettiva della migliore gestione del demanio marittimo d'interesse turistico-ricreativo, ad una funzione schiettamente programmatica» delle concessioni demaniali, al fine di «rendere compatibile l'offerta dei servizi turistici con le esigenze della salvaguardia e della valorizzazione di tutte le componenti ambientali dei siti costieri, onde consentirne uno sfruttamento equilibrato ed ecosostenibile» (Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenza 21 giugno 2005, n. 3267).

Tali piani svolgono dunque un'essenziale funzione non solo di regolamentazione della concorrenza e della gestione economica del litorale marino, ma anche di tutela dell'ambiente e del paesaggio, garantendone tra l'altro la fruizione comune anche al di fuori degli stabilimenti balneari, attraverso la destinazione di una quota di spiaggia libera pari, secondo quanto previsto dalla stessa legge reg. Siciliana n. 15 del 2005, al cinquanta per cento del litorale.

Inoltre, non è senza significato che la giurisprudenza amministrativa attribuisca alla valutazione ambientale strategica (VAS), cui i PUDM sono preventivamente sottoposti, anche la funzione di ponderare gli effetti sul paesaggio che l'attività antropica oggetto di pianificazione può comportare (TAR Toscana, sezione prima, sentenza 28 dicembre 2016, n. 1874; TAR Marche, sezione prima, sentenza 6 marzo 2014, n. 291).

E dunque, una disposizione che – come il comma 1-bis dell'art. 2 della legge reg. Siciliana n. 32 del 2020, come modificato dalla disposizione in questa sede impugnata – preveda, in deroga al divieto di nuove concessioni nei Comuni siciliani ancora sprovvisti di PUDM già imposto dalla legislazione precedente a partire dal 31 dicembre 2020, la possibilità di continuare a rilasciarle anche in seguito, ha l'effetto di eliminare un importante incentivo per i Comuni ad avviare il relativo procedimento di approvazione; e determina, conseguentemente, un abbassamento del livello di tutela dell'ambiente e del paesaggio nei Comuni costieri rispetto a quanto già in precedenza assicurato dalla stessa legislazione regionale previgente.

4.3.– Né la disposizione impugnata trova alcuna ragionevole giustificazione nelle finalità invocate dalla difesa regionale.

Emerge dai lavori preparatori della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021, alla quale si deve l'introduzione del comma 1-bis dell'art. 2 della legge reg. Siciliana n. 32 del 2020 (poi modificato dalla disposizione in questa sede impugnata), che la ratio dell'intervento legislativo sarebbe stata quella di evitare la frustrazione del «legittimo affidamento» maturato da coloro che avevano presentato una istanza di concessione prima dell'entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 32 del 2020, per la quale fosse già stata avviata la relativa istruttoria. Nella relazione illustrativa si afferma, inoltre, che, «nella considerazione che solo pochi comuni si sono dotati del PUDM, [la verifica di compatibilità della coerenza con il PUDM adottato] porterebbe all'inevitabile rigetto della richiesta ed alla conseguente insorgenza di un rilevante numero di contenziosi, con evidente aggravio dell'attività amministrativa e, in caso di soccombenza, per le casse regionali».

I lavori preparatori della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021, tuttavia, non chiariscono di quale legittimo affidamento potesse parlarsi, posto che prima dell'entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 32 del 2020 – e dunque prima del 4 gennaio 2021 – vigeva la già illustrata disciplina dell'art. 24, comma 1, lettera a), della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019 (supra, punto 3.3.), la quale ammetteva, nei Comuni ancora sprovvisti di PUDM, solo nuove concessioni di breve durata, ossia «con validità sino al 31 dicembre 2020». Di talché, tutti coloro che avevano presentato domanda di concessione nel 2019 o per tutto il 2020 in Comuni sprovvisti di PUDM non potevano che aspettarsi concessioni brevi o brevissime, comunque destinate a scadere il 31 dicembre 2020.

Cionondimeno, la legge reg. Siciliana n. 17 del 2021 ha ulteriormente esteso, mediante la disposizione in questa sede impugnata, la deroga in parola, la quale è così giunta ad abbracciare la totalità delle istanze protocollate entro il 4 gennaio 2021.

Secondo la difesa regionale, tale ulteriore deroga si giustificerebbe in relazione all'esigenza di «evitare lo stallo di tutte le attività nei territori regionali non dotati del piano paesaggistico, con

immaginabili ricadute sull'economia regionale», nonché all'obiettivo di «eliminare una disparità di trattamento determinata dalla norma vigente a scapito di coloro che – per ragioni legate alle difficoltà operative dell'Amministrazione, connesse all'emergenza epidemiologica – avendo presentato istanza di concessione tra il 31/01/2020 (dichiarazione stato di emergenza) ed il 21/12/2020 (entrata in vigore della l.r. n. 32/2020) non hanno ottenuto la pubblicazione dell'istanza e l'indizione della relativa conferenza di servizi».

Tali motivazioni, tuttavia, non risultano persuasive.

Anzitutto, l'obbligo per i Comuni di dotarsi di PUDM prescinde dall'esistenza di un piano paesaggistico, i due strumenti operando su livelli diversi (anche se, come si è già detto, laddove il piano paesaggistico vi sia, il PUDM dovrà necessariamente conformarsi ad esso). Pertanto, anche nelle parti del territorio regionale ancora sprovviste di piano paesaggistico, i Comuni possono, e anzi devono, attivarsi per adottare e far approvare i rispettivi PUDM dall'Assessorato regionale, secondo la procedura disciplinata dalla legge reg. Siciliana n. 15 del 2005 e successive modificazioni.

Proprio per indurre i Comuni ancora inadempienti a provvedere in tal senso, la legge reg. Siciliana n. 1 del 2019 aveva, come appena rammentato, consentito soltanto il rilascio di concessioni con validità limitata al 31 dicembre 2020 nei Comuni ancora non provvisti di PUDM, evidentemente confidando che tutti i Comuni potessero dotarsi entro quella data dei piani in parola. Il subentrare, nella primavera 2020, dell'emergenza pandemica e i conseguenti ritardi nei procedimenti amministrativi in corso avevano poi indotto il legislatore regionale a mitigare, a mezzo dell'art. 2, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 32 del 2020, il rigore di quella previsione, e a consentire per il futuro – e dunque a partire dal 4 gennaio 2021, data di entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 32 del 2020 – il rilascio di concessioni di durata di sei anni anche nei comuni ancora sprovvisti di PUDM. Ciò, però, subordinatamente alla condizione essenziale che i Comuni interessati avessero quanto meno adottato in via provvisoria il PUDM, e che quest'ultimo fosse in attesa di approvazione da parte delle competenti autorità regionali.

Dell'emergenza pandemica in corso il legislatore regionale si era, dunque, già fatto carico con la legge reg. Siciliana n. 32 del 2020, attraverso una soluzione che – senza abbandonare la linea, sino a quel momento seguita, di incentivare i Comuni a dotarsi dei PUDM – evitava di porre a carico dei Comuni medesimi, e dei potenziali interessati all'ottenimento delle concessioni, le conseguenze degli eventuali ritardi dell'amministrazione regionale, legati anche alla situazione epidemiologica, nell'approvazione dei piani.

Il nuovo comma 1-bis dell'art. 2 della legge reg. Siciliana n. 32 del 2020, introdotto dalla legge reg. Siciliana n. 9 del 2021 e poi subito modificato dall'art. 3 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2021 – in questa sede impugnato – sovverte, invece, il senso di questa disciplina, disponendo, con effetto retroattivo, la possibilità di rilasciare concessioni di durata ordinaria anche nei Comuni del tutto sprovvisti di PUDM (provvisorio o definitivo), sulla base di istanze che non avrebbero potuto in alcun modo essere accolte al tempo della loro presentazione, e rispetto alle quali – dunque – non si poneva alcuna ragione di tutela dell'affidamento degli interessati alla concessione.

Da tale ultima considerazione discende, altresì, l'inconsistenza dell'ulteriore argomento della difesa regionale, secondo cui la disposizione ora impugnata avrebbe avuto la funzione di rimuovere una disparità di trattamento creata dalla precedente legge reg. Siciliana n. 9 del 2021 in relazione alla sorte delle istanze presentate prima del 4 gennaio 2021 nei Comuni ancora sprovvisti di PUDM. Proprio perché quelle istanze, al momento della loro presentazione, erano certamente destinate al rigetto sulla base della legislazione allora vigente, non vi era alcuna ragione per estendere alla totalità delle istanze medesime la singolare disciplina retroattiva dettata, in relazione ad alcune di esse, dalla legge reg. Siciliana n. 9 del 2021, allo scopo di consentire il rilascio di concessioni anche laddove non esistesse alcun PUDM, approvato in via definitiva o anche solo provvisoria.

4.4.– L'irragionevolezza del pregiudizio agli interessi tutelati dall'obbligo, imposto ai Comuni costieri, di dotarsi di PUDM appare viepiù evidente, ove si consideri che il testo del comma 1-bis dell'art. 2 della legge reg. Siciliana n. 32 del 2020, come modificato dalla disposizione in questa sede impugnata, appare dispensare tout court le concessioni richieste entro il 4 gennaio 2021 dalla

«coerenza con le previsioni» dei PUDM, senza prevedere espressamente, come accade invece nel comma 1, che – nell’ipotesi in cui il piano sia approvato successivamente alla concessione – il concessionario sia tenuto ad assicurare tale coerenza, e, in mancanza, la concessione venga meno. Dalla natura di *lex specialis* del comma 1-bis rispetto al comma 1 parrebbe, dunque, doversi dedurre che tale obbligo di conformazione *ex post* non operi affatto per le concessioni in parola, che potrebbero pertanto continuare a derogare alle sopravvenute previsioni del piano per tutta la loro durata.

Ma, anche ove non si accedesse a tale lettura, la deroga in parola sarebbe comunque destinata a incidere sulla stessa conformazione dei piani, dal momento che l’obbligo, sancito dall’art. 5 della legge reg. Siciliana n. 15 del 2005, di prevedere una quota non inferiore al cinquanta per cento dell’intero litorale di pertinenza da destinare alla fruizione pubblica, fa espressamente «salve le concessioni già rilasciate». Ivi comprese, dunque, quelle rilasciate ai sensi della disposizione qui censurata.

4.5.– In definitiva, la disposizione in questa sede impugnata assicura esclusivamente la salvaguardia degli interessi degli aspiranti alle nuove concessioni, sacrificando, oltre i limiti consentiti dal principio di ragionevolezza, gli interessi riconducibili al raggio di tutela dell’art. 9 Cost., in funzione dei quali la stessa legislazione regionale impone ai Comuni l’obbligo di dotarsi di PUDM.

Essa deve, pertanto, essere dichiarata costituzionalmente illegittima, per contrasto con gli artt. 3 e 9 Cost.

5.– Restano assorbite le censure formulate in riferimento all’art. 117, commi primo – in relazione all’art. 6, lettere d) ed e), della Convenzione europea sul paesaggio – e secondo, lettera s), Cost. – in relazione agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali, nonché agli artt. 14, lettere f) e n), e 32 dello statuto reg. Siciliana.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 3 della legge della Regione Siciliana 21 luglio 2021, n. 17 (Termine ultimo per la presentazione delle istanze di proroga delle concessioni demaniali marittime).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 aprile 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, Presidente

Francesco VIGANÒ, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 5 maggio 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

## **Sentenza: 5 aprile 2022, n. 110**

**Materia:** bilancio e contabilità pubblica

**Parametri invocati:** art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, in relazione all'art. 42, comma 5, lettera d), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42).

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** art. 7 della legge della Regione Molise 4 maggio 2021, n. 2 (Legge di stabilità regionale anno 2021)

**Esito:** non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge della Regione Molise 4 maggio 2021, n. 2 (Legge di stabilità regionale anno 2021)

**Estensore nota:** Carla Paradiso

### **Sintesi:**

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'articolo 7 della legge della Regione Molise 4 maggio 2021, n. 2 (Legge di stabilità regionale anno 2021), in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, in relazione all'articolo 42, comma 5, lettera d), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42).

La disposizione impugnata prevede che le entrate derivanti dalle sanzioni amministrative irrogate ai datori di lavoro inadempienti agli obblighi occupazionali previsti dalla legge 12 marzo 1999, n. 68 (Norme per il diritto al lavoro dei disabili) e dai contributi correlati agli esoneri parziali concessi ai sensi dell'articolo 5 della legge n. 68/1999 sono vincolate a finanziare il "Fondo regionale per l'occupazione dei disabili" e che le risorse presenti in tale fondo sono vincolate al finanziamento dei programmi regionali di inserimento lavorativo dei disabili e dei relativi servizi di sostegno e di collocamento mirato, ai sensi dell'articolo 14, comma 1, della legge n. 68/1999.

Il ricorso statale contesta alla Regione Molise, che ha in corso un piano di rientro dal disavanzo di amministrazione, la possibilità di attribuire un vincolo di destinazione ad alcune entrate straordinarie non aventi natura ricorrente, secondo quanto previsto dall'articolo 42, comma 5, lettera d), del d.lgs. n. 118 del 2011, evocato quale parametro interposto dell'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione che consente ciò «*solo se la regione non ha rinviato la copertura del disavanzo di amministrazione negli esercizi successivi e ha provveduto nel corso dell'esercizio alla copertura di tutti gli eventuali debiti fuori bilancio*».

Risultando assoggettata al piano di rientro dal disavanzo, la Regione Molise non potrebbe imprimere, secondo il ricorrente, uno specifico vincolo, difettando il «*requisito dell'assenza di disavanzi da ripianare*», come già affermato dalla stessa Consulta. Il ricorrente cita ad appoggiare la sua tesi le sentenze n. 49 del 2018 e n. 279 del 2016. Sarebbe di conseguenza violato l'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, poiché il richiamato articolo 42, comma 5, lettera d), esprimerebbe, con funzione di norma interposta, la competenza legislativa esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici.

Il presupposto interpretativo del ricorso statale è dunque, da un lato, che alle specifiche entrate oggetto dell'impugnato articolo 7 della legge regionale del Molise 2/2021 sia applicabile il suddetto

principio contabile e, dall'altro, che la facoltà da quest'ultimo astrattamente prevista non fosse in concreto esercitabile, in difetto della specifica condizione dell'assenza di disavanzi non ripianati.

Nel merito, la questione non è fondata.

Secondo la Corte, il ricorrente non ha considerato che il vincolo alle risorse oggetto della previsione impugnata non è attribuito dalla norma regionale, bensì discende direttamente dalla legge statale, e precisamente dal disposto dell'articolo 14 della legge 12 marzo 1999, n. 68 (Norme per il diritto al lavoro dei disabili).

La disposizione statale demanda alle Regioni l'istituzione del Fondo regionale per l'occupazione dei disabili, da destinare al finanziamento dei programmi regionali di inserimento lavorativo e dei relativi servizi, e stabilisce che gli importi derivanti dalla irrogazione delle sanzioni amministrative previste dalla legge 68/1999 ed i contributi versati dai datori di lavoro quando questi siano esonerati, secondo quanto disposto dall'articolo 5, comma 3, dall'obbligo di assunzione dei disabili, sono destinati al Fondo.

L'articolo 14, in particolare il comma 3, della legge n. 68 del 1999 stabilendo che al fondo regionale sono destinati gli importi di determinate entrate derivanti dall'applicazione della legge stessa (sia nelle consentite ipotesi di "monetizzazione" degli obblighi di assunzione mediante provvedimento di esonero parziale, sia per effetto della irrogazione delle sanzioni amministrative previste) ha finalizzato tali proventi al finanziamento degli interventi individuati dagli enti territoriali a favore dei soggetti svantaggiati.

La Corte conclude che la norma che prescrive alle Regioni di istituire il fondo regionale per l'occupazione dei disabili esprime pertanto «*un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, diretto a sottrarre le specifiche entrate al concorso indistinto alle spese previste dal bilancio regionale e ad allocarle nel fondo predetto, in modo da "garantire la finalizzazione [...] alla realizzazione dello scopo pubblico per il quale sono state stanziare"*» (sentenza n. 184 del 2016).

La modalità di alimentazione degli interventi finanziati dal fondo regionale in esame è connessa alla esigenza di tutela di situazioni di particolare vulnerabilità: quelle delle persone con disabilità, sulle quali si riflette una particolare attenzione da parte del disegno costituzionale, essendo coinvolto un complesso di «*valori che attingono*» ai suoi «*fondamentali motivi ispiratori*» (sentenze n. 83 del 2019, n. 232 del 2018, n. 258 del 2017, n. 275 del 2016 e n. 215 del 1987; in senso analogo, più di recente, sentenza n. 10 del 2022), ne consegue che non trova applicazione il principio contabile evocato dal ricorrente, che è invece inerente all'autonoma attribuzione di un vincolo di destinazione da parte della Regione.

La Corte specifica che, ai sensi dell'intero comma 5 dell'articolo 42 del d.lgs. n. 118 del 2011, «*[c]ostituiscono quota vincolata del risultato di amministrazione le entrate accertate e le corrispondenti economie di bilancio:*

*a) nei casi in cui la legge o i principi contabili generali e applicati individuano un vincolo di specifica destinazione dell'entrata alla spesa;*  
*b) derivanti da mutui e finanziamenti contratti per il finanziamento di investimenti determinati;*  
*c) derivanti da trasferimenti erogati a favore dell'ente per una specifica destinazione;*  
*d) derivanti da entrate accertate straordinarie, non aventi natura ricorrente, cui la regione ha formalmente attribuito una specifica destinazione. È possibile attribuire un vincolo di destinazione alle entrate straordinarie non aventi natura ricorrente solo se la regione non ha rinviato la copertura del disavanzo di amministrazione negli esercizi successivi e ha provveduto nel corso dell'esercizio alla copertura di tutti gli eventuali debiti fuori bilancio. L'indicazione del vincolo nel risultato di amministrazione, per le entrate vincolate che hanno dato luogo ad accantonamento al fondo crediti di dubbia e difficile esazione, è sospeso, per l'importo dell'accantonamento, sino all'effettiva riscossione delle stesse».*

Nel caso della norma regionale impugnata, in definitiva, non viene in rilievo, come invece erroneamente ritenuto dal ricorso statale, la lettera d) della suddetta disposizione, bensì la precedente lettera a), poiché il vincolo di destinazione è direttamente impresso dall'articolo 14, comma 3, della legge statale n. 68 del 1999. Si tratta, pertanto, di vincoli ai quali la Regione, nell'ambito del ciclo di

bilancio, deve assicurare attuazione proprio in forza della previsione statale e per i quali non rileva, a differenza di quelli autonomamente decisi dalla Regione e rientranti nella lettera d) del richiamato comma 5 dell'art. 42, che sia in corso il ripiano del disavanzo o che non siano stati coperti tutti gli eventuali debiti fuori bilancio.

SENTENZA N. 110  
ANNO 2022

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuliano AMATO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge della Regione Molise 4 maggio 2021, n. 2 (Legge di stabilità regionale anno 2021), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 5 luglio 2021, depositato in cancelleria il 13 luglio 2021, iscritto al n. 35 del registro ricorsi 2021 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 34, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visto l'atto di costituzione della Regione Molise;

udito nell'udienza pubblica del 5 aprile 2022 il Giudice relatore Luca Antonini;

uditi l'avvocato dello Stato Ruggero Di Martino per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Massimo Luciani per la Regione Molise;

deliberato nella camera di consiglio del 5 aprile 2022.

*Ritenuto in fatto*

*(omissis)*

*Considerato in diritto*

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 35 del 2021) il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 7 della legge della Regione Molise 4 maggio 2021, n. 2 (Legge di stabilità regionale anno 2021), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, in relazione all'art. 42, comma 5, lettera d), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42).

La disposizione impugnata prevede, al comma 1, che «[a] decorrere dal 2021 le entrate incassate dall'Ente a titolo di “Contributi esonerativi per l'occupazione dei diversamente abili”, derivanti dalle sanzioni amministrative irrogate ai datori di lavoro inadempienti agli obblighi occupazionali previsti dalla legge 12 marzo 1999, n. 68 (Norme per il diritto al lavoro dei disabili) e dai contributi correlati agli esoneri parziali concessi ai sensi dell'articolo 5 della legge n. 68/1999, previste al Titolo 3, Tipologia 200, categoria 300 del bilancio di previsione regionale, sono vincolate a finanziare nella spesa il “Fondo regionale per l'occupazione dei disabili - legge regionale n. 26/2002”, alla Missione 12, Programma 02, Titolo 1».

Al comma 2 specifica poi che «[l]a destinazione d'uso delle relative risorse finanziarie è vincolata alle finalità dell'anzidetto Fondo ovvero al finanziamento dei programmi regionali di inserimento lavorativo dei disabili e dei relativi servizi di sostegno e di collocamento mirato, ai sensi dell'articolo 14, comma 1, della legge n. 68/1999 e dell'articolo 3 della legge regionale 28 ottobre 2002, n. 26 (Istituzione del Fondo per l'occupazione dei disabili, ai sensi dell'art. 14 della legge n. 68/1999)».

1.1.– Ad avviso del ricorrente il suddetto art. 7 si porrebbe in contrasto con l'art. 42, comma 5, lettera d), del d.lgs. n. 118 del 2011, ai sensi del quale «[è] possibile attribuire un vincolo di destinazione alle entrate straordinarie non aventi natura ricorrente solo se la regione non ha rinviato

la copertura del disavanzo di amministrazione negli esercizi successivi e ha provveduto nel corso dell'esercizio alla copertura di tutti gli eventuali debiti fuori bilancio».

Risultando «assoggettata a piano di rientro dal disavanzo», la Regione Molise non potrebbe, infatti, imprimere uno specifico vincolo, difettando il «requisito dell'assenza di disavanzi da ripianare», come affermato da questa Corte (sono citate le sentenze n. 49 del 2018 e n. 279 del 2016).

Sarebbe di conseguenza violato l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., poiché il richiamato art. 42, comma 5, lettera d), esprimerebbe, con funzione di norma interposta, la competenza legislativa esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici.

2.– In via preliminare, va disattesa l'eccezione di inammissibilità della censura per la erronea evocazione a parametro interposto del citato art. 42, comma 5, lettera d), motivata dal fatto che esso riguarderebbe soltanto la disciplina della quota vincolata del risultato di amministrazione e l'apposizione di un vincolo sulle relative risorse, mentre la norma regionale impugnata lo avrebbe attribuito a nuove entrate, da accertare e riscuotere a decorrere dal 2021.

Tale argomentazione, infatti, non coinvolge profili di ammissibilità, quanto piuttosto l'esame del merito della questione (ex multis, sentenze n. 17 del 2022, n. 76 del 2021 e n. 286 del 2019), poiché la censura mossa dal ricorrente è chiaramente incentrata sull'asserito contrasto della norma regionale, che atterrebbe comunque al ciclo di bilancio, con le condizioni richieste dal suddetto art. 42, comma 5, lettera d).

2.1.– Parimenti non fondato è l'ulteriore profilo di inammissibilità della questione, che la resistente ravvisa nella preclusione per lo Stato di dolersi del contrasto con il parametro interposto evocato – applicabile alle sole entrate regionali non ricorrenti – non avendo contestato, mediante la tempestiva attivazione di ricorsi innanzi a questa Corte, i contenuti del bilancio di previsione pluriennale per il triennio 2021-2023 con i quali la Regione Molise avrebbe qualificato come entrate ricorrenti anche le risorse considerate dalla norma impugnata.

Al riguardo è dirimente rilevare che l'oggetto della questione è incentrato sul vincolo di destinazione impresso dall'art. 7 della legge reg. Molise n. 2 del 2021: di conseguenza sono nella specie irrilevanti le determinazioni del Governo in ordine all'impugnazione sia della successiva legge della Regione Molise 4 maggio 2021, n. 3 (Bilancio di previsione pluriennale per il triennio 2021-2023), sia del «documento tecnico di accompagnamento al bilancio» poi approvato dalla Giunta regionale ai sensi dell'art. 39, comma 10, del d.lgs. n. 118 del 2011 il quale, avendo natura amministrativa, è a maggior ragione privo di incidenza sulla norma impugnata.

3.– Nel merito, la questione non è fondata.

Il ricorso statale contesta alla Regione Molise, che ha in corso un piano di rientro dal disavanzo di amministrazione, la possibilità di attribuire un vincolo di destinazione ad alcune entrate straordinarie non aventi natura ricorrente, atteso che l'art. 42, comma 5, lettera d), del d.lgs. n. 118 del 2011, evocato quale parametro interposto dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., consente ciò «solo se la regione non ha rinviato la copertura del disavanzo di amministrazione negli esercizi successivi e ha provveduto nel corso dell'esercizio alla copertura di tutti gli eventuali debiti fuori bilancio».

Il presupposto interpretativo del ricorso statale è dunque, da un lato, che alle specifiche entrate oggetto dell'impugnato art. 7 della legge reg. Molise n. 2 del 2021 sia applicabile il suddetto principio contabile e, dall'altro, che la facoltà da quest'ultimo astrattamente prevista non fosse in concreto esercitabile, in difetto della specifica condizione dell'assenza di disavanzi non ripianati.

Tale assunto è però del tutto erroneo.

Il ricorrente ha infatti ommesso di considerare che il vincolo alle risorse oggetto della previsione impugnata non è attribuito dalla medesima norma regionale, bensì discende direttamente dalla legge statale, ovvero dal disposto dell'art. 14 della legge 12 marzo 1999, n. 68 (Norme per il diritto al lavoro dei disabili).

Tale disposizione, ai primi due commi, demanda alle Regioni sia la istituzione del «Fondo regionale per l'occupazione dei disabili [...], da destinare al finanziamento dei programmi regionali di inserimento lavorativo e dei relativi servizi», sia la determinazione con legge regionale delle «modalità di funzionamento e [de]gli organi amministrativi» dello stesso; al comma 3, soprattutto,

stabilisce che «[a]l Fondo sono destinati gli importi derivanti dalla irrogazione delle sanzioni amministrative previste dalla presente legge ed i contributi versati dai datori di lavoro ai sensi della presente legge [...]» quando questi siano esonerati, alle condizioni fissate dall'art. 5, comma 3, dall'obbligo di assunzione dei disabili.

L'art. 14, comma 3, della legge n. 68 del 1999, quindi, stabilendo che al fondo regionale «sono destinati gli importi» di determinate entrate derivanti dall'applicazione della legge stessa – sia nelle consentite ipotesi di “monetizzazione” degli obblighi di assunzione mediante provvedimento di esonero parziale, sia per effetto della irrogazione delle sanzioni amministrative previste –, ha finalizzato tali proventi al finanziamento degli interventi individuati dagli enti territoriali a favore dei soggetti svantaggiati.

La norma – insieme a quella di cui al comma 1, che prescrive alle Regioni di istituire il fondo regionale per l'occupazione dei disabili – esprime pertanto un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, diretto a sottrarre le specifiche entrate al concorso indistinto alle spese previste dal bilancio regionale e ad allocarle nel fondo predetto, in modo da «garantire la finalizzazione [...] alla realizzazione dello scopo pubblico per il quale sono state stanziati» (sentenza n. 184 del 2016).

La modalità di alimentazione degli interventi finanziati dal fondo regionale in esame è, in questi termini, evidentemente connessa alla esigenza di tutela di situazioni di particolare vulnerabilità: quelle delle persone con disabilità, sulle quali si riflette una particolare attenzione da parte del disegno costituzionale, essendo coinvolto un complesso di «valori che attingono» ai suoi «fondamentali motivi ispiratori» (sentenze n. 83 del 2019, n. 232 del 2018, n. 258 del 2017, n. 275 del 2016 e n. 215 del 1987; in senso analogo, più di recente, sentenza n. 10 del 2022).

3.1.– Il vincolo di destinazione previsto dalla norma impugnata ha, quindi, ad oggetto le medesime entrate considerate dall'art. 14 della legge n. 68 del 1999 ed è del resto coerente con la disciplina del fondo regionale per l'occupazione dei disabili già istituito dalla stessa resistente con la legge della Regione Molise 28 ottobre 2002, n. 26 (Istituzione del Fondo per l'occupazione dei disabili, ai sensi dell'art. 14 della legge n. 68/1999) che, rispettivamente agli artt. 2 e 3, individua le risorse del fondo e la destinazione dello stesso nei puntuali termini di cui all'art. 14 della citata legge statale n. 68 del 1999, cui dà attuazione.

Ciò porta ad escludere una portata innovativa all'art. 7 della legge reg. Molise n. 2 del 2021 – al più evocata dall'espressione «[a] decorrere dal 2021» con cui la stessa disposizione esordisce – e a riconoscere, invece, alla stessa un carattere meramente confermativo del precedente – e ben più risalente – vincolo di destinazione.

3.2.– Così ricostruito il quadro normativo in cui è coinvolta la norma impugnata, ne consegue che non trova applicazione il principio contabile evocato dal ricorrente, che è invece inerente all'autonoma attribuzione di un vincolo di destinazione da parte della Regione.

Infatti, ai sensi dell'intero comma 5 dell'art. 42 del d.lgs. n. 118 del 2011, «[c]ostituiscano quota vincolata del risultato di amministrazione le entrate accertate e le corrispondenti economie di bilancio:

a) nei casi in cui la legge o i principi contabili generali e applicati individuano un vincolo di specifica destinazione dell'entrata alla spesa;

b) derivanti da mutui e finanziamenti contratti per il finanziamento di investimenti determinati;

c) derivanti da trasferimenti erogati a favore dell'ente per una specifica destinazione;

d) derivanti da entrate accertate straordinarie, non aventi natura ricorrente, cui la regione ha formalmente attribuito una specifica destinazione. È possibile attribuire un vincolo di destinazione alle entrate straordinarie non aventi natura ricorrente solo se la regione non ha rinviato la copertura del disavanzo di amministrazione negli esercizi successivi e ha provveduto nel corso dell'esercizio alla copertura di tutti gli eventuali debiti fuori bilancio. L'indicazione del vincolo nel risultato di amministrazione, per le entrate vincolate che hanno dato luogo ad accantonamento al fondo crediti di dubbia e difficile esazione, è sospeso, per l'importo dell'accantonamento, sino all'effettiva riscossione delle stesse».

Nel caso della norma regionale impugnata, in definitiva, non viene quindi in rilievo – come invece erroneamente ritenuto dal ricorso statale – la lettera d) della suddetta disposizione, bensì la precedente lettera a), poiché il vincolo di destinazione è direttamente impresso dall'art. 14, comma 3, della legge statale n. 68 del 1999.

La fattispecie rientra quindi nei vincoli «previsti dalla legge statale nei confronti delle Regioni», come chiarito dalla classificazione, diretta a specificare la portata del comma 5, lettera a), del citato art. 42, contenuta nel paragrafo 9.7.2 dell'Allegato 4/1 al d.lgs. n. 118 del 2011.

Si tratta, pertanto, di vincoli ai quali la Regione, nell'ambito del ciclo di bilancio, deve assicurare attuazione proprio in forza della previsione statale e per i quali non rileva – a differenza di quelli autonomamente decisi dalla Regione e rientranti nella lettera d) del richiamato comma 5 dell'art. 42 – che sia in corso il ripiano del disavanzo o che non siano stati coperti tutti gli eventuali debiti fuori bilancio.

Da ciò consegue la non fondatezza della censura statale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge della Regione Molise 4 maggio 2021, n. 2 (Legge di stabilità regionale anno 2021), promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 aprile 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, Presidente

Luca ANTONINI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 5 maggio 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

## **Sentenza: 5 aprile 2022, n. 112**

**Materia:** trasporto pubblico; demanio marittimo

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

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia

**Oggetto:** artt. 5 e 11, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 30 dicembre 2020, n. 25 (Legge collegata alla manovra di bilancio 2021-2023)

### **Esito:**

- 1) illegittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 30 dicembre 2020, n. 25 (Legge collegata alla manovra di bilancio 2021-2023);
- 2) illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 1, della legge in oggetto nella parte in cui disciplina l'importo annuo minimo del canone dovuto per l'utilizzazione dei beni appartenenti al demanio marittimo statale; del comma 2; del comma 3 nella parte in cui fissa un criterio di determinazione del canone riguardante beni del demanio marittimo statale.

**Estensore nota:** Claudia Prina Racchetto

### **Sintesi:**

L'art. 5 nel suo testo originario stabiliva che: «[a] causa della situazione emergenziale causata dalla pandemia da COVID-19 e della conseguente grave crisi economica che ha investito il settore degli autoservizi pubblici non di linea, i titolari di autorizzazione per il noleggio con conducente e i titolari di licenza taxi, in via del tutto eccezionale e fino al 31 dicembre 2022, possono cedere l'attività anche senza aver raggiunto i cinque anni dal rilascio dei medesimi titoli, fatti salvi i vincoli eventualmente derivanti da contribuzioni pubbliche». In seguito, il termine «31 dicembre 2022» è stato sostituito con quello del «31 gennaio 2022». Secondo il ricorrente, la disposizione impugnata violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in quanto altererebbe «il meccanismo diretto a regolare l'accesso al mercato», come definito dall'art. 9 della legge 15 gennaio 1992, n. 21 (Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea), e dunque «le regole della concorrenza nello specifico settore, che anche le Regioni a statuto speciale devono seguire».

L'art. 11 della legge regionale in oggetto, stabiliva, nel suo testo originario, che «1. Attesa l'emergenza epidemiologica da COVID-19, per l'annualità 2021 l'importo annuo del canone dovuto quale corrispettivo dell'utilizzazione di beni demaniali marittimi di competenza regionale e comunale con qualunque finalità non può, comunque, essere inferiore a 361,90 euro. 2. Non è dovuto alcun canone qualora il bene demaniale marittimo statale venga concesso a enti pubblici, anche economici, al fine della realizzazione di un'opera pubblica. 3. Il canone demaniale per le concessioni e le autorizzazioni inerenti all'utilizzo di beni del demanio marittimo e del demanio idrico regionale, relative alla messa in opera e all'utilizzo dei cosiddetti bilanciamenti (impianti con rete), è determinato con esclusivo riferimento alla superficie sviluppata dalla rete. 4. La durata delle concessioni demaniali marittime in scadenza è prorogata fino al 31 dicembre 2021 al fine di consentire alle Amministrazioni concedenti il perfezionamento dei procedimenti amministrativi di competenza nel rispetto della normativa vigente».

In seguito, l'art. 11, comma 4, della citata legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 23 del 2021 ha sostituito (nel comma 1) le parole «per l'annualità 2021» con le parole «per l'annualità 2022».

Secondo il ricorrente, le disposizioni impuginate, là dove incidono sulla disciplina del canone di concessione demaniale, prevedendone un ammontare minimo (comma 1), introducendo un'ipotesi

di esenzione (comma 2) e disciplinandone le modalità di quantificazione riferite ad una determinata categoria di beni (comma 3), violerebbero l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto «la potestà di determinazione dei canoni per l'assegnazione in uso di aree del demanio marittimo segue la titolarità del bene e non quella della gestione», con la conseguenza che per tutti i beni demaniali marittimi situati in Friuli-Venezia Giulia spetterebbe allo Stato la competenza a definire i «criteri tabellari di riferimento» per la determinazione dei canoni.

La Corte ha ritenuto fondata nel merito la questione avente ad oggetto l'art. 5.

L'attività di trasporto non di linea – taxi e noleggio con conducente (NCC) – è soggetta ad un regime autorizzatorio limitato, caratterizzato da una programmazione dei veicoli circolanti, attraverso il contingentamento delle licenze rilasciabili e la previsione di un concorso pubblico comunale per l'individuazione dei soggetti che possono acquisire le licenze disponibili (art. 8, comma 1, della legge n. 21 del 1992). La legge statale affida ai regolamenti comunali la disciplina del concorso, nel rispetto di criteri fissati dalle regioni, limitandosi a porre alcuni requisiti e un titolo preferenziale per il rilascio della licenza. La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha disciplinato la materia del trasporto non di linea con la legge regionale 5 agosto 1996, n. 27 (Norme per il trasporto di persone mediante servizi pubblici automobilistici non di linea). Sulla base dell'art. 4, comma 1, di tale legge, la Regione ha poi adottato uno schema-tipo di regolamento comunale per l'esercizio degli autoservizi pubblici non di linea. Quanto al concorso comunale, gli artt. 27 e seguenti dello schema-tipo stabiliscono, fra l'altro, che il bando fissi i criteri per la valutazione dei titoli, lasciando dunque ampio spazio ai comuni (in sede di regolamento e di bando) per la scelta dei titoli rilevanti.

Secondo il ricorrente, il trasferimento delle licenze rientrerebbe nella materia «tutela della concorrenza», con conseguente illegittimità costituzionale della disposizione impugnata, che prevede una deroga temporanea al limite quinquennale fissato per il trasferimento delle licenze dall'art. 9, comma 1, della legge n. 21 del 1992. La disposizione statale invocata stabilisce quanto segue: «1. La licenza per l'esercizio del servizio di taxi e l'autorizzazione per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente sono trasferite, su richiesta del titolare, a persona dallo stesso designata, purché iscritta nel ruolo di cui all'articolo 6 ed in possesso dei requisiti prescritti, quando il titolare stesso si trovi in una delle seguenti condizioni: a) sia titolare di licenza o di autorizzazione da cinque anni; b) abbia raggiunto il sessantesimo anno di età; c) sia divenuto permanentemente inabile o inidoneo al servizio per malattia, infortunio o per ritiro definitivo della patente di guida». In base al comma 3 dello stesso art. 9, «[a]l titolare che abbia trasferito la licenza o l'autorizzazione non può esserne attribuita altra per concorso pubblico e non può esserne trasferita altra se non dopo cinque anni dal trasferimento della prima».

Secondo la Corte, l'inquadramento della disciplina recata dal parametro interposto nell'ambito materiale della tutela della concorrenza è corretto.

La citata disposizione statale (art. 9, comma 1, lettera a, della legge n. 21 del 1992) – unitamente al comma 3 dello stesso art. 9 – mira infatti ad evitare il “commercio delle licenze”, cioè possibili speculazioni favorite dal fatto che, tramite il concorso pubblico, le licenze per il servizio taxi e le autorizzazioni per il servizio NCC vengono ottenute gratuitamente e potrebbero poi essere cedute a titolo oneroso con un lucro per il cedente (sul punto Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenze 26 gennaio 2021, n. 772, 12 gennaio 2015, n. 40, e 2 febbraio 2012, n. 577). Il fine perseguito dal legislatore statale è dunque la salvaguardia del concorso pubblico come mezzo per ottenere le licenze taxi e le autorizzazioni NCC. La Corte riconduce costantemente fra le «misure legislative di promozione» rientranti nella tutela della concorrenza quelle volte «a prefigurare procedure concorsuali di garanzia che assicurino la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici (concorrenza “per il mercato”)» (ex plurimis, sentenza n. 56 del 2020), con la conseguenza, dunque, che una norma diretta, come quella impugnata, a ridurre la portata applicativa della regola del concorso pubblico ricade a pieno titolo in quella materia.

L'art. 9 della legge n. 21 del 1992 fissa delle condizioni per l'accesso degli operatori economici allo specifico settore del trasporto non di linea. Nella sentenza n. 56 del 2020, riguardante il servizio NCC, la Corte ha statuito che «la configurazione del mercato tramite la fissazione di

determinate condizioni per l'accesso degli operatori al settore rientra nella materia della concorrenza». In questa stessa materia, inoltre, è stato individuato il titolo di intervento del legislatore statale nella specifica disciplina dell'assegnazione delle licenze per il servizio taxi (sentenza n. 452 del 2007).

Secondo la Corte, inoltre, anche in relazione all'emergenza pandemica, spetta solo allo Stato adottare norme di deroga in materia di concorrenza (sentenze n. 38 e n. 16 del 2021).

La Corte dichiara pertanto l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 della legge in oggetto.

Per quanto concerne invece l'articolo 11 della legge in oggetto, la Corte richiama ancora una volta il quadro normativo sull'assetto del demanio marittimo e idrico in Friuli-Venezia Giulia.

In base all'art. 1 del decreto legislativo 25 maggio 2001, n. 265 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia per il trasferimento di beni del demanio idrico e marittimo, nonché di funzioni in materia di risorse idriche e di difesa del suolo), «[s]ono trasferiti alla regione Friuli-Venezia Giulia [...] tutti i beni dello Stato appartenenti al demanio idrico, comprese le acque pubbliche, gli alvei e le pertinenze, i laghi e le opere idrauliche, situati nel territorio regionale» (comma 1). Inoltre, «[s]ono trasferiti alla regione tutti i beni dello Stato e relative pertinenze [...] situati nella laguna di Marano-Grado» (si tratta di beni del demanio marittimo). La Regione «esercita tutte le attribuzioni inerenti alla titolarità dei beni trasferiti ai sensi dei commi 1 e 2» (comma 3). In base all'art. 5, comma 5, «[i] proventi e le spese derivanti dalla gestione dei beni trasferiti spettano alla regione a decorrere dalla data di consegna». L'art. 2 dello stesso d.lgs. n. 265 del 2001 ha trasferito alla Regione «tutte le funzioni amministrative relative ai beni» di cui all'art. 1.

L'art. 9, comma 2, del decreto legislativo 1° aprile 2004, n. 111 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia concernenti il trasferimento di funzioni in materia di viabilità e trasporti), ha successivamente trasferito alla Regione «le funzioni relative alle concessioni dei beni del demanio della navigazione interna, del demanio marittimo, di zone del mare territoriale per finalità diverse da quelle di approvvigionamento energetico», dunque anche in relazione ai beni del demanio marittimo statale (cioè, quelli diversi dalla laguna di Marano-Grado). In base all'art. 9, comma 5, inoltre, «[i] proventi e le spese derivanti dalla gestione del demanio marittimo e della navigazione interna, per la parte non già trasferita con il decreto legislativo 25 maggio 2001, n. 265, [...] spettano alla Regione».

Le disposizioni regionali impugnate hanno ad oggetto la determinazione dei canoni delle concessioni dei beni del demanio idrico e marittimo situati in Friuli-Venezia Giulia. Tale tema è stato oggetto della recente sentenza n. 46 del 2022, con la quale la Corte si è pronunciata sull'impugnazione, da parte della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, della disciplina statale concernente la determinazione dei canoni demaniali in questione (contenuta nei commi 2, 3, 4 e 5 dell'art. 100 del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, recante «Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia», convertito, con modificazioni, nella legge 13 ottobre 2020, n. 126), per la violazione (fra l'altro) delle proprie competenze statutarie in diverse materie.

La Corte ha dichiarato le questioni non fondate, distinguendo però a seconda della titolarità dei beni. Per i beni del demanio marittimo di proprietà statale (cioè, tutti tranne la laguna di Marano-Grado), il ricorso è stato respinto, perché la competenza a regolare la determinazione dei canoni spetta all'ente titolare del bene, sul presupposto che, in base alla costante giurisprudenza costituzionale, «dirimente ai fini della competenza a dettare norme in materia di determinazione dei canoni “è la titolarità del bene e non invece la titolarità di funzioni legislative e amministrative intestate alle Regioni in ordine all'utilizzazione dei beni stessi” (sentenza n. 286 del 2004 e precedenti ivi richiamati, nonché sentenza n. 94 del 2008)» (si vedano anche le sentenze n. 128 e n. 73 del 2018, n. 213 del 2006, n. 427 del 2004). La pronuncia ha affermato, inoltre, l'operatività di tale criterio anche per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, nonostante la previsione dell'art. 9, comma 5, del d.lgs. n. 111 del 2004, che attribuisce alla Regione stessa i proventi e le spese derivanti dal demanio marittimo di titolarità statale.

Per quanto riguarda invece i beni demaniali trasferiti alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, costituiti dal demanio idrico e, nell'ambito del demanio marittimo, dalla laguna di Marano-

Grado, la Corte ha dichiarato le questioni non fondate, perché, in virtù della clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 113-bis del d.l. 104/2020, le norme impugnate devono considerarsi inapplicabili alla stessa Regione, in forza del criterio «secondo il quale il potere di disciplinare l'ammontare dei canoni relativi a beni demaniali [...] spetta in linea di principio all'ente che sia titolare dei beni medesimi: e dunque alla stessa Regione autonoma rispetto ai beni che fanno parte del suo patrimonio, essendo stati trasferiti alla medesima dalle [...] norme di attuazione dello statuto – peraltro con l'espressa precisazione che la Regione “esercita tutte le attribuzioni inerenti alla titolarità dei beni trasferiti ai sensi dei commi 1 e 2” (art. 1, comma 3, del d.lgs. n. 265 del 2001)» (ancora, sentenza n. 46 del 2022).

Per quanto concerne il ricorso relativo all'articolo 11 della legge in oggetto, il comma 1 di esso prevede che, «[a]ttesa l'emergenza epidemiologica da COVID-19, per l'annualità 2021 l'importo annuo del canone dovuto quale corrispettivo dell'utilizzazione di beni demaniali marittimi di competenza regionale e comunale con qualunque finalità non può, comunque, essere inferiore a 361,90 euro».

Secondo la Regione, la previsione andrebbe interpretata, alla luce della citata sentenza n. 46 del 2022, come relativa solo al demanio marittimo regionale. La Corte non la condivide in quanto a suo giudizio l'espressione «beni demaniali marittimi di competenza regionale e comunale» non può non comprendere anche il demanio marittimo statale, che è anch'esso «di competenza regionale e comunale» per quanto riguarda le funzioni amministrative. L'art. 11, comma 1, viene dunque dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui disciplina l'importo annuo minimo del canone dovuto per l'utilizzazione dei beni appartenenti al demanio marittimo statale.

Pertanto, esso resta applicabile solo in relazione ai beni del demanio marittimo regionale.

La Corte, alla luce di tale costante orientamento in tema di canoni demaniali, ritiene costituzionalmente illegittimo anche il comma 2 dell'art. 11, in quanto riferendosi al solo demanio marittimo statale e prevedendo per esso un caso di esonero dal pagamento del canone concessorio, interviene in ambito riservato al legislatore statale.

Per quanto concerne l'art. 11, comma 3, la Corte respinge l'interpretazione adeguatrice proposta dalla Regione secondo la quale l'aggettivo «regionale» andrebbe riferito anche al «demanio marittimo».

Tale interpretazione non è ritenuta coerente con la struttura lessicale della disposizione e con il riferimento dell'aggettivo «regionale» al solo «demanio idrico», con la conseguenza che l'espressione «demanio marittimo» è tale da comprendere potenzialmente anche beni del demanio marittimo statale. Né, d'altro canto, può condurre a conclusioni diverse il fatto, addotto dalla Regione, secondo cui, attualmente, i “bilancioni” sarebbero presenti solo nelle aree del demanio marittimo regionale (laguna di Marano-Grado) e del demanio idrico, di proprietà regionale. Si tratterebbe, invero, di una mera circostanza di fatto inidonea a definire in senso riduttivo la portata della norma, di per sé riferibile a ogni tipo di demanio marittimo, e dunque anche a quello statale.

Anche il comma 3 dell'art. 11 risulta dunque costituzionalmente illegittimo nella parte in cui fissa un criterio di determinazione del canone riguardante beni del demanio marittimo statale.

SENTENZA N. 112  
ANNO 2022  
REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuliano AMATO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 5 e 11, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 30 dicembre 2020, n. 25 (Legge collegata alla manovra di bilancio 2021-2023), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato l'8-12 marzo 2021, depositato in cancelleria il 9 marzo 2021, iscritto al n. 21 del registro ricorsi 2021 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 16, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia;  
udita nell'udienza pubblica del 5 aprile 2022 la Giudice relatrice Daria de Pretis;  
uditi l'avvocato dello Stato Federico Basilica per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Daniela Iuri per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia;  
deliberato nella camera di consiglio del 5 aprile 2022.

*Ritenuto in fatto*

*(omissis)*

*Considerato in diritto*

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso iscritto al n. 21 reg. ric. 2021, ha impugnato l'art. 5 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 30 dicembre 2020, n. 25 (Legge collegata alla manovra di bilancio 2021-2023), per violazione della competenza legislativa statale in materia di tutela della concorrenza (art. 117, secondo comma, lettera e, della Costituzione), e l'art. 11, commi 1, 2 e 3, della medesima legge regionale per violazione della competenza legislativa statale in materia di ordinamento civile (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.).

L'art. 5 stabiliva, nel suo testo originario, che, «[a] causa della situazione emergenziale causata dalla pandemia da COVID-19 e della conseguente grave crisi economica che ha investito il settore degli autoservizi pubblici non di linea, i titolari di autorizzazione per il noleggio con conducente e i titolari di licenza taxi, in via del tutto eccezionale e fino al 31 dicembre 2022, possono cedere l'attività anche senza aver raggiunto i cinque anni dal rilascio dei medesimi titoli, fatti salvi i vincoli eventualmente derivanti da contribuzioni pubbliche».

In seguito, l'art. 5, comma 1, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 29 dicembre 2021, n. 23 (Legge collegata alla manovra di bilancio 2022-2024), ha sostituito il termine del «31 dicembre 2022» con quello del «31 gennaio 2022».

Secondo il ricorrente, la disposizione impugnata violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in quanto altererebbe «il meccanismo diretto a regolare l'accesso al mercato», come definito dall'art. 9 della legge 15 gennaio 1992, n. 21 (Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea), e dunque «le regole della concorrenza nello specifico settore, che anche le Regioni a statuto speciale devono seguire».

Il secondo motivo di ricorso investe l'art. 11 della legge regionale impugnata, il quale stabiliva, nel suo testo originario, quanto segue: «1. Attesa l'emergenza epidemiologica da COVID-19, per l'annualità 2021 l'importo annuo del canone dovuto quale corrispettivo dell'utilizzazione di beni

demaniali marittimi di competenza regionale e comunale con qualunque finalità non può, comunque, essere inferiore a 361,90 euro. 2. Non è dovuto alcun canone qualora il bene demaniale marittimo statale venga concesso a enti pubblici, anche economici, al fine della realizzazione di un'opera pubblica. 3. Il canone demaniale per le concessioni e le autorizzazioni inerenti all'utilizzo di beni del demanio marittimo e del demanio idrico regionale, relative alla messa in opera e all'utilizzo dei cosiddetti bilanciamenti (impianti con rete), è determinato con esclusivo riferimento alla superficie sviluppata dalla rete. 4. La durata delle concessioni demaniali marittime in scadenza è prorogata fino al 31 dicembre 2021 al fine di consentire alle Amministrazioni concedenti il perfezionamento dei procedimenti amministrativi di competenza nel rispetto della normativa vigente».

In seguito, l'art. 11, comma 4, della citata legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 23 del 2021 ha sostituito (nel comma 1) le parole «per l'annualità 2021» con le parole «per l'annualità 2022».

Secondo il ricorrente, le disposizioni impugnate, là dove incidono sulla disciplina del canone di concessione demaniale, prevedendone un ammontare minimo (comma 1), introducendo un'ipotesi di esenzione (comma 2) e disciplinandone le modalità di quantificazione riferite ad una determinata categoria di beni (comma 3), violerebbero l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto «la potestà di determinazione dei canoni per l'assegnazione in uso di aree del demanio marittimo segue la titolarità del bene e non quella della gestione», con la conseguenza che per tutti i beni demaniali marittimi situati in Friuli-Venezia Giulia spetterebbe allo Stato la competenza a definire i «criteri tabellari di riferimento» per la determinazione dei canoni.

2.– In relazione all'art. 5 della legge regionale impugnata, occorre in primo luogo verificare il rilievo dello *ius superveniens*, rappresentato dall'art. 5, comma 1, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 23 del 2021, che ha anticipato il termine finale di applicazione della disposizione impugnata dal 31 dicembre 2022 al 31 gennaio 2022.

La previsione modificativa (che non è stata impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri) non è idonea ad incidere sui termini della controversia.

Per un verso, essa non ha carattere satisfattivo, avendo solo ridotto l'arco temporale in cui ha operato la norma impugnata, secondo il ricorrente lesiva della competenza statale in materia di tutela della concorrenza. Tale norma era direttamente applicabile e ha prodotto effetti per circa un anno, sicché risultano assenti entrambi i presupposti di un'eventuale cessazione della materia del contendere (da ultimo, sentenze n. 92 e n. 23 del 2022). Come di recente ribadito nella sentenza n. 24 del 2022, invero, il sindacato di legittimità costituzionale attivato a seguito di un'impugnazione diretta, «in quanto mira a definire il corretto riparto delle competenze fra Stato e Regione nelle materie indicate, in linea con la natura astratta del giudizio in via principale, non risulta inutilmente svolto anche allorquando l'ambito temporale di applicazione delle norme impugnate sia assai ristretto o azzerato».

Mancano, per altro verso, i presupposti di un'eventuale estensione della questione alla disposizione sopravvenuta: da un lato, l'adozione di quest'ultima non mina l'effettività della tutela giurisdizionale del ricorrente (*ex multis*, sentenze n. 44 del 2018 e n. 44 del 2014), perché l'eventuale accoglimento del ricorso priverebbe di oggetto la disposizione modificativa; dall'altro lato, è escluso che si tratti di un caso di modifica marginale, in cui questa Corte ritiene la questione estensibile alle disposizioni sopravvenute, che non mutino il contenuto precettivo della disposizione impugnata (sentenze n. 178 e n. 20 del 2020). La modifica introdotta dalla disposizione sopravvenuta presenta carattere sostanziale, sicché l'estensione ad essa della questione – oltre ad incidere sul principio del contraddittorio e su quello di corrispondenza tra chiesto e pronunciato – determinerebbe un'impropria sostituzione della valutazione dell'organo politico competente a deliberare il ricorso (*ex multis*, sentenze n. 141 e n. 65 del 2016), valutazione necessaria anche nell'ipotesi in cui la modifica si traduce in una riduzione della portata lesiva della norma impugnata, come nel caso dell'art. 5, comma 1, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 23 del 2021.

2.1.– Sempre in relazione all'impugnato art. 5, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha eccepito l'inammissibilità della questione, osservando che il ricorrente avrebbe dovuto argomentare sull'applicabilità del Titolo V della Parte seconda della Costituzione ad una Regione speciale,

indicando le ragioni per le quali esso garantirebbe a quest'ultima una maggior autonomia. L'onere motivazionale sarebbe più intenso nel caso di specie, in cui la norma impugnata afferisce ad una materia di competenza primaria regionale (trasporti di interesse regionale: art. 4, numero 11, della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, recante «Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia»).

L'eccezione non è fondata.

È vero, in linea generale, che, in virtù dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione), l'applicazione del Titolo V alle regioni speciali si giustifica solo se il regime statutario complessivo di una certa materia risulta meno favorevole del regime della stessa materia nel Titolo V (che comprende la possibile interferenza delle cosiddette materie trasversali e, in relazione alle funzioni amministrative, il principio di sussidiarietà, meno favorevole per le regioni speciali rispetto al principio del parallelismo sancito nei loro statuti), e che quindi l'invocazione del Titolo V in relazione ad una legge di una regione speciale presuppone una valutazione comparativa che attesti il suo carattere maggiormente favorevole (sentenza n. 119 del 2019). Tuttavia, nel ricorso in esame, per un verso le competenze statutarie della Regione nei settori dei trasporti e dei servizi pubblici sono prese in considerazione e, per altro verso, la norma impugnata e quella statale invocata sono ricondotte a una materia comunque estranea agli elenchi statuari, come la tutela della concorrenza. Nella sentenza n. 139 del 2021, riguardante proprio disposizioni legislative della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia in materia di concessioni demaniali, impuginate per lesione della competenza statale sulla tutela della concorrenza, questa Corte ha statuito che, «[n]ella prospettiva del ricorrente, [...] l'afferenza della disciplina censurata alla materia della tutela della concorrenza vale a escludere che la Regione possa rivendicare qualsiasi propria competenza statutaria, la quale pacificamente non comprende la materia in questione». Similmente, proprio nella ricordata sentenza n. 119 del 2019, questa Corte ha osservato (sempre in relazione al Friuli-Venezia Giulia e alle concessioni demaniali) che «il ricorrente, pur prendendo in considerazione la competenza regionale statutaria in materia di demanio idrico, invoca l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost, facendo valere così una competenza esclusiva statale che non trova corrispondenza nello Statuto. Sicché, [...] in questo caso uno scrutinio alla luce delle norme statutarie risulta inutile».

3.– Nel merito, la questione avente ad oggetto l'art. 5 è fondata.

L'attività di trasporto non di linea – taxi e noleggio con conducente (NCC) – è soggetta ad un regime autorizzatorio limitato, caratterizzato da una programmazione dei veicoli circolanti, attraverso il contingentamento delle licenze rilasciabili e la previsione di un concorso pubblico comunale per l'individuazione dei soggetti che possono acquisire le licenze disponibili (art. 8, comma 1, della legge n. 21 del 1992). La legge statale affida ai regolamenti comunali la disciplina del concorso (art. 5), nel rispetto di criteri fissati dalle regioni (art. 4), limitandosi a porre alcuni requisiti (art. 6) e un titolo preferenziale per il rilascio della licenza (art. 8, comma 4).

La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha disciplinato la materia del trasporto non di linea con la legge regionale 5 agosto 1996, n. 27 (Norme per il trasporto di persone mediante servizi pubblici automobilistici non di linea). Sulla base dell'art. 4, comma 1, di tale legge (secondo cui, «[e]ntro 180 giorni dall'entrata in vigore della presente legge, i Comuni adottano il regolamento per l'esercizio degli autoservizi pubblici non di linea secondo uno schema-tipo approvato dalla Giunta regionale»), la Regione ha poi adottato, con delibera della Giunta regionale n. 663 del 1997, modificata dalla delibera n. 1680 del 2000, uno schema-tipo di regolamento comunale per l'esercizio degli autoservizi pubblici non di linea. Quanto al concorso comunale, gli artt. 27 e seguenti dello schema-tipo stabiliscono, fra l'altro, che il bando fissa i criteri per la valutazione dei titoli, lasciando dunque ampio spazio ai comuni (in sede di regolamento e di bando) per la scelta dei titoli rilevanti.

3.1.– Sulla base di questo sintetico inquadramento normativo, è possibile esaminare la questione sollevata dal ricorrente, secondo il quale il trasferimento delle licenze rientrerebbe nella materia «tutela della concorrenza», con conseguente illegittimità costituzionale della disposizione impugnata,

che prevede una deroga temporanea al limite quinquennale fissato per il trasferimento delle licenze dall'art. 9, comma 1, della legge n. 21 del 1992.

La disposizione statale invocata stabilisce quanto segue: «1. La licenza per l'esercizio del servizio di taxi e l'autorizzazione per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente sono trasferite, su richiesta del titolare, a persona dallo stesso designata, purché iscritta nel ruolo di cui all'articolo 6 ed in possesso dei requisiti prescritti, quando il titolare stesso si trovi in una delle seguenti condizioni: a) sia titolare di licenza o di autorizzazione da cinque anni; b) abbia raggiunto il sessantesimo anno di età; c) sia divenuto permanentemente inabile o inidoneo al servizio per malattia, infortunio o per ritiro definitivo della patente di guida». In base al comma 3 dello stesso art. 9, «[a]l titolare che abbia trasferito la licenza o l'autorizzazione non può esserne attribuita altra per concorso pubblico e non può esserne trasferita altra se non dopo cinque anni dal trasferimento della prima».

L'inquadramento della disciplina recata dal parametro interposto nell'ambito materiale della tutela della concorrenza è corretto.

La citata disposizione statale (art. 9, comma 1, lettera a, della legge n. 21 del 1992) – unitamente al comma 3 dello stesso art. 9 – mira infatti ad evitare il “commercio delle licenze”, cioè possibili speculazioni favorite dal fatto che, tramite il concorso pubblico, le licenze per il servizio taxi e le autorizzazioni per il servizio NCC vengono ottenute gratuitamente e potrebbero poi essere cedute a titolo oneroso con un lucro per il cedente (sul punto Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenze 26 gennaio 2021, n. 772, 12 gennaio 2015, n. 40, e 2 febbraio 2012, n. 577). Il fine perseguito dal legislatore statale è dunque la salvaguardia del concorso pubblico come mezzo per ottenere le licenze taxi e le autorizzazioni NCC. Questa Corte riconduce costantemente fra le «misure legislative di promozione» rientranti nella tutela della concorrenza quelle volte «a prefigurare procedure concorsuali di garanzia che assicurino la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici (concorrenza “per il mercato”)» (ex plurimis, sentenza n. 56 del 2020), con la conseguenza, dunque, che una norma diretta, come quella impugnata, a ridurre la portata applicativa della regola del concorso pubblico ricade a pieno titolo in quella materia.

A conclusioni non diverse si perviene se dal profilo teleologico si passa a quello – oggettivo – del contenuto proprio dell'art. 9 della legge n. 21 del 1992, che si risolve nella fissazione delle condizioni per l'accesso degli operatori economici allo specifico settore del trasporto non di linea. Nella sentenza n. 56 del 2020, riguardante il servizio NCC, questa Corte ha statuito che «la configurazione del mercato tramite la fissazione di determinate condizioni per l'accesso degli operatori al settore rientra nella materia della concorrenza». In questa stessa materia, inoltre, è stato individuato il titolo di intervento del legislatore statale nella specifica disciplina dell'assegnazione delle licenze per il servizio taxi (sentenza n. 452 del 2007).

L'argomento della difesa regionale, secondo cui la questione sarebbe non fondata in quanto la norma impugnata amplierebbe le possibilità di accesso al mercato rispetto alla disciplina statale e avrebbe così, in realtà, un effetto pro-concorrenziale, non è condivisibile. La norma impugnata elimina sì un limite al libero accesso al mercato del trasporto non di linea, ma si tratta di un limite posto dal legislatore statale, come detto, proprio al fine di non vanificare il concorso pubblico, cioè lo strumento previsto per promuovere la concorrenza nell'accesso al mercato in questione (sentenza n. 283 del 2009).

Occorre osservare, infine, che la deroga prevista dalla disposizione impugnata non può essere giustificata in ragione della grave crisi economica causata dalla pandemia da COVID-19. Come questa Corte ha già chiarito, proprio con riferimento a una norma legislativa provinciale limitativa della concorrenza, «la peculiare contingenza della crisi economica determinata dal COVID-19» non può in alcun modo rilevare nella definizione del riparto delle funzioni legislative in materia, essendo escluso che «[l]a precarietà del contesto di emergenza [abbia] ampliato le competenze» regionali (sentenza n. 23 del 2022). Resta così fermo che, anche in relazione all'emergenza pandemica, spetta solo allo Stato adottare norme di deroga in materia di concorrenza (sentenze n. 38 e n. 16 del 2021).

Va dunque dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 25 del 2020.

4.– Anche in relazione all'art. 11, commi 1, 2 e 3, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 25 del 2020, occorre in primo luogo verificare il rilievo dello *ius superveniens*, rappresentato dall'art. 11, comma 4, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 23 del 2021, che ha sostituito nell'impugnato art. 11, comma 1, le parole «per l'annualità 2021» con le parole «per l'annualità 2022».

La previsione modificativa (che non è stata impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri) non è idonea a incidere sui termini della controversia. In primo luogo, essa palesemente non ha carattere satisfattivo, avendo anzi prolungato l'arco temporale di applicazione di una delle disposizioni impuginate.

Mancano inoltre i presupposti di un'eventuale estensione ad essa della questione, posto che l'art. 11, comma 4, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 23 del 2021 non apporta una modifica marginale ma muta il contenuto precettivo della disposizione impugnata. L'estensione della questione, dunque, va esclusa per le ragioni esposte sopra, al punto 2, con riferimento alla prima delle due questioni proposte nel ricorso in esame.

4.1.– La Regione eccepisce l'inammissibilità del secondo motivo di ricorso, in quanto il ricorrente invocherebbe «in maniera generica, indistinta e cumulativa una pluralità di limiti statuari che la Regione non avrebbe rispettato». Il ricorso non illustrerebbe in particolare «né quali tra le disposizioni dei commi impugnati esorbiterebbero dai limiti» statuari né «quali sarebbero, in concreto, i limiti asseritamente violati».

L'eccezione non è fondata.

Sia nella premessa che nella conclusione il ricorso invoca solo l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., lamentando la violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile. Anche il nucleo della motivazione relativa all'impugnazione dell'art. 11 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 25 del 2020 fa leva sulla spettanza della competenza in materia di canoni demaniali allo Stato, «secondo i principi dell'ordinamento civile». L'invocazione dei limiti statuari della potestà legislativa primaria della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia rappresenta, dunque, più un elemento argomentativo che uno dei termini della questione, che resta delimitata, quanto al parametro, dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

5.– Venendo al merito della censura, è necessario richiamare ancora una volta il quadro normativo sull'assetto del demanio marittimo e idrico in Friuli-Venezia Giulia.

In base all'art. 1 del decreto legislativo 25 maggio 2001, n. 265 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia per il trasferimento di beni del demanio idrico e marittimo, nonché di funzioni in materia di risorse idriche e di difesa del suolo), «[s]ono trasferiti alla regione Friuli-Venezia Giulia [...] tutti i beni dello Stato appartenenti al demanio idrico, comprese le acque pubbliche, gli alvei e le pertinenze, i laghi e le opere idrauliche, situati nel territorio regionale» (comma 1). Inoltre, «[s]ono trasferiti alla regione tutti i beni dello Stato e relative pertinenze [...] situati nella laguna di Marano-Grado» (si tratta di beni del demanio marittimo). La Regione «esercita tutte le attribuzioni inerenti alla titolarità dei beni trasferiti ai sensi dei commi 1 e 2» (comma 3). In base all'art. 5, comma 5, «[i] proventi e le spese derivanti dalla gestione dei beni trasferiti spettano alla regione a decorrere dalla data di consegna». L'art. 2 dello stesso d.lgs. n. 265 del 2001 ha trasferito alla Regione «tutte le funzioni amministrative relative ai beni» di cui all'art. 1.

L'art. 9, comma 2, del decreto legislativo 1° aprile 2004, n. 111 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia concernenti il trasferimento di funzioni in materia di viabilità e trasporti), ha successivamente trasferito alla Regione «le funzioni relative alle concessioni dei beni del demanio della navigazione interna, del demanio marittimo, di zone del mare territoriale per finalità diverse da quelle di approvvigionamento energetico», dunque anche in relazione ai beni del demanio marittimo statale (cioè, quelli diversi dalla laguna di Marano-Grado). In base all'art. 9, comma 5, inoltre, «[i] proventi e le spese derivanti dalla gestione del demanio marittimo e della navigazione interna, per la parte non già trasferita con il decreto legislativo 25 maggio 2001, n. 265, [...] spettano alla Regione».

5.1.– Le disposizioni regionali impugnate hanno ad oggetto la determinazione dei canoni delle concessioni dei beni del demanio idrico e marittimo situati in Friuli-Venezia Giulia. Tale tema è stato oggetto della recente sentenza n. 46 del 2022, con la quale questa Corte si è pronunciata sull'impugnazione, da parte della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, della disciplina statale concernente la determinazione dei canoni demaniali in questione (contenuta nei commi 2, 3, 4 e 5 dell'art. 100 del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, recante «Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia», convertito, con modificazioni, nella legge 13 ottobre 2020, n. 126), per la violazione (fra l'altro) delle proprie competenze statutarie in diverse materie.

Questa Corte ha dichiarato le questioni non fondate, distinguendo però a seconda della titolarità dei beni. Per i beni del demanio marittimo di proprietà statale (cioè, tutti tranne la laguna di Marano-Grado), il ricorso è stato respinto, perché la competenza a regolare la determinazione dei canoni spetta all'ente titolare del bene, sul presupposto che, in base alla costante giurisprudenza costituzionale, «dirimente ai fini della competenza a dettare norme in materia di determinazione dei canoni “è la titolarità del bene e non invece la titolarità di funzioni legislative e amministrative intestate alle Regioni in ordine all'utilizzazione dei beni stessi” (sentenza n. 286 del 2004 e precedenti ivi richiamati, nonché sentenza n. 94 del 2008)» (si vedano anche le sentenze n. 128 e n. 73 del 2018, n. 213 del 2006, n. 427 del 2004). La pronuncia ha affermato, inoltre, l'operatività di tale criterio anche per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, nonostante la previsione dell'art. 9, comma 5, del d.lgs. n. 111 del 2004, che attribuisce alla Regione stessa i proventi e le spese derivanti dal demanio marittimo di titolarità statale.

Per quanto riguarda invece i beni demaniali trasferiti alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, costituiti dal demanio idrico e, nell'ambito del demanio marittimo, dalla laguna di Marano-Grado, questa Corte ha dichiarato le questioni non fondate, perché, in virtù della clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 113-bis del d.l. n. 104 del 2020, le norme impugnate devono considerarsi inapplicabili alla stessa Regione, in forza del criterio «secondo il quale il potere di disciplinare l'ammontare dei canoni relativi a beni demaniali [...] spetta in linea di principio all'ente che sia titolare dei beni medesimi: e dunque alla stessa Regione autonoma rispetto ai beni che fanno parte del suo patrimonio, essendo stati trasferiti alla medesima dalle [...] norme di attuazione dello statuto – peraltro con l'espressa precisazione che la Regione “esercita tutte le attribuzioni inerenti alla titolarità dei beni trasferiti ai sensi dei commi 1 e 2” (art. 1, comma 3, del d.lgs. n. 265 del 2001)» (ancora, sentenza n. 46 del 2022).

5.2.– Ciò premesso, si possono esaminare le singole questioni sollevate nell'odierno ricorso.

5.2.1.– Come visto, il comma 1 dell'art. 11 stabilisce (nel testo originario) che, «[a]ttesa l'emergenza epidemiologica da COVID-19, per l'annualità 2021 l'importo annuo del canone dovuto quale corrispettivo dell'utilizzazione di beni demaniali marittimi di competenza regionale e comunale con qualunque finalità non può, comunque, essere inferiore a 361,90 euro».

L'assunto della Regione resistente, secondo cui la previsione andrebbe interpretata, alla luce della citata sentenza n. 46 del 2022, nel senso di riferirsi solo al demanio marittimo regionale, non può essere condiviso. L'espressione «beni demaniali marittimi di competenza regionale e comunale» non può non comprendere infatti anche il demanio marittimo statale, che è anch'esso «di competenza regionale e comunale» per quanto riguarda le funzioni amministrative (si vedano gli artt. 4 e 5 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 13 novembre 2006, n. 22, recante «Norme in materia di demanio marittimo con finalità turistico-ricreativa e modifica alla legge regionale n. 16/2002 in materia di difesa del suolo e di demanio idrico»). In virtù del già riferito costante orientamento di questa Corte, l'art. 11, comma 1, è dunque costituzionalmente illegittimo nella parte in cui disciplina l'importo annuo minimo del canone dovuto per l'utilizzazione dei beni appartenenti al demanio marittimo statale.

In ragione della ravvisata illegittimità costituzionale parziale, lo stesso comma 1 dell'art. 11 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 25 del 2020, come modificato dall'art. 11, comma 4, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 23 del 2021 (che ha sostituito le parole «per l'annualità 2021» con le

parole «per l'annualità 2022»), resta dunque applicabile solo in relazione ai beni del demanio marittimo regionale.

5.2.2.– Alla luce del medesimo costante orientamento di questa Corte in tema di canoni demaniali, risulta parimenti costituzionalmente illegittimo il comma 2 dell'art. 11, secondo cui «[n]on è dovuto alcun canone qualora il bene demaniale marittimo statale venga concesso a enti pubblici, anche economici, al fine della realizzazione di un'opera pubblica». Riferendosi al solo demanio marittimo statale, e prevedendo per esso un caso di esonero dal pagamento del canone concessorio, la disposizione interviene in ambito riservato al legislatore statale.

5.2.3.– L'art. 11, comma 3, dispone che «[i]l canone demaniale per le concessioni e le autorizzazioni inerenti all'utilizzo di beni del demanio marittimo e del demanio idrico regionale, relative alla messa in opera e all'utilizzo dei cosiddetti bilancioni (impianti con rete), è determinato con esclusivo riferimento alla superficie sviluppata dalla rete».

La Regione ha riferito che gli impianti in questione consistono in una grande rete quadra immersa nell'acqua, che viene sollevata periodicamente per raccogliere il pescato. Lo scopo della norma sarebbe quello di chiarire che, ai fini della determinazione del canone demaniale, nel computo della superficie non va compresa la proiezione sullo specchio acqueo dei cavi che collegano la rete da pesca alla cabina di manovra.

L'interpretazione adeguatrice suggerita dalla resistente – secondo la quale l'aggettivo «regionale» andrebbe riferito anche al «demanio marittimo» – non risulta coerente con la struttura lessicale della disposizione e con il riferimento dell'aggettivo «regionale» al solo «demanio idrico», con la conseguenza che l'espressione «demanio marittimo» è tale da comprendere potenzialmente anche beni del demanio marittimo statale. Né, d'altro canto, può condurre a conclusioni diverse il fatto, addotto dalla Regione, secondo cui, attualmente, i “bilancioni” sarebbero presenti solo nelle aree del demanio marittimo regionale (laguna di Marano-Grado) e del demanio idrico, di proprietà regionale. Si tratterebbe, invero, di una mera circostanza di fatto inidonea a definire in senso riduttivo la portata della norma, di per sé riferibile a ogni tipo di demanio marittimo, e dunque anche a quello statale.

Anche il comma 3 dell'art. 11 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 25 del 2020 risulta dunque costituzionalmente illegittimo nella parte in cui fissa un criterio di determinazione del canone riguardante beni del demanio marittimo statale.

Per Questi Motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 30 dicembre 2020, n. 25 (Legge collegata alla manovra di bilancio 2021-2023);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 1, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 25 del 2020, nella parte in cui disciplina l'importo annuo minimo del canone dovuto per l'utilizzazione dei beni appartenenti al demanio marittimo statale;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 2, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 25 del 2020;

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 3, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 25 del 2020, nella parte in cui fissa un criterio di determinazione del canone riguardante beni del demanio marittimo statale.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 aprile 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, Presidente

Daria de PRETIS, Redattrice

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 9 maggio 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

## **Sentenza: 6 aprile 2022, n. 113**

**Materia:** tutela della salute; tutela e sicurezza del lavoro

**Parametri invocati:** artt. 3, 41 e 117, commi primo, secondo, lettera l), e terzo, Cost.

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via incidentale

**Rimettente:** Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sezione terza

**Oggetto:** art. 9, comma 1, della legge della Regione Lazio 28 dicembre 2018, n. 13 (Legge di stabilità regionale 2019)

**Esito:**

- illegittimità costituzionale della norma regionale censurata con riferimento agli artt. 3 e 41 Cost.
- inammissibilità o non fondatezza delle altre questioni sollevate

**Estensore nota:** Cesare Belmonte

**Sintesi:**

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sezione terza, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, della legge della Regione Lazio 28 dicembre 2018, n. 13 (Legge di stabilità regionale 2019).

Il Collegio rimettente premette che alcune strutture sanitarie avevano impugnato, dinanzi al TAR Lazio, una circolare della Regione Lazio del 1° ottobre 2019, attuativa della norma regionale censurata, nella parte in cui stabilisce che il personale sanitario dedicato ai servizi alla persona delle strutture sanitarie private accreditate deve avere con la struttura un rapporto di lavoro dipendente regolato dal contratto collettivo nazionale di lavoro sottoscritto dalle associazioni maggiormente rappresentative nel settore sanitario. A fronte del rigetto del ricorso da parte del giudice di primo grado, le parti soccombenti proponevano appello lamentando un contrasto della norma censurata con la Costituzione.

In punto di rilevanza, il Consiglio di Stato rimettente sottolinea che la norma regionale censurata costituisce il fondamento anche degli atti attuativi impugnati. Quanto alla non manifesta infondatezza, il Collegio dubita in primo luogo della compatibilità della norma con gli artt. 3 e 41 Cost., nonché con l'art. 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione al principio di ragionevolezza e proporzionalità affermato nella giurisprudenza europea.

Il legislatore regionale avrebbe inoltre invaso la competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile con una disposizione incidente sulle modalità di disciplina del rapporto di lavoro, mediante il rinvio alla contrattazione collettiva

Nell'introdurre limitazioni non contemplate dalla normativa nazionale (art. 8-sexies del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, di riordino della disciplina in materia sanitaria; decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, recante la disciplina organica dei contratti di lavoro e la revisione della normativa in tema di mansioni) il legislatore regionale avrebbe violato in ogni caso anche la competenza concorrente della Regione in materia di tutela della salute e di tutela e sicurezza del lavoro.

La Corte dichiara inammissibile, per difetto di motivazione, la questione concernente la supposta violazione del principio di ragionevolezza e proporzionalità» di derivazione europea.

Nel merito, viene preliminarmente richiamato dalla Consulta il quadro normativo di riferimento nel quale si collocano le questioni di legittimità costituzionale.

La riforma realizzata dal d.lgs. 502/1992, di riordino della disciplina in materia sanitaria, ha prefigurato una concorrenza tra le prestazioni offerte da strutture pubbliche e private munite

dell'accREDITAMENTO cosiddetto istituzionale. L'accREDITAMENTO postula oggi (art. 8 quater del d.lgs. 502/1992) non solo una valutazione, di carattere vincolato, circa la sussistenza in capo alla struttura sanitaria di determinati standard di qualificazione, ma anche una valutazione discrezionale sulla funzionalità della struttura richiedente agli indirizzi di programmazione regionale. L'abilitazione a fornire, in concreto, prestazioni a carico del SSN segue, invece, solo alla stipula di accordi contrattuali ai sensi dell'art. 8 quinquies del d.lgs. 502/1992.

La Regione concede l'accREDITAMENTO ed è chiamata dallo stesso art. 8 quater del d.lgs. 502/1992 a stabilire i requisiti "ulteriori" a quelli "minimi" individuati in via generale da un atto di indirizzo e di coordinamento statale, costituito, ancora oggi, dal d.p.r. 14 gennaio 1997.

L'intesa Stato-Regioni del 20 dicembre 2012, sul documento recante il disciplinare per la revisione della normativa dell'accREDITAMENTO, a sua volta prevede che debba essere assicurato che il personale delle strutture accREDITATE possieda, acquisisca e mantenga le conoscenze e le abilità necessarie alla realizzazione in qualità e sicurezza delle specifiche attività.

Infine, la legge della Regione Lazio 3 marzo 2003, n. 4 (Norme in materia di autorizzazione alla realizzazione di strutture e all'esercizio di attività sanitarie e socio-sanitarie, di accREDITAMENTO istituzionale e di accordi contrattuali), secondo cui (art. 13) demanda alla Giunta regionale il compito di stabilire i requisiti ulteriori di qualificazione per il rilascio dell'accREDITAMENTO incaricando la stessa Giunta affinché si adoperi (art. 17) nell'ambito dei processi di accREDITAMENTO per salvaguardare i livelli occupazionali del settore.

In questo contesto normativo, l'art. 9, comma 1 della l.r. Lazio 13/2018 recita che "a tutela della qualità delle prestazioni erogate e del corretto rapporto tra costo del lavoro e quantificazione delle tariffe, il personale sanitario dedicato ai servizi alla persona, necessario a soddisfare gli standard organizzativi, dovrà avere con la struttura un rapporto di lavoro di dipendenza regolato dal Contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) sottoscritto dalle associazioni maggiormente rappresentative nel settore sanitario".

Con questa disposizione il legislatore regionale ha voluto predisporre un fondamento normativo all'analogia regola già posta dal decreto commissariale annullato in sede giurisdizionale.

Tutto ciò premesso, le questioni che investono il riparto delle competenze tra Stato e Regioni non sono fondate.

La disposizione censurata non invade la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, poiché non regola *i rapporti di lavoro già in essere tra le strutture sanitarie e i propri addetti, né estende ad essi l'applicazione di determinati contratti collettivi, bensì si limita a contemplare un requisito per il raggiungimento da parte delle strutture sanitarie degli standard organizzativi necessari a conseguire o a conservare l'accREDITAMENTO.*

Siffatta previsione incide sull'organizzazione sanitaria, che è parte integrante della materia a legislazione concorrente costituita dalla tutela della salute. Sotto altro aspetto, la Regione non ha superato i limiti di quest'ultima competenza stabilendo tale ulteriore requisito per l'accREDITAMENTO posto che la stessa legislazione statale consente alla Regione di introdurre requisiti di qualificazione ulteriori rispetto a quelli contemplati dall'art. 8 quater del d.lgs. 502/1992.

I requisiti relativi al personale delle strutture sanitarie hanno natura organizzativa, attengono all'esigenza di garantire adeguate condizioni di organizzazione interna, sia in termini di dotazione quantitativa, sia in termini di qualificazione professionale del personale. La norma non esorbita nemmeno dalla potestà legislativa regionale concorrente in materia di tutela e sicurezza del lavoro, avendo *una finalità di promozione attiva dell'occupazione e non già di regolamentazione del rapporto.*

Sono, invece, fondate le questioni sollevate con riferimento agli artt. 3 e 41 Cost.

L'iniziativa economica privata, come recita l'art. 41 Cost., è libera, pur nel rispetto dell'utilità sociale con cui non può essere in contrasto. Alla stessa stregua la libertà di impresa è riconosciuta, altresì, dall'art. 16 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Le possibili limitazioni di tale libertà devono avere in primo luogo una base legale, stante la regola della riserva di legge sancita dalla Costituzione. Inoltre, il bilanciamento tra lo svolgimento

dell'iniziativa economica privata e la salvaguardia dell'utilità sociale deve rispondere, in ogni caso, ai principi di ragionevolezza e proporzionalità di cui all'art. 3, primo comma, Cost.

*La libertà di impresa può essere limitata in ragione di tale bilanciamento. Tuttavia, per un verso l'individuazione dell'utilità sociale non deve essere arbitraria e, per un altro, gli interventi del legislatore non possono perseguirla con misure palesemente incongrue.* La Corte sottolinea che questi principi devono essere rispettati anche nella disciplina legislativa di un'attività economica privata integrata in un pubblico servizio.

Nella fattispecie in esame, viene introdotto un requisito "ulteriore" per il conseguimento dell'accreditamento, che concorre con i requisiti "minimi" e con gli altri requisiti "ulteriori" previsti a dimostrare l'idoneità all'attività di cura della salute che la struttura intende svolgere. La finalità di utilità sociale che viene in rilievo, come possibile limite della libertà di attività economica privata, è dunque *di tipo sanitario*.

La competenza regionale concorrente in materia di tutela e sicurezza del lavoro legittima in linea di massima la previsione di un requisito ulteriore che attenga al rapporto di impiego del personale delle strutture accreditate, *ma solo nella misura in cui ciò sia coerente con il perseguimento del fine sociale ultimo di una siffatta prescrizione*.

L'art. 17 bis della l.r. Lazio 4/2003 stabilisce che nell'ambito dei processi di accreditamento istituzionale la Giunta regionale opera per salvaguardare i livelli occupazionali del settore. *Anche sotto questo profilo è già previsto che, al fine (indiretto) della tutela del lavoro, l'attività regolatoria della Regione possa esplicarsi, in modo più mirato e flessibile, con atti di natura amministrativa.*

Viceversa, la disposizione censurata detta una prescrizione di normazione primaria, molto puntuale e rigida, con cui si richiede che la totalità del personale sanitario dedicato ai servizi alla persona, senza né eccezioni né graduazione in relazione alle varie figure professionali e alle relative mansioni e funzioni, abbia con la struttura un rapporto di lavoro di dipendenza, regolato da una determinata contrattazione collettiva.

Secondo la Corte una così forte limitazione del potere organizzativo dell'imprenditore risulta anche *non coerente con il fine sociale della tutela della salute e non proporzionata al suo perseguimento*, giacché appaiono idonei a tal fine, soprattutto per alcune figure professionali di alta qualificazione nel settore sanitario, vuoi rapporti di lavoro autonomo, vuoi rapporti di collaborazione che si traducono in prestazioni prevalentemente personali e a carattere continuativo, organizzate dal committente.

Del resto, nell'ambito delle tipologie di rapporto di impiego privato *il lavoro subordinato a tempo indeterminato costituisce la «forma comune» di rapporto di lavoro ma non già quella esclusiva*.

La Consulta aggiunge poi che un requisito ulteriore, attinente alla tipologia del rapporto di lavoro del personale impiegato nelle strutture private, non può non richiedere comunque una qualche flessibilità per essere in sintonia e adattarsi agli atti di programmazione adottati di volta in volta dalla Giunta regionale.

Peraltro, la stessa circolare oggetto del giudizio principale, attuativa della disposizione censurata, non ne fa una piena applicazione sia quanto alle figure professionali interessate (riguardando solo operatori sanitari con qualifica di infermiere, terapista della riabilitazione, ostetrica e altra equivalente), sia quanto alla percentuale complessiva di tale personale (non la totalità, ma fino all'80 per cento dell'organico), sia quanto alla contrattazione collettiva richiamata (richiedendo in alternativa la garanzia di condizioni economiche e giuridiche non inferiori).

SENTENZA N. 113  
ANNO 2021  
REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 5, lettera a), della legge della Regione Molise 30 aprile 2020, n. 1 (Legge di stabilità regionale 2020), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 26 giugno-1° luglio 2020, depositato in cancelleria il 3 luglio 2020, iscritto al n. 56 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 33, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione Molise;

udito nell'udienza pubblica dell'11 maggio 2021 il Giudice relatore Luca Antonini;

uditi l'avvocato dello Stato Gianna Galluzzo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Claudia Angiolini per la Regione Molise, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 16 marzo 2021;

deliberato nella camera di consiglio del 12 maggio 2021.

*Ritenuto in fatto*

*(omissis)*

*Considerato in diritto*

1.– Con il ricorso in epigrafe (reg. ric. n. 56 del 2020), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso – in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione – questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 5, lettera a), della legge della Regione Molise 30 aprile 2020, n. 1 (Legge di stabilità regionale 2020).

Tale disposizione aggiunge all'art. 27 della legge della Regione Molise 10 agosto 1993, n. 19 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), il comma 1-bis, il quale prevede che: «Ai fini della tutela del patrimonio agroforestale, socio-economico, sanitario e nel riequilibrio ecologico della fauna selvatica, qualora la presenza sul territorio regionale di una specie faunistica venabile risulti eccessiva, la Giunta regionale, ai fini della riduzione delle criticità arrecate, può con propri atti estendere il periodo del prelievo venatorio per l'intero arco temporale inteso dall'inizio al termine dell'intera stagione venatoria».

2.– Ad avviso del ricorrente, tale norma invaderebbe la competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., relativa alla materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», in quanto in contrasto con gli artt. 18, commi 1, 2 e 4, e 19, comma 2, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio); queste disposizioni, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, detterebbero infatti standard minimi di tutela della fauna sull'intero territorio nazionale, non derogabili in peius nell'esercizio della competenza legislativa residuale regionale in materia di caccia.

In particolare, l'art. 27, comma 1-bis, della legge reg. Molise n. 19 del 1993 colliderebbe con il citato art. 18 sotto diversi profili: in primo luogo, perché consentirebbe di estendere all'intera stagione venatoria l'arco temporale entro cui è permessa la caccia a determinate specie; in secondo luogo, poiché mancherebbe di prevedere l'acquisizione del parere dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) in merito alla modifica dei periodi venatori da esso disciplinata; infine,

perché il provvedimento di modifica in parola dovrebbe essere adottato all'esito del medesimo procedimento volto ad approvare, entro il 15 giugno di ogni anno, il calendario venatorio e, quindi, coincidere con questo.

Quanto, invece, all'asserito conflitto con l'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992, il ricorso statale ritiene che la norma impugnata pregiudichi il principio di gradualità in quanto consentirebbe, in sostanza, un'attività di controllo faunistico senza tuttavia il preventivo parere dell'ISPRA in ordine, segnatamente, all'inefficacia dei metodi ecologici.

3.– La questione è fondata.

4.– L'art. 27, comma 1-bis, della legge reg. Molise n. 19 del 1993 prevede che la Giunta regionale «con propri atti» possa, in presenza di determinati presupposti e per specifiche finalità, modificare i periodi durante i quali è permessa la caccia a determinate specie estendendoli «[a]ll'intera stagione venatoria», cioè all'intero arco temporale intercorrente tra il 1° settembre e il 31 gennaio.

Diversamente, nel riconoscere, per determinate specie e in considerazione delle peculiari situazioni ambientali, alle Regioni la facoltà di modificare i termini entro i quali è possibile l'esercizio dell'attività venatoria, l'art. 18, comma 2, della legge n. 157 del 1992, al suo terzo periodo, una volta disposto che questi restino comunque contenuti tra il 1° settembre e il 31 gennaio, richiede espressamente anche il «rispetto dell'arco temporale massimo indicato al comma 1».

Quest'ultimo, a sua volta, individua cinque gruppi di specie cacciabili con il relativo, circoscritto, arco temporale entro cui è autorizzato l'esercizio venatorio: si tratta di periodi dalle differenti durate, ma sempre e in ogni caso inferiori all'intero intervallo di tempo intercorrente tra il 1° settembre e il 31 gennaio.

Ne consegue – contrariamente a quanto sostenuto dalla difesa della resistente – che, in base al citato art. 18, se i termini dei periodi di caccia sono modificabili, non lo sono, invece, le relative durate, che non possono essere superiori a quelle stabilite, e che, comunque, non possono essere estese all'intera stagione venatoria.

Infatti, il «chiaro dettato normativo, che fa riferimento all'“arco temporale massimo”», determina che l'eventuale apertura anticipata della stagione venatoria deve essere “compensata” dall'anticipazione anche del termine finale (ex plurimis, Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 23 dicembre 2019, n. 8669). In altre parole, «se la regione si avvale del potere di anticipare l'apertura, deve anticipare anche la chiusura» (Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 22 marzo 2005, n. 1170).

Il legislatore regionale, nell'esercizio della propria competenza legislativa residuale in materia di caccia, ha dunque violato l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., perché ha ridotto il livello di protezione della fauna selvatica stabilito – mediante la definizione della durata dei periodi venatori – dall'art. 18, commi 1 e 2, della legge n. 157 del 1992.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte tale disciplina rientra infatti nella tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, essendo finalizzata ad assicurare, attraverso standard minimi e uniformi di tutela vevoli sull'intero territorio nazionale (ex plurimis, sentenza n. 7 del 2019), la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili (ex plurimis, sentenza n. 40 del 2020).

4.1.– Il vulnus all'evocato parametro costituzionale è apprezzabile anche sotto l'altro profilo evidenziato dal ricorrente.

L'art. 18, comma 2, della legge n. 157 del 1992 subordina la suddetta modifica dei termini del prelievo venatorio anche al «previo parere dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica», poi confluito nell'ISPRA.

Tale parere non è previsto dalla norma impugnata, che, limitandosi a stabilire che la Giunta regionale possa estendere il periodo del prelievo venatorio, si risolve, anche sotto quest'aspetto, in una riduzione di standard uniformi di tutela della fauna definiti dalla normativa statale (sentenza n. 10 del 2019).

Del tutto privo di pregio è, d'altro canto, l'assunto della resistente secondo cui la norma impugnata non produrrebbe «effetti immediati», dovendo tradursi in successivi provvedimenti amministrativi che si ipotizzano, pena la loro illegittimità, conformi alle previsioni statali. Essa, infatti, dispone di

una propria e autonoma forza precettiva nello stabilire i requisiti di legittimità della modifica dei periodi venatori, che consente avvenga con «atti propri» della Giunta e a prescindere dal coinvolgimento dell'ISPRA.

Tanto basta a ritenerla lesiva dell'evocato parametro.

4.2.– È assorbito l'ulteriore profilo della censura afferente al conflitto con l'art. 18, comma 4, della legge n. 157 del 1992.

5.– Meritevole di accoglimento, infine, è anche il motivo di doglianza incentrato sul contrasto della norma impugnata con l'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992, che consente alle Regioni di esercitare il controllo delle specie di fauna selvatica solo nel rispetto del principio di gradualità: tale attività, infatti, deve essere svolta «di norma mediante l'utilizzo di metodi ecologici su parere dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica» e solo in caso di verificata inefficacia di tali metodi le Regioni possono autorizzare piani di abbattimento (sentenza n. 21 del 2021).

L'art. 27, comma 1-bis, della legge reg. Molise n. 19 del 1993, introdotto dalla norma impugnata, attraverso l'indebita estensione dell'arco temporale del periodo del prelievo venatorio di determinate specie, la cui presenza sul territorio sia divenuta «eccessiva» e fonte di conseguenti «criticità», ha invece introdotto, nella sostanza, una surrettizia forma di controllo faunistico, svincolata però dai precisi limiti procedurali previsti dal legislatore statale.

Siffatta disciplina compromette pertanto il principio di gradualità e riduce lo standard minimo di tutela posto dal legislatore statale, così violando l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

5.1.– Né osta a tale conclusione la considerazione dell'indubbia problematica, sottolineata dalla resistente, derivante dall'invasiva diffusione dei cinghiali selvatici nel territorio regionale.

In disparte il rilievo che la norma impugnata si riferisce a qualsiasi specie cacciabile, e non solo agli ungulati, non è in ogni caso superfluo rammentare che questa Corte, riconoscendo le rilevanti criticità prodotte sugli ecosistemi dall'aumento costante e significativo delle popolazioni di determinate specie di fauna selvatica, ha recentemente ammesso che nei piani di abbattimento possano essere coinvolti, a precise condizioni, anche soggetti ulteriori rispetto a quelli elencati dal citato art. 19, comma 2 (sentenza n. 21 del 2021), in tal modo aumentando la potenzialità di efficacia di tali strumenti.

6.– Alla luce delle considerazioni svolte, deve dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 5, lettera a), della legge reg. Molise n. 1 del 2020, che aggiunge il comma 1-bis all'art. 27 della legge reg. Molise n. 19 del 1993.

Per Questi Motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 5, lettera a), della legge della Regione Molise 30 aprile 2020, n. 1 (Legge di stabilità regionale 2020), che aggiunge il comma 1-bis all'art. 27 della legge della Regione Molise 10 agosto 1993, n. 19 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 maggio 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Luca ANTONINI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 31 maggio 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

## **Sentenza: 23 marzo 2022, n. 114**

**Materia:** tutela della salute; tutela, cura e recupero della fauna selvatica

**Parametri invocati:** artt. 3, 97, 117, terzo comma, 118, 119 e 120 della Costituzione

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Regione Campania

**Oggetto:** art. 1, commi 480, 500, 501, 511, 757, 758, 759 e 821, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023)

### **Esito:**

- illegittimità costituzionale, nei termini di cui in motivazione, dell'art. 1, comma 480, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023), nella parte in cui non prevede che il decreto del Ministero della salute sia adottato d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano;
- illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 500 e 501, della legge n. 178 del 2020, nella parte in cui non prevedono che il decreto del Ministero della salute sia adottato d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano;
- non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 757 e 758, della legge n. 178 del 2020.

**Estensore nota:** Beatrice Pieraccioli

### **Sintesi:**

La Regione impugna anzitutto l'art. 1, comma 480, della legge n. 178 del 2020, con il quale si prevede che «[c]on decreto del Ministro della salute sono stabiliti le modalità di accesso e i requisiti per l'erogazione delle risorse del fondo di cui al comma 479, anche al fine del rispetto del limite di spesa previsto dal medesimo comma».

Il citato comma 479 statuisce che «al fine di garantire alle donne con carcinoma mammario ormonoresponsivo in stadio precoce un trattamento personalizzato sulla base di informazioni genomiche, evitando il ricorso a trattamenti chemioterapici e l'aggravamento del rischio di contagio da COVID-19 per la riduzione delle difese immunitarie, a decorrere dall'anno 2021, nello stato di previsione del Ministero della salute, è istituito un fondo, con una dotazione di 20 milioni di euro annui, destinato, nei limiti del medesimo stanziamento, al rimborso diretto, anche parziale, delle spese sostenute per l'acquisto da parte degli ospedali, sia pubblici sia privati convenzionati, di test genomici per il carcinoma mammario ormonoresponsivo in stadio precoce».

Secondo la ricorrente, l'impugnato art. 1, comma 480, della legge n. 178 del 2020, violerebbe gli artt. 117, terzo comma, 118, 119 e 120 Cost., nella parte in cui non prevede alcuna forma di coinvolgimento del sistema delle autonomie territoriali, necessaria in forza del principio di leale collaborazione, in quanto il fondo istituito dal citato comma 479 afferirebbe alla materia «tutela della salute», di competenza legislativa concorrente.

La questione è fondata.

Ad avviso della Corte anche se i test prognostici multigenici non sono inseriti nei livelli essenziali di assistenza, di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 12 gennaio 2017 (Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del

decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502), le previsioni di cui al citato comma 479 e quelle dell'impugnato comma 480, dell'art. 1 della legge n. 178 del 2020, che alle prime danno attuazione, sono espressione della competenza esclusiva statale in materia di definizione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., in quanto volte a disciplinare la qualità e gli esiti delle cure oncologiche.

Le richiamate previsioni, tuttavia, indubbiamente afferiscono anche all'ambito materiale «tutela della salute», di competenza concorrente, poiché coinvolgono necessariamente profili che attengono alla concreta erogazione delle prestazioni in parola.

Ricorre, pertanto, quella situazione di concorso di competenze, nessuna delle quali può considerarsi prevalente e che rende applicabile il principio di leale collaborazione.

Del resto, come ha avuto modo di chiarire la Corte nella recente sentenza n. 40 del 2022, accogliendo analoga questione sullo stanziamento di risorse per il potenziamento dei test di Next-Generation Sequencing di profilazione genomica dei tumori, l'incremento delle risorse destinate al finanziamento del Servizio sanitario nazionale, anche quando detto incremento attiene al riparto delle disponibilità finanziarie necessarie ad assicurare livelli essenziali di assistenza, «non può prescindere dal coinvolgimento delle Regioni, alle quali compete la programmazione e l'organizzazione dei servizi sanitari sul territorio, fino alla concreta erogazione delle prestazioni», poiché è solo per il tramite della «leale collaborazione orientata al bene comune che il modello pluralistico riconosciuto dalla Costituzione può [...] svilupparsi, "in una prospettiva generativa" (sentenza n. 168 del 2021), verso la migliore tutela del diritto alla salute».

L'art. 1, comma 480, della legge n. 178 del 2020, poiché rimette esclusivamente al decreto ministeriale le modalità di attuazione del comma 479 dell'art. 1 della medesima legge, viola il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., nonché gli altri parametri evocati dalla ricorrente, che tutelano le competenze regionali nella materia in esame.

Vengono dalla Regione impugnati anche i commi 500 e 501 dell'art. 1 della legge n. 178 del 2020, i quali danno attuazione al comma 499 dell'art. 1 della medesima legge. Tale ultima disposizione prevede che, per le finalità di cui alla legge 10 febbraio 2020, n. 10 (Norme in materia di disposizione del proprio corpo e dei tessuti post mortem a fini di studio, di formazione e di ricerca scientifica), «è autorizzata la spesa di 4 milioni di euro per ciascuno degli anni 2021, 2022 e 2023».

A parere della ricorrente, tali disposizioni, omettendo di assicurare il coinvolgimento delle Regioni, sia nell'individuazione dei centri di riferimento, già previsti dalla legge n. 10 del 2020, sia nella definizione delle modalità e dei criteri di riparto delle risorse espressamente demandati al decreto del Ministro della salute, si porrebbero in contrasto con gli artt. 117, terzo comma, 118, 119 e 120 Cost., nella parte in cui non prevedono alcuna forma di coinvolgimento del sistema delle autonomie territoriali, necessaria in forza del principio di leale collaborazione, in quanto il fondo suddetto afferirebbe alla materia «tutela della salute» di competenza legislativa concorrente.

Le questioni sono fondate.

La legge n. 10 del 2020 all'art. 1 definisce il proprio oggetto, specificando che essa «detta norme in materia di disposizione del proprio corpo e dei tessuti post mortem a fini di studio, di formazione e di ricerca scientifica da parte di soggetti che hanno espresso in vita il loro consenso».

Ai fini del presente giudizio meritano di essere ricordati anche alcuni dei contenuti dell'art. 4 della citata legge, recante disposizioni sui «centri di riferimento».

Tale articolo, al comma 1, prevede che «il Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, individua le strutture universitarie, le aziende ospedaliere di alta specialità e gli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) da utilizzare quali centri di riferimento per la conservazione e l'utilizzazione dei corpi dei defunti ai fini di cui alla presente legge».

L'art. 8 della legge n. 10 del 2020, recante la rubrica «regolamento di attuazione», prevede, poi, che, «su proposta del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'interno e con il

Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano» venga adottato un regolamento, «ai sensi dell'art. 17, comma 1, lettera b), della legge n. 400 del 1988», con il quale – per ciò che rileva ai presenti fini – si provvede a: «a) stabilire le modalità e i tempi, comunque non superiori a dodici mesi, per la conservazione, per la richiesta, per il trasporto, per l'utilizzo e per la restituzione del corpo del defunto in condizioni dignitose alla famiglia da parte dei centri di riferimento di cui all'articolo 4, prevedendo che si possa procedere alla sepoltura dei corpi dei defunti per cui la famiglia di appartenenza non richiede la restituzione, nonché le modalità per le comunicazioni tra l'ufficiale dello stato civile e i centri di riferimento»; «b) indicare le cause di esclusione dell'utilizzo dei corpi dei defunti ai fini di cui alla presente legge».

Dal raffronto tra le disposizioni ora richiamate e l'art. 1, comma 500, della legge n. 178 del 2020, risulta chiaramente che – come posto in evidenza dalla ricorrente – quest'ultimo reca una previsione distonica rispetto a quelle degli artt. 4, comma 1, e 8 della legge n. 10 del 2020, superando il procedimento di concertazione da esse prefigurato.

La disciplina sulla disposizione del proprio corpo e dei tessuti post mortem, dettata dalla legge n. 10 del 2020 e, di conseguenza, gli impugnati commi 500 e 501, che ne costituiscono attuazione, devono essere ricondotti, in ragione del loro oggetto, innanzitutto, alla competenza esclusiva statale nella materia «ordinamento civile» (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.) (sentenze n. 262 del 2016 e n. 253 del 2006). La disciplina in parola afferisce, peraltro, anche alla materia, di competenza concorrente, «tutela della salute», non solo perché l'attività di ricerca sui cadaveri e sui relativi tessuti è finalisticamente orientata al miglioramento delle pratiche mediche, ma anche perché si prevede il coinvolgimento di strutture ospedaliere e degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, incidendo in tal modo su aspetti inerenti all'organizzazione del sistema sanitario.

Le previsioni di cui alla legge n. 10 del 2020, in forza degli obiettivi espressamente richiamati dal citato art. 1, e quelle degli impugnati commi 500 e 501 della legge n. 178 del 2020, afferiscono altresì agli ambiti di competenza concorrente della ricerca scientifica e della formazione professionale degli operatori sanitari.

L'intreccio di competenze, proprio della disciplina in esame, non può essere composto facendo ricorso al criterio della prevalenza, poiché nessuno di tali ambiti, né dal punto di vista qualitativo, né da quello quantitativo, manifesta un rilievo prevalente sugli altri (in senso analogo sentenza n. 72 del 2019).

Versandosi, pertanto, in un caso di inscindibile sovrapposizione o intreccio di competenze, secondo la Corte è fondata la richiesta della ricorrente di un coinvolgimento regionale tramite l'intesa, nell'adozione dei decreti ministeriali previsti dagli impugnati commi 500 e 501.

L'impugnazione regionale verte anche sui commi 757 e 758 dell'art. 1 della legge n. 178 del 2020.

Il comma 757 istituisce, nello stato di previsione del Ministero della transizione ecologica, il Fondo per il recupero della fauna selvatica, con una dotazione di 1 milione di euro per l'anno 2021.

Il comma 758, dal suo canto, dispone che «[entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano trasmettono al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare l'elenco dei centri per il recupero della fauna selvatica operanti nel rispettivo territorio e afferenti alle associazioni di cui al comma 757».

Le associazioni contemplate dalle disposizioni impugnate, mediante il richiamo all'art. 13 della legge 8 luglio 1986, n. 349 (Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale), sono quelle «a carattere nazionale e quelle presenti in almeno cinque regioni [...] individuate con decreto del Ministro dell'ambiente [ora Ministero della Transizione ecologica] sulla base delle finalità programmatiche e dell'ordinamento interno democratico previsti dallo statuto, nonché della continuità dell'azione e della sua rilevanza esterna».

Le doglianze regionali muovono dal presupposto che le disposizioni impugnate afferiscano, tanto alla materia «tutela dell'ambiente», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., di esclusiva competenza statale, quanto alla disciplina del prelievo venatorio, riconducibile, ai sensi del

quarto comma della citata disposizione costituzionale, alla materia «caccia», di competenza residuale delle Regioni.

Su tali basi, a parere della ricorrente, le disposizioni impugnate sarebbero in contrasto: con gli artt. 3 e 97 Cost., poiché, limitando il finanziamento ai soli centri di recupero gestiti dalle associazioni di protezione ambientale, riconosciute a norma dell'art. 13 della legge n. 349 del 1986, determinerebbero una irragionevole disparità di trattamento, incidente, altresì, sul buon andamento e sul corretto funzionamento dell'amministrazione regionale; con l'art. 118 Cost., in quanto il meccanismo di finanziamento non risulterebbe omogeneo rispetto alle stesse funzioni amministrative che lo Stato avrebbe inteso conferire alle Regioni; con gli artt. 118, 119 e 120 Cost., poiché, nell'istituire il suddetto fondo, non è stata prevista alcuna forma di coinvolgimento del sistema delle autonomie territoriali, necessaria a causa dell'intreccio tra le competenze statali in materia di tutela dell'ambiente e quelle regionali in materia di caccia.

Diversamente dalle questioni precedentemente esaminate, la Regione Campania, nel censurare i richiamati commi 757 e 758, denuncia, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'istituzione in sé del fondo e non solo del mancato coinvolgimento regionale nella determinazione dei criteri e delle modalità di riparto del medesimo.

Le questioni non sono fondate.

Contrariamente a quanto assume la ricorrente, i commi 757 e 758 dell'art. 1 della legge n. 178 del 2020 non possono essere ricondotti anche alla competenza legislativa regionale in materia di caccia.

Le disposizioni impugnate, destinando risorse alla tutela, alla cura e al recupero della fauna selvatica, perseguono evidentemente e in modo esclusivo finalità di tutela ambientale, ricadendo così inequivocabilmente nell'ambito della materia di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

SENTENZA N. 114  
ANNO 2022

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuliano AMATO;

Giudici: Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 480, 500, 501, 511, 757, 758, 759 e 821, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023), promosso dalla Regione Campania con ricorso notificato il 1° marzo 2021, depositato in cancelleria il 4 marzo 2021, iscritto al n. 12 del registro ricorsi 2021 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 12, prima serie speciale, dell'anno 2021.

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

udito nell'udienza pubblica del 22 marzo 2022 il Giudice relatore Franco Modugno;

uditi l'avvocato Almerina Bove per la Regione Campania e gli avvocati dello Stato Chiarina Aiello e Eugenio De Bonis per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 23 marzo 2022.

*Ritenuto in fatto*

*(omissis)*

*Considerato in diritto*

1.– La Regione Campania, con ricorso notificato il 1° marzo 2021 e depositato il 4 marzo 2021 (reg. ric. n. 12 del 2021), ha promosso, fra le altre, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 480, 500, 501, 511, 757, 758, 759 e 821, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023), in riferimento, complessivamente, agli artt. 3, 97, 117, terzo comma, 118, 119 e 120 della Costituzione.

2.– Resta riservata a separate decisioni la definizione delle altre questioni promosse dalla Regione Campania con il medesimo ricorso.

3.– In via preliminare occorre rilevare che sulle questioni aventi ad oggetto l'art. 1, commi 511 e 821, della legge n. 178 del 2020 è intervenuta la rinuncia in udienza della Regione Campania, con accettazione da parte dell'Avvocatura generale dello Stato. Con riferimento alle citate disposizioni va dichiarata, pertanto, l'estinzione del processo ai sensi dell'art. 23, vigente *ratione temporis* delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale (sentenze n. 199 e n. 63 del 2020; ordinanza n. 23 del 2020).

4.– Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, costituitosi in giudizio rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, le rimanenti questioni sarebbero nel loro complesso inammissibili in quanto generiche ed indeterminate. La ricorrente si sarebbe limitata, infatti, a riportare le disposizioni impugnate, a traverso la loro mera trascrizione, e ad individuare apoditticamente gli ambiti materiali di competenza regionale ai quali le prime asseritamente afferirebbero, senza il corredo argomentativo necessario alla dimostrazione della violazione delle proprie competenze costituzionali. La Regione non avrebbe, poi, neppure dimostrato il concreto

pregiudizio che il mancato coinvolgimento nella determinazione dei criteri e delle modalità di riparto del fondo provocherebbe alle proprie attribuzioni.

4.1.– Salvo che per la questione avente ad oggetto l'art. 1, comma 759, della legge n. 178 del 2020 (la quale, come si dirà, deve essere dichiarata inammissibile per difetto di motivazione delle censure), l'eccezione di inammissibilità deve essere respinta.

Il ricorso introduttivo del presente giudizio, se pure effettivamente caratterizzato da una marcata sinteticità dell'impianto argomentativo, presenta, comunque sia, i requisiti minimi di ammissibilità richiesti dalla giurisprudenza di questa Corte. La ricorrente, infatti, ha individuato le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali dei quali lamenta la violazione e, seppur in modo succinto, ha esplicitato, in modo non meramente assertivo (sentenza n. 23 del 2022), le ragioni del contrasto delle singole norme impugnate con i parametri evocati, potendo così ritenersi raggiunta quella soglia minima di chiarezza e completezza atta a consentire l'esame nel merito delle censure (sentenza n. 195 del 2021).

5.– Prima di passare all'esame delle singole questioni, è opportuno ricordare come questa Corte abbia più volte affermato la necessità di applicare il principio di leale collaborazione nei casi in cui lo Stato preveda un finanziamento, con vincolo di destinazione, incidente su materie di competenza regionale (residuale o concorrente): ipotesi nella quale, ai fini della salvaguardia di tali competenze, la legge statale deve prevedere strumenti di coinvolgimento delle Regioni nella fase di attuazione della normativa, nella forma dell'intesa o del parere, in particolare quanto alla determinazione dei criteri e delle modalità del riparto delle risorse destinate agli enti territoriali.

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

6.– Ciò premesso, la Regione impugna anzitutto l'art. 1, comma 480, della legge n. 178 del 2020, con il quale si prevede che «[c]on decreto del Ministro della salute sono stabiliti le modalità di accesso e i requisiti per l'erogazione delle risorse del fondo di cui al comma 479, anche al fine del rispetto del limite di spesa previsto dal medesimo comma».

Il citato comma 479 statuisce che «[a]l fine di garantire alle donne con carcinoma mammario ormonoresponsivo in stadio precoce un trattamento personalizzato sulla base di informazioni genomiche, evitando il ricorso a trattamenti chemioterapici e l'aggravamento del rischio di contagio da COVID-19 per la riduzione delle difese immunitarie, a decorrere dall'anno 2021, nello stato di previsione del Ministero della salute, è istituito un fondo, con una dotazione di 20 milioni di euro annui, destinato, nei limiti del medesimo stanziamento, al rimborso diretto, anche parziale, delle spese sostenute per l'acquisto da parte degli ospedali, sia pubblici sia privati convenzionati, di test genomici per il carcinoma mammario ormonoresponsivo in stadio precoce».

Secondo la ricorrente, l'impugnato art. 1, comma 480, della legge n. 178 del 2020, violerebbe gli artt. 117, terzo comma, 118, 119 e 120 Cost., nella parte in cui non prevede alcuna forma di coinvolgimento del sistema delle autonomie territoriali, necessaria in forza del principio di leale collaborazione, in quanto il fondo istituito dal citato comma 479 afferirebbe alla materia «tutela della salute», di competenza legislativa concorrente.

La questione è fondata.

6.1.– Come dichiarato espressamente dall'art. 1, comma 479, della legge n. 178 del 2020, lo stanziamento delle risorse dallo stesso previste persegue il fine di garantire alle donne, colpite dal carcinoma mammario in stadio precoce, un trattamento personalizzato sulla base di informazioni genomiche, che non comporti l'utilizzo di chemioterapie, evitando così anche l'aggravamento del rischio di contagio da COVID-19 per la riduzione delle difese immunitarie.

Le risorse di cui alla citata disposizione vengono stanziare per il rimborso diretto dei test prognostici multigenici o test genomici, ossia per dei particolari strumenti di valutazione prognostica del carcinoma mammario, volti ad individuare le pazienti cui non è possibile assicurare un significativo beneficio mediante l'utilizzo della chemioterapia adiuvante, evitando in tali ipotesi l'esposizione agli effetti tossici dei chemioterapici durante e dopo il trattamento.

In altri termini, tali test genomici sono strumenti volti a supportare il medico oncologo nella individuazione del piano di trattamento più appropriato per la singola paziente.

Seppur i test prognostici multigenici non siano inseriti nei livelli essenziali di assistenza, di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 12 gennaio 2017 (Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502), le previsioni di cui al citato comma 479 e quelle dell'impugnato comma 480, dell'art. 1 della legge n. 178 del 2020, che alle prime danno attuazione, sono espressione della competenza esclusiva statale in materia di definizione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., in quanto volte a disciplinare la qualità e gli esiti delle cure oncologiche.

Le richiamate previsioni, tuttavia, indubbiamente afferiscono anche all'ambito materiale «tutela della salute», di competenza concorrente, poiché coinvolgono necessariamente profili che attengono alla concreta erogazione delle prestazioni in parola.

È, del resto, in tal senso significativa la posizione della difesa statale, la quale, nel tentare di giustificare la disposizione impugnata, afferma che le previsioni in essa contenute fisserebbero principi fondamentali della materia «tutela della salute».

L'assunto, di per sé non fondato – non potendo certo considerarsi alla stregua di un principio fondamentale la previsione concernente l'attuazione di uno specifico e determinato stanziamento di risorse – conferma tuttavia l'afferenza della norma impugnata all'ambito materiale di competenza concorrente.

Ricorre, pertanto, quella situazione di concorso di competenze, nessuna delle quali può considerarsi prevalente, che, alla luce della richiamata giurisprudenza costituzionale, rende applicabile il principio di leale collaborazione.

Del resto, come ha avuto modo di chiarire questa Corte nella recente sentenza n. 40 del 2022, accogliendo analoga questione sullo stanziamento di risorse per il potenziamento dei test di Next-Generation Sequencing di profilazione genomica dei tumori, l'incremento delle risorse destinate al finanziamento del Servizio sanitario nazionale, anche quando detto incremento attiene al riparto delle disponibilità finanziarie necessarie ad assicurare livelli essenziali di assistenza, «non può prescindere dal coinvolgimento delle Regioni, alle quali compete la programmazione e l'organizzazione dei servizi sanitari sul territorio, fino alla concreta erogazione delle prestazioni», poiché è solo per il tramite della «leale collaborazione orientata al bene comune che il modello pluralistico riconosciuto dalla Costituzione può [...] svilupparsi, “in una prospettiva generativa” (sentenza n. 168 del 2021), verso la migliore tutela del diritto alla salute».

6.2.– L'art. 1, comma 480, della legge n. 178 del 2020, poiché rimette esclusivamente al decreto ministeriale le modalità di attuazione del comma 479 dell'art. 1 della medesima legge, viola il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., nonché gli altri parametri evocati dalla ricorrente, che tutelano le competenze regionali nella materia in esame.

Alla luce delle considerazioni svolte, va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 480, della legge n. 178 del 2020, nella parte in cui non prevede che il decreto del Ministero della salute sia adottato d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

6.3.– La natura delle prestazioni contemplate dalla norma censurata, il loro rilievo in termini di adeguatezza del trattamento, e, quindi, la rilevanza per il diritto alla salute delle pazienti colpite da carcinoma mammario, impongono che sia garantita la continuità nella erogazione delle risorse finanziarie (disposta dal decreto del Ministro della salute 18 maggio 2021, recante «Modalità di riparto e requisiti di utilizzo del fondo per i test genomici ormonoresponsivo per il carcinoma

mammario in stadio precoce»), dovendo di conseguenza rimanere «“salvi gli eventuali procedimenti di spesa in corso, anche se non esauriti”» (sentenze n. 71 del 2018 e n. 50 del 2008; nello stesso senso, fra le altre, sentenze n. 246 del 2019 e n. 74 del 2018).

7.– Vengono dalla Regione impugnati anche i commi 500 e 501 dell'art. 1 della legge n. 178 del 2020, i quali danno attuazione al comma 499 dell'art. 1 della medesima legge. Tale ultima disposizione prevede che, per le finalità di cui alla legge 10 febbraio 2020, n. 10 (Norme in materia di disposizione del proprio corpo e dei tessuti post mortem a fini di studio, di formazione e di ricerca scientifica), «è autorizzata la spesa di 4 milioni di euro per ciascuno degli anni 2021, 2022 e 2023».

Le disposizioni impugnate prevedono che «[i]l Ministro della salute, con proprio decreto da adottare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, individua i centri di riferimento e le modalità di svolgimento della formazione e della simulazione sui cadaveri» (comma 500); e che «[i]l Ministro della salute, con proprio decreto da adottare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, stabilisce i criteri e le modalità per la ripartizione delle risorse di cui al comma 499 anche al fine di individuare le specifiche attività oggetto di finanziamento» (comma 501).

A parere della ricorrente, tali disposizioni, omettendo di assicurare il coinvolgimento delle Regioni, sia nell'individuazione dei centri di riferimento, già previsti dalla legge n. 10 del 2020, sia nella definizione delle modalità e dei criteri di riparto delle risorse espressamente demandati al decreto del Ministro della salute, si porrebbero in contrasto con gli artt. 117, terzo comma, 118, 119 e 120 Cost., nella parte in cui non prevedono alcuna forma di coinvolgimento del sistema delle autonomie territoriali, necessaria in forza del principio di leale collaborazione, in quanto il fondo suddetto afferirebbe alla materia «tutela della salute» di competenza legislativa concorrente.

Le questioni sono fondate.

7.1.– La legge n. 10 del 2020 all'art. 1 definisce il proprio oggetto, specificando che essa «detta norme in materia di disposizione del proprio corpo e dei tessuti post mortem a fini di studio, di formazione e di ricerca scientifica da parte di soggetti che hanno espresso in vita il loro consenso».

Ai fini del presente giudizio meritano di essere ricordati anche alcuni dei contenuti dell'art. 4 della citata legge, recante disposizioni sui «[c]entri di riferimento».

Tale articolo, al comma 1, prevede che «il Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, individua le strutture universitarie, le aziende ospedaliere di alta specialità e gli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) da utilizzare quali centri di riferimento per la conservazione e l'utilizzazione dei corpi dei defunti ai fini di cui alla presente legge».

L'art. 8 della legge n. 10 del 2020, recante la rubrica «[r]egolamento di attuazione», prevede, poi, che, «su proposta del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'interno e con il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano» venga adottato un regolamento, «ai sensi dell'art. 17, comma 1, lettera b), della legge n. 400 del 1988», con il quale – per ciò che rileva ai presenti fini – si provvede a: «a) stabilire le modalità e i tempi, comunque non superiori a dodici mesi, per la conservazione, per la richiesta, per il trasporto, per l'utilizzo e per la restituzione del corpo del defunto in condizioni dignitose alla famiglia da parte dei centri di riferimento di cui all'articolo 4, prevedendo che si possa procedere alla sepoltura dei corpi dei defunti per cui la famiglia di appartenenza non richiede la restituzione, nonché le modalità per le comunicazioni tra l'ufficiale dello stato civile e i centri di riferimento»; «b) indicare le cause di esclusione dell'utilizzo dei corpi dei defunti ai fini di cui alla presente legge».

Dal raffronto tra le disposizioni ora richiamate e l'art. 1, comma 500, della legge n. 178 del 2020, risulta chiaramente che – come posto in evidenza dalla ricorrente – quest'ultimo reca una previsione distonica rispetto a quelle degli artt. 4, comma 1, e 8 della legge n. 10 del 2020, superando il procedimento di concertazione da esse prefigurato.

7.2.– La disciplina sulla disposizione del proprio corpo e dei tessuti post mortem, dettata dalla legge n. 10 del 2020 e, di conseguenza, gli impugnati commi 500 e 501, che ne costituiscono attuazione, devono essere ricondotti, in ragione del loro oggetto, innanzitutto, alla competenza esclusiva statale nella materia «ordinamento civile» (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.) (sentenze n. 262 del 2016 e n. 253 del 2006). La disciplina in parola afferisce, peraltro, anche alla materia, di competenza concorrente, «tutela della salute», non solo perché l'attività di ricerca sui cadaveri e sui relativi tessuti è finalisticamente orientata al miglioramento delle pratiche mediche, ma anche perché si prevede il coinvolgimento di strutture ospedaliere e degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, incidendo in tal modo su aspetti inerenti all'organizzazione del sistema sanitario.

Le previsioni di cui alla legge n. 10 del 2020, in forza degli obiettivi espressamente richiamati dal citato art. 1, e quelle degli impugnati commi 500 e 501 della legge n. 178 del 2020, afferiscono altresì agli ambiti di competenza concorrente della ricerca scientifica e della formazione professionale degli operatori sanitari.

L'intreccio di competenze, proprio della disciplina in esame, non può essere composto facendo ricorso al criterio della prevalenza, poiché nessuno di tali ambiti, né dal punto di vista qualitativo, né da quello quantitativo, manifesta un rilievo prevalente sugli altri (in senso analogo sentenza n. 72 del 2019).

Versandosi, pertanto, in un caso di inscindibile sovrapposizione o intreccio di competenze, è fondata la richiesta della ricorrente di un coinvolgimento regionale tramite l'intesa, nell'adozione dei decreti ministeriali previsti dagli impugnati commi 500 e 501.

Coinvolgimento che, non a caso, era previsto dai richiamati artt. 4, comma 1, e 8 della legge n. 10 del 2020 e che le impuginate disposizioni hanno inteso superare.

7.3.– I commi 500 e 501 dell'art. 1 della legge n. 178 del 2020 devono essere, pertanto, dichiarati costituzionalmente illegittimi nella parte in cui non prevedono che il decreto del Ministero della salute sia adottato d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

8.– L'impugnazione regionale verte anche sui commi 757 e 758 dell'art. 1 della legge n. 178 del 2020.

Il comma 757 istituisce, nello stato di previsione del Ministero della transizione ecologica, il Fondo per il recupero della fauna selvatica, con una dotazione di 1 milione di euro per l'anno 2021.

Come si legge nella stessa disposizione, «[i]l Fondo è destinato al fine di sostenere l'attività di tutela e cura della fauna selvatica svolta dalle associazioni ambientaliste riconosciute ai sensi dell'articolo 13 della legge 8 luglio 1986, n. 349, il cui statuto preveda finalità di tutela e cura della fauna selvatica e che gestiscano centri per la cura e il recupero della fauna selvatica ai sensi della legge 11 febbraio 1992, n. 157, con particolare riferimento alle specie faunistiche di interesse comunitario di cui alle direttive 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, e 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009. Con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, da adottare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sentiti il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali e il Ministro della salute, sono definite le modalità di utilizzo del Fondo di cui al presente comma».

Il comma 758, dal suo canto, dispone che «[e]ntro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano trasmettono al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare l'elenco dei centri per il recupero della fauna selvatica operanti nel rispettivo territorio e afferenti alle associazioni di cui al comma 757».

Le associazioni contemplate dalle disposizioni impuginate, mediante il richiamo all'art. 13 della legge 8 luglio 1986, n. 349 (Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale), sono quelle «a carattere nazionale e quelle presenti in almeno cinque regioni [...] individuate con decreto del Ministro dell'ambiente [ora Ministero della Transizione ecologica] sulla base delle finalità programmatiche e dell'ordinamento interno democratico previsti dallo statuto, nonché della continuità dell'azione e della sua rilevanza esterna».

8.1.– Le doglianze regionali muovono dal presupposto che le disposizioni impugnate afferiscano, tanto alla materia «tutela dell'ambiente», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., di esclusiva competenza statale, quanto alla disciplina del prelievo venatorio, riconducibile, ai sensi del quarto comma della citata disposizione costituzionale, alla materia «caccia», di competenza residuale delle Regioni.

Su tali basi, a parere della ricorrente, le disposizioni impugnate sarebbero in contrasto: con gli artt. 3 e 97 Cost., poiché, limitando il finanziamento ai soli centri di recupero gestiti dalle associazioni di protezione ambientale, riconosciute a norma dell'art. 13 della legge n. 349 del 1986, determinerebbero una irragionevole disparità di trattamento, incidente, altresì, sul buon andamento e sul corretto funzionamento dell'amministrazione regionale; con l'art. 118 Cost., in quanto il meccanismo di finanziamento non risulterebbe omogeneo rispetto alle stesse funzioni amministrative che lo Stato avrebbe inteso conferire alle Regioni; con gli artt. 118, 119 e 120 Cost., poiché, nell'istituire il suddetto fondo, non è stata prevista alcuna forma di coinvolgimento del sistema delle autonomie territoriali, necessaria a causa dell'intreccio tra le competenze statali in materia di tutela dell'ambiente e quelle regionali in materia di caccia.

Diversamente dalle questioni precedentemente esaminate, la Regione Campania, nel censurare i richiamati commi 757 e 758, denuncia, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'istituzione in sé del fondo e non solo del mancato coinvolgimento regionale nella determinazione dei criteri e delle modalità di riparto del medesimo.

Le questioni non sono fondate.

8.2.– Contrariamente a quanto assume la ricorrente, i commi 757 e 758 dell'art. 1 della legge n. 178 del 2020 non possono essere ricondotti anche alla competenza legislativa regionale in materia di caccia.

Le disposizioni impugnate, destinando risorse alla tutela, alla cura e al recupero della fauna selvatica, perseguono evidentemente e in modo esclusivo finalità di tutela ambientale, ricadendo così inequivocabilmente nell'ambito della materia di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

8.3.– Al riguardo, non può essere accolta la tesi della difesa regionale, in base alla quale le previsioni contestate afferirebbero, comunque sia, anche alla richiamata competenza regionale in materia di caccia, in quanto la legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio) avrebbe demandato alle Regioni la disciplina sul recupero degli animali selvatici. Nella valutazione della conformità a Costituzione dell'istituzione di un fondo a destinazione vincolata è, infatti, dirimente la titolarità della competenza costituzionale nel cui ambito materiale le previsioni possono, anche se solo in modo prevalente, essere ricondotte. E, come si è detto, le norme impugnate rientrano a pieno titolo nella competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente. L'istituzione di detto fondo, concretizzandosi nel sostegno delle associazioni operanti nel sistema del recupero degli animali selvatici, non interferisce, d'altro canto, in alcun modo con l'esercizio della potestà normativa che lo Stato, a traverso gli artt. 1, comma 3, e 4, comma 6, della legge n. 157 del 1992, ha inteso demandare alle Regioni.

8.4.– In definitiva, l'erroneità del presupposto interpretativo, da cui muove la ricorrente, rende non fondate tutte le questioni di legittimità costituzionale, promosse in riferimento agli artt. 3, 97, 118, 119 e 120 Cost.

9.– La ricorrente impugna, da ultimo, anche l'art. 1, comma 759, della legge n. 178 del 2020, il quale prevede che «[a] fine di realizzare progetti pilota di educazione ambientale destinati a studenti degli istituti comprensivi delle scuole dell'infanzia, primarie e secondarie di primo grado, site nei comuni che ricadono nelle zone economiche ambientali di cui all'articolo 4-ter del decreto-legge 14 ottobre 2019, n. 111, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 dicembre 2019, n. 141, nelle riserve MAB-UNESCO e nei siti naturalistici dichiarati dall'UNESCO patrimonio dell'umanità, è istituito, nello stato di previsione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, un fondo con una dotazione di 4 milioni di euro per ciascuno degli anni 2021 e 2022. Con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono definiti i criteri e le modalità di riparto del fondo di cui al periodo

precedente. Alle attività previste dal presente comma, comprese quelle che coinvolgono i docenti scolastici, si provvede nel limite delle risorse del fondo di cui al primo periodo, oltre che nei limiti delle disponibilità del fondo per il miglioramento dell'offerta formativa dell'istituzione scolastica interessata».

Secondo la difesa regionale tale disposizione contrasterebbe con gli artt. 117, terzo comma, 118, 119 e 120 Cost., poiché, intervenendo nella materia «istruzione», di competenza legislativa concorrente, non prevede alcuna forma di coinvolgimento del sistema delle autonomie territoriali, necessaria in forza del principio di leale collaborazione.

9.1.– La questione è inammissibile, poiché la ricorrente non ha adeguatamente motivato le ragioni del contrasto della norma censurata con gli evocati parametri costituzionali.

Contrariamente a quanto mostra di ritenere la ricorrente, dal tenore letterale della disposizione impugnata non emerge affatto, in modo chiaro e di immediata evidenza, il collegamento con la materia «istruzione», e, pertanto, tale collegamento avrebbe dovuto essere specificamente dimostrato nel ricorso. Non risulta, in particolare, chiaro e, comunque sia, non è spiegato il nesso tra il comma 759 e la programmazione ordinaria scolastica, non potendo tale nesso esser fatto discendere dalla semplice circostanza che i progetti finanziati dalla disposizione impugnata siano rivolti agli studenti delle scuole dell'infanzia, primarie e secondarie di primo grado.

9.2.– La questione avente ad oggetto l'art. 1, comma 759, della legge n. 178 del 2020 deve essere pertanto dichiarata inammissibile.

Per Questi Motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

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

1) dichiara l'illegittimità costituzionale, nei termini di cui in motivazione, dell'art. 1, comma 480, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023), nella parte in cui non prevede che il decreto del Ministero della salute sia adottato d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 500 e 501, della legge n. 178 del 2020, nella parte in cui non prevedono che il decreto del Ministero della salute sia adottato d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano;

3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 759, della legge n. 178 del 2020, promossa, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, 118, 119 e 120 Cost., dalla Regione Campania con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 757 e 758, della legge n. 178 del 2020, promosse, in riferimento agli artt. 3, 97, 118, 119 e 120 della Costituzione, dalla Regione Campania con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara estinto il processo relativamente alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 511 e 821, della legge n. 178 del 2020, promosse dalla Regione Campania con il ricorso indicato in epigrafe.

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

F.to:

Giuliano AMATO, Presidente

Franco MODUGNO, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 9 maggio 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

## **Sentenza: 22 marzo 2022, n. 115**

**Materia:** ambiente; parchi; aree protette; governo del territorio

**Parametri invocati:** art. 117, II comma, lett. s), Cost.; artt. 22 e 23, l. 394/1991 (legge quadro delle aree protette), direttiva 92/43/CEE, del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, come recepita nel DPR 12 marzo 2003, n. 120, come norme interposte

**Giudizio:** Legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** art. 1, L.R. Lazio 1° luglio 2021, n.8 (Modifica della perimetrazione del Parco naturale regionale dell'Appennino "Monti Simbruini")

**Esito:** non fondatezza delle questioni sollevate

**Estensore nota:** Enrico Righi

### **Sintesi:**

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna la disposizione in epigrafe, con la quale il legislatore laziale ha disposto l'ampliamento e la conseguente ripermetrazione del Parco naturale dei Monti Simbruini.

Secondo il Governo, il ricorso allo strumento legislativo, anziché all'atto amministrativo (la modifica al piano del parco), per l'ampliamento dell'area protetta, sarebbe vietato dalle norme della legge quadro sui parchi (l. 394/1991), a motivo del fatto che il procedimento legislativo non coinvolgerebbe gli enti locali interessati e "salterebbe" i procedimenti di VAS (valutazione ambientale strategica) e di VINCA (valutazione di incidenza ambientale), da ritenersi obbligatori.

Preliminarmente, la Corte, ricondotta pacificamente la materia alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in ambito ambientale (salva la predisposizione, da parte delle regioni, di livelli di tutela più elevati), ricorda come la l. 391/94 preveda che l'istituzione di un parco regionale debba avvenire con legge, mentre nulla prevede per la sua ripermetrazione, anche in espansione.

Nel silenzio della legge, deve ammettersi, secondo la giurisprudenza della corte (sentenza 276/2020), che la modifica dei confini di un parco regionale possa avvenire sia attraverso la modifica del piano del parco, sia con lo strumento legislativo. In quest'ultimo caso però deve essere garantita la interlocuzione con gli le autonomie locali, ai sensi dell'articolo 22 della legge quadro (sentenza 134/2020).

La Corte prende successivamente atto di come la Regione Lazio abbia coinvolto gli enti locali interessati all'ampliamento del parco, provvedendo ad invitarli ad una conferenza finalizzata alla stesura di un documento di indirizzo. Precisano i giudici costituzionali che, essendo provvisoria la ripermetrazione disposta con legge, è in questa fase sufficiente il coinvolgimento degli enti locali territorialmente "attinti" dalla procedura di ampliamento. L'apporto delle restanti autonomie locali verrà recuperato in sede di adeguamento del piano del parco, che rimane comunque ineludibile, come procedimento finalizzato alla fissazione definitiva dei nuovi confini dell'area protetta.

Sarà in tale sede che verranno istruiti i procedimenti di VAS e VINCA, senz'altro obbligatori, ma, nel caso di utilizzo di strumenti legislativi, traslati in avanti in una successiva fase temporale.

Conclusivamente, le questioni sollevate vengono dichiarate infondate.

SENTENZA N. 115  
ANNO 2022

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuliano AMATO;

Giudici: Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Lazio 1° luglio 2021, n. 8 (Modifica della perimetrazione del Parco naturale regionale dell'Appennino «Monti Simbruini»), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 23-24 agosto 2021, depositato in cancelleria il 31 agosto 2021, iscritto al n. 46 del registro ricorsi 2021 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 40, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visto l'atto di costituzione della Regione Lazio;

udito nell'udienza pubblica del 22 marzo 2022 il Giudice relatore Filippo Patroni Griffi;

uditi l'avvocato dello Stato Maria Letizia Guida per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Elisa Caprio per la Regione Lazio, quest'ultima in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021;

deliberato nella camera di consiglio del 22 marzo 2022.

*Ritenuto in fatto*

*(omissis)*

*Considerato in diritto*

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 1 della legge della Regione Lazio 1° luglio 2021, n. 8 (Modifica della perimetrazione del Parco naturale regionale dell'Appennino «Monti Simbruini»), deducendo la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, in relazione agli artt. 22, comma 1, lettere a) e c), e 23 della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette), e 6 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), nonché della direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2001, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente, e dell'art. 6, paragrafo 3, della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, come recepita dal decreto del Presidente della Repubblica 12 marzo 2003, n. 120 (Regolamento recante modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357, concernente attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche).

In particolare, nel ricorso si lamenta: che l'ampliamento del parco naturale regionale «Monti Simbruini» sia avvenuto con atto legislativo anzi che con il piano per il parco, come sarebbe imposto dagli invocati parametri interposti di cui alla legge quadro statale; che, in tal modo, la Regione avrebbe eluso «la necessaria partecipazione delle province, dei comuni e delle comunità montane al relativo procedimento prescritta» da detta legge quadro; e che avrebbe, altresì, violato l'art. 6 del d.lgs. n. 152 del 2006, il quale imporrebbe l'assoggettamento delle variazioni del perimetro di un parco regionale a valutazione ambientale strategica (VAS), e l'art. 6, paragrafo 3, della direttiva

92/43/CEE, come recepito dal d.P.R. n. 120 del 2003, il quale imporrebbe la sottoposizione di piani e programmi alla valutazione di incidenza ambientale (VINCA).

2.– La Regione Lazio, nel costituirsi in giudizio, ha chiesto che il ricorso sia dichiarato inammissibile o comunque non fondato.

L'eccezione di inammissibilità va disattesa: si tratta, invero, di mera clausola di stile, giacché nelle difese nulla è argomentato in punto di ammissibilità del ricorso.

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

3.1.– Le censure del Presidente del Consiglio dei ministri a sostegno dell'impugnazione della legge regionale riguardano l'adozione – per la ripermetrazione, in ampliamento, del parco regionale dell'Appennino «Monti Simbruini» – dello strumento legislativo, anzi che di quello amministrativo, il quale ultimo sarebbe imposto dalla normativa statale di riferimento, da un lato, al fine di garantire la partecipazione degli enti locali al procedimento e, dall'altro, per sottoporre la ripermetrazione del Parco alle verifiche di compatibilità ambientale richieste anche dalla normativa europea.

La tesi non può essere condivisa.

3.2.– La legge quadro n. 394 del 1991 sulle aree protette è pacificamente ricondotta dalla giurisprudenza di questa Corte alla «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., alla quale, pertanto, le Regioni sono tenute a conformarsi (di recente, sentenze n. 134 del 2020, n. 290 e n. 180 del 2019, n. 121 del 2018, n. 74 e n. 36 del 2017), salva la possibilità di determinare maggiori livelli di tutela dell'ambiente (tra le tante, sentenze n. 180 del 2019, n. 121 e n. 66 del 2018).

Tale legge quadro, pur prefigurando «due modelli normativi caratterizzati da forti analogie» (sentenza n. 290 del 2019), delinea una differenza significativa per quel che concerne le modalità di istituzione delle aree protette, rispettivamente, statali e regionali.

I parchi e le riserve naturali nazionali, infatti, sono istituiti con decreto del Presidente della Repubblica, i primi, e con decreto del Ministro dell'ambiente, le seconde, in base ai procedimenti delineati nell'art. 8 della legge quadro. Il successivo art. 23 – una delle odierne norme evocate a parametro interposto – stabilisce, invece, che i parchi (e le riserve naturali) regionali siano istituiti con legge regionale, la quale – tenuto conto del documento di indirizzo di cui all'art. 22, comma 1, lettera a) (altra norma evocata a parametro interposto) – deve definire la perimetrazione provvisoria e le misure di salvaguardia, nonché individuare il soggetto per la gestione del parco, indicare gli elementi del piano per il parco e i principi del relativo regolamento. Il richiamato art. 22, comma 1, lettera a), stabilisce, inoltre, che al procedimento di istituzione dell'area protetta debbano partecipare le Province, le Comunità montane e i Comuni interessati. La legge quadro nulla dispone, invece, su come debba essere operata la perimetrazione definitiva dell'area protetta regionale o una sua successiva ripermetrazione.

È questo, in definitiva, il punto nodale delle odierne questioni di legittimità costituzionale: se, alla luce di quanto previsto dal legislatore statale agli artt. 22 e 23 della legge quadro, la Regione poteva ampliare il perimetro del parco regionale con l'atto legislativo o se doveva procedervi con una modifica del piano per il parco.

3.3.– Questa Corte ha già avuto modo di affermare che «la modifica del perimetro dei parchi regionali può avvenire sia con legge regionale, nel rispetto del procedimento regolato dall'art. 22 della legge [n. 394 del 1991], sia in sede di adozione o modifica del piano del parco» (sentenza n. 276 del 2020).

L'ipotesi della modifica della perimetrazione dell'area protetta regionale non è, infatti, espressamente prevista dalla legge quadro, che ha dettato soltanto il procedimento da seguire per la sua istituzione.

Nel silenzio del legislatore statale, deve ritenersi che riacquisti il suo spazio l'autonomia regionale, purché siano ovviamente rispettati i principi stabiliti dalla legge quadro del 1991. Ne consegue che – per quel che riguarda la perimetrazione definitiva, la quale segue quella provvisoria fatta al momento dell'istituzione dell'area protetta – è «implicito nel sistema legislativo statale che [essa] possa essere affidata dalla legge regionale ad una fase procedimentale successiva, ed in particolare al piano del

parco» (sentenza n. 134 del 2020); mentre per quel che riguarda la ripermimetrazione – la quale presuppone un’area protetta già esistente a tutti gli effetti (e, dunque, non solo provvisoriamente ma anche definitivamente delimitata) – essa può essere affidata tanto a modifiche del piano per il parco, quanto alla legge regionale, nel quale ultimo caso deve «osservare il medesimo procedimento seguito dal legislatore ai fini della perimetrizzazione provvisoria dei confini, ai sensi dell’art. 22 della legge quadro, compresa la interlocuzione con le autonomie locali» (ancora sentenza n. 134 del 2020).

Alla luce della legge quadro e della giurisprudenza costituzionale ora richiamata, deve conclusivamente ritenersi che ben poteva la Regione Lazio modificare il perimetro del parco naturale regionale dell’Appennino «Monti Simbruini» con la legge regionale impugnata, purché nel rispetto di quanto disposto dall’art. 22, comma 1, lettera a), della legge quadro, volto a garantire la partecipazione delle Province, delle Comunità montane e dei Comuni alla ripermimetrazione.

3.4.– Anche sotto questo profilo, peraltro, la legge regionale impugnata non si presenta viziata.

In punto di fatto – sulla scorta di quanto dedotto dalla Regione, non contraddetto specificamente dal ricorrente, nonché della documentazione versata in atti – va rilevato che: il settore interessato dall’ampliamento del parco naturale regionale è collocato interamente all’interno del territorio comunale di Arsoli; in data 3 luglio 2017 era stata convocata dalla Regione Lazio una conferenza finalizzata alla redazione del documento di indirizzo previsto dall’art. 22, comma 1, lettera a), della legge quadro; all’esito di tale convocazione, il documento di indirizzo è stato redatto e quindi sottoscritto, in data 2 agosto 2017, dalla Città metropolitana di Roma, dal Comune di Arsoli e dalla X Comunità montana dell’Aniene.

Deve quindi ritenersi che al procedimento di ampliamento del perimetro dell’area protetta, in linea con quanto previsto dall’art. 22, comma 1, lettera a), della legge quadro n. 394 del 1991, abbiano partecipato tutti gli enti locali interessati.

3.4.1.– A tale proposito, nella memoria illustrativa depositata in prossimità dell’udienza pubblica, il Presidente del Consiglio dei ministri ha rilevato che, pur ad ammettere la legittimità del ricorso alla legge, tutti i Comuni il cui territorio ricade all’interno del parco, e non solo il Comune interessato dalla variazione in ampliamento, avrebbero dovuto partecipare al procedimento.

Anche questo assunto del ricorrente non può essere condiviso.

La ripermimetrazione del parco, come si è visto, si presenta del tutto assimilabile alla istituzione di una nuova area protetta e alla sua perimetrizzazione provvisoria, sicché ciò che rileva è che partecipino al procedimento di ripermimetrazione gli enti locali sul cui territorio si trova il settore che si intende “aggiungere” al parco, come accaduto nel caso di specie.

In assenza di una chiara previsione statale, la quale, a tutela dell’ambiente, imponga che, in sede di ampliamento del parco, debbano essere sentiti tutti gli enti locali il cui territorio ricade all’interno dell’area protetta, al procedimento che provvede alla variazione in aumento della perimetrizzazione devono partecipare i soli enti esponenziali del territorio interessato da tale variazione; variazione che – merita di essere ricordato – è disposta in via provvisoria e determina l’applicazione di un regime “vincolistico” ai territori interessati: si tratta delle misure di salvaguardia previste ai sensi del più volte richiamato art. 22, comma 1, lettera a), della legge quadro, e nel caso di specie disposte dall’art. 1, comma 3, della legge regionale impugnata, per mezzo del richiamo delle misure di cui all’art. 8 della legge della Regione Lazio 6 ottobre 1997, n. 29 (Norme in materia di aree naturali protette regionali).

D’altro canto, gli altri enti locali ricompresi nell’area protetta dovranno essere consultati – anche per la ripermimetrazione definitiva – in sede di modifica del piano per il parco, il cui adeguamento è espressamente previsto dal comma 2 della disposizione impugnata: non solo, infatti, l’art. 12, comma 3, della legge quadro stabilisce che tale piano è adottato e predisposto dall’Ente parco dopo che su di esso la Comunità del parco (costituita, ai sensi dell’art. 10 della medesima legge quadro, dai presidenti delle Regioni e delle Province, dai sindaci dei Comuni e dai presidenti delle Comunità montane nei cui territori sono ricomprese le aree del parco: art. 10, comma 1, della legge quadro) ha espresso un proprio parere, ma, similmente, anche l’art. 16 della citata legge reg. Lazio n. 29 del 1997 prevede che un parere obbligatorio sul piano sia espresso dalla comunità dell’area naturale protetta.

Dunque, nel delineato contesto fattuale e normativo, deve ritenersi che la consultazione degli enti locali si sia svolta correttamente, sicché anche sotto tale profilo la legge regionale impugnata è immune dalle censure di illegittimità costituzionale dedotte con il ricorso in esame.

4.– Quanto agli ulteriori profili di illegittimità prospettati dal ricorrente, concernenti la supposta violazione della normativa statale ed europea, sul rilievo che la ripermimetrazione del parco andrebbe assoggettata a valutazione ambientale strategica e a valutazione di incidenza ambientale, trattasi di questioni strettamente connesse con quelle sinora affrontate, perché si basano sul presupposto, come si è visto non condivisibile, che la ripermimetrazione del parco regionale debba essere effettuata necessariamente per mezzo del piano per il parco, dopo avere compiuto VAS e VINCA.

Avendo la Regione Lazio scelto di seguire il procedimento legislativo per la perimetrazione provvisoria del parco, demandando al piano del parco – oltre alla previsione degli interventi di gestione dell'area protetta – la sua perimetrazione definitiva, sarà in quella sede che potranno svolgersi le verifiche richieste dalla normativa ambientale nazionale ed europea, come del resto è previsto dall'art. 12, comma 4, della legge n. 394 del 1991, che impone la VAS, per l'appunto, per il piano del parco, e, analogamente, dall'art. 26, comma 4, della legge reg. Lazio n. 29 del 1997.

5.– Alla stregua delle svolte considerazioni, le questioni di legittimità costituzionale promosse nei confronti dell'art. 1 della legge reg. Lazio n. 8 del 2021 non sono fondate.

Per Questi Motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità dell'art. 1 della legge della Regione Lazio 1° luglio 2021, n. 8 (Modifica della perimetrazione del Parco naturale regionale dell'Appennino «Monti Simbruini»), promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, in relazione agli artt. 22 e 23 della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette) e 6 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), nonché alla direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2001, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente e all'art. 6, paragrafo 3, della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, come recepita dal decreto del Presidente della Repubblica 12 marzo 2003, n. 120 (Regolamento recante modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357, concernente attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 marzo 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, Presidente

Filippo PATRONI GRIFFI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 9 maggio 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

## **Sentenza: 22 marzo 2022, n. 117**

**Materia:** tutela della concorrenza; tutela dell'ambiente e dell'ecosistema

**Giudizio:** giudizio di legittimità costituzionale in via principale

**Parametri invocati:** art. 13 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, di cui all'art. unico 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. 117, primo comma, della Costituzione

**Ricorrenti:** Presidente Consiglio dei Ministri

**Oggetto:** artt. 8, commi 9 e 14, 10 e 16 della legge della Provincia autonoma di Trento 21 ottobre 2020, n. 9, recante «Modificazioni della legge provinciale 6 marzo 1998, n. 4 (Disposizioni per l'attuazione del decreto del Presidente della Repubblica 26 marzo 1977, n. 235. Istituzione dell'azienda speciale provinciale per l'energia, disciplina dell'utilizzo dell'energia elettrica spettante alla Provincia ai sensi dell'articolo 13 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, criteri per la redazione del piano della distribuzione e modificazioni alle leggi provinciali 15 dicembre 1980, n. 38 e 13 luglio 1995, n. 7), della legge provinciale sull'energia 2012, della legge provinciale sulle acque pubbliche 1976 e della legge provinciale sull'agricoltura 2003»

### **Esito:**

- 1) dich. ill. cost. art. 8, comma 14, l. prov. 9/2020, l. prov. sull'energia 2012, della legge provinciale sulle acque pubbliche 1976 e della legge provinciale sull'agricoltura 2003», e dell'art. 16, comma 1, della l. prov. 9/2020, nella parte in cui introduce l'art. 1-bis 1.8, commi 3 e 4, dopo l'art. 1-bis 1.7 della l. prov. 4/1998;
- 2) dich., in via consequenziale, ill. cost. l. prov. 9/2020, nella parte in cui introduce l'art. 1-bis 1.8, commi 5, 6, 7, 8 e 9, dopo l'art. 1-bis 1.7 l. prov. 4/1998;
- 3) dich. inamm. la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10 l. prov. 9/2020;
- 4) dich. non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 9, l-prov. 9/2020, nella parte in cui introduce la lett. s) del comma 2 dell'art. 1-bis 1 l.pro. 4/1998

**Estensore nota:** Francesca Casalotti

### **Sintesi:**

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato alcune disposizioni della legge p. 9/2020, che ha previsto l'istituzione dell'azienda speciale provinciale per l'energia, della legge provinciale sull'energia 2012, della legge provinciale sulle acque pubbliche 1976 e della legge provinciale sull'agricoltura 2003.

Il ricorrente impugna, in primo luogo, l'art. 8, comma 9, della l. prov. 9/2020 che ha sostituito l'art. 1-bis 1 della l. prov. 4/1998, in materia di grandi derivazioni a scopo idroelettrico, nella parte in cui dispone che il bando per la concessione di una grande derivazione idroelettrica prescriva che il concessionario, entro 180 giorni dalla aggiudicazione, «si doti di una sede operativa nel territorio provinciale avente in dotazione risorse umane e strumentali idonee in relazione alle caratteristiche della concessione oggetto della procedura di gara». In particolare, secondo il ricorrente verrebbe violato l'art. 13 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, che attribuisce alla Provincia competenza legislativa primaria quanto alle modalità e alle procedure di assegnazione delle concessioni per grandi derivazioni d'acqua, nonché l'art. 117, primo comma, della Costituzione.

In secondo luogo, sono impugnati l'art. 8, comma 14, l. prov. 9/2020 che introduce i commi 5-bis e 5-ter dopo il comma 5 dell'art. 1-bis 1 l.prov. 4/1998, e l'art. 16, comma 3, (recte: art. 16) l. prov. 9/2020, che introduce l'art. 1-bis 1.8, comma 3. Il ricorrente lamenta, in particolare, la

previsione per cui, in applicazione di tali disposizioni, le offerte degli aspiranti alla concessione di grande derivazione idroelettrica sono valutate dal punto di vista tecnico ed economico da una commissione tecnica, e dopo l'aggiudicazione provvisoria, verificata l'assenza di motivi di esclusione ed il possesso dei requisiti richiesti, l'operatore è invitato dalla struttura provinciale competente per le risorse idriche a presentare una domanda di provvedimento unico (commi 5-bis e 5-ter del novellato art. 1-bis 1). In tal modo, sarebbe nuovamente violato l'art. 13 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, e vi sarebbe lesione anche dell'art. 117, comma secondo, lett. e), Cost., che attribuisce alla competenza esclusiva statale la disciplina in tema di «tutela della concorrenza». Soprattutto, la procedura delineata dalle disposizioni provinciali impugnate sarebbe in contrasto con l'art. 12, comma 1-ter, lett. m), d.lgs. 79/1999 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica), che prescrive che la selezione e la valutazione dei progetti presentati con le richieste di concessione siano comprese in un unico procedimento.

In terzo ed ultimo luogo, il ricorrente impugna l'art. 10 l. prov. 9/2020, che introduce un nuovo art. 1-bis 1.2 nella l. prov. 4/1998, ove si dispone che nei bandi per la concessione di grandi derivazioni idroelettriche possono essere inseriti una serie di requisiti "opzionali", indicati nelle lett. da a) a g) e nella lett. j) del comma 4 dello stesso art. 1-bis 1.2. Così facendo, la disposizione violerebbe l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 15, par. 3, lett. e) (recte: lett. c), e 10, par. 2, lett. e) (recte: lett. c), della direttiva 2006/123/CE, da cui discenderebbe il divieto di imporre, a carico degli operatori, requisiti sproporzionati ed inutilmente onerosi di partecipazione alle procedure per il conferimento delle concessioni.

Con riferimento al primo punto la Corte ritiene la questione non fondata.

Secondo l'Avvocatura generale, la pretesa che, oltre all'infrastruttura necessaria per lo sfruttamento della concessione, gli operatori non stabiliti in Italia (e, per estensione, gli operatori italiani non stabiliti in Trentino) debbano essere muniti di una "sede operativa" nel territorio provinciale, contrasterebbe con l'art. 49 TFUE, discriminando di fatto tali operatori. Secondo tale disposizione infatti il divieto di porre restrizioni alla libertà di stabilimento si «estende altresì alle restrizioni relative all'apertura di agenzie, succursali o filiali, da parte dei cittadini di uno Stato membro sul territorio di un altro Stato membro». Per le stesse ragioni, la norma impugnata violerebbe il disposto dell'art. 14, par. unico, num. 3), della direttiva 2006/123/CE, che fa divieto agli Stati membri di prevedere misure che limitino la libertà degli operatori economici di «scegliere tra essere stabilit[i] a titolo principale o secondario».

La norma impugnata risulterebbe inoltre eccedente rispetto alle competenze statutarie della Provincia autonoma di Trento.

Secondo la Corte, in realtà, la previsione per cui entro 180 giorni dall'aggiudicazione il concessionario deve dotarsi di una sede operativa nel territorio provinciale non è una condizione imposta per la partecipazione alla gara (nel senso dell'illegittimità costituzionale di discipline che, invece, prevedono limitazioni di accesso alla procedura in base alla sede dell'impresa la Corte si è pronunciata, di recente, con la sent. 98/2020), e non si presenta nemmeno come fattore di attribuzione di punteggi aggiuntivi per la formazione della graduatoria (ciò che avrebbe reso, a sua volta, costituzionalmente illegittima la previsione, su cui cfr. sent. 28/2013), né quale requisito per l'accesso a condizioni di favore per la prestazione delle garanzie necessarie in vista della gara medesima (sent. 83/2018). La richiesta di dotarsi di una sede operativa non riguarda tutti gli aspiranti alla concessione, ma è riferita unicamente all'aggiudicatario della concessione. Essa non può quindi esercitare, almeno non in via diretta, in capo agli aspiranti concessionari, un effetto di dissuasione, conseguente a valutazioni negative quanto al rapporto tra costi da sostenere per partecipare alla gara e probabilità di conseguire l'utilità attesa.

Da questo punto di vista, la disciplina impugnata appare coerente con la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, che distingue con chiarezza tra previsioni che impongono all'operatore di disporre di una sede o di un altro stabilimento sul territorio dello Stato, ancor prima che gli sia affidata la concessione e previsioni di «un requisito di stabilimento [...] quando si applichi dopo la concessione dell'autorizzazione d'esercizio e prima che l'imprenditore avvii l'esercizio»

dell'attività cui si riferisce il provvedimento concessorio (Corte di giustizia dell'Unione europea, terza sezione, sent. 22 dicembre 2010, in causa C-338/09, Yellow Cab Verkehrsbetriebs GmbH; nello stesso senso, seconda sezione, sent. 27 febbraio 2019, in causa C-563/17, Associação Peço a Palavra ed altri). Più in generale, la giurisprudenza considera legittimo richiedere che l'operatore possieda requisiti che indichino la sussistenza di una qualche relazione con il territorio, a condizione che essi siano proporzionati e necessari per il conseguimento dello scopo perseguito mediante l'organizzazione della gara, così da perdere ogni ingiustificato carattere di mera discriminazione e di compressione della libertà di stabilimento (in questo senso, la già citata sentenza della CGUE, Associação Peço a Palavra).

Sotto questo profilo la norma impugnata impone l'istituzione di una sede operativa non all'imprenditore che voglia partecipare alla gara per la concessione, ma solo a quello che, avendo conseguito il risultato, può affrontare il compito con la ragionevole aspettativa di conseguire le utilità in vista delle quali ha stabilito di concorrere alla gara stessa. Ad avviso della Corte la richiesta all'operatore di approntare una sede "operativa" in prossimità con l'impianto da gestire, o anche in coincidenza con esso, è misura necessaria per la tutela di evidenti esigenze di sicurezza pubblica, idonea a raggiungere il fine perseguito, e, infine, proporzionata, tanto in termini di bilanciamento tra vantaggi e costi per l'imprenditore, quanto in riferimento al rapporto tra obiettivi assicurati e possibili effetti sulla concorrenza.

Con riferimento alla seconda questione la Corte la ritiene fondata. Preliminarmente la Corte chiarisce la portata dell'art. 13 dello statuto speciale (modificato nel 2017) che attribuisce una peculiare competenza legislativa in materia di concessioni per grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico. Tale competenza risulta ora assoggettata ad una serie di limiti che, dal punto di vista testuale, non coincidono del tutto con quelli indicati nelle altre norme dello statuto che delineano, elencandone gli ambiti di intervento, la potestà legislativa primaria della Regione e delle Province (artt. 4 e 8).

In particolare, la riforma del 2017 ha esteso la competenza legislativa provinciale alle modalità e alle procedure di assegnazione delle concessioni per grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico, precisando che tale competenza deve essere esercitata «[n]el rispetto dell'ordinamento dell'Unione europea e degli accordi internazionali, nonché dei principi fondamentali dell'ordinamento statale».

Secondo entrambe le parti del giudizio da ciò sarebbe derivato che quella disegnata dal nuovo testo dell'art. 13 dello statuto non sia una competenza legislativa concorrente, ma una «competenza legislativa primaria», da esercitarsi nei limiti dettati dalla stessa disposizione statutaria, dalle norme attuative dello statuto e dalle norme statali riconducibili, per l'appunto, ai principi fondamentali dell'ordinamento statale. Si tratterebbe di uno «specifico ambito di competenza legislativa», diverso da quelli previsti, tanto dall'art. 4, quanto dall'art. 5 dello statuto per definire, rispettivamente, i vincoli alla autonomia legislativa primaria e secondaria. Tali articoli prevedono infatti che tale potestà debba esercitarsi «[i]n armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica».

Il successivo art. 8 conferisce alle Province autonome di Trento e di Bolzano la potestà di emanare norme legislative entro gli stessi limiti indicati nell'art. 4, con riferimento ad un elenco di materie in cui, come si è sottolineato, non compare quella delle «modalità e procedure di assegnazione delle concessioni per grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico», distintamente disciplinata all'art. 13. Secondo la Corte il limite dei principi fondamentali dell'ordinamento statale di cui all'art. 13 dello statuto non solo non equivale alla formula riferita ai "principi fondamentali" di una specifica materia, ma non può averne il significato. In ogni caso, secondo la Corte la collocazione separata non può di per sé valere a sottrarre la legislazione in materia di grandi derivazioni dal rispetto dei limiti validi per la disciplina di tutte le altre materie. In definitiva, l'art. 13 dello statuto non autorizza in alcun modo le Province autonome a superare i limiti fissati dall'art. 4 del medesimo statuto per l'esercizio di una competenza legislativa primaria.

Tutto ciò premesso, la Corte sottolinea che a livello statale, il d.lgs. n. 79 del 1999, di attuazione della direttiva 96/92/CE, prevede che le Regioni disciplinino con legge le procedure di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico. Il comma 1-ter, lett. m), dell'art. 12, in particolare, prescrive che la legislazione regionale regoli «le modalità di valutazione, da parte dell'amministrazione competente, dei progetti presentati in esito alle procedure di assegnazione, che avviene nell'ambito di un procedimento unico ai fini della selezione delle proposte progettuali presentate, che tiene luogo della verifica o valutazione di impatto ambientale, della valutazione di incidenza nei confronti dei siti di importanza comunitaria interessati e dell'autorizzazione paesaggistica, nonché di ogni altro atto di assenso, concessione, permesso, licenza o autorizzazione, comunque denominato, previsto dalla normativa statale, regionale o locale».

La disposizione statale menziona dunque sia la selezione, sia la valutazione delle proposte progettuali, che fanno parte di un procedimento unico, che comprende dunque anche la fase di selezione delle offerte. La ragione di ciò appare in modo chiaro e risiede nel fatto che è necessario che gli interessi rappresentati dalle amministrazioni (locali e statali) vengano in rilievo già in fase di selezione delle offerte, così che le valutazioni finali possano giovare anche di considerazioni comparative.

Tutto ciò posto, si tratta di accertare quale vincolo un tale principio comporti a carico della competenza legislativa assegnata alla Provincia dall'art. 13 dello statuto.

Con riferimento a tale materia, strategica, a livello nazionale, vi sono, anche al cospetto delle autonomie speciali, ragioni in favore di una regolazione uniforme degli aspetti più rilevanti della materia. Esse riguardano, non solo il rispetto dei vincoli europei quanto all'affidamento (anche) a privati di beni e servizi pubblici, con riferimento al principio di concorrenza, ma anche la tutela della sicurezza pubblica e dell'ambiente. Secondo la Corte, la formulazione dell'art. 13 dello statuto non esime la legge provinciale dal rispetto di tutti i limiti previsti agli artt. 4 e 8 dello stesso statuto, e fra essi, in particolare, quello delle norme qualificabili come «norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica». D'altro canto, la giurisprudenza costante della Corte stabilisce che tali norme costituiscono limite anche all'esercizio delle competenze legislative primarie o esclusive delle autonomie speciali (ex multis, da ultimo, sent. 70/2022, 16/2020).

Sotto questo profilo, il principio del procedimento unico costituisce norma fondamentale di riforma nella materia delle grandi derivazioni idroelettriche: tutte le amministrazioni interessate, comprese quelle statali, devono poter esprimere le proprie valutazioni, collegate alla tutela di interessi essenziali dell'ordinamento costituzionale, fin dalla fase della selezione dei diversi progetti.

Con la conseguenza che la legislazione provinciale in materia, pertanto, deve adeguarsi a tale norma fondamentale. Viceversa, la disciplina provinciale impugnata, viceversa, si discosta dal principio del procedimento unico, poiché disegna una serie di passaggi procedurali con esso non compatibili. Nella procedura disegnata dalla legge provinciale la fase della selezione delle offerte non vede affatto la partecipazione di tutte le amministrazioni, anche non provinciali, interessate, secondo la logica invece accolta dal principio del procedimento unico: la graduatoria è infatti redatta dalla sola commissione tecnica; l'assegnazione provvisoria dipende dalla posizione che un dato offerente ha assunto nella graduatoria; la procedura di valutazione si attiva unicamente riguardo alla offerta pre-selezionata con l'assegnazione provvisoria. Ne discende che le amministrazioni non provinciali preposte alla tutela degli interessi di primaria rilevanza costituzionale sopra richiamati (ambiente, paesaggio, territorio, sicurezza) restano escluse dalla possibilità di apprezzare e comparare proposte alternative a quella prescelta dalla Provincia stessa, potendo soltanto indicare ragioni di dissenso rispetto all'unico progetto portato alla loro attenzione. Ciò non è conforme al principio del procedimento unico, per come configurato dal legislatore statale, inteso quale norma fondamentale di riforma nella materia in esame.

Con la conseguente dichiarazione di illegittimità dell'art. 8, comma 14, l. prov. 9/2020 e dell'art. 16 della stessa, nella parte in cui introduce l'art. 1-bis 1.8, commi 3 e 4. La dichiarazione di illegittimità costituzionale si estende necessariamente poi ai successivi commi 5, 6, 7, 8 e 9 dell'art.

1-bis 1.8, contenendo essi una disciplina avvinta da una stretta ed esclusiva dipendenza con quella prevista dai commi espressamente impugnati.

Il ricorso statale promuove, infine, una terza questione di legittimità costituzionale, riferita all'art. 10 l. prov. 9/2020, che introduce un nuovo art. 1-bis 1.2 nella l. prov. 4/1998. In tale norma si prevede, tra l'altro, che nei bandi per la concessione di grandi derivazioni idroelettriche possono essere inseriti requisiti "opzionali", tra i quali il ricorrente ha selezionato quelli indicati nelle lettere da a) a g) e nella lettera j) del comma 4 dello stesso art. 1-bis 1.2. In queste disposizioni sono indicate esperienze pregresse, che i bandi dell'amministrazione provinciale possono valorizzare, in quanto «pertinenti con l'oggetto della concessione», allo scopo di consentire che la selezione dei concorrenti evidenzii quelli maggiormente adatti alla gestione della derivazione di volta in volta considerata, avuto riguardo alle sue concrete caratteristiche e alle competenze tecniche, operative e finanziarie specificamente richieste. Questi requisiti vanno distinti dai «requisiti di capacità tecnica e organizzativa» e dai «requisiti di carattere patrimoniale e finanziario» che, invece, devono necessariamente essere indicati nel bando e di cui gli operatori economici aspiranti concessionari devono essere in possesso.

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, la previsione impugnata introduce criteri selettivi incompatibili con la direttiva 2006/123/CE, essendo dubbio che i requisiti in questione siano "necessari", cioè «giustificati da un motivo imperativo di interesse generale», così come prescritto dall'art. 15, paragrafo 3, lett. b), della stessa direttiva. In ogni caso, non si tratterebbe di condizioni proporzionate e non sostituibili mediante requisiti altrettanto efficaci ma meno restrittivi.

La Corte sul punto dichiara la questione inammissibile, come sostenuto dalla resistente, in quanto il ricorso si riferisce in termini omnicomprensivi e generici alle numerose e assai diverse previsioni, censurandone complessivamente il difetto di proporzionalità in forza de «la numerosità, il significativo frazionamento, l'onerosità e il tecnicismo» e in tal modo difettando la motivazione dello stesso.

SENTENZA N. 117

ANNO 2022

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuliano AMATO;

Giudici: Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 8, commi 9 e 14, 10 e 16 della legge della Provincia autonoma di Trento 21 ottobre 2020, n. 9, recante «Modificazioni della legge provinciale 6 marzo 1998, n. 4 (Disposizioni per l'attuazione del decreto del Presidente della Repubblica 26 marzo 1977, n. 235. Istituzione dell'azienda speciale provinciale per l'energia, disciplina dell'utilizzo dell'energia elettrica spettante alla Provincia ai sensi dell'articolo 13 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, criteri per la redazione del piano della distribuzione e modificazioni alle leggi provinciali 15 dicembre 1980, n. 38 e 13 luglio 1995, n. 7), della legge provinciale sull'energia 2012, della legge provinciale sulle acque pubbliche 1976 e della legge provinciale sull'agricoltura 2003», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 19-24 dicembre 2020, depositato in cancelleria il 24 dicembre 2020, iscritto al n. 104 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 3, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visti l'atto di costituzione della Provincia autonoma di Trento, nonché di intervento di Enel Green Power Italia;

udito nella udienza pubblica del 22 marzo 2022 il Giudice relatore Nicolò Zanon;

uditi l'avvocato Massimo Luciani per Enel Green Power Italia, l'avvocato dello Stato Giacomo Aiello per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Massimo Celotto per la Provincia autonoma di Trento;

deliberato nella camera di consiglio del 22 marzo 2022.

*Ritenuto in fatto*

*(omissis)*

*Considerato in diritto*

1.– Con ricorso depositato il 24 dicembre 2020 (reg. ric. n. 104 del 2020), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato alcune disposizioni della legge della Provincia autonoma di Trento 21 ottobre 2020, n. 9, recante «Modificazioni della legge provinciale 6 marzo 1998, n. 4 (Disposizioni per l'attuazione del decreto del Presidente della Repubblica 26 marzo 1977, n. 235. Istituzione dell'azienda speciale provinciale per l'energia, disciplina dell'utilizzo dell'energia elettrica spettante alla Provincia ai sensi dell'articolo 13 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, criteri per la redazione del piano della distribuzione e modificazioni alle leggi provinciali 15 dicembre 1980, n. 38 e 13 luglio 1995, n. 7), della legge provinciale sull'energia 2012, della legge provinciale sulle acque pubbliche 1976 e della legge provinciale sull'agricoltura 2003».

Il ricorrente impugna, in primo luogo, l'art. 8, comma 9, della legge provinciale citata – che ha sostituito l'art. 1-bis 1 della legge della Provincia autonoma di Trento 6 marzo 1998, n. 4, recante «Disposizioni in materia di grandi derivazioni a scopo idroelettrico e altre disposizioni connesse» (titolo così modificato dall'art. 1 della stessa legge prov. Trento n. 9 del 2020) – nella parte in cui dispone (in particolare al novellato comma 2, lettera s, dell'art. 1-bis 1 della legge prov. Trento n. 4

del 1998) che il bando per la concessione di una grande derivazione idroelettrica prescrive che il concessionario, entro 180 giorni dalla aggiudicazione, «si doti di una sede operativa nel territorio provinciale avente in dotazione risorse umane e strumentali idonee in relazione alle caratteristiche della concessione oggetto della procedura di gara».

Sarebbe in tal modo violato l'art. 13 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, di cui all'art. unico 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 l'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130, e all'art. 14, paragrafo unico, numero 3), della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno.

In secondo luogo, sono impugnati l'art. 8, comma 14, della legge della Provincia autonoma di Trento n. 9 del 2020, che introduce i commi 5-bis e 5-ter dopo il comma 5 dell'art. 1-bis 1 della legge prov. Trento n. 4 del 1998, e l'art. 16, comma 3, (recte: art. 16) della stessa legge prov. Trento n. 9 del 2020, che introduce l'art. 1-bis 1.8, comma 3, dopo l'art. 1-bis 1.7 della legge prov. Trento n. 4 del 1998. In base al tenore del ricorso, l'impugnazione deve tuttavia intendersi estesa anche al successivo comma 4 dell'art. 1-bis 1.8.

Il ricorrente si duole, in particolare, della previsione per cui, in applicazione di tali disposizioni, le offerte degli aspiranti alla concessione di grande derivazione idroelettrica sono valutate dal punto di vista tecnico ed economico da una commissione tecnica, e dopo l'aggiudicazione provvisoria, verificata l'assenza di motivi di esclusione ed il possesso dei requisiti richiesti, l'operatore è invitato dalla struttura provinciale competente per le risorse idriche a presentare una domanda di provvedimento unico (commi 5-bis e 5-ter del novellato art. 1-bis 1). La censura si estende alla previsione per cui la menzionata struttura provinciale trasmette tale domanda alle amministrazioni interessate, che compiono l'istruttoria per i profili di rispettiva competenza secondo quanto previsto dalla normativa di settore (comma 3 del nuovo art. 1-bis 1.8 della legge prov. Trento n. 4 del 1998).

In tal modo, sarebbe nuovamente violato l'art. 13 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, e vi sarebbe lesione anche dell'art. 117, comma secondo, lettera e), Cost., che attribuisce alla competenza esclusiva statale la disciplina in tema di «tutela della concorrenza». Soprattutto, la procedura delineata dalle disposizioni provinciali impuginate sarebbe in contrasto con l'art. 12, comma 1-ter, lettera m), del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica) – come modificato dall'art. 11-quater del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione), convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 2019, n. 12 – ove è prescritto che la selezione e la valutazione dei progetti presentati con le richieste di concessione siano comprese in un unico procedimento: ciò che invece non accadrebbe secondo le disposizioni impuginate.

In terzo ed ultimo luogo, il ricorrente impugna l'art. 10 della legge prov. Trento n. 9 del 2020, che introduce un nuovo art. 1-bis 1.2 nella legge prov. Trento n. 4 del 1998, ove si dispone che nei bandi per la concessione di grandi derivazioni idroelettriche possono essere inseriti una serie di requisiti “opzionali”, indicati nelle lettere da a) a g) e nella lettera j) del comma 4 dello stesso art. 1-bis 1.2.

Così facendo, la disposizione violerebbe l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 15, paragrafo 3, lettera e) (recte: lettera c), e 10, paragrafo 2, lettera e) (recte: lettera c), della direttiva 2006/123/CE, da cui discenderebbe il divieto di imporre, a carico degli operatori, requisiti sproporzionati ed inutilmente onerosi di partecipazione alle procedure per il conferimento delle concessioni. Secondo il ricorrente, il difetto di proporzionalità emergerebbe alla luce de «la numerosità, il significativo frazionamento, l'onerosità e il tecnicismo» dei requisiti.

2.– Preliminarmente, deve essere richiamata la dichiarazione d'inammissibilità dell'intervento spiegato dalla società Enel Green Power Italia, per le ragioni esposte nell'ordinanza letta all'udienza pubblica del 22 marzo 2022, allegata alla presente sentenza.

3.– Venendo all’esame delle questioni, la Provincia autonoma di Trento ha sostenuto in via preliminare l’inammissibilità della prima questione, relativa alla previsione contenuta nell’art. 8, comma 9, della legge prov. Trento n. 9 del 2020, per cui il bando per la concessione di una grande derivazione idroelettrica deve prescrivere che il concessionario, entro 180 giorni dalla aggiudicazione, si doti di una sede operativa nel territorio provinciale.

L’impugnativa statale avrebbe infatti attribuito prevalenza al disposto dell’art. 117, primo e secondo comma, lettera e), Cost., senza però illustrare le ragioni per cui tali parametri costituzionali dovrebbero vanificare il chiaro disposto dell’art. 13 dello statuto di autonomia speciale, che attribuisce alla Provincia competenza legislativa primaria quanto alle modalità e alle procedure di assegnazione delle concessioni per grandi derivazioni d’acqua. Nel ricorso, anzi, la disposizione statutaria risulterebbe solo genericamente evocata.

Ricorrerebbero dunque le condizioni per una dichiarazione di inammissibilità, poiché la giurisprudenza costituzionale, specie quando si tratta di giudizi in via principale, richiede che il ricorso contenga una chiara indicazione dei parametri asseritamente violati e delle ragioni del denunciato conflitto tra essi e le disposizioni impugnate.

L’eccezione non è fondata.

È pur vero che il parametro statutario, contemplato nella delibera del Consiglio dei ministri che ha originato l’impugnazione, è citato, per tutte e tre le questioni promosse, solo nell’epigrafe dell’atto di impugnazione e nelle sue conclusioni. Tuttavia, in più punti del ricorso, si afferma che la normativa impugnata «eccede dalle competenze riconosciute alla Provincia autonoma di Trento dallo Statuto speciale di autonomia».

È altresì vero che il ricorso non approfondisce il rapporto tra lo stesso art. 13 dello statuto speciale e gli evocati parametri “interni” alla Costituzione. Pure, il nucleo del ragionamento condotto dal ricorrente emerge con sufficiente nettezza. Posto che il diritto europeo prevede limiti alla normazione in materie concernenti la concorrenza, e che questi limiti si affiancano a quelli direttamente ricavabili dalla Costituzione, ad entrambi questi limiti farebbe riferimento il primo periodo del comma 1 dell’art. 13 dello statuto di autonomia («[n]el rispetto dell’ordinamento dell’Unione europea e degli accordi internazionali, nonché dei principi fondamentali dell’ordinamento statale, le province disciplinano con legge provinciale [...]»). Non essendo la Provincia autonoma autorizzata a superare tutti tali limiti – questa la conclusione – essa avrebbe dovuto attenersi al disposto del primo e del secondo comma, lettera e), dell’art. 117 Cost.

Ciò risulta sufficiente per consentire a questa Corte di svolgere lo scrutinio di merito.

3.1.– Nel merito, la questione non è fondata.

Secondo l’Avvocatura generale, la pretesa che, oltre all’infrastruttura necessaria per lo sfruttamento della concessione, gli operatori non stabiliti in Italia (e, per estensione, gli operatori italiani non stabiliti in Trentino) debbano essere muniti di una “sede operativa” nel territorio provinciale, contrasterebbe con l’art. 49 TFUE, discriminando di fatto tali operatori.

Il riferimento del ricorrente è al secondo periodo del primo paragrafo della disposizione appena citata, secondo cui il divieto di porre restrizioni alla libertà di stabilimento si «estende altresì alle restrizioni relative all’apertura di agenzie, succursali o filiali, da parte dei cittadini di uno Stato membro sul territorio di un altro Stato membro».

Per le stesse ragioni, la norma impugnata violerebbe il disposto dell’art. 14, paragrafo unico, numero 3), della direttiva 2006/123/CE, che fa divieto agli Stati membri di apprestare «restrizioni della libertà, per il prestatore, di scegliere tra essere stabilito a titolo principale o secondario, in particolare l’obbligo per il prestatore, di avere lo stabilimento principale sul loro territorio o restrizioni alla libertà di scegliere tra essere stabilito in forma di rappresentanza, succursale o filiale». Secondo il ricorrente, la previsione impugnata comprimerebbe proprio la libertà degli operatori economici di «scegliere tra essere stabilit[i] a titolo principale o secondario».

Come visto, a causa di queste violazioni del diritto dell’Unione, la norma impugnata risulterebbe inoltre eccedente rispetto alle competenze statutarie della Provincia autonoma di Trento.

In realtà, la previsione per cui entro 180 giorni dall'aggiudicazione il concessionario deve dotarsi di una sede operativa nel territorio provinciale non è una condizione imposta per la partecipazione alla gara (nel senso dell'illegittimità costituzionale di discipline che, invece, prevedono limitazioni di accesso alla procedura in base alla sede dell'impresa questa Corte si è pronunciata, di recente, con la sentenza n. 98 del 2020), e non si presenta nemmeno come fattore di attribuzione di punteggi aggiuntivi per la formazione della graduatoria (ciò che avrebbe reso, a sua volta, costituzionalmente illegittima la previsione: sentenza n. 28 del 2013), né quale requisito per l'accesso a condizioni di favore per la prestazione delle garanzie necessarie in vista della gara medesima (in proposito, sentenza n. 83 del 2018).

La richiesta di dotarsi di una sede operativa non riguarda tutti gli aspiranti alla concessione, ma è riferita unicamente all'aggiudicatario della concessione. Essa non può quindi esercitare, almeno non in via diretta, in capo agli aspiranti concessionari, un effetto di dissuasione, conseguente a valutazioni negative quanto al rapporto tra costi da sostenere per partecipare alla gara e probabilità di conseguire l'utilità attesa.

Da questo punto di vista, la disciplina impugnata appare coerente con la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea.

Quest'ultima distingue con chiarezza tra previsioni che impongono all'operatore di disporre di una sede o di un altro stabilimento sul territorio dello Stato, ancor prima che gli sia affidata la concessione – pretesa che dà vita ad una disciplina dissuasiva, incompatibile con la libertà di stabilimento – e previsioni di «un requisito di stabilimento [...] quando si applichi dopo la concessione dell'autorizzazione d'esercizio e prima che l'imprenditore avvii l'esercizio» dell'attività cui si riferisce il provvedimento concessorio (Corte di giustizia dell'Unione europea, terza sezione, sentenza 22 dicembre 2010, in causa C-338/09, Yellow Cab Verkehrsbetriebs GmbH; nello stesso senso, seconda sezione, sentenza 27 febbraio 2019, in causa C-563/17, Associação Peço a Palavra ed altri).

Più in generale, questa stessa giurisprudenza considera legittimo richiedere che l'operatore possieda requisiti che indichino (o favoriscano) la sussistenza di una qualche sua relazione con il territorio, a condizione che essi siano proporzionati e necessari per il conseguimento dello scopo perseguito mediante l'organizzazione della gara, così da perdere ogni ingiustificato carattere di mera discriminazione e di compressione della libertà di stabilimento (in questo senso, la già citata sentenza della CGUE, Associação Peço a Palavra).

Come si è visto, la norma provinciale impugnata impone l'istituzione di una sede operativa non all'imprenditore che voglia partecipare alla gara per la concessione, ma solo a quello che, avendo conseguito il risultato, può affrontare il compito con la ragionevole aspettativa di conseguire le utilità in vista delle quali ha stabilito di concorrere alla gara stessa.

Una "sede operativa" consiste, inoltre, in un luogo ove installare le sole risorse umane e materiali necessarie per l'assolvimento in sicurezza dei compiti di gestione della derivazione e dell'impianto idroelettrico. Non deve trattarsi della sede principale e neppure di una filiale o di uno stabilimento, inteso come unità produttiva autosufficiente. La formula testuale utilizzata, inoltre, non prescrive affatto che la sede in questione debba essere autonoma e creata ex novo e, in particolare, non impedisce che essa coincida con lo stabilimento di produzione.

D'altra parte, riesce difficile immaginare che un operatore, il quale assuma la responsabilità della gestione di una grande derivazione e di un impianto di produzione dell'energia elettrica – cioè di strutture tendenzialmente imponenti, già necessariamente dotate di locali tecnici – possa provvedere al compito, in modo compatibile con la sicurezza pubblica e con gli obiettivi propri della produzione energetica, senza disporre in loco di attrezzature e di tecnici adeguati. Senza dimenticare che la disciplina censurata non impone al concessionario specifiche forme per l'approntamento della sede e per la sua gestione.

In definitiva, la richiesta all'operatore di approntare una sede "operativa" in prossimità con l'impianto da gestire, o anche in coincidenza con esso, è misura necessaria per la tutela di evidenti esigenze di sicurezza pubblica, idonea a raggiungere il fine perseguito, e, infine, proporzionata, tanto

in termini di bilanciamento tra vantaggi e costi per l'imprenditore, quanto in riferimento al rapporto tra obiettivi assicurati e possibili effetti sulla concorrenza.

4.– La Provincia autonoma di Trento eccepisce preliminarmente l'inammissibilità anche della seconda questione promossa con il ricorso statale, relativa alle disposizioni provinciali – in specie: gli artt. 8, comma 14, e 16 della legge prov. Trento n. 9 del 2020 – che non assicurerebbero, nella procedura di assegnazione delle concessioni in esame, il rispetto del principio del procedimento unico, asseritamente prescritto, secondo il ricorrente, dall'art. 12, comma 1-ter, lettera m), del d.lgs. n. 79 del 1999, come modificato dall'art. 11-quater del d.l. n. 135 del 2018, come convertito.

Gli argomenti a sostegno di questa seconda eccezione sono gli stessi posti a base della prima, sicché, per le medesime ragioni prima indicate (punto 2), anch'essa deve essere rigettata.

Ben vero che il ricorrente, anche in riferimento a tale seconda questione, non approfondisce il rapporto tra l'art. 13 dello statuto speciale e gli altri parametri costituzionali indicati: ma, come subito si dirà, appartiene allo scrutinio di merito stabilire se il principio del procedimento unico, asseritamente ricavabile dal citato art. 12, comma 1-ter, lettera m), del d.lgs. n. 79 del 1999, e invocato dal ricorrente quale norma interposta, appartenga ai «principi fondamentali dell'ordinamento statale», di cui lo stesso art. 13 dello statuto speciale impone il rispetto alla legislazione provinciale.

5.– Nel merito, la questione è fondata.

Le ragioni della dichiarazione di illegittimità costituzionale emergono da uno scrutinio da articolarsi secondo cinque distinti passaggi. È necessario, in primo luogo, richiamare sinteticamente la disciplina normativa precedente alla riforma dell'art. 13 dello statuto speciale di autonomia e l'assetto delle rispettive competenze legislative, provinciali e statali, in materia di concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico.

In secondo luogo, va chiarita la portata dell'art. 13 dello statuto speciale di autonomia così come risultante dalle rilevanti modifiche introdotte nel 2017. Infatti, all'esito della procedura semplificata e negoziata dettata all'art. 104 dello statuto stesso, il comma 833 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), ha modificato la disposizione statutaria in parola, attribuendo alle Province autonome una peculiare competenza legislativa in materia di concessioni per grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico. Tale competenza risulta ora assoggettata ad una serie di limiti che, dal punto di vista testuale, non coincidono del tutto con quelli indicati nelle altre norme dello statuto che delineano, elencandone gli ambiti di intervento, la potestà legislativa primaria della Regione e delle Province (artt. 4 e 8).

In terzo luogo, va illustrato il contenuto del più volte ricordato art. 12 comma, 1-ter, lettera m), del d.lgs. n. 79 del 1999, verificando se tale disposizione prescriva un riconoscibile principio procedimentale, riferibile alla selezione, da un lato, e alla valutazione, dall'altro, dei progetti presentati nell'ambito della gara per l'assegnazione delle concessioni in esame: si tratta, in particolare, di stabilire se la norma statale evocata a parametro interposto prescriva che tutte le amministrazioni interessate debbano essere coinvolte, non solo nella valutazione dell'unico progetto pre-selezionato, ma anche nella precedente fase di selezione tra tutti i partecipanti alla gara.

In quarto luogo, va verificato se, una volta identificato, tale principio costituisca limite alla competenza legislativa provinciale sulle modalità e sulle procedure di assegnazione di concessioni per grandi derivazioni idroelettriche, alla luce della formula utilizzata dal nuovo testo dell'art. 13 dello statuto.

Infine, si tratta di accertare se, e in che termini, la disciplina provinciale impugnata si conformi o si allontani dalla procedura delineata dalla normativa statale e dal principio da questa ricavabile.

6.– L'art. 9 dello statuto, annoverando, al punto 9), la «utilizzazione delle acque pubbliche» tra le materie assegnate alla potestà legislativa concorrente delle Province, esclude espressamente, con formula tuttora vigente, «le grandi derivazioni a scopo idroelettrico». Allo stesso tempo, gli artt. 12 e 13 (quest'ultimo nella versione originaria) dello statuto dettavano per questa materia una peculiare disciplina, in cui alle Province era riservato, da un lato, un ruolo di partecipazione alle decisioni assunte in sede statale (art. 12, nel testo tutt'ora vigente), dall'altro, in particolare, la competenza a

stabilire con legge i criteri per la determinazione del prezzo dell'energia e per le tariffe d'utenza (art. 13, nella versione vigente al momento della novella di cui al comma 833 dell'art. 1 della legge n. 205 del 2017). Nel corso del tempo, tuttavia, il quadro normativo delle competenze provinciali in materia è mutato. Limitandosi a ripercorrere le tappe fondamentali di tale evoluzione, e per quanto qui soprattutto rileva, la riforma operata con legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), ha introdotto la competenza concorrente in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», in tal modo attribuendo alle Regioni a statuto ordinario una competenza di cui le Province autonome, all'epoca, non disponevano. Tale competenza concorrente, tuttavia, doveva intendersi estesa anche alle citate autonomie speciali, in forza della clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 (sentenze n. 64 del 2014 e n. 383 del 2005).

In seguito, l'art. 1 del d.lgs. n. 289 del 2006 è intervenuto sull'art. 1-bis del d.P.R. n. 235 del 1977 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige in materia di energia). In particolare, il novellato comma 2 dello stesso art. 1-bis aveva stabilito che le grandi derivazioni di acque pubbliche a scopo idroelettrico fossero disciplinate con legge provinciale «nel rispetto degli obblighi derivanti dall'ordinamento comunitario e degli accordi internazionali, dell'articolo 117, secondo comma, della Costituzione, nonché dei principi fondamentali delle leggi dello Stato». Il successivo comma 16, inoltre, sostanzialmente “duplicando” la previsione del precedente comma 2 e calibrandola sui provvedimenti concessori e sui relativi canoni demaniali, aveva stabilito (e tuttora stabilisce) che «[l]e concessioni di grande derivazione a scopo idroelettrico, ivi compresi i canoni demaniali di concessione, sono disciplinati con legge provinciale nel rispetto dell'articolo 117, secondo comma, della Costituzione, nonché dei principi fondamentali delle leggi dello Stato e degli obblighi comunitari».

In tale complessivo contesto, questa Corte ha affermato che spettava, dunque, «allo Stato intervenire in via esclusiva sugli aspetti riconducibili agli ambiti di cui all'art. 117, secondo comma, Cost. (come per le procedure di assegnazione delle concessioni, che rientrano nella tutela della concorrenza: sentenza n. 1 del 2008), nonché stabilire i principi fondamentali (come per la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionale dell'energia: sentenza 383 del 2005); dall'altro [...] alle Province autonome regolare tutti gli altri profili, quali, ad esempio, l'uso delle acque, la trasparenza delle concessioni e la disciplina delle funzioni amministrative» (sentenza n. 28 del 2014).

Come si è anticipato, la materia è stata oggetto, nel 2017, di un singolare intervento riformatore, volto a modificare incisivamente il testo dell'art. 13 dello statuto. Il già richiamato art. 1, comma 833, della legge n. 205 del 2017 ha infatti innovato la disposizione statutaria, estendendo la competenza legislativa provinciale alle modalità e alle procedure di assegnazione delle concessioni per grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico, e precisando che tale competenza deve essere esercitata «[n]el rispetto dell'ordinamento dell'Unione europea e degli accordi internazionali, nonché dei principi fondamentali dell'ordinamento statale». Contestualmente, il successivo comma 834 della legge n. 205 del 2017 ha abrogato il (solo) comma 2 dell'art. 1-bis del d.P.R. n. 235 del 1977.

Le parti del giudizio sembrano entrambe convenire nel ritenere che quella disegnata dal nuovo testo dell'art. 13 dello statuto non sia una competenza legislativa concorrente. Lo stesso ricorrente ammette, anzi, trattarsi di «competenza legislativa primaria», da esercitarsi tuttavia, precisa, nei limiti dettati dalla stessa disposizione statutaria, dalle norme attuative dello statuto e dalle norme statali riconducibili, per l'appunto, ai principi fondamentali dell'ordinamento statale. Per parte sua, la resistente ragiona di uno «specifico ambito di competenza legislativa», delineata tramite ricorso ad una espressione che si differenzia da quelle utilizzate, tanto dall'art. 4, quanto dall'art. 5 dello statuto per definire, rispettivamente, i vincoli alla autonomia legislativa primaria e secondaria.

In effetti, la formulazione dell'attuale testo dell'art. 13, come detto, è parzialmente diversa da quella utilizzata nell'art. 4 del medesimo statuto, il quale, nel conferire alla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol la «potestà di emanare norme legislative» in determinate materie, stabilisce che tale potestà debba esercitarsi «[i]n armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con il rispetto degli obblighi internazionali e degli

interessi nazionali – tra i quali è compreso quello della tutela delle minoranze linguistiche locali – nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica». Il successivo art. 8 conferisce alle Province autonome di Trento e di Bolzano la potestà di emanare norme legislative entro gli stessi limiti indicati nell'art. 4, con riferimento ad un elenco di materie in cui, come si è sottolineato, non compare quella delle «modalità e procedure di assegnazione delle concessioni per grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico», distintamente disciplinata all'art. 13.

È evidente che la formulazione utilizzata da quest'ultimo articolo non equivale a quella utilizzata nell'art. 4 dello statuto: in particolare, mentre quest'ultimo si riferisce ai «principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica» e alle «norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica», l'art. 13 menziona espressamente i «principi fondamentali dell'ordinamento statale». Quest'ultima espressione non solo non equivale all'ulteriore e ben nota formula riferita ai “principi fondamentali” di una specifica materia, ma non può averne il significato. Nella specie, dunque, non si è al cospetto di una competenza legislativa concorrente di cui all'art. 5 dello statuto, senza contare che l'art. 9, numero 9), dello statuto, relativo alle materie di competenza concorrente, continua oggi ad escludere che le Province possano legiferare sulle grandi derivazioni a scopo idroelettrico utilizzando questo genere di competenza. Attualmente, la precisazione va interpretata in armonia con il nuovo art. 13, dovendosi cioè intendere che la Provincia, che sulle concessioni per grandi derivazioni non legifera in regime di competenza concorrente, può invece intervenire tramite la competenza particolare di cui all'art. 13.

In ogni caso, attribuire all'espressione in esame, rispetto a quella utilizzata dagli artt. 4 e 8 dello statuto, una decisiva funzione distintiva, avrebbe una conseguenza sistematica di notevole momento: significherebbe, cioè, conferire alle Province, nella materia delle concessioni per grandi derivazioni d'acqua, una autonomia più accentuata rispetto a quella di cui esse godono in ogni altra materia assegnata loro in competenza primaria. Proprio ragioni di ordine sistematico e, come si dirà, anche testuale, non consentono tuttavia di pervenire a simili conclusioni.

Come si è detto, l'art. 8 dello statuto stabilisce espressamente che «i limiti indicati dall'art. 4» valgono anche per le Province autonome, in relazione all'ampio elenco di materie attribuite alla competenza legislativa primaria. Ben vero che l'art. 13 disciplina distintamente, rispetto all'elenco contenuto nell'art. 8, la materia delle grandi derivazioni, ma il dato non appare affatto decisivo.

Come si è visto, già prima della ricordata revisione statutaria, la materia era distintamente collocata nell'art. 13, con una disciplina di minore ampiezza, relativa alla individuazione di servizi ed utenti destinatari della fornitura e ai criteri per la determinazione del prezzo e delle tariffe. Inoltre, nel 2017, in occasione della riforma del testo dello statuto relativamente alla materia delle grandi derivazioni, un intervento mirato sull'art. 13 è risultato necessitato in virtù della stessa procedura prescelta per la revisione statutaria, cioè la procedura semplificata e negoziata di cui all'art. 104, ai cui sensi «[f]ermo quanto disposto dall'articolo 103 le norme del titolo VI e quelle dell'art. 13 possono essere modificate con legge ordinaria dello Stato su concorde richiesta del Governo e, per quanto di rispettiva competenza, della regione o delle due province».

In ogni caso, quel che soprattutto conta, allo stato attuale, è che la collocazione separata non potrebbe di per sé valere a sottrarre la legislazione in materia di grandi derivazioni dal rispetto dei limiti validi per la disciplina di tutte le altre materie. Né, in disparte questo aspetto formale, si scorgono giustificazioni sostanziali a sostegno di un differente trattamento da conferire, in ipotesi, alla materia delle concessioni per grandi derivazioni d'acqua, rispetto a tutte le altre materie attribuite alla Provincia in competenza legislativa primaria. Del resto, conducendo all'estremo il significato distintivo della formula utilizzata per l'art. 13, si giungerebbe al paradosso per cui, nella materia in esame, si dovrebbe ritenere esonerata la Provincia dal rispetto della stessa Costituzione – che l'art. 13 non menziona, a differenza dell'art. 4 – o delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica – ugualmente non menzionate in termini formali e purtuttavia rilevanti anche in tal caso, come si dirà.

In definitiva, l'art. 13 dello statuto non autorizza in alcun modo le Province autonome a superare i limiti fissati dall'art. 4 del medesimo statuto per l'esercizio di una competenza legislativa primaria.

7.- Dettando norme per l'attuazione della direttiva 96/92/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 19 dicembre 1996, concernente norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica, il d.lgs. n. 79 del 1999 prevede che le Regioni disciplinino con legge le procedure di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico. Il comma 1-ter, lettera m), dell'art. 12, in particolare, prescrive che la legislazione regionale regoli «le modalità di valutazione, da parte dell'amministrazione competente, dei progetti presentati in esito alle procedure di assegnazione, che avviene nell'ambito di un procedimento unico ai fini della selezione delle proposte progettuali presentate, che tiene luogo della verifica o valutazione di impatto ambientale, della valutazione di incidenza nei confronti dei siti di importanza comunitaria interessati e dell'autorizzazione paesaggistica, nonché di ogni altro atto di assenso, concessione, permesso, licenza o autorizzazione, comunque denominato, previsto dalla normativa statale, regionale o locale; a tal fine, alla valutazione delle proposte progettuali partecipano, ove necessario, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, il Ministero dello sviluppo economico, il Ministero per i beni e le attività culturali e gli enti gestori delle aree naturali protette [...]; per gli aspetti connessi alla sicurezza degli invasi di cui al decreto-legge 8 agosto 1994, n. 507, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 ottobre 1994, n. 584, e all'articolo 6, comma 4-bis, della legge 1° agosto 2002, n. 166, al procedimento valutativo partecipa il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti». Come si vede, la disposizione statale menziona, sia la selezione, sia la valutazione delle proposte progettuali. Essa, per vero, esordisce con un riferimento ai «progetti presentati in esito alle procedure di assegnazione», riferimento che parrebbe alludere ad un segmento procedurale antecedente, distinto da quello successivamente disciplinato: ciò che escluderebbe in radice, osserva tra l'altro la Provincia resistente, la possibilità di ricavare dalla disposizione il principio del procedimento unico invocato dal ricorrente.

Tuttavia, l'assegnazione non può logicamente precedere la valutazione dei progetti e il soggetto collegato al verbo "avvenire" («che avviene nell'ambito») non può che essere «la valutazione». Quindi, la prima parte della lettera m) del comma 1-ter dell'art. 12 va intesa nel senso che le Regioni devono prevedere modalità di valutazione finale dei progetti presentati, da svolgersi nell'ambito di un procedimento unitario, da avviare prima della stessa valutazione delle proposte e di designazione del concessionario.

Inoltre, nel prosieguo, la disposizione statale stabilisce con chiarezza che il procedimento unico deve comprendere anche la fase di selezione delle offerte («ai fini della selezione delle proposte»). In tal modo, la disposizione non prescrive affatto, come invece sostiene la Provincia resistente, che un procedimento unitario si attivi solo nel momento in cui deve essere valutata un'unica offerta, proveniente da un soggetto già precedentemente selezionato. Ben vero che la partecipazione delle istituzioni statali chiamate «alla valutazione delle proposte» è prevista «ove necessario». Tuttavia, questa condizione è riferita alle caratteristiche concrete della concessione, e alle necessità specifiche che nascono per l'esercizio dell'impianto, non risultando plausibile la lettura alternativa per cui la partecipazione degli enti statali è facoltativa o discrezionale, in base ad una necessità non meglio definita, anche riguardo al soggetto che dovrebbe valutarla.

In definitiva, la portata della prescrizione statale è chiara. Essa non contiene una disposizione di mero dettaglio, ma afferma il principio del procedimento unico, che deve ricomprendere anche la fase della selezione delle offerte.

La ragione che sostiene un simile principio è a sua volta evidente: è necessario che gli interessi rappresentati dalle amministrazioni (locali e statali) vengano in rilievo già in fase di selezione delle offerte, così che le valutazioni finali possano giovare anche di considerazioni comparative, e sia comunque ampio il controllo pubblico e istituzionale in materie, come quella in esame, segnate da interessi relevantissimi. Ciò è tanto più vero quando, come nella specie, queste amministrazioni non provinciali non controllano l'avvio stesso della procedura, deciso dalla sola Provincia.

8.– Tutto ciò posto, si tratta di accertare quale vincolo un tale principio comporti a carico della competenza legislativa assegnata alla Provincia dall'art. 13 dello statuto.

Al di là della formula testuale utilizzata dall'articolo in esame, la materia in parola è, per sua natura, strategica sul piano nazionale ed internazionale. Proprio perché tale, essa è stata oggetto, nel tempo, di “grandi riforme”, talvolta di segno contrapposto, essendosi passati da una situazione di accentramento nella mano pubblica ad una condizione di contendibilità delle concessioni.

Da ultimo, la materia è stata inoltre segnata dalla scelta, operata, come visto, dal d.l. n. 135 del 2018, come convertito, in favore della regionalizzazione della proprietà delle opere e delle regole procedurali per l'assegnazione delle concessioni.

Tuttavia, anche al cospetto delle autonomie speciali, permangono inalterate, almeno a livello di principio, le ragioni in favore di una regolazione uniforme degli aspetti più rilevanti della materia. Esse riguardano, certamente, il rispetto dei vincoli europei quanto all'affidamento (anche) a privati di beni e servizi pubblici, perché la tutela effettiva della concorrenza e della trasparenza rappresenta un interesse primario dell'Unione europea, come dimostrato dalla specifica legislazione comunitaria nella materia della produzione di energia elettrica. Ma le esigenze di regolazione uniforme vanno anche al di là di ciò, poiché nella materia delle grandi derivazioni idroelettriche non sono in gioco solo interessi economici di forte rilevanza. Tra l'altro, le attività produttive che in essa si svolgono sono gravide di rischi per la sicurezza pubblica (basti pensare al pericolo di inondazioni o di crolli degli sbarramenti), e determinano un notevole impatto sull'ambiente, sull'ecosistema, sul paesaggio.

Sotto questi specifici profili, sussiste la necessità di una uniforme e adeguata regolazione, anche al fine di garantire la continuità e la produttività nello sfruttamento della risorsa idrica. Accanto ai vantaggi immediati per le popolazioni locali (conseguiti attraverso il pagamento dei canoni e la fornitura gratuita di quote di energia elettrica agli enti locali), vanno del resto considerate la necessità di assicurare, a livello nazionale, il maggior equilibrio possibile tra fonti energetiche e quella di disporre dell'energia necessaria per le attività produttive e per le stesse esigenze di vita dei consociati.

Si è già detto che, sul piano testuale e sistematico, la formulazione della norma statutaria non esime la legge provinciale dal rispetto di tutti i limiti previsti agli artt. 4 e 8 dello stesso statuto, e fra essi, in particolare, quello delle norme qualificabili come «norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica».

D'altro canto, la giurisprudenza costante di questa Corte stabilisce che tali norme costituiscono limite anche all'esercizio delle competenze legislative primarie o esclusive delle autonomie speciali (ex multis, da ultimo, sentenze n. 70 del 2022, n. 16 del 2020, nonché sentenze in queste richiamate).

Il principio del procedimento unico costituisce norma fondamentale di riforma nella materia delle grandi derivazioni idroelettriche. Lo è, in particolare, per le ragioni descritte, la previsione in forza della quale tutte le amministrazioni interessate, comprese quelle statali, devono poter esprimere le proprie valutazioni, collegate alla tutela di interessi essenziali dell'ordinamento costituzionale, fin dalla fase della selezione dei diversi progetti presentati dai concorrenti nella procedura. La legislazione provinciale in materia, pertanto, deve adeguarsi a tale norma fondamentale.

9.– La disciplina provinciale impugnata, viceversa, si discosta dal principio del procedimento unico, poiché disegna una serie di passaggi procedurali con esso non compatibili, come si evince dalla sintetica ricostruzione che segue.

Per la parte qui rilevante della procedura di assegnazione, la novella recata dalla legge prov. Trento n. 9 del 2020 stabilisce che, per la valutazione delle richieste di partecipazione alla gara, la Provincia si avvalga di apposita commissione tecnica costituita da almeno tre esperti, nominati dalla Giunta provinciale (comma 5 dell'art. 1-bis 1 della legge prov. Trento n. 4 del 1998, come novellato).

In particolare, a norma del nuovo comma 5-bis dell'art. 1-bis 1 della legge prov. Trento n. 4 del 1998, la «commissione tecnica valuta le offerte dal punto di vista tecnico ed economico, ai sensi dell'articolo 1-bis 1.4, valuta la loro congruità ai sensi dell'articolo 1-bis 1.5 e redige la graduatoria».

Nel passaggio successivo (comma 5-ter), la legge provinciale presuppone significativamente che sia avvenuta una «aggiudicazione in via provvisoria della concessione». Quest'ultima, dunque, si fonda sulla posizione in graduatoria del candidato concessionario: a questo punto della procedura, è

verificata l'assenza dei motivi di esclusione, nonché il possesso dei requisiti di partecipazione in capo all'aggiudicatario, e la struttura provinciale competente in materia di risorse idriche invita quest'ultimo a presentare la domanda di provvedimento unico prevista dall'art. 1-bis 1.8. della stessa legge n. 4 del 1998, inserito dall'art. 16 della legge prov. Trento n. 9 del 2020.

Quest'ultima disposizione illustra i contenuti e la funzione del provvedimento unico, che comprende la concessione di grande derivazione a scopo idroelettrico e tutti i provvedimenti, le autorizzazioni, i nulla osta, i pareri, comunque denominati, necessari per l'esercizio degli impianti, recandone l'indicazione esplicita. Devono essere successivamente acquisiti anche i provvedimenti, le autorizzazioni, i nulla osta, i pareri, comunque denominati necessari per la realizzazione degli interventi e degli investimenti presentati ai fini della valutazione dell'offerta migliore, secondo i criteri indicati nell'art. 1-bis 1.4 della più volte citata legge n. 4 del 1998, come introdotto ex art. 12, comma 1, della pure citata legge prov. Trento n. 9 del 2020.

La domanda dell'aggiudicatario è presentata alla struttura provinciale competente in materia di risorse idriche. Solo a questo momento della procedura, la struttura la trasmette, con la documentazione correlata, a tutte le altre amministrazioni, anche non provinciali, interessate, che svolgono l'istruttoria per i profili di rispettiva competenza (art. 1-bis 1.8, comma 3, della legge prov. Trento n. 4 del 1998).

Di seguito, è previsto (art. 1-bis 1.8, comma 4) che la struttura provinciale competente convochi una conferenza di servizi, da svolgersi in forma simultanea, alla quale infine partecipano tutte le strutture e amministrazioni interessate per il rilascio dei titoli abilitativi compresi nel provvedimento unico. Merita sottolineare che, nell'ambito della conferenza di servizi, le amministrazioni partecipanti, ciascuna per quanto di competenza, possono evidentemente valutare solo la domanda pre-selezionata, indicando le modifiche progettuali eventualmente necessarie ai fini dell'assenso.

All'esito dell'ultima riunione, e comunque non oltre il termine di centoventi giorni, la struttura provinciale provvede alla stesura di un rapporto istruttorio, sulla base delle posizioni prevalenti espresse dalle strutture e amministrazioni partecipanti alla conferenza tramite i rispettivi rappresentanti, dando conto di tutte le posizioni emerse (art. 1-bis 1.8, comma 8).

In base al comma 6 dell'art. 1-bis 1, «sulla base del rapporto istruttorio», ora indicato, la Giunta provinciale aggiudica in via definitiva la concessione e rilascia il relativo provvedimento unico.

Come è evidente, nella procedura disegnata dalla legge provinciale la fase della selezione delle offerte non vede affatto la partecipazione di tutte le amministrazioni, anche non provinciali, interessate, secondo la logica invece accolta dal principio del procedimento unico: la graduatoria è infatti redatta dalla sola commissione tecnica, indipendente ma di nomina provinciale; l'assegnazione provvisoria dipende dalla posizione che un dato offerente ha assunto nella graduatoria; la procedura di valutazione, peraltro ulteriormente frammentata in istruttorie separate, si attiva unicamente riguardo alla offerta pre-selezionata con l'assegnazione provvisoria.

Ne discende che le amministrazioni non provinciali preposte alla tutela degli interessi di primaria rilevanza costituzionale sopra richiamati (ambiente, paesaggio, territorio, sicurezza) restano escluse dalla possibilità di apprezzare e comparare proposte alternative a quella prescelta dalla Provincia stessa, potendo soltanto indicare ragioni di dissenso rispetto all'unico progetto portato alla loro attenzione. Ciò non è conforme al principio del procedimento unico, per come configurato dal legislatore statale, inteso quale norma fondamentale di riforma nella materia in esame.

Devono perciò essere dichiarati costituzionalmente illegittimi l'art. 8, comma 14, della legge prov. Trento n. 9 del 2020, che introduce i commi 5-bis e 5-ter dopo il comma 5 dell'art. 1-bis 1 della legge prov. Trento n. 4 del 1998, e l'art. 16 della stessa legge prov. Trento n. 9 del 2020, nella parte in cui introduce l'art. 1-bis 1.8, commi 3 e 4, dopo l'art. 1-bis 1.7 della legge prov. Trento n. 4 del 1998. La dichiarazione di illegittimità costituzionale deve necessariamente estendersi ai successivi commi 5, 6, 7, 8 e 9 dell'art. 1-bis 1.8, contenendo essi una disciplina avvinta da una stretta ed esclusiva dipendenza con quella prevista dai commi espressamente impugnati (sentenze n. 68 del 2022, n. 77 del 2021, n. 245 e 36 del 2017), e a sua volta perciò in contrasto con il principio del procedimento unico.

La rilevata illegittimità costituzionale della normativa provinciale non determina alcun vuoto normativo, potendo trovare immediata applicazione, in sostituzione delle disposizioni caducate, sia la stessa disciplina statale richiamata a parametro interposto, recata dall'art. 12, comma 1-ter, lettera m), del d.lgs. n. 79 del 1999, nel testo modificato dall'art. 11-quater del d.l. n. 135 del 2018, come convertito (per analoga soluzione si veda la sentenza n. 114 del 2011; si vedano, anche, le sentenze n. 166 del 2019 e n. 263 del 2016), sia, ove necessario, la pertinente normativa statale in tema di garanzia partecipativa delle amministrazioni interessate. Nell'esercizio della propria competenza, e nel rispetto del descritto principio del procedimento unico, il legislatore provinciale potrà ovviamente intervenire, anche al fine di correggere eventuali e residuali disarmonie procedurali.

10.– Il ricorso statale promuove, infine, una terza questione di legittimità costituzionale, riferita all'art. 10 della legge prov. Trento n. 9 del 2020, nella parte in cui introduce un nuovo art. 1-bis 1.2 nella legge prov. Trento n. 4 del 1998. In tale norma si prevede, tra l'altro, che nei bandi per la concessione di grandi derivazioni idroelettriche possono essere inseriti requisiti "opzionali", tra i quali il ricorrente ha selezionato quelli indicati nelle lettere da a) a g) e nella lettera j) del comma 4 dello stesso art. 1-bis 1.2.

In queste disposizioni sono indicate esperienze pregresse, che i bandi dell'amministrazione provinciale possono valorizzare, in quanto «pertinenti con l'oggetto della concessione», allo scopo di consentire che la selezione dei concorrenti evidenzii quelli maggiormente adatti alla gestione della derivazione di volta in volta considerata, avuto riguardo alle sue concrete caratteristiche e alle competenze tecniche, operative e finanziarie specificamente richieste. Questi requisiti vanno distinti dai «requisiti di capacità tecnica e organizzativa» e dai «requisiti di carattere patrimoniale e finanziario» che, invece, devono necessariamente essere indicati nel bando e di cui gli operatori economici aspiranti concessionari devono essere in possesso. La disciplina di queste due ultime categorie di requisiti è contenuta, rispettivamente, nei commi 2 e 3 dell'art. 1-bis 1.2, non impugnati, ed è stata incisa dall'art. 13, comma 3, lettere b) e c), della legge della Provincia autonoma di Trento 23 aprile 2021, n. 6, recante «Misure di semplificazione e razionalizzazione in materia di territorio, ambiente e contratti pubblici: modificazioni della legge provinciale sulla valutazione d'impatto ambientale 2013, del testo unico provinciale sulla tutela dell'ambiente dagli inquinamenti 1987, della legge provinciale sulle acque pubbliche 1976, della legge provinciale 6 marzo 1998, n. 4 (Disposizioni in materia di grandi derivazioni a scopo idroelettrico e altre disposizioni connesse), della legge provinciale sulle foreste e sulla protezione della natura 2007, dell'articolo 40 (Catasto dei fabbricati e nuova anagrafe immobiliare integrata catasto-libro fondiario) della legge provinciale 27 dicembre 2010, n. 27, della legge provinciale 7 gennaio 1991, n. 1 (Eliminazione delle barriere architettoniche in provincia di Trento), nonché della legge provinciale 9 marzo 2016, n. 2, e della legge provinciale 23 marzo 2020, n. 2, in materia di contratti pubblici», che non rileva nell'attuale giudizio, come invece sostiene la ricorrente, proprio perché non concerne i requisiti "opzionali".

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, la previsione impugnata introduce criteri selettivi incompatibili con la direttiva 2006/123/CE, essendo dubbio che i requisiti in questione siano "necessari", cioè «giustificati da un motivo imperativo di interesse generale», così come prescritto dall'art. 15, paragrafo 3, lettera b), della stessa direttiva. In ogni caso, non si tratterebbe di condizioni proporzionate e non sostituibili mediante requisiti altrettanto efficaci ma meno restrittivi.

Come correttamente eccepisce la resistente, tuttavia, il ricorso si appalesa, per questa parte, inammissibile, poiché si riferisce in termini omnicomprensivi e generici alle numerose e assai diverse previsioni, censurandone complessivamente il difetto di proporzionalità in forza de «la numerosità, il significativo frazionamento, l'onerosità e il tecnicismo». In tal modo, il ricorso si limita a richiamare una serie di disposizioni, giustificandone l'impugnazione sul solo assunto che sarebbero troppe e troppo tecniche per escludere una loro funzione ostruzionistica: con una motivazione, dunque, apodittica ed arbitraria, non idonea a illustrare in modo effettivo e puntuale le ragioni di contrasto tra le singole norme ed i parametri costituzionali di riferimento.

La giurisprudenza di questa Corte afferma costantemente che nei giudizi proposti in via principale l'esigenza di un'adeguata motivazione a fondamento dell'impugnazione si pone in termini

particolarmente rigorosi, avendo il ricorrente l'onere non soltanto di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali di cui denuncia la violazione, ma anche di suffragare le ragioni del dedotto contrasto con una argomentazione non meramente assertiva, sufficientemente chiara e completa (ex multis, sentenza n. 86 del 2022).

Solo con la memoria depositata in vista dell'udienza l'Avvocatura generale ha preso in specifica considerazione i singoli requisiti opzionali, illustrando partitamente le ragioni del ritenuto difetto di necessità e proporzionalità: ma, sempre secondo costante giurisprudenza di questa Corte, il vizio genetico di un ricorso non motivato non può essere sanato attraverso una integrazione successiva (ex plurimis, tra le più recenti, sentenze n. 56 del 2020, n. 114 del 2017 e n. 202 del 2016).

Per Questi Motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 14, della legge della Provincia autonoma di Trento 21 ottobre 2020, n. 9, recante «Modificazioni della legge provinciale 6 marzo 1998, n. 4 (Disposizioni per l'attuazione del decreto del Presidente della Repubblica 26 marzo 1977, n. 235. Istituzione dell'azienda speciale provinciale per l'energia, disciplina dell'utilizzo dell'energia elettrica spettante alla Provincia ai sensi dell'articolo 13 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, criteri per la redazione del piano della distribuzione e modificazioni alle leggi provinciali 15 dicembre 1980, n. 38 e 13 luglio 1995, n. 7), della legge provinciale sull'energia 2012, della legge provinciale sulle acque pubbliche 1976 e della legge provinciale sull'agricoltura 2003», e dell'art. 16, comma 1, della legge prov. Trento n. 9 del 2020, nella parte in cui introduce l'art. 1-bis 1.8, commi 3 e 4, dopo l'art. 1-bis 1.7 della legge prov. Trento n. 4 del 1998;

2) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, della legge prov. Trento n. 9 del 2020, nella parte in cui introduce l'art. 1-bis 1.8, commi 5, 6, 7, 8 e 9, dopo l'art. 1-bis 1.7 della legge prov. Trento n. 4 del 1998;

3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge prov. Trento n. 9 del 2020, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 10, paragrafo 2, lettera c), e 15, paragrafo 3, lettera c), della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 9, della legge prov. Trento n. 9 del 2020, nella parte in cui introduce la lettera s) del comma 2 dell'art. 1-bis 1 della legge prov. Trento n. 4 del 1998, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 13 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130, e all'art. 14, paragrafo unico, numero 3), della direttiva 2006/123/CE, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 marzo 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, Presidente

Nicolò ZANON, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 10 maggio 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

## **Sentenza: 22 marzo 2022, n. 120**

**Materia:** governo del territorio; espropriazione per pubblica utilità

**Parametri invocati:** Artt. 3, comma primo, 117, commi secondo, lett. l) ed m), e terzo Cost.

**Giudizio:** giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

**Ricorrente:** Corte di cassazione, sezione prima civile

**Oggetto:** art. 19, comma 2, della legge della Regione Puglia 22 febbraio 2005, n. 3 (Disposizioni regionali in materia di espropriazioni per pubblica utilità e prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2005)

**Esito:** illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 2, della legge della Regione Puglia 22 febbraio 2005, n. 3 (Disposizioni regionali in materia di espropriazioni per pubblica utilità e prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2005)

**Estensore nota:** Paola Garro

### **Sintesi:**

La Corte di cassazione, sezione prima civile, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, comma primo, 117, commi secondo, lettere l) ed m), e terzo, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale del comma 2 dell'art. 19 della legge della Regione Puglia 22 febbraio 2005, n. 3 (Disposizioni regionali in materia di espropriazioni per pubblica utilità e prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2005), il quale prevede che “sono da considerarsi, comunque, sempre legalmente edificabili tutte le aree ricadenti nel perimetro continuo delle zone omogenee di tipo A, B, C e D, secondo le definizioni di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra gli 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), comprese anche le aree a standard a esse riferite”. Per il giudice a quo, la disciplina censurata è riconducibile alla competenza legislativa esclusiva statale in tema di ordinamento civile, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in combinato disposto con l'art. 42 Cost., che rinvia alla legge dello Stato sia per riconoscere e garantire la proprietà privata, sia per stabilire i presupposti di espropriabilità degli immobili ai fini della quantificazione dell'indennizzo. La normativa regionale, pertanto, invaderebbe la competenza esclusiva statale incidendo sulla definizione uniforme dell'indennizzo spettante ai soggetti espropriati e introducendo una significativa deroga rispetto alla disciplina statale, in quanto impone di considerare “legalmente edificabili” terreni che edificabili non sono.

La disposizione regionale fungerebbe dunque da *fictio legis*, introducendo una nozione di edificabilità legale ai soli fini della determinazione dell'indennità di esproprio, senza incidere sul regime urbanistico ed edilizio del terreno. In altre parole, la disciplina censurata estenderebbe irragionevolmente, ai soli fini della determinazione dell'indennità di espropriazione, la nozione di “edificabilità legale” assegnando un valore edificatorio meramente fittizio a immobili sui quali i vigenti strumenti urbanistici non consentirebbero realmente al privato di costruire (perché, per esempio, gravati dal vincolo di inedificabilità assoluta) e ciò per il solo fatto che il terreno ricade nel perimetro di un territorio urbanizzato individuato dallo strumento di pianificazione generale.

Inoltre, per il giudice a quo, la disciplina regionale violerebbe il principio di uguaglianza di tutti i cittadini dinanzi alla legge, di cui all'art. 3, comma 1, Cost., poiché cittadini che versano nella

medesima situazione, quali soggetti espropriati di un terreno destinato a standard e ricompreso in una zona edificabile del perimetro urbano, si vedrebbero diversamente indennizzati, a seconda delle differenti legislazioni regionali vigenti: in un caso con una somma parametrata al valore di mercato di un terreno edificabile e nell'altro con una somma ragguagliata al valore di mercato di un terreno non edificabile, con enormi differenze di valutazione; contrasterebbe, altresì, con la competenza esclusiva statale in materia di livelli essenziali delle prestazioni, concernenti i diritti civili e sociali, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., la quale sarebbe espressione di un'esigenza di uniforme garanzia, sull'intero territorio nazionale, delle medesime prestazioni. Conclude il rimettente che l'unico effetto della normativa censurata sarebbe quello di determinare un indiscriminato arricchimento dei privati proprietari, con effetti che ricadono unilateralmente sulla finanza pubblica.

La Corte ritiene illegittima la norma regionale in primo luogo per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost. relativamente all'ordinamento civile, in quanto assegna indistintamente a tutti i terreni rientranti nel perimetro di determinate zone il carattere dell'edificabilità legale, senza intervenire sulla legislazione urbanistica ma operando in contrasto con le previsioni statali in materia di indennizzo che collegano tale parametro alla conformità urbanistica. Il diritto all'indennizzo, di cui all'art. 42, terzo comma, Cost., rappresenta la principale tutela sostanziale spettante al proprietario che subisca, nell'interesse generale, l'esproprio del bene. Il ristoro congruo e adeguato è parametrato sulla qualità del bene e sul suo valore di mercato; valore che, a sua volta, si plasma sulle caratteristiche essenziali e sulle potenziali utilizzazioni economiche del bene stesso, secondo la legge. Ne consegue che poiché lo statuto della proprietà edilizia è conformato dalla legislazione urbanistica, il connotato dell'edificabilità è, innanzitutto, rappresentato dall'edificabilità legale in quanto indice di una qualità che, nel rispetto della legge, è spendibile sul mercato.

Quindi, la presenza di un vincolo conformativo che inibisce lo *ius aedificandi*, rileva non tanto nei rapporti fra privati quanto nella determinazione dell'indennizzo. La norma regionale assegna indistintamente e automaticamente a tutti i terreni rientranti nel perimetro di determinate zone il carattere dell'edificabilità legale in deroga alle previsioni statali in materia di indennizzo che collegano invece tale requisito alla conformazione urbanistica.

Conclude la Consulta che l'art. 19, comma 2, non opera sul terreno della legislazione urbanistica, ma, nel distaccarsi da questa, interviene solo a fini indennitari sulla *qualitas rei*, recidendo ogni nesso con il valore di mercato dei relativi beni e alterando lo statuto della proprietà, così invadendo la competenza statale esclusiva in materia di ordinamento civile. La disposizione regionale conferisce in modo automatico il carattere dell'edificabilità legale ad un'area per il suo inserimento nel perimetro urbanizzato, incidendo così a livello regionale su un profilo essenziale dello statuto della proprietà che non consente, in ossequio all'art. 3 Cost., irragionevoli disparità di trattamento sul territorio nazionale.

Continua la Consulta affermando che, in tal modo, i beni conformati dalla legislazione urbanistica acquisiscono, nel solo territorio interessato dalla disciplina regionale, una qualità differenziata rispetto ai medesimi beni collocati in analoghi territori siti in altre Regioni, senza che questo abbia alcuna attinenza con la diversità dei mercati.

Altro è constatare che da una zona all'altra dell'Italia varia il valore di mercato di un terreno edificabile, altro è assumere che solo in una determinata Regione un terreno in sé non edificabile debba essere stimato come se lo fosse. Manipolare la *qualitas rei*, come fa la disciplina regionale, vuol dire inficiare il presupposto stesso del pari diritto alla tutela indennitaria (...) pregiudicando in radice la pretesa a un rimedio non discriminatorio del diritto di proprietà. Questa, pur nella varietà dei suoi plurimi statuti, invoca una parità di trattamento a livello territoriale, in conformità al principio di eguaglianza che incarna la ragione stessa della riserva allo Stato dell'ordinamento civile (...). Oltretutto, l'irragionevole disparità di trattamento sul piano territoriale si accompagna – nella disciplina censurata – all'ingiustificato vantaggio per chi subisca un procedimento ablatorio rispetto a chi trasferisca il medesimo bene sul mercato, in quanto l'affermata edificabilità rileva solo a livello indennitario.

La norma regionale, dunque, incide in modo irragionevole sul diritto di proprietà e sulla tutela indennitaria, presentando una connessione solo apparente con materie di competenza regionale, l'edificabilità essendo certamente ascrivibile alla materia urbanistica ma non quando venga invocata, come nel caso di specie, in contrasto con la stessa disciplina urbanistica al solo scopo di incidere sull'entità dell'indennizzo; pertanto, invade l'ambito di competenza statale esclusiva relativo all'ordinamento civile ex art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. , restando assorbite le ulteriori questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento agli altri parametri invocati.

SENTENZA N. 120  
ANNO 2022

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuliano AMATO;

Giudici: Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 2, della legge della Regione Puglia 22 febbraio 2005, n. 3 (Disposizioni regionali in materia di espropriazioni per pubblica utilità e prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2005), promosso dalla Corte di cassazione, sezione prima civile, nel procedimento vertente tra il Comune di Rutigliano e M. T., con ordinanza del 14 aprile 2021, iscritta al n. 120 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 36, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visti l'atto di costituzione del Comune di Rutigliano, nonché l'atto di intervento della Regione Puglia;

udita nell'udienza pubblica del 22 marzo 2022 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta;

uditi gli avvocati Michele Di Donna per il Comune di Rutigliano e Anna Bucci per la Regione Puglia, quest'ultima in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021;

deliberato nella camera di consiglio del 22 marzo 2022.

*Ritenuto in fatto*

*(omissis)*

*Considerato in diritto*

1.– Con ordinanza depositata il 14 aprile 2021, e iscritta al n. 120 del registro ordinanze 2021, la Corte di cassazione, sezione prima civile, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 117, commi secondo, lettere l) ed m), e terzo, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 19 della legge della Regione Puglia 22 febbraio 2005, n. 3 (Disposizioni regionali in materia di espropriazioni per pubblica utilità e prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2005), nella parte in cui, al comma 2, prevede che sono da considerarsi, comunque, sempre legalmente edificabili tutte le aree ricadenti nel perimetro continuo delle zone omogenee di tipo A, B, C e D, secondo le definizioni di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra gli 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), comprese anche le aree destinate a standard.

1.1.– In particolare, il citato art. 19, rubricato «[d]isposizioni sul riconoscimento dell'edificabilità legale», stabilisce quanto segue.

«1. Il requisito di edificabilità legale dei terreni da espropriare è definito con riferimento ai criteri di cui all'articolo 32, comma 1, e all'articolo 37, commi 3, 4, 5 e 6, del D.P.R. n. 327/2001 e successive modifiche.

2. Sono da considerarsi, comunque, sempre legalmente edificabili tutte le aree ricadenti nel perimetro continuo delle zone omogenee di tipo A, B, C e D, secondo le definizioni di cui al D.M. 2

aprile 1968, [n. 1444] (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra gli 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'articolo 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765), comprese anche le aree a standard a esse riferite.

3. La Regione può specificare ulteriori criteri per la definizione del requisito di edificabilità legale, in rapporto alla vigente normativa urbanistica».

2.– La Corte di cassazione dubita della legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 2, della legge reg. Puglia n. 3 del 2005, per violazione degli artt. 3, primo comma, e 117, secondo comma, lettere l) ed m), Cost., e, in subordine, degli artt. 3, primo comma, e 117, terzo comma, Cost., in relazione ai principi fondamentali dettati dal legislatore statale nella materia «governo del territorio».

2.1.– Con il primo gruppo di censure, che vengono presentate come logicamente prioritarie, il giudice a quo ritiene che la disciplina censurata debba essere ricondotta alla materia di competenza esclusiva statale «ordinamento civile», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., «da leggersi in combinato disposto con l'art. 42 Cost., che si riferisce alla legge dello Stato sia per “riconoscere e garantire” la proprietà privata, sia per stabilire i presupposti di espropriabilità degli immobili [per] la quantificazione dell'indennizzo».

In particolare, la normativa regionale invaderebbe «la competenza statale incidendo sulla definizione uniforme dell'indennizzo spettante ai soggetti espropriati, qualificando – a quel solo limitato fine e cioè senza incidere sul regime urbanistico ed edilizio del terreno e nel “governo del territorio” – come “edificabile” un terreno che “edificabile” non è».

Sarebbe, pertanto, manifesta l'ingerenza nello statuto della proprietà e sul diritto all'indennizzo.

2.2.– Inoltre, ad avviso della Corte rimettente, la disciplina censurata contrasterebbe con la competenza esclusiva statale in materia di livelli essenziali delle prestazioni, concernenti i diritti civili e sociali, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., la quale sarebbe espressione di un'esigenza di uniforme garanzia, sull'intero territorio nazionale, delle medesime prestazioni.

2.3.– Ancora su analoghe considerazioni si fonderebbe, secondo il giudice a quo, un contrasto con il «principio di eguaglianza di tutti i cittadini dinanzi alla legge (art. 3, comma 1, Cost.), quale conseguenza ulteriore della violazione della competenza statale esclusiva». Cittadini, «che versano nella medesima situazione, quali soggetti espropriati di un terreno destinato a standard e ricompreso in una zona edificabile del perimetro urbano, si vedrebbero diversamente indennizzati, a seconda delle differenti legislazioni regionali vigenti».

2.4.– In subordine, la rimettente rileva che la disposizione censurata sarebbe comunque lesiva dell'art. 117, terzo comma, Cost., per violazione dei principi fondamentali della materia «governo del territorio», nonché, di riflesso, dell'art. 3 Cost.

In particolare, l'art. 19, comma 2, della legge reg. Puglia n. 3 del 2005 contrasterebbe con i principi fondamentali fissati dal legislatore statale nel Capo VI del Titolo II del d.P.R. n. 327 del 2001, in quanto estenderebbe, ai soli fini della determinazione dell'indennità di espropriazione, la nozione di edificabilità legale «oltre l'ambito semantico che può essere attribuito a tale definizione, assegnando un valore edificatorio meramente fittizio a immobili sui quali i vigenti strumenti urbanistici non consentono realmente al privato di costruire».

2.5.– Infine, per ragioni analoghe a quelle già sopra illustrate (punto 2.3), il giudice a quo sottolinea come, anche ascrivendo la disciplina censurata alla materia concorrente «governo del territorio», le ragioni di contrasto con i principi fondamentali di tale materia ridondino in una violazione dell'art. 3, primo comma, Cost.

3.– In via preliminare, occorre esaminare l'eccezione di inammissibilità per irrilevanza sollevata dal Comune di Rutigliano.

Secondo la parte costituita in giudizio, sarebbe possibile un'interpretazione dell'art. 19 della legge reg. Puglia n. 3 del 2005 diversa da quella su cui si fondano i dubbi di legittimità costituzionale sollevati, sì da escludere che la disposizione censurata possa riferirsi alla determinazione dell'indennità di esproprio.

In base alla prospettazione della parte, il rinvio che l'art. 19, comma 1, della citata legge regionale opera agli artt. 32, comma 1, e 37, commi 3, 4, 5 e 6, del d.P.R. n. 327 del 2001 indurrebbe a ritenere rispettate le previsioni statali in materia di quantificazione dell'indennizzo. Viceversa, l'edificabilità legale, evocata dall'art. 19, comma 2, avrebbe il mero fine indicato dal d.m. 2 aprile 1968, n. 1444, di estendere, a tutte le aree di cui al comma 2, i limiti previsti dal medesimo decreto, «senza alcun riverbero sui criteri di determinazione dell'indennità di esproprio».

4.– L'eccezione non è fondata.

La disposizione regionale censurata ha quale unico e precipuo effetto quello di incidere sulla determinazione dell'indennità di esproprio. Lo si inferisce inequivocabilmente dall'art. 18 della stessa legge reg. Puglia n. 3 del 2005, là dove dispone che, «[p]er la determinazione dell'indennità da corrispondere ai proprietari di aree edificabili o legittimamente edificate, [...] si applicano le norme recate dagli articoli 36, 37, 38 e 39 del D.P.R. n. 327/2001 e successive modifiche», «fatte salve le disposizioni di cui ai successivi articoli 19 e 20 relative all'edificabilità legale e di fatto».

In sostanza, l'art. 19 regola l'edificabilità legale, ai fini della determinazione dell'indennità da corrispondere ai proprietari espropriati, e lo fa in deroga – «fatte salve» dice testualmente l'art. 18 – alle disposizioni statali.

Deve, dunque, escludersi, in quanto smentita per tabulas, l'interpretazione prospettata dalla parte costituita, secondo la quale la disposizione regionale non riguarderebbe l'indennizzo e, di conseguenza, non troverebbe applicazione nel giudizio, il che rende non fondata l'eccezione di inammissibilità.

5.– Nel merito, questa Corte, avvalendosi della facoltà di decidere l'ordine delle questioni da affrontare (sentenze n. 260 del 2021, n. 246 del 2020 e n. 258 del 2019), ritiene di dover esaminare primariamente le censure relative ai parametri concernenti il riparto di competenze, poiché incidenti sul piano delle fonti prima ancora che sul merito della scelta legislativa.

6.– La questione sollevata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., relativamente all'«ordinamento civile», è fondata.

6.1.– In via preliminare, occorre richiamare in sintesi i tratti del diritto all'indennizzo, ivi compreso il riferimento all'edificabilità, sul quale interviene la disposizione regionale censurata.

6.1.1.– Il diritto all'indennizzo, radicato nell'art. 42, terzo comma, Cost. e sancito dall'art. 834 del codice civile, configura la principale tutela sostanziale spettante al titolare della proprietà, che subisca, nell'interesse generale, il sacrificio più gravoso, costituito dall'ablazione della situazione giuridica soggettiva.

Capisaldi del rimedio, chiamato a garantire un ristoro congruo, serio e adeguato (sentenze n. 90 del 2016, n. 187 del 2014, n. 181 del 2011, n. 348 del 2007, n. 283 del 1993 e n. 5 del 1980), sono la qualitas rei riferita al bene ablato e il parametro del suo valore di mercato.

Quest'ultimo è «il punto di riferimento» dell'obbligazione indennitaria (sentenza n. 348 del 2007), che, in termini quantitativi, deve preservare un «ragionevole legame» rispetto a quel valore (sentenze n. 338 e n. 181 del 2011 e, prima ancora, sentenza n. 348 del 2007), anche se non sempre una necessaria coincidenza, «alla luce del sacrificio che può essere imposto [...] in vista del raggiungimento di fini di pubblica utilità» (sentenza n. 348 del 2007).

Il valore di mercato, dal suo canto, si plasma sulla qualitas del bene ablato, che dipende – come ha chiarito questa Corte – dalle sue «caratteristiche essenziali, fatte palesi dalla potenziale utilizzazione economica di esso, secondo legge» (sentenza n. 348 del 2007, nonché art. 32 del d.P.R. n. 327 del 2001).

6.1.2.– In questa prospettiva, poiché lo statuto della proprietà edilizia è conformato dalla legislazione urbanistica, il connotato dell'edificabilità evoca, innanzitutto, quella legale, in quanto indice di una qualità che, nel rispetto della legge, è spendibile sul mercato (art. 37, commi 3 e 4, del d.P.R. n. 327 del 2001).

In presenza, dunque, di un vincolo conformativo, che inibisce lo ius aedificandi, quella facoltà non rileva, tanto nei rapporti fra privati, quanto nella determinazione dell'indennizzo (art. 32, comma 1, del d.P.R. n. 327 del 2001). Parimenti, un terreno edificabile ai soli fini della realizzazione di un'opera

pubblica non implica l'attribuzione ai privati di quella medesima facultas e per questo non influenza la determinazione del rimedio (art. 32, comma 1, del d.P.R. n. 327 del 2001). Per converso, un fondo edificabile soggetto a un vincolo espropriativo mantiene il valore di mercato corrispondente a tale uso, poiché nella stima dell'indennizzo occorre ovviamente prescindere dagli atti prodromici relativi alla procedura ablatoria nell'ambito della quale deve riconoscersi la tutela indennitaria (art. 32, comma 1, del d.P.R. n. 327 del 2001).

In sostanza, i criteri che definiscono l'edificabilità legale non sono che lo specchio di un possibile utilizzo economico del terreno da parte dei privati che, nel rispetto della legge, dimostri prospettive di valorizzazione sul mercato.

Del resto, sempre nella medesima ottica, volta a considerare le qualità rilevanti a livello economico, occorre in via integrativa ponderare «ogni [ulteriore] dato valutativo inerente ai requisiti specifici del bene» (sentenza n. 338 del 2011), il che induce ad apprezzare anche parametri di fatto (la cosiddetta edificabilità di fatto, di cui all'art. 37, comma 3, del d.P.R. n. 327 del 2001). Questi consentono di determinare il valore di mercato di un immobile sito in un luogo, nel quale non vi sia ancora la pianificazione urbanistica, o di tenere conto di usi diversi dalla mera edificabilità, o di escludere quest'ultima, se sussistano indici di edificabilità in astratto, che in concreto risultino esauriti.

6.2.– Tanto premesso, l'art. 19, comma 2, della legge reg. Puglia n. 3 del 2005 assegna indistintamente a tutti i terreni rientranti nel perimetro di determinate zone il carattere dell'edificabilità legale, senza intervenire sulla legislazione urbanistica, ma, al contrario, operando in deroga a tale disciplina, a fini meramente indennitari.

Sia il dato testuale della disposizione censurata, sia il canone dell'interpretazione sistematica depongono, infatti, nel senso di una normativa che, allo scopo sopra richiamato, regola l'edificabilità legale, in contrasto con le previsioni statali in materia di indennizzo, che collegano tale paradigma alla conformazione urbanistica.

La norma in esame, dopo aver fatto rinvio, nel comma 1, alla definizione del requisito di edificabilità, di cui agli artt. 32, comma 1, e 37, commi 3, 4, 5 e 6, del d.P.R. n. 327 del 2001 e successive modifiche, prevede testualmente, al comma 2, che «[s]ono da considerarsi, comunque, sempre legalmente edificabili tutte le aree ricadenti nel perimetro continuo delle zone omogenee di tipo A, B, C e D, secondo le definizioni di cui al D.M. 2 aprile 1968, [n. 1444], comprese anche le aree a standard a esse riferite».

La conformità alle disposizioni statali, evocata al comma 1, è, dunque, recessiva rispetto alla previsione derogatoria del comma 2, che rende «comunque, sempre legalmente edificabili» le aree cosiddette a standard, che, sulla base della legislazione urbanistica, edificabili non sono.

Parimenti, l'art. 18 della medesima legge reg. Puglia n. 3 del 2005, se, per un verso, prevede che «[p]er la determinazione dell'indennità da corrispondere ai proprietari di aree edificabili o legittimamente edificate [...] si applicano le norme recate dagli articoli 36, 37, 38 e 39 del D.P.R. n. 327/2001 e successive modifiche», al contempo, fa «salve le disposizioni di cui a[gli] articoli 19 e 20 relative all'edificabilità legale e di fatto», il che conferma la prevalenza della norma censurata sulla disciplina statale.

In definitiva, l'art. 19, comma 2, della legge reg. Puglia n. 3 del 2005 è espressamente derogatorio delle previsioni statali in materia di indennizzo e assegna a una categoria di beni – le aree a standard soggette a vincolo conformativo – il connotato dell'edificabilità legale, che, invece, è smentito dalla disciplina urbanistica.

Di conseguenza, la disposizione non opera sul terreno della legislazione urbanistica, ma, nel distaccarsi da questa, interviene solo a fini indennitari sulla qualitas rei, recidendo ogni nesso con il valore di mercato dei relativi beni e alterando lo statuto della proprietà, così invadendo la competenza statale esclusiva in materia di ordinamento civile.

6.3.– Del resto, proprio la distinzione fra il piano della disciplina urbanistica, che conforma la proprietà edilizia, e quello dell'intervento regionale in esame, finalizzato a condizionare soltanto

l'entità dell'indennizzo, impedisce di giustificare la disposizione censurata – come invece sostiene la difesa regionale – attraverso una presunta finalità perequativa.

Simile prospettiva attiene, infatti, al diverso terreno della pianificazione urbanistica e riguarda la possibilità di adottare tecniche differenti dalla zonizzazione, volte a evitare che gravino sulle sole aree cosiddette a standard, sottoposte a vincoli conformativi, tutti i «costi di riqualificazione, urbanizzazione e realizzazione di aree a servizi di pubblica utilità o verde» (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 29 ottobre 2020, n. 23902), che vanno a beneficio delle zone edificabili. In sostanza, tale fenomeno presuppone una particolare tipologia di pianificazione e ha quale effetto proprio quello di intervenire in funzione perequativa a prescindere dal percorso espropriativo, operando con una specifica tecnica conformativa.

I due ambiti – quello della pianificazione ispirata alla perequazione e quello della espropriazione – sono evidentemente contigui e coordinati, ma non si possono indebitamente sovrapporre e confondere, spostando l'obiettivo della perequazione dalla pianificazione urbanistica alla mera determinazione a livello regionale dell'indennizzo per l'espropriazione. Non è dato, cioè, compensare a posteriori, nella mera eventualità dell'espropriazione e con una disciplina regionale, gli effetti dell'apposizione su un fondo del vincolo conformativo, dotando quel terreno, che sul mercato non può spendere la qualità di bene edificabile, di tale fittizio valore.

6.4.– È quanto, viceversa, realizza – come si già sopra anticipato (punto 8.2) – la disposizione regionale censurata, che conferisce, «in via di assoluto automatismo, il carattere della edificabilità legale ad un'area per il suo mero inserimento nel perimetro urbanizzato» (sentenza n. 64 del 2021), incidendo in tal modo a livello regionale su «un profilo essenziale dello statuto della proprietà (sentenza n. 5 del 1980), che non tollera, in linea con l'art. 3 Cost., irragionevoli disparità di trattamento sul territorio nazionale (sentenza n. 73 del 2004; nello stesso senso, sentenze n. 159 del 2013, n. 295 del 2009 e n. 352 del 2001)» (così, ancora, la sentenza n. 64 del 2021).

In tal modo, i beni conformati dalla legislazione urbanistica acquisiscono, nel solo territorio interessato dalla disciplina regionale, una qualità differenziata rispetto ai medesimi beni collocati in analoghi territori siti in altre Regioni, senza che questo abbia alcuna attinenza con la diversità dei mercati. Altro è constatare che da una zona all'altra dell'Italia varia il valore di mercato di un terreno edificabile, altro è assumere che solo in una determinata Regione un terreno in sé non edificabile debba essere stimato come se lo fosse.

Manipolare la *qualitas rei*, come fa la disciplina regionale, vuol dire inficiare il presupposto stesso del pari diritto alla tutela indennitaria (sentenza n. 73 del 2004), pregiudicando in radice la pretesa a un rimedio non discriminatorio del diritto di proprietà.

Questa, pur nella varietà dei suoi plurimi statuti, invoca una parità di trattamento a livello territoriale, in conformità al principio di eguaglianza che incarna la ragione stessa della riserva allo Stato dell'ordinamento civile (*ex multis*, sentenze n. 283 del 2016, n. 159 del 2013). Oltretutto, l'irragionevole disparità di trattamento sul piano territoriale si accompagna – nella disciplina censurata – all'ingiustificato vantaggio per chi subisca un procedimento ablatorio rispetto a chi trasferisca il medesimo bene sul mercato, in quanto l'affermata edificabilità rileva solo a livello indennitario.

In definitiva, anche adottando – proprio sulla scorta della immanente connessione fra principio di eguaglianza e ordinamento civile – una concezione di quest'ultimo favorevole a riconoscere, rispetto a istituti privatistici, la possibilità di marginali interventi regionali, emerge, in ogni caso, l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 2, della legge reg. Puglia n. 3 del 2005.

La disciplina dei rapporti privatistici può, infatti, subire un qualche adattamento, solo «ove questo risulti in stretta connessione con la materia di competenza regionale e risponda al criterio di ragionevolezza, che vale a soddisfare il rispetto del richiamato principio di eguaglianza (sentenze n. 441 del 1994 e n. 35 del 1992)» (sentenza n. 352 del 2001, in senso conforme sentenze n. 175 del 2019 e n. 283 del 2016).

Viceversa, nel caso in esame, l'intervento regionale conduce a un esito palesemente irragionevole, che ricade su un aspetto tutt'altro che marginale del diritto di proprietà e della tutela indennitaria e

che presenta una connessione solamente apparente con materie di competenza regionale. L'edificabilità è, infatti, una nozione certamente ascrivibile alla materia urbanistica, ma non quando venga invocata – come emerge in questo caso – in contrasto con la stessa disciplina urbanistica e al solo scopo di incidere sull'entità dell'indennizzo.

7.– Per le ragioni esposte, è fondata, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in riferimento all'«ordinamento civile», la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 2, della legge reg. Puglia n. 3 del 2005, secondo cui «[s]ono da considerarsi, comunque, sempre legalmente edificabili tutte le aree ricadenti nel perimetro continuo delle zone omogenee di tipo A, B, C e D, secondo le definizioni di cui al D.M. 2 aprile 1968, [n. 1444] (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra gli 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'articolo 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765), comprese anche le aree a standard a esse riferite».

8.– Restano assorbite le ulteriori questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento agli altri parametri.

Per Questi Motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 2, della legge della Regione Puglia 22 febbraio 2005, n. 3 (Disposizioni regionali in materia di espropriazioni per pubblica utilità e prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2005).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 marzo 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, Presidente

Emanuela NAVARRETTA, Redattrice

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 13 maggio 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

## **Sentenza: 6 aprile 2022, n. 121**

**Materia:** energia

**Parametri invocati:** art. 117, commi primo e terzo della Costituzione

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** articoli 1, comma 1, lettere a) e b), e 2, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Basilicata 26 luglio 2021, n. 30 (Modifiche alla L.R. 19 gennaio 2010, n. 1 “Norme in materia di energia e Piano di Indirizzo Energetico Ambientale Regionale – D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 – L. R. n. 9/2007 e ss.mm.ii.” e alla L.R. n. 8/2012 “Disposizioni in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili”)

**Esito:**

illegittimità costituzionale degli articoli 1, comma 1, lettere a) e b), e 2, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Basilicata 26 luglio 2021, n. 30 (Modifiche alla L.R. 19 gennaio 2010, n. 1 “Norme in materia di energia e Piano di Indirizzo Energetico Ambientale Regionale – D. Lgs. 3 aprile 2006, n.152 – L.R. n. 9/2007 e ss.mm.ii.” e alla L.R. n. 8/2012 “Disposizioni in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili”).

**Estensore nota:** Domenico Ferraro

**Sintesi:**

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli articoli 1, comma 1, lettere a) e b), e 2, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Basilicata 26 luglio 2021, n. 30 (Modifiche alla L.R. 19 gennaio 2010, n. 1 “Norme in materia di energia e Piano di Indirizzo Energetico Ambientale Regionale – D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 – L. R. n. 9/2007 e ss.mm.ii.” e alla L.R. n. 8/2012 “Disposizioni in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili”), in riferimento all’art. 117, commi primo e terzo della Costituzione, in relazione, rispettivamente, alla direttiva 2009/28/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, concernente la promozione dell’uso dell’energia da fonti rinnovabili recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE, nonché all’art. 12 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), al decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 (Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell’uso dell’energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE), e al decreto del Ministero dello sviluppo economico del 10 settembre 2010 (Linee guida per l’autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili). L’art. 1, comma 1, lettere a) e b), della legge reg. Basilicata n. 30 del 2021 interviene sul Piano di indirizzo energetico regionale (PIEAR), Appendice A), approvato con la legge della Regione Basilicata 19 gennaio 2010, n. 1 (Norme in materia di energia e Piano di Indirizzo Energetico Ambientale Regionale. D. Lgs. n. 152 del 3 aprile 2006 – L.R. n. 9/2007), modificando la disciplina dei requisiti tecnici minimi in materia di impianti fotovoltaici di grande generazione.

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, le disposizioni impugnate violerebbero i principi fondamentali della materia “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia”, nonché il principio di massima diffusione delle energie da fonti rinnovabili prescritto dal diritto dell’Unione europea. In particolare, le disposizioni di cui al primo articolo impugnato introdurrebbero, per gli impianti fotovoltaici di grande generazione, tetti massimi di potenza idonei a

condizionare i procedimenti di autorizzazione, mentre la normativa statale di principio imporrebbe “il raggiungimento di obiettivi minimi di produzione”. Nello specifico, la previsione generale e astratta, che impedisce l’installazione di impianti di potenza superiore a 10 MW nelle aree degradate, e quella che introduce un limite pari a 3 MW in tutti gli altri siti contrasterebbero con i principi fondamentali della materia, dettati dal paragrafo 17 e dall’Allegato 3 delle linee guida del 10 settembre 2010, attuative dell’art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, le quali consentirebbero alle Regioni solo di individuare puntuali aree non idonee all’installazione di specifiche tipologie di impianti, senza con ciò determinare preclusioni assolute. Quanto all’art. 2, commi 1, 2 e 3, della legge reg. Basilicata n. 30 del 2021, che ha modificato i requisiti tecnici minimi del PIEAR per gli impianti eolici di grande generazione, anch’esso avrebbe condizionato il rilascio dell’autorizzazione unica, di cui all’art. 12 del d.lgs. 387/2003, così violando i principi fondamentali della materia ivi recati dal legislatore statale, nonché gli altri parametri interposti, che sarebbero espressione del principio di derivazione europea della massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili.

Non soltanto i nuovi requisiti ridurrebbero i siti eleggibili all’installazione di impianti eolici, ma, oltretutto, la previsione obbligatoria di uno studio anemologico con rilevazioni di almeno tre anni, da integrare nel progetto, comporterebbe il rischio di un “congelamento di uno specifico sito coinvolto da sviluppo” per l’intero triennio. La Corte esamina l’eccezione sollevata dalla Regione Basilicata, la quale contesta il carattere evidente e generico delle censure mosse dallo Stato all’art. 2, commi 1, 2 e 3, della l.r. Basilicata 30/2021, che avrebbe individuato solo il parametro interposto, senza specificare i termini del contrasto. Ma per la Corte, l’eccezione non è fondata. In particolare, entrambe le disposizioni impugnate contrastano con i principi fondamentali della materia “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia”, recati dall’art. 12 del d.lgs. 387/2003 e dagli articoli 4 e seguenti del d.lgs. 28/2011, nonché dalle previsioni del d.m. 10 settembre 2010. Nel regolare le procedure per l’autorizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, le norme statali sopra richiamate “non tollerano eccezioni sull’intero territorio nazionale (sentenze n. 69/2018 e 99/2012)”.

Per un verso, esse si rendono interpreti dell’esigenza di potenziare le fonti rinnovabili, che, in virtù della loro naturale vocazione a preservare l’interesse ambientale, costituiscono un punto di intersezione tra l’obiettivo di difendere il citato interesse e l’istanza di garantire la produzione di energia (sentenze 86/2019, 199/2014, 67/2011, 119/2010).

Per un altro verso, cercano di contemperare il massimo sviluppo delle fonti rinnovabili con l’istanza, potenzialmente confliggente, della tutela del territorio, nella dimensione paesaggistica, storico-culturale e della biodiversità (sentenze 46/2021, 177/2018). Nel valorizzare lo sviluppo delle fonti rinnovabili, l’art. 12 del d.lgs. 387/2003 e gli articoli da 4 a 9 del d.lgs. 28/2011 regolano le autorizzazioni e le relative procedure amministrative, nel solco della “semplificazione” e dell’esigenza di “rendere più rapida la costruzione degli impianti di produzione di energia alternativa” (sentenze 189/2014, 344/2010). Al contempo, le linee guida, emanate con il d.m. 10 settembre 2010, disciplinano l’inserimento degli impianti nel contesto del paesaggio, vincolando, quali principi generali della materia, “tutto il territorio nazionale” (sentenza 77/2022, che richiama le sentenze 11/2022, 177 e 46 del 2021, 106/2020, 286 e 86 del 2019, 69/2018). Le relative norme sono, infatti, espressione della leale collaborazione fra Stato e Regioni (sentenze 177/2021, 106/2020 e 308/2011) e rappresentano, “in settori squisitamente tecnici, il [...] completamento” della normativa primaria (sentenza 86/2019, nello stesso senso anche le sentenze 77/2022, 177/2021, 106/2020, 286/2019, 69/2018).

Le linee guida, nel regolare l’inserimento degli impianti nel paesaggio e sul territorio (Parte IV), da un lato, individuano requisiti che costituiscono elementi positivi ai fini dell’autorizzazione del progetto (paragrafo 16) e, da un altro lato, rimettono alle Regioni e alle Province autonome la facoltà di determinare, previa istruttoria amministrativa, l’individuazione di aree e siti non idonei, nel rispetto delle condizioni dettate dal paragrafo 17 e dall’Allegato 3, e al mero fine di agevolare le procedure autorizzative. L’identificazione di tali aree comporta, infatti, “una elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni, in sede di autorizzazione” (sentenza 11/2022), e, dunque, integra un

giudizio di primo livello “con finalità acceleratorie, spettando poi al procedimento di autorizzazione il compito di verificare” (sentenza 77/2022) “se l’impianto così come effettivamente progettato, considerati i vincoli insistenti sull’area, possa essere realizzabile” (sentenza 177/2021 e, di seguito, sentenze 77 e 11 del 2022). Il meccanismo disegnato dalle linee guida ha, in sostanza, l’obiettivo di preservare il paesaggio e, contestualmente, di garantire la celerità delle procedure, assegnando alle Regioni e alle Province autonome il compito di segnalare, attraverso le aree e i siti non idonei, meri indici rivelatori di possibili esigenze di tutela del paesaggio.

Non è dato, invece, produrre dai citati principi un potere delle “Regioni [...] di provvedere autonomamente alla individuazione di criteri per il corretto inserimento nel paesaggio degli impianti alimentati da fonti di energia alternativa” (sentenza n. 168 del 201 ed in termini simili anche le sentenze 308/2011, 298/2013, 106/2020), né a maggior ragione, quello di creare preclusioni assolute e aprioristiche che inibiscano ogni accertamento in concreto da effettuare in sede autorizzativa (sentenze 286/2019, 106/2020). È quanto, viceversa, dispongono gli articoli 1, comma 1, lettere a) e b), e 2, commi 1, 2 e 3, della l.r. Basilicata 30/2021. Il primo articolo modifica alcune previsioni del PIEAR, Appendice A), approvato con la l.r. Basilicata 1/2010, al fine di rendere più stringenti taluni requisiti tecnici minimi, che il piano già disciplinava con riferimento ai progetti relativi agli impianti fotovoltaici di grande generazione. In particolare, il paragrafo emendato dalle disposizioni impugnate è preceduto dalla disciplina delle aree idonee, relativamente alle quali il paragrafo 2.2.3.2. dispone che “un progetto di impianto fotovoltaico deve soddisfare i [...] requisiti tecnici, propedeutici all’avvio dell’iter autorizzativo”, indicati, per l’appunto, nel paragrafo 2.2.3.3. dell’Appendice A) del PIEAR.

Questo, a sua volta, ribadisce che il “progetto per la realizzazione di un impianto fotovoltaico di grande generazione deve soddisfare” i requisiti da esso indicati, fra i quali quelli relativi alla potenza massima dell’impianto (punti 1 e 1-bis). Risulta, a questo punto, evidente che la funzione dei limiti di potenza, sui quali interviene l’art. 1, comma 1, lettere a) e b), è propriamente quella di dettare requisiti vincolanti, che non lasciano margini alla discrezionalità dell’amministrazione e che condizionano lo stesso avvio dell’iter di autorizzazione o, comunque, precludono l’esito positivo della valutazione del progetto. Analoga portata precettiva si trae dall’art. 2, commi 1, 2 e 3, della l.r. Basilicata 30/2021, che parimenti interviene sull’Appendice A) del PIEAR, modificando in senso restrittivo i requisiti tecnici minimi, già in precedenza richiesti dal piano per l’autorizzazione di progetti relativi a impianti eolici di grande generazione. Anche in questo caso, i canoni dell’interpretazione testuale e sistematica depongono nel senso della previsione di requisiti che vincolano in astratto e a priori l’avvio della procedura autorizzativa, senza lasciare spazio alla valutazione in concreto da parte dell’amministrazione.

Quanto all’art. 2, comma 2, della l.r. Basilicata 30/2021, esso incide sul paragrafo 1.2.1.5. dell’Appendice A) del PIEAR, che rende obbligatorio includere nel “progetto definitivo” “uno Studio Anemologico, effettuato da società certificate e/o accreditate”, con rilevazioni che la disposizione impugnata porta dalla durata di un anno (che corrispondeva a quanto previsto dal paragrafo 13 delle linee guida) a quella di almeno tre anni, dalla quale, peraltro, consegue il necessario adattamento della disposizione di cui alla lettera f), su cui interviene l’art. 2, comma 3. Anche l’art. 2, commi 1, 2 e 3, introduce, dunque, condizioni più severe, rispetto a quelle già disposte dal piano, per consentire l’accesso all’iter autorizzativo dei progetti relativi agli impianti eolici di grande generazione o, comunque, per non incorrere in una valutazione negativa di tali progetti. In definitiva, i canoni ermeneutici sopra evocati assegnano alle disposizioni in esame il senso di una cristallizzazione per legge di requisiti, che comprime la valutazione in concreto riservata al procedimento autorizzativo, in aperto contrasto con i principi fondamentali della materia concorrente “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia” (sentenze n. 177 del 2021, n. 106 del 2020, n. 286 e n. 86 del 2019, n. 267 del 2016, n. 124 del 2010).

Si rinnova, in tal modo, nelle disposizioni impugnate, il medesimo vizio che questa Corte ha già in passato ravvisato con riferimento a ulteriori norme, emanate sempre dalla Regione Basilicata, che parimenti prevedevano requisiti inderogabili per l’avvio dell’iter di autorizzazione di impianti

alimentati da fonti rinnovabili (sentenze n. 106 del 2020, n. 286 e n. 86 del 2019). Le disposizioni impugnate contrastano con il paragrafo 17 e con l'Allegato 3 delle linee guida, che dettano condizioni sostanziali e procedurali per l'individuazione di tali siti. In particolare, il paragrafo 17.1 dispone che "le Regioni e le Province autonome possono procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti", solo previa "apposita istruttoria avente ad oggetto la ricognizione delle disposizioni volte alla tutela dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico e artistico, delle tradizioni agroalimentari locali, della biodiversità e del paesaggio rurale". La non idoneità di ciascuna area "deve contenere, in relazione a ciascuna area individuata come non idonea, in relazione a specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti, la descrizione delle incompatibilità riscontrate con gli obiettivi di protezione individuati" tramite la ricognizione effettuata sulla scorta dell'art. 12, comma 7, del d.lgs. 387/2003. Inoltre, le aree non idonee non possono corrispondere a "porzioni significative del territorio o a zone genericamente soggette a tutela dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio storico-artistico" (Allegato 3). Infine, la loro individuazione deve confluire nell'atto di programmazione, con il quale le Regioni e le Province autonome "conciliano le politiche di tutela dell'ambiente e del paesaggio con quelle di sviluppo e valorizzazione delle energie rinnovabili" (paragrafo 17.2 e Allegato 3).

Le disposizioni impugnate violano i citati principi fondamentali della materia sotto due profili: per un verso, in quanto riguardano genericamente porzioni significative del territorio, e, per un altro verso, poiché non rispettano la riserva di procedimento amministrativo e la relativa istruttoria, finalizzate a comporre gli interessi pubblici coinvolti e a garantire loro una corretta valorizzazione (ex multis, sentenze n. 77/2022, 177/2021, 106/2020, 69/2018, 13/2014, 44/2011). Le disposizioni regionali introducono, infatti, in via legislativa una modifica del precedente PIEAR, nelle more del completamento del procedimento amministrativo destinato a condurre all'approvazione del nuovo piano.

In conclusione, sia che l'interpretazione volga nel senso dell'imposizione di requisiti inderogabili, sia che l'angolatura ermeneutica si ispiri al meccanismo dell'individuazione dei siti non idonei, in ogni caso, si conferma il contrasto delle disposizioni impugnate con i principi fondamentali della materia "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", con conseguente sacrificio della massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili (sentenze 77/2022, 106/2020, 286/2019, 69/2018, 13/2014, 44/2011).

In tal modo, viene compreso un principio che non solo opera sul piano nazionale, ma che è anche il riflesso dei vincoli imposti dalla normativa dell'Unione europea, così come degli obblighi assunti a livello internazionale con la legge 1° giugno 2002, n. 120 (Ratifica ed esecuzione del Protocollo di Kyoto alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, fatto a Kyoto l'11 dicembre 1997) e con la legge 4 novembre 2016, n. 204 (Ratifica ed esecuzione dell'Accordo di Parigi collegato alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, adottato a Parigi il 12 dicembre 2015), nel comune intento "di ridurre le emissioni di gas ad effetto serra" (sentenza 275/2012; nello stesso senso, sentenze 46/2021, 237/2020, 148/2019, 85/2012), onde contrastare il riscaldamento globale e i cambiamenti climatici (sentenza 77/2022). La Corte dichiara, pertanto, l'illegittimità costituzionale degli articoli 1, comma 1, lettere a) e b), e 2, commi 1, 2 e 3, della l.r. Basilicata 30/2021, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., con assorbimento delle ulteriori censure.

SENTENZA N. 121

ANNO 2022

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuliano AMATO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, lettere a) e b), e 2, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Basilicata 26 luglio 2021, n. 30 (Modifiche alla L.R. 19 gennaio 2010, n. 1 “Norme in materia di energia e Piano di Indirizzo Energetico Ambientale Regionale – D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 – L. R. n. 9/2007 e ss.mm.ii.” e alla L.R. n. 8/2012 “Disposizioni in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili”), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 28 settembre 2021, depositato in cancelleria il 30 settembre 2021, iscritto al n. 53 del registro ricorsi 2021 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 42, prima serie speciale, dell’anno 2021.

Visto l’atto di costituzione della Regione Basilicata, nonché l’atto di intervento di Enel Green Power Italia;

udita nell’udienza pubblica del 6 aprile 2022 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta

udito l’avvocato dello Stato Giovanni Palatiello per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 6 aprile 2022.

*Ritenuto in fatto*

*(omissis)*

*Considerato in diritto*

1.– Con ricorso depositato il 30 settembre 2021 e iscritto al n. 53 del registro ricorsi 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, lettere a) e b), e 2, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Basilicata 26 luglio 2021, n. 30 (Modifiche alla L.R. 19 gennaio 2010, n. 1 “Norme in materia di energia e Piano di Indirizzo Energetico Ambientale Regionale – D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 – L. R. n. 9/2007 e ss.mm.ii.” e alla L.R. n. 8/2012 “Disposizioni in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili”), in riferimento all’art. 117, commi primo e terzo della Costituzione, in relazione, rispettivamente, alla direttiva 2009/28/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, concernente la promozione dell’uso dell’energia da fonti rinnovabili recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE, nonché all’art. 12 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), al decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 (Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell’uso dell’energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE), e al decreto del Ministero dello sviluppo economico del 10 settembre 2010 (Linee guida per l’autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili).

1.1.– L’art. 1, comma 1, lettere a) e b), della legge reg. Basilicata n. 30 del 2021 interviene sul Piano di indirizzo energetico regionale (PIEAR), Appendice A), approvato con la legge della Regione Basilicata 19 gennaio 2010, n. 1 (Norme in materia di energia e Piano di Indirizzo Energetico

Ambientale Regionale. D. Lgs. n. 152 del 3 aprile 2006 – L.R. n. 9/2007), modificando la disciplina dei requisiti tecnici minimi in materia di impianti fotovoltaici di grande generazione.

In particolare, prevede quanto segue:

«a) al paragrafo n. 2.2.3.3. (Requisiti tecnici minimi), comma 1, prima della parola “Potenza” sono inserite le seguenti parole: “Per le aree e i siti di cui al punto 16.1, lettera d), del D.M. 10 settembre 2010,”;

b) al paragrafo n. 2.2.3.3. (Requisiti tecnici minimi), dopo il punto 1, è inserito il punto 1 bis:

“1 bis. Per le aree e i siti diversi da quelli di cui al punto 1, del paragrafo 2.2.3.3. (Requisiti tecnici minimi), e fermo restante quanto previsto dalla L.R. 54/2015, potenza massima dell’impianto non superiore a 3MW, la potenza massima dell’impianto potrà essere aumentata del 20% qualora i progetti comprendano interventi a supporto dello sviluppo locale, commisurati all’entità del progetto ed in grado di concorrere, nel loro complesso, agli obiettivi del P.I.E.A.R. La Giunta regionale, al riguardo, provvede a definire le tipologie, le condizioni, la congruità e le modalità di valutazione e attuazione degli interventi di sviluppo locale”».

1.2. – L’art. 2, commi 1, 2 e 3, della legge reg. Basilicata n. 30 del 2021 modifica, a sua volta, la disciplina degli impianti eolici di grande generazione, di cui al PIEAR, disponendo quanto segue:

«1. Le lettere a) e b) del paragrafo 1.2.1.3. (Requisiti tecnici minimi) dell’Appendice A) del P.I.E.A.R. sono sostituite dalle seguenti:

a) velocità media annua del vento a 25 m dal suolo superiore ai 6 m/s;

b) ore equivalenti di funzionamento dell’aerogeneratore non inferiori a 2.500 ore.

2. Al primo capoverso del paragrafo 1.2.1.5. (Requisiti anemologici) dell’Appendice A) del P.I.E.A.R. le parole “della durata di almeno un anno” sono sostituite con le seguenti: “della durata di almeno tre anni”.

3. La lettera f) del paragrafo 1.2.1.5. (Requisiti anemologici) dell’Appendice A) del P.I.E.A.R. è sostituita dalla seguente:

“f) Periodo di rilevazione di 3 anni di dati validi e consecutivi – è ammessa una perdita di dati pari al 10% del totale – che non risalgano a più di 5 anni precedenti alla presentazione dell’istanza. Qualora i dati a disposizione siano relativi ad un periodo di tempo inferiore a 3 anni, ma comunque superiore a 30 mesi, è facoltà del richiedente adottare una delle due strategie seguenti: considerare il periodo mancante alla stregua di un periodo di calma ed includere tale periodo nel calcolo dell’energia prodotta; integrare i dati mancanti con rilevazioni effettuate tramite torre anemometrica, avente le caratteristiche dei punti b), c), d) ed e), fino al raggiungimento di misurazioni che per un periodo consecutivo di un anno presentino una perdita di dati non superiore al 10% del totale. Qualora i dati mancanti fossero in numero maggiore di 3 mesi, il monitoraggio dovrà estendersi per il periodo necessario ad ottenere dati validi per ognuno dei mesi dell’anno solare».

2.– Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, le disposizioni impugnate violerebbero i principi fondamentali della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia», nonché il principio di massima diffusione delle energie da fonti rinnovabili prescritto dal diritto dell’Unione europea.

2.1.– In particolare, le disposizioni di cui al primo articolo impugnato introdurrebbero, per gli impianti fotovoltaici di grande generazione, tetti massimi di potenza idonei a condizionare i procedimenti di autorizzazione, mentre la normativa statale di principio imporrebbe «il raggiungimento di obiettivi minimi di produzione».

Nello specifico, la previsione generale e astratta, che impedisce l’installazione di impianti di potenza superiore a 10 MW nelle aree degradate, e quella che introduce un limite pari a 3 MW in tutti gli altri siti contrasterebbero con i principi fondamentali della materia, dettati dal paragrafo 17 e dall’Allegato 3 delle citate linee guida del 10 settembre 2010, attuative dell’art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, le quali consentirebbero alle Regioni solo di individuare puntuali aree non idonee all’installazione di specifiche tipologie di impianti, senza con ciò determinare preclusioni assolute.

2.2.– Quanto all’art. 2, commi 1, 2 e 3, della legge reg. Basilicata n. 30 del 2021, che ha modificato i requisiti tecnici minimi del PIEAR per gli impianti eolici di grande generazione, anch’esso avrebbe

condizionato il rilascio dell'autorizzazione unica, di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, così violando i principi fondamentali della materia ivi recati dal legislatore statale, nonché gli altri parametri interposti, che sarebbero espressione del principio di derivazione europea della massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili.

Non soltanto i nuovi requisiti ridurrebbero i siti eleggibili all'installazione di impianti eolici, ma, oltretutto, la previsione obbligatoria di uno studio anemologico con rilevazioni di almeno tre anni, da integrare nel progetto, comporterebbe il rischio di un «“congelamento” di uno specifico sito coinvolto da sviluppo» per l'intero triennio.

3.– In via preliminare, va dichiarato inammissibile l'intervento ad adiuvandum nel processo di Enel Green Power, «in quanto il giudizio di legittimità costituzionale in via principale si svolge esclusivamente tra soggetti titolari di potestà legislativa e non ammette l'intervento di soggetti che ne siano privi, fermi restando per costoro, ove ne ricorrano i presupposti, gli altri mezzi di tutela giurisdizionale eventualmente esperibili» (ex plurimis, sentenza n. 134 del 2020 e ordinanza n. 213 del 2019).

Il costante orientamento di questa Corte, che esclude, nel giudizio in via principale, la partecipazione di soggetti privi di potestà legislative (artt. 4, commi 3 e seguenti, e 23 delle Norme integrative per i giudizi costituzionali davanti alla Corte costituzionale, applicabili *ratione temporis*), non risulta incrinato – come, invece, sostiene Enel Green Power srl – dalla disciplina relativa agli amici curiae (artt. 4-ter e 23 delle citate Norme), rispetto alla quale si determinerebbe una disparità di trattamento.

La ratio dell'intervento nel giudizio costituzionale è, infatti, radicalmente diversa da quella sottesa al deposito di opinioni in qualità di amici curiae, tant'è che solo l'interveniente può chiedere di prendere visione e trarre copia degli atti processuali.

Del resto, la facoltà di presentare memorie concessa «a formazioni sociali senza scopo di lucro e [a] soggetti istituzionali, portatori di interessi collettivi o diffusi attinenti alla questione di legittimità costituzionale», lungi dal determinare la disparità di trattamento paventata da Enel Green Power, è diretta, viceversa, a offrire «elementi utili alla conoscenza e alla valutazione del caso» (sentenza n. 67 del 2022), che arricchiscono il giudizio a beneficio di tutti, compresi coloro che vantano interessi correlati all'esito del processo costituzionale.

4.– In rito, occorre esaminare l'eccezione sollevata dalla Regione Basilicata, la quale contesta il carattere apodittico e generico delle censure mosse dallo Stato all'art. 2, commi 1, 2 e 3, della legge reg. Basilicata n. 30 del 2021, che avrebbe individuato solo il parametro interposto, senza specificare i termini del contrasto.

L'eccezione non è fondata.

Secondo il costante orientamento di questa Corte, il ricorrente ha l'onere di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali, dei quali lamenta la violazione, nonché di svolgere una motivazione che non sia meramente assertiva, indicando le ragioni per le quali vi sarebbe un tale contrasto (ex multis, sentenze n. 273, n. 194 e n. 187 del 2020).

Ebbene, da una lettura complessiva del ricorso emergono in termini sufficientemente chiari, pur se sintetici, i motivi concernenti la violazione dei principi fondamentali della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», il che consente di ritenere superata quella soglia minima di comprensibilità idonea a rendere ammissibile l'impugnativa proposta.

5.– Nel merito, le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, lettere a) e b), e 2, commi 1, 2 e 3, della legge reg. Basilicata n. 30 del 2021 sono fondate, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

5.1.– In particolare, entrambe le disposizioni impugnate contrastano con i principi fondamentali della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», recati dall'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 e dagli artt. 4 e seguenti del d.lgs. n. 28 del 2011, nonché dalle previsioni del d.m. 10 settembre 2010.

Nel regolare le procedure per l'autorizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, le norme statali sopra richiamate «non tollerano eccezioni sull'intero territorio nazionale

(sentenze n. 69 del 2018 e n. 99 del 2012)» (sentenza n. 86 del 2019, in senso conforme, sentenze n. 77 del 2022, n. 177 del 2021, n. 106 del 2020, n. 286 del 2019 e n. 177 del 2018), in quanto sono vòlte a bilanciare interessi di fondamentale rilevanza assiologica.

Per un verso, esse si rendono interpreti dell'esigenza di potenziare le fonti rinnovabili, che, in virtù della loro naturale vocazione a preservare l'interesse ambientale, costituiscono un punto di intersezione tra l'obiettivo di difendere il citato interesse e l'istanza di garantire la produzione di energia (sentenze n. 86 del 2019, n. 199 del 2014, n. 67 del 2011 e n. 119 del 2010).

Per un altro verso, cercano di contemperare il massimo sviluppo delle fonti rinnovabili con l'istanza, potenzialmente confliggente, della tutela del territorio, nella dimensione paesaggistica, storico-culturale e della biodiversità (sentenze n. 46 del 2021 e n. 177 del 2018).

Nel valorizzare lo sviluppo delle fonti rinnovabili, l'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 e gli artt. da 4 a 9 del d.lgs. n. 28 del 2011 regolano le autorizzazioni e le relative procedure amministrative, nel solco della «semplificazione» e dell'esigenza di «rendere più rapida la costruzione degli impianti di produzione di energia alternativa» (sentenze n. 189 del 2014 e n. 344 del 2010).

Al contempo, le linee guida, emanate con il d.m. 10 settembre 2010, disciplinano l'inserimento degli impianti nel contesto del paesaggio, vincolando, quali principi generali della materia, «tutto il territorio nazionale» (sentenza n. 77 del 2022, che richiama le sentenze n. 11 del 2022, n. 177 e n. 46 del 2021, n. 106 del 2020, n. 286 e n. 86 del 2019, n. 69 del 2018). Le relative norme sono, infatti, espressione della leale collaborazione fra Stato e Regioni (sentenze n. 177 del 2021, n. 106 del 2020 e n. 308 del 2011) e rappresentano, «in settori squisitamente tecnici, il [...] completamento» della normativa primaria (sentenza n. 86 del 2019, nello stesso senso anche sentenze n. 77 del 2022, n. 177 del 2021, n. 106 del 2020, n. 286 del 2019 e n. 69 del 2018).

In particolare, le linee guida, nel regolare l'inserimento degli impianti nel paesaggio e sul territorio (Parte IV), da un lato, individuano requisiti che costituiscono elementi positivi ai fini dell'autorizzazione del progetto (paragrafo 16) e, da un altro lato, rimettono alle Regioni e alle Province autonome la facoltà di determinare, previa istruttoria amministrativa, l'individuazione di aree e siti non idonei, nel rispetto delle condizioni dettate dal paragrafo 17 e dall'Allegato 3, e al mero fine di agevolare le procedure autorizzative. L'identificazione di tali aree comporta, infatti, «una elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni, in sede di autorizzazione» (sentenza n. 11 del 2022), e, dunque, integra un giudizio di primo livello «con finalità acceleratorie, spettando poi al procedimento di autorizzazione il compito di verificare» (sentenza n. 77 del 2022) «se l'impianto così come effettivamente progettato, considerati i vincoli insistenti sull'area, possa essere realizzabile» (sentenza n. 177 del 2021 e, di seguito, sentenze n. 77 e n. 11 del 2022).

Il meccanismo disegnato dalle linee guida ha, in sostanza, l'obiettivo di preservare il paesaggio e, contestualmente, di garantire la celerità delle procedure, assegnando alle Regioni e alle Province autonome il compito di segnalare – attraverso le aree e i siti non idonei – meri indici rivelatori di possibili esigenze di tutela del paesaggio.

Non è dato, invece, inferire dai citati principi un potere delle «Regioni [...] di provvedere autonomamente alla individuazione di criteri per il corretto inserimento nel paesaggio degli impianti alimentati da fonti di energia alternativa» (sentenza n. 168 del 2010; in termini simili anche le sentenze n. 106 del 2020, n. 298 del 2013 e n. 308 del 2011), né a fortiori quello di creare preclusioni assolute e aprioristiche che inibiscano ogni accertamento in concreto da effettuare in sede autorizzativa (sentenze n. 106 del 2020 e n. 286 del 2019).

5.2.– È quanto, viceversa, dispongono gli artt. 1, comma 1, lettere a) e b), e 2, commi 1, 2 e 3, della legge reg. Basilicata n. 30 del 2021.

5.2.1.– Il primo articolo modifica alcune previsioni del PIEAR, Appendice A), approvato con la legge reg. Basilicata n. 1 del 2010, al fine di rendere più stringenti taluni requisiti tecnici minimi, che il piano già disciplinava con riferimento ai progetti relativi agli impianti fotovoltaici di grande generazione.

5.2.1.1.– Il limite di potenza massima di 10 MW, preesistente nel piano, viene riferito alle aree cosiddette brownfield, ovvero le zone di cui al paragrafo 16, punto 1, lettera d), del d.m. 10 settembre

2010, che le identifica in quelle «già degradate da attività antropiche, pregresse o in atto [...], tra cui siti industriali, cave, discariche, siti contaminati ai sensi della Parte quarta, Titolo V del decreto legislativo n. 152 del 2006».

Per tutte le altre aree (cosiddette greenfield), la lettera b) dell'art. 1, comma 1, introduce un nuovo limite di potenza di 3 MW, preservando la possibilità di aumentarlo del 20 per cento, ove i progetti comprendano interventi a supporto dello sviluppo locale, commisurati all'entità del progetto e in grado di concorrere, nel loro complesso, agli obiettivi del PIEAR.

Si deve, invero, precisare che il comma 3 (non impugnato) del medesimo art. 1 esclude dall'applicazione dei «limiti di potenza stabiliti nel punto 1, paragrafo 2.2. e 3.3. dell'Appendice A) del P.I.E.A.R. di cui alla legge regionale 1/2010» «gli impianti fotovoltaici siti in aree industriali o in aree industriali dismesse».

Cionondimeno, anche operando un coordinamento sistematico di tale previsione con la disciplina impugnata, il limite di 10 MW, previsto al punto 1 del paragrafo 2.2.3.3., resta, comunque, riferito a tutte le altre aree brownfield (cave, discariche, siti contaminati), in aggiunta ovviamente al nuovo limite di 3 MW, disposto dal punto 1-bis del paragrafo 2.2.3.3., relativamente alle aree greenfield.

5.2.1.2.– Così definito il raggio applicativo dei limiti di potenza, che emerge all'esito delle modifiche introdotte con la legge reg. Basilicata n. 30 del 2021, il senso e la funzione di tali requisiti si ricostruiscono in via ermeneutica attraverso i canoni dell'interpretazione letterale e sistematica.

In particolare, il paragrafo emendato dalle disposizioni impugnate è preceduto dalla disciplina delle aree idonee, relativamente alle quali il paragrafo 2.2.3.2. dispone che «un progetto di impianto fotovoltaico deve soddisfare i [...] requisiti tecnici, propedeutici all'avvio dell'iter autorizzativo», indicati, per l'appunto, nel paragrafo 2.2.3.3. dell'Appendice A) del PIEAR.

Questo, a sua volta, ribadisce che il «progetto per la realizzazione di un impianto fotovoltaico di grande generazione deve soddisfare» i requisiti da esso indicati, fra i quali quelli relativi alla potenza massima dell'impianto (punti 1 e 1-bis).

Risulta, a questo punto, evidente che la funzione dei limiti di potenza, sui quali interviene l'art. 1, comma 1, lettere a) e b), è propriamente quella di dettare requisiti vincolanti, che non lasciano margini alla discrezionalità dell'amministrazione e che condizionano lo stesso avvio dell'iter di autorizzazione o, comunque, precludono l'esito positivo della valutazione del progetto.

5.2.2.– Analoga portata precettiva si trae dall'art. 2, commi 1, 2 e 3, della legge reg. Basilicata n. 30 del 2021, che parimenti interviene sull'Appendice A) del PIEAR, modificando in senso restrittivo i requisiti tecnici minimi, già in precedenza richiesti dal piano per l'autorizzazione di progetti relativi a impianti eolici di grande generazione.

Anche in questo caso, i canoni dell'interpretazione testuale e sistematica depongono nel senso della previsione di requisiti che vincolano in astratto e a priori l'avvio della procedura autorizzativa, senza lasciare spazio alla valutazione in concreto da parte dell'amministrazione.

Il paragrafo 1.2.1.3. dell'Appendice A) del PIEAR, sul quale interviene l'art. 2, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 30 del 2021, è preceduto dalla disciplina relativa ai siti idonei alla realizzazione di impianti eolici di grande generazione e, di conseguenza, è a essi riferito. Rispetto a queste aree dispone che i relativi progetti, per essere esaminati «ai fini dell'autorizzazione unica di cui all'art. 12 del D. lgs. 387 del 2003», «indipendentemente dalla zona in cui ricadono», devono «soddisf[are] i [...] vincoli tecnici minimi» indicati nel medesimo paragrafo.

In tale contesto, la novella sostituisce il requisito della velocità media annua del vento a 25 metri dal suolo da 4 m/s a 6 m/s e quello delle ore equivalenti di funzionamento dell'aerogeneratore da non meno di 2000 a non meno di 2500 ore.

Quanto all'art. 2, comma 2, della legge reg. Basilicata n. 30 del 2021, esso incide sul paragrafo 1.2.1.5. dell'Appendice A) del PIEAR, che rende obbligatorio includere nel «progetto definitivo» «uno Studio Anemologico, effettuato da società certificate e/o accreditate», con rilevazioni che la disposizione impugnata porta dalla durata di un anno (che corrispondeva a quanto previsto dal paragrafo 13 delle linee guida) a quella di almeno tre anni, dalla quale, peraltro, consegue il necessario adattamento della disposizione di cui alla lettera f), su cui interviene l'art. 2, comma 3.

Anche l'art. 2, commi 1, 2 e 3, introduce, dunque, condizioni più severe, rispetto a quelle già disposte dal piano, per consentire l'accesso all'iter autorizzativo dei progetti relativi agli impianti eolici di grande generazione o, comunque, per non incorrere in una valutazione negativa di tali progetti.

5.3.– In definitiva, i canoni ermeneutici sopra evocati assegnano alle disposizioni in esame il senso di una cristallizzazione per legge di requisiti, che comprime la valutazione in concreto riservata al procedimento autorizzativo, in aperto contrasto con i principi fondamentali della materia concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» (sentenze n. 177 del 2021, n. 106 del 2020, n. 286 e n. 86 del 2019, n. 267 del 2016, n. 124 del 2010).

Si rinnova, in tal modo, nelle disposizioni impugnate, il medesimo vizio che questa Corte ha già in passato ravvisato con riferimento a ulteriori norme, emanate sempre dalla Regione Basilicata, che parimenti prevedevano requisiti inderogabili per l'avvio dell'iter di autorizzazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili (sentenze n. 106 del 2020, n. 286 e n. 86 del 2019).

5.4.– Le ragioni del contrasto con i parametri costituzionali, sopra richiamati, non si possono, d'altro canto, superare neppure adottando un'interpretazione delle disposizioni impugnate meno fedele al dato letterale, come quella sostenuta dalla Regione Basilicata.

In particolare, la difesa regionale assegna loro una valenza corrispondente all'individuazione di siti non idonei, che preserva un margine di discrezionalità all'amministrazione e determina soltanto una elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni in sede di autorizzazione.

Senonché, in tanto si può invocare l'effetto che produce l'individuazione di siti non idonei, in quanto siano rispettati i principi generali della materia che regolano la relativa disciplina.

Per converso – come contesta il ricorso – le disposizioni impugnate contrastano con il paragrafo 17 e con l'Allegato 3 delle linee guida, che dettano condizioni sostanziali e procedurali per l'individuazione di tali siti.

In particolare, il paragrafo 17.1 dispone che «le Regioni e le Province autonome possono procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti», solo previa «apposita istruttoria avente ad oggetto la ricognizione delle disposizioni volte alla tutela dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico e artistico, delle tradizioni agroalimentari locali, della biodiversità e del paesaggio rurale». La non idoneità di ciascuna area «[deve] contenere, in relazione a ciascuna area individuata come non idonea, in relazione a specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti, la descrizione delle incompatibilità riscontrate con gli obiettivi di protezione individuati» tramite la ricognizione effettuata sulla scorta dell'art. 12, comma 7, del d.lgs. n. 387 del 2003. Inoltre, le aree non idonee non possono corrispondere a «porzioni significative del territorio o [a] zone genericamente soggette a tutela dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio storico-artistico» (Allegato 3). Infine, la loro individuazione deve confluire nell'atto di programmazione, con il quale le Regioni e le Province autonome «conciliano le politiche di tutela dell'ambiente e del paesaggio con quelle di sviluppo e valorizzazione delle energie rinnovabili» (paragrafo 17.2 e Allegato 3).

Ebbene, le disposizioni impugnate violano i citati principi fondamentali della materia sotto due profili: per un verso, in quanto riguardano genericamente porzioni significative del territorio, e, per un altro verso, poiché non rispettano la riserva di procedimento amministrativo e la relativa istruttoria, finalizzate a comporre gli interessi pubblici coinvolti e a garantire loro una corretta valorizzazione (ex multis, sentenze n. 77 del 2022, n. 177 del 2021, n. 106 del 2020, n. 69 del 2018, n. 13 del 2014 e n. 44 del 2011). Le disposizioni regionali introducono, infatti, in via legislativa una modifica del precedente PIEAR, nelle more del completamento del procedimento amministrativo destinato a condurre all'approvazione del nuovo piano.

6.– In conclusione, sia che l'interpretazione volga nel senso dell'imposizione di requisiti inderogabili, sia che l'angolatura ermeneutica si ispiri al meccanismo dell'individuazione dei siti non idonei, in ogni caso, si conferma il contrasto delle disposizioni impugnate con i principi fondamentali della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», con conseguente

sacrificio della massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili (sentenze n. 77 del 2022, n. 106 del 2020, n. 286 del 2019, n. 69 del 2018, n. 13 del 2014 e n. 44 del 2011).

In tal modo, viene compreso un principio che non solo opera sul piano nazionale, ma che è anche il riflesso dei vincoli imposti dalla normativa dell'Unione europea, così come degli obblighi assunti a livello internazionale con la legge 1° giugno 2002, n. 120 (Ratifica ed esecuzione del Protocollo di Kyoto alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, fatto a Kyoto l'11 dicembre 1997) e con la legge 4 novembre 2016, n. 204 (Ratifica ed esecuzione dell'Accordo di Parigi collegato alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, adottato a Parigi il 12 dicembre 2015), nel comune intento «di ridurre le emissioni di gas ad effetto serra» (sentenza n. 275 del 2012; nello stesso senso, sentenze n. 46 del 2021, n. 237 del 2020, n. 148 del 2019 e n. 85 del 2012), onde contrastare il riscaldamento globale e i cambiamenti climatici (sentenza n. 77 del 2022).

Va, dunque, dichiarata l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, lettere a) e b), e 2, commi 1, 2 e 3, della legge reg. Basilicata n. 30 del 2021, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., con assorbimento delle ulteriori censure.

Per Questi Motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, lettere a) e b), e 2, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Basilicata 26 luglio 2021, n. 30 (Modifiche alla L.R. 19 gennaio 2010, n. 1 "Norme in materia di energia e Piano di Indirizzo Energetico Ambientale Regionale – D. Lgs. 3 aprile 2006, n.152 – L.R. n. 9/2007 e ss.mm.ii." e alla L.R. n. 8/2012 "Disposizioni in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili").

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 aprile 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, Presidente

Emanuela NAVARRETTA, Redattrice

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 13 maggio 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

## **Sentenza: 23 marzo 2022, n. 123**

**Materia:** Ricerca scientifica e tecnica; turismo; sport

**Parametri invocati:** artt. 117, terzo e quarto comma, 118, 119 e 120 della Costituzione

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Regione Campania

**Oggetto:** art. 1, commi 71, 190, 195, 204, 562 e 606 della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023)

### **Esito:**

- illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 562, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023), nella parte in cui non prevede che il decreto dell'autorità di governo competente in materia di sport, che individua i criteri di gestione delle risorse del fondo di cui al comma 561, sia adottato previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni;
- illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 606, della legge n. 178 del 2020, nella parte in cui non prevede che il Ministro per le politiche giovanili e lo sport, con proprio decreto, definisce le modalità di riparto delle risorse del fondo di cui al comma 605, previa intesa con le Regioni e le Province autonome interessate;
- non fondate e estinzione del processo per le altre questioni sollevate

**Estensore nota:** Carla Paradiso

### **Sintesi:**

La Regione Campania ha impugnato numerose disposizioni dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023), tra cui i commi 71, 190, 195, 204, 562 e 606 che dettano disposizioni in tema di determinazione dei criteri di accesso e di ripartizione delle risorse stanziare nell'ambito di fondi a destinazione vincolata istituiti in vari settori. Le disposizioni citate sono impuginate perché attribuiscono a decreti ministeriali il compito di definire i criteri di accesso ai finanziamenti e di gestione e ripartizione delle risorse dei singoli fondi, senza prevedere alcuna forma di coinvolgimento delle Regioni, sebbene essi attengano a materie che sarebbero di competenza regionale concorrente o residuale, in violazione complessivamente degli articoli 117, terzo e quarto comma, 118, 119 e 120 della Costituzione.

Nella sentenza in oggetto la Corte si pronuncia sulle censure nei confronti dei commi 190, 562 e 606, avendo la Regione Campania rinunciato al ricorso limitatamente ai commi 71, 195 e 204 dell'articolo 1 della legge 178/2020.

Prima di procedere all'esame del merito delle singole questioni, la Corte precisa che la Regione non contesta la legittimità costituzionale delle norme istitutive dei fondi, ma si limita a impugnare le disposizioni che attribuiscono a decreti ministeriali il compito di definire i criteri di accesso ai finanziamenti, di gestione e di ripartizione delle risorse stanziare, senza prevedere alcuna forma di coinvolgimento delle Regioni, sebbene essi attengano a materie che si assumono essere di competenza regionale concorrente o residuale. La Regione non chiede la caducazione del fondo – che produrrebbe un danno agli stessi enti campani destinatari delle risorse – ma è invoca una pronuncia additiva, che imponga il coinvolgimento delle Regioni al fine di determinare i criteri di ripartizione delle stesse risorse.

La Corte ricorda che previsioni di fondi statali a destinazione vincolata sono state più volte oggetto delle pronunce di questa Corte dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione e che nel quadro della più ampia autonomia finanziaria regionale tratteggiata dal novellato articolo 119 della Costituzione, non sono ammissibili i trasferimenti statali a carattere vincolato che intervengano in materie concorrenti o residuali regionali, in quanto «*determinano un'illegittima "sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente" (sentenza n. 16 del 2004) all'autonomia di spesa degli enti territoriali» (sentenza n. 40 del 2022). La previsione con legge statale di fondi settoriali incidenti su materie regionali può giustificarsi solo «nella specifica ipotesi del quinto comma del medesimo art. 119 Cost. o al verificarsi di esigenze di gestione unitaria che giustificano un'attrazione in sussidiarietà (sentenze n. 74 del 2019, n. 79 del 2011 e n. 168 del 2008» (sentenza n. 40 del 2022).*

Nel primo caso, deve, tuttavia, trattarsi di risorse aggiuntive rispetto a quelle necessarie al normale esercizio delle funzioni degli enti territoriali, volte a «*promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale» (sentenza n. 40 del 2022) e indirizzate a «determinati enti territoriali o categorie di enti territoriali» (sentenza n. 187 del 2021). Nel secondo caso, qualora l'istituzione di fondi a destinazione vincolata sia in applicazione del meccanismo della chiamata in sussidiarietà, è necessario che «*la stessa legge preveda contestualmente il coinvolgimento degli enti territoriali nell'adozione dell'atto che regola l'utilizzo del fondo (sentenze n. 71 del 2018, n. 79 del 2011, n. 168 del 2008, n. 222 del 2005 e n. 255 del 2004) (sentenza n. 74 del 2018 e, nello stesso senso, da ultimo, sentenza n. 40 del 2022), preferibilmente nella forma dell'intesa, ove siano in gioco competenze regionali residuali e concorrenti. »**

La Corte conclude ribadendo che il principio di leale cooperazione si configura «*“quale sistema di composizione dialettica tra esigenze di interventi unitari ed esigenze di garanzia per l'autonomia e la responsabilità politica delle Regioni in una prospettiva di funzionalità istituzionale” (sentenza n. 61 del 2018) (sentenza n. 74 del 2018)».*

Infine, la Corte esamina nel merito i commi 562 e 606 del citato articolo 1 della legge n. 178 del 2020, per i quali la ricorrente assume l'illegittimità costituzionale del mancato coinvolgimento delle Regioni nella determinazione delle modalità di gestione e di riparto delle risorse, rispettivamente, del fondo per il potenziamento dell'attività sportiva di base nei territori per tutte le fasce della popolazione e per l'ottimizzazione degli interventi di prevenzione primaria, secondaria e terziaria attraverso l'esercizio fisico (comma 562) e del fondo per l'organizzazione di gare sportive atletiche, ciclistiche e automobilistiche di rilievo internazionale, che si svolgano nel territorio di almeno due Regioni (comma 606), in quanto li ritiene ricompresi nell'alveo della materia «ordinamento sportivo», di competenza regionale concorrente.

In entrambi i casi la questione è ritenuta fondata.

Per quanto riguarda il comma 562, che attribuisce a un decreto dell'autorità di governo competente in materia di sport la definizione delle modalità di riparto delle risorse del fondo di cui al comma 561, istituito al fine di potenziare l'attività sportiva di base nei territori per tutte le fasce della popolazione e ottimizzare gli interventi di prevenzione primaria, secondaria e terziaria attraverso l'esercizio fisico, la questione è fondata perché attiene alla materia «ordinamento sportivo», di competenza regionale concorrente.

La Corte benché riconosca che la previsione del fondo (che non è ascrivibile né al quinto comma dell'articolo 119, né a materia esclusiva dello Stato) si fonda su esigenze di gestione unitaria ed omogenea sul territorio nazionale, , esigenze che richiamano all'attuazione del principio di sussidiarietà, evidenzia che un tale meccanismo impone che la stessa legge che istituisce il fondo su materie di competenza regionale preveda contestualmente il più ampio coinvolgimento degli enti territoriali nell'adozione dell'atto che regola l'utilizzo del fondo. La sede di tale coinvolgimento regionale, per costante giurisprudenza costituzionale, «*va individuata nella Conferenza Stato-Regioni, attraverso lo strumento dell'intesa sulle modalità di utilizzo e di gestione del fondo in questione (ex plurimis, sentenze n. 211 del 2016 e n. 273 del 2013)» (sentenza n. 185 del 2018). Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 562, della legge n. 178*

del 2020, nella parte in cui non prevede che il decreto dell'autorità di governo competente in materia di sport, che individua i criteri di gestione delle risorse del fondo di cui al comma 561, sia adottato previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

Il ricorso avanzato dalla Regione Campania è ritenuto fondato anche in relazione all'impugnato comma 606, che assegna al Ministro per le politiche giovanili e lo sport il compito di definire, con proprio decreto, le modalità di riparto delle risorse del fondo istituito, in base al comma 605, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze con una dotazione di 500.000 euro per ciascuno degli anni 2021, 2022 e 2023, e da trasferire successivamente al bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei ministri, in vista dell'«*erogazione di contributi a favore delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano per l'organizzazione di gare sportive atletiche, ciclistiche e automobilistiche di rilievo internazionale che si svolgano nel territorio di almeno due regioni*». Si tratta di una previsione di portata generale, che si affianca a disposizioni già presenti nell'ordinamento, relative alla promozione e al conseguente finanziamento di singoli eventi sportivi di rilievo internazionale che incidano su specifici territori regionali. Dal tenore letterale delle disposizioni dei commi 605 e 606, e dal contesto in cui esse si collocano, si desume in modo lineare che il fondo incide su materie, quali il turismo e l'«ordinamento sportivo», di competenza regionale residuale e concorrente.

Anche in questo caso, nonostante la Consulta consideri evidente la sussistenza di esigenze di gestione unitaria, connesse al rilievo internazionale delle manifestazioni sportive oggetto del finanziamento statale e alla circostanza che esse investono il territorio di almeno due Regioni italiane, e quindi compatibile con il disegno costituzionale l'attrazione in sussidiarietà allo Stato della disciplina del fondo, essa, tuttavia, impone il rispetto del principio di leale collaborazione, che implica il più ampio coinvolgimento del «*livello di governo territoriale interessato (singola regione, Conferenza Stato-regioni, Conferenza Stato-città o Conferenza unificata) tramite un'intesa*» (ex multis, sentenze n. 170 e n. 114 del 2017, n. 142, n. 110 e n. 7 del 2016, n. 262 del 2015, n. 278 del 2010, n. 6 del 2004 e n. 303 del 2003)» (sentenza n. 74 del 2018) sulla definizione di aspetti aventi diretta incidenza sulla sua sfera di interesse, quali il riparto delle risorse e la determinazione dei relativi criteri (sentenza n. 78 del 2018).

Pertanto anche nel caso del comma 606, la Corte ne dichiara l'illegittimità costituzionale nella parte in cui non prevede che il Ministro per le politiche giovanili e lo sport, con proprio decreto, definisce le modalità di riparto delle risorse del fondo di cui al comma 605, previa intesa con le Regioni e le Province autonome interessate.

Nel merito la Consulta esamina anche la prospettata illegittimità costituzionale del comma 190 dell'articolo 1 della legge 178/2020 in quanto escluderebbe illegittimamente ogni forma di coinvolgimento delle Regioni nella determinazione dei criteri di ripartizione delle risorse assegnate al Ministro dell'università e della ricerca, per la costituzione degli «Ecosistemi dell'innovazione», riconducibili alla materia di competenza regionale concorrente «ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi», nonché alle materie di competenza regionale residuale dell'industria, commercio e artigianato.

La questione non è fondata poiché l'intervento finanziario, così come delineato dai commi 188-190 dell'articolo 1 della legge n. 178 del 2020, si configura come un intervento finanziario statale "speciale", ai sensi dell'articolo 119, quinto comma, della Costituzione. Esso è, infatti, volto a contribuire all'avanzamento tecnologico e allo sviluppo socio-economico dei territori delle regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia, attraverso la costituzione degli «Ecosistemi dell'innovazione», come espressamente affermato nell'articolo 1, comma 2, del decreto del Ministero dell'università e della ricerca 30 dicembre 2021, n. 1371 (Costituzione di ecosistemi dell'innovazione nel Mezzogiorno, istituiti dalla legge n. 178/2020 e sostenuti dal fondo sviluppo e coesione, ai sensi della deliberazione CIPESS n. 48/2021), che ha definito i criteri per la ripartizione delle risorse, le modalità di accesso al finanziamento e l'ammontare del contributo concedibile, in attuazione della norma impugnata.

La Corte ritiene, quindi, soddisfatte, nella specie, tutte le condizioni perché possa ritenersi un finanziamento riconducibile all'ambito delle «*competenze statali in materia di perequazione finanziaria*» (sentenze n. 143 del 2017 e n. 16 del 2010)» (sentenza n. 187 del 2021), di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione. Come richiesto dall'articolo 119, quinto comma, della Costituzione, le risorse del fondo in esame sono risorse aggiuntive rispetto a quelle previste per finanziare integralmente le funzioni pubbliche attribuite agli enti territoriali. Esse sono espressamente destinate a contribuire «*all'avanzamento tecnologico e allo sviluppo socio-economico dei territori delle otto regioni del Mezzogiorno*», per rimediare a situazioni di squilibrio territoriale, e riguardano, di conseguenza, solo le medesime Regioni.

SENTENZA N. 123  
ANNO 2022

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuliano AMATO;

Giudici: Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 71, 190, 195, 204, 562 e 606 della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023), promosso dalla Regione Campania con ricorso notificato il 1° marzo 2021, depositato in cancelleria il 4 marzo 2021, iscritto al n. 12 del registro ricorsi 2021 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 12, prima serie speciale, dell'anno 2021.

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

udito nell'udienza pubblica del 22 marzo 2022 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi l'avvocato Almerina Bove per la Regione Campania e gli avvocati dello Stato Chiarina Aiello e Eugenio De Bonis per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 23 marzo 2022.

*Ritenuto in fatto*

*(omissis)*

*Considerato in diritto*

1.– Con il ricorso n. 12 del 2021, la Regione Campania, in persona del Presidente pro tempore, ha impugnato numerose disposizioni dell'art. 1 della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023).

Riservate a separate pronunce le ulteriori questioni promosse con lo stesso ricorso, rilevano ora le censure rivolte ai commi 71, 190, 195, 204, 562 e 606 del citato art. 1 della legge n. 178 del 2020, che dettano disposizioni in tema di determinazione dei criteri di accesso e di ripartizione delle risorse stanziare nell'ambito di fondi a destinazione vincolata istituiti in vari settori.

Tali disposizioni sono impugunate poiché attribuiscono a decreti ministeriali il compito di definire i criteri di accesso ai finanziamenti e di gestione e ripartizione delle risorse dei singoli fondi, senza prevedere alcuna forma di coinvolgimento delle Regioni, sebbene essi attengano a materie che sarebbero di competenza regionale concorrente o residuale, in violazione complessivamente degli artt. 117, terzo e quarto comma, 118, 119 e 120 della Costituzione.

1.1.– Preliminarmente, occorre evidenziare che, nell'udienza pubblica del 22 marzo 2022, la Regione Campania ha annunciato la rinuncia al ricorso limitatamente all'impugnazione dell'art. 1, commi 71, 195 e 204 della legge n. 178 del 2020 e ha prodotto la delibera adottata dalla Giunta regionale in data 21 marzo 2022 relativa a tale rinuncia. L'Avvocatura generale dello Stato ha accettato la rinuncia nel corso dell'udienza.

Pertanto, in armonia con le indicazioni della giurisprudenza costituzionale, va dichiarata l'estinzione del processo, relativamente alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 71, 195 e 204, della legge n. 178 del 2020, ai sensi dell'art. 25 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale (sentenze n. 114 del 2022, n. 199 e n. 63 del 2020; ordinanza n. 23 del 2020).

2.– Ancora in linea preliminare, occorre esaminare l'eccezione di inammissibilità per genericità dei motivi dedotti, sollevata dalla difesa statale nei confronti di tutte le questioni promosse in riferimento all'art. 1, commi 190, 562 e 606, della legge n. 178 del 2020.

Secondo l'Avvocatura generale dello Stato la ricorrente affermerebbe in maniera apodittica l'incidenza delle disposizioni impugnate su materie di competenza regionale, senza interpretarle e senza alcuna considerazione delle materie "trasversali" di competenza esclusiva statale. La Regione Campania, inoltre, non avrebbe spiegato i motivi per cui sarebbero violati i singoli parametri costituzionali, peraltro evocati promiscuamente, senza una specifica articolazione delle censure.

Infine, la difesa statale eccepisce che le censure proposte siano astratte, poiché non verrebbe fornita alcuna dimostrazione del pregiudizio concreto che sarebbe derivato all'esercizio dell'azione amministrativa regionale dal mancato coinvolgimento delle Regioni.

2.1.– L'eccezione è priva di fondamento.

2.1.1.– Secondo la costante giurisprudenza costituzionale «l'esigenza di un'adeguata motivazione a fondamento della richiesta declaratoria d'illegittimità costituzionale si pone in termini perfino più pregnanti nei giudizi proposti in via principale, rispetto a quelli instaurati in via incidentale» (sentenza n. 171 del 2021). Il ricorrente «ha l'onere non solo di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali dei quali lamenta la violazione, ma anche quello di allegare, a sostegno delle questioni proposte, una motivazione non meramente assertiva» (sentenza n. 23 del 2022). È necessario, in altri termini, che la motivazione addotta a supporto delle censure, per quanto sintetica, raggiunga «quella soglia minima di chiarezza e completezza» (sentenza n. 195 del 2021), che consenta a questa Corte di esaminare il merito dell'impugnativa proposta.

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

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

Ciò vale per l'art. 1, comma 190, della legge n. 178 del 2020, impugnato in quanto escluderebbe illegittimamente ogni forma di coinvolgimento delle Regioni nella determinazione dei criteri di ripartizione delle risorse assegnate al Ministro dell'università e della ricerca, per la costituzione degli «Ecosistemi dell'innovazione», riconducibili alla materia di competenza regionale concorrente «ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi», nonché alle materie di competenza regionale residuale dell'industria, commercio e artigianato.

Analogamente, risulta evidente che la ricorrente impugna i commi 562 e 606 del citato art. 1 della legge n. 178 del 2020, assumendo l'illegittimità costituzionale del mancato coinvolgimento delle Regioni nella determinazione delle modalità di gestione e di riparto delle risorse, rispettivamente, del fondo per il potenziamento dell'attività sportiva di base nei territori per tutte le fasce della popolazione e per l'ottimizzazione degli interventi di prevenzione primaria, secondaria e terziaria attraverso l'esercizio fisico (comma 562) e del fondo per l'organizzazione di gare sportive atletiche, ciclistiche e automobilistiche di rilievo internazionale, che si svolgano nel territorio di almeno due Regioni (comma 606), in quanto li ritiene ricompresi nell'alveo della materia «ordinamento sportivo», di competenza regionale concorrente.

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

Privo di fondamento è infine l'assunto della difesa statale secondo cui, per superare il vaglio di ammissibilità, le questioni devono essere suffragate dalla dimostrazione del pregiudizio concreto che

sarebbe derivato all'esercizio dell'azione amministrativa regionale dal mancato coinvolgimento delle Regioni.

Questa Corte ha di recente ribadito che il giudizio promosso in via principale è astratto, proprio perché volto a definire il corretto riparto delle competenze fra Stato e Regione (sentenza n. 24 del 2022, punto 26 del Considerato in diritto). Esso, pertanto, mira a verificare se la legge – statale o regionale – abbia contenuti tali da ledere il riparto delle competenze costituzionalmente stabilito, «a prescindere dagli effetti che questa abbia o non abbia prodotto» (sentenza n. 262 del 2016, punto 4.2. del Considerato in diritto).

3.– Prima di procedere all'esame del merito delle singole questioni, occorre, anzitutto, precisare che la Regione non contesta la legittimità costituzionale delle norme istitutive dei fondi, ma si limita a impugnare le disposizioni che attribuiscono a decreti ministeriali il compito di definire i criteri di accesso ai finanziamenti, di gestione e di ripartizione delle risorse stanziare, senza prevedere alcuna forma di coinvolgimento delle Regioni, sebbene essi attengano a materie che si assumono essere di competenza regionale concorrente o residuale.

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

4.– Si deve, inoltre, premettere che previsioni di fondi statali a destinazione vincolata sono state più volte oggetto delle pronunce di questa Corte dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione.

Di recente, si è ribadito che, nel quadro della più ampia autonomia finanziaria regionale tratteggiata dal novellato art. 119 Cost., non sono ammissibili i trasferimenti statali a carattere vincolato che intervengano in materie concorrenti o residuali regionali, in quanto «determinano un'illegittima “sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente” (sentenza n. 16 del 2004) all'autonomia di spesa degli enti territoriali» (sentenza n. 40 del 2022).

La previsione con legge statale di fondi settoriali incidenti su materie regionali può giustificarsi solo «nella specifica ipotesi del quinto comma del medesimo art. 119 Cost. o al verificarsi di esigenze di gestione unitaria che giustificano un'attrazione in sussidiarietà (sentenze n. 74 del 2019, n. 79 del 2011 e n. 168 del 2008)» (sentenza n. 40 del 2022).

Nel primo caso, deve, tuttavia, trattarsi di risorse aggiuntive rispetto a quelle necessarie al normale esercizio delle funzioni degli enti territoriali, volte a «promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale» (sentenza n. 40 del 2022) e indirizzate a «determinati enti territoriali o categorie di enti territoriali» (sentenza n. 187 del 2021).

Ove, invece, l'istituzione di fondi a destinazione vincolata sia in applicazione del meccanismo della chiamata in sussidiarietà, è necessario che «la stessa legge preveda contestualmente il coinvolgimento degli enti territoriali nell'adozione dell'atto che regola l'utilizzo del fondo (sentenze n. 71 del 2018, n. 79 del 2011, n. 168 del 2008, n. 222 del 2005 e n. 255 del 2004)» (sentenza n. 74 del 2018 e, nello stesso senso, da ultimo, sentenza n. 40 del 2022), preferibilmente nella forma dell'intesa, ove siano in gioco competenze regionali residuali e concorrenti.

Come già rilevato, il principio di leale cooperazione si configura «“quale sistema di composizione dialettica tra esigenze di interventi unitari ed esigenze di garanzia per l'autonomia e la responsabilità politica delle Regioni in una prospettiva di funzionalità istituzionale” (sentenza n. 61 del 2018)» (sentenza n. 74 del 2018).

5.– Quanto alle singole questioni di legittimità costituzionale che non sono state oggetto di rinuncia, occorre esaminare, anzitutto, la questione che la Regione promuove nei confronti del comma 190 dell'art. 1 della citata legge n. 178 del 2020, là dove assegna a un decreto del Ministro dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro per il sud e la coesione territoriale, il compito di definire i criteri per la ripartizione delle risorse assegnate, con delibera del CIPE, al medesimo Ministro dell'università e della ricerca, per ciascuno degli anni 2021, 2022 e 2023, in vista della costituzione degli «Ecosistemi dell'innovazione», al fine di favorire il perseguimento di obiettivi

di sviluppo, coesione e competitività dei territori nelle Regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia.

Tale disposizione sarebbe costituzionalmente illegittima in quanto, pur incidendo sulla materia di competenza regionale concorrente «ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi», nonché sulle materie di competenza regionale residuale industria, commercio e artigianato, non prevede il coinvolgimento delle Regioni, nella forma della previa intesa, nella determinazione dei criteri di ripartizione delle risorse stanziare, delle modalità di accesso ai finanziamenti e dell'ammontare dei contributi concedibili, in violazione del principio di leale collaborazione.

5.1.– La questione non è fondata.

5.1.1.– Preliminarmente occorre ricostruire il contesto normativo in cui si colloca la norma impugnata.

L'art. 1, comma 188, della legge n. 178 del 2020 stabilisce che, con l'obiettivo di «favorire, nell'ambito dell'economia della conoscenza, il perseguimento di obiettivi di sviluppo, coesione e competitività dei territori nelle regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia», è promossa la costituzione di «Ecosistemi dell'innovazione, attraverso la riqualificazione o la creazione di infrastrutture materiali e immateriali per lo svolgimento di attività di formazione, ricerca multidisciplinare e creazione di impresa, con la collaborazione di università, enti di ricerca, imprese, pubbliche amministrazioni e organizzazioni del Terzo settore». Per consentire la costituzione delle indicate strutture è disposta l'assegnazione, con deliberazione del CIPE, su proposta del Ministro per il sud e la coesione territoriale, al Ministero dell'università e della ricerca di un ammontare di risorse nel limite massimo di cinquanta milioni di euro per ciascuno degli anni 2021, 2022 e 2023, a valere sul fondo per lo sviluppo e la coesione per il ciclo di programmazione 2021-2027, nell'ambito del Piano sviluppo e coesione di competenza (comma 189).

Il fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC), così denominato dall'art. 4 del 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), costituisce lo strumento finanziario principale attraverso cui vengono attuate le politiche per lo sviluppo della coesione economica, sociale e territoriale, peraltro in via complementare con i fondi strutturali europei, in base a una programmazione pluriennale parallela. Come questa Corte ha già avuto modo di rilevare, tale fondo, che mira a dare unità programmatica e finanziaria all'insieme degli interventi aggiuntivi al finanziamento nazionale, rivolti al riequilibrio economico e sociale tra le diverse aree del Paese, mediante la predisposizione di un unico «Piano sviluppo e coesione» per ogni amministrazione (art. 44 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, recante «Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi», convertito, con modificazioni, nella legge 28 giugno 2019, n. 58), dà attuazione all'art. 119, quinto comma. Cost. (sentenza n. 187 del 2021) e all'art. 174 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130.

L'art. 1, comma 178, della citata legge di bilancio per il 2021, con riguardo all'utilizzo delle risorse del FSC per il periodo di programmazione 2021-2027, dispone che la dotazione finanziaria di tale fondo sia impiegata «per obiettivi strategici relativi ad aree tematiche per la convergenza e la coesione economica, sociale e territoriale, sulla base delle missioni previste nel «Piano Sud 2030»», nonché «in coerenza con gli obiettivi e le strategie definiti per la programmazione 2021-2027 dei fondi strutturali e di investimento europei» e con le politiche settoriali e di investimento e di riforma «previste nel Piano nazionale per la ripresa e la resilienza (PNRR), secondo principi di complementarità e addizionalità delle risorse» (lettera a).

Gli interventi finanziati tramite le risorse del FSC, pertanto, devono essere in linea anzitutto con quelli indicati nel «Piano Sud 2030», adottato dal Ministro per il sud e la coesione territoriale nel febbraio 2020, allo scopo di rimediare ai profondi squilibri territoriali determinatisi anche per effetto di politiche dell'austerità e rilanciare la politica di coesione, in ossequio all'art. 119, quinto comma,

Cost. A questo scopo si promuove la «collaborazione tra imprese e sistema della ricerca per favorire il trasferimento tecnologico, in partenariato pubblico-privato» e «il sostegno alla diffusione di ecosistemi dell'innovazione, attraverso la promozione dell'insediamento di startup e l'attrazione di nuove realtà aziendali con caratteristiche qualificanti sull'ambiente economico, sociale e naturale». Nello stesso orizzonte si collocano le politiche programmate nel Piano nazionale per la ripresa e la resilienza (PNRR), approvato il 13 luglio 2021 dal Consiglio Ecofin dell'Unione europea e contenuto nel decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, recante «Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose», convertito, con modificazioni, nella legge 29 dicembre 2021, n. 233. In esso si prevede, nell'ambito della Missione 4C2 «Dalla ricerca all'impresa», l'avvio di una linea di investimento dedicata alla creazione e al rafforzamento di «Ecosistemi dell'innovazione», qualificati «quali luoghi di contaminazione e collaborazione tra università, centri di ricerca, società e istituzioni locali aventi la finalità di realizzare formazione di alto livello e innovazione e ricerca applicata sulla base delle specifiche vocazioni territoriali». Nell'ambito della Missione 5C3, fra gli «interventi speciali per la coesione territoriale», è indicato, inoltre, il «rafforzamento delle Zone economiche speciali» individuate nelle Regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia.

5.1.2.– Risulta, pertanto, evidente che l'intervento finanziario, così come delineato dai commi 188-190 dell'art. 1 della legge n. 178 del 2020, nel dare attuazione alle richiamate previsioni, si configura come un intervento finanziario statale “speciale”, ai sensi dell'art. 119, quinto comma, Cost. Esso è, infatti, volto a «contribuire all'avanzamento tecnologico e allo sviluppo socio-economico dei territori delle otto regioni del Mezzogiorno», attraverso la costituzione nei medesimi territori dei citati «Ecosistemi dell'innovazione», come espressamente affermato nell'art. 1, comma 2, del decreto del Ministero dell'università e della ricerca 30 dicembre 2021, n. 1371 (Costituzione di ecosistemi dell'innovazione nel Mezzogiorno, istituiti dalla legge n. 178/2020 e sostenuti dal fondo sviluppo e coesione, ai sensi della deliberazione CIPESS n. 48/2021), che ha definito i criteri per la ripartizione delle risorse, le modalità di accesso al finanziamento e l'ammontare del contributo concedibile, in attuazione della norma impugnata nel presente giudizio.

Sono, quindi, soddisfatte, nella specie, tutte le condizioni perché quello in esame possa ritenersi un finanziamento riconducibile all'ambito delle «“competenze statali in materia di perequazione finanziaria” (sentenze n. 143 del 2017 e n. 16 del 2010)» (sentenza n. 187 del 2021), di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Come richiesto dall'art. 119, quinto comma, Cost., le risorse del fondo in esame sono risorse aggiuntive rispetto a quelle previste per finanziare integralmente le funzioni pubbliche attribuite agli enti territoriali. Esse sono espressamente destinate a contribuire «all'avanzamento tecnologico e allo sviluppo socio-economico dei territori delle otto regioni del Mezzogiorno», per rimediare a situazioni di squilibrio territoriale, e riguardano, di conseguenza, solo le medesime Regioni.

Deve, pertanto, ribadirsi che, «per costante giurisprudenza costituzionale, in caso di previsioni legislative riconducibili esclusivamente alla potestà legislativa statale, il ricorso agli strumenti di raccordo istituzionale non è costituzionalmente imposto (sentenze n. 208 del 2020 e n. 137 del 2018)» (sentenza n. 187 del 2021). Con riferimento a finanziamenti statali “speciali” ai sensi dell'art. 119, quinto comma, Cost. «spetta al legislatore statale la scelta dello schema procedimentale ritenuto più adeguato a assicurare l'ottimale realizzazione degli obiettivi di volta in volta perseguiti nello stanziare i relativi fondi» (sentenza n. 189 del 2015)» (sentenza n. 187 del 2021).

È, quindi, priva di fondamento la censura di violazione del principio di leale collaborazione.

5.1.3.– Peraltro, questa Corte ha già avuto occasione di affermare che «nelle varie attività di programmazione, gestione e attuazione delle diverse azioni finanziate con il FSC», fra cui rientrano anche quelle previste dai commi 188-190 dell'art. 1 della legge n. 178 del 2020 in relazione alla programmazione 2020-2027, le amministrazioni interessate sono in ogni caso ampiamente coinvolte (sentenza n. 187 del 2021), in varie fasi e in diverse sedi.

Si tratta di una programmazione definita e attuata secondo modalità previste dall'art. 1, comma 178, della medesima legge n. 178 del 2020. In essa si disciplina dettagliatamente la procedura per

l'adozione e l'attuazione dei Piani di sviluppo e coesione, prescrivendo, fra l'altro, che, per l'utilizzo delle risorse del FSC per il periodo di programmazione 2021-2027, il Ministro per il sud e la coesione territoriale individua le aree tematiche e gli obiettivi strategici per ciascuna area «in collaborazione con le amministrazioni interessate» e «sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano» (comma 1, lettera b). Si afferma anche che il CIPE «ripartisce tra le diverse aree tematiche la dotazione finanziaria del Fondo per lo sviluppo e la coesione iscritta nel bilancio [...] su proposta della Cabina di regia» (comma 1, lettera b), istituita con d.P.C.m. 25 febbraio 2016, composta anche da rappresentanti delle amministrazioni interessate (art. 2) e chiamata a definire i Piani di sviluppo e coesione (art. 1, comma 178, lettera d).

Pertanto, sebbene la previsione di meccanismi collaborativi con le Regioni e gli enti locali interessati rientri fra le opzioni che il legislatore statale – titolare di competenza legislativa esclusiva, ex art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. – «può opportunamente considerare» (sentenze n. 187 e n. 104 del 2021), senza esserne tuttavia obbligato, tale scelta è stata operata nelle forme ritenute dal medesimo legislatore statale più idonee a raggiungere gli obiettivi indicati negli interventi speciali finanziati con le risorse del FSC, per il periodo di programmazione 2021-2027 e, quindi, anche in relazione alla utilizzazione delle risorse per la costituzione degli «Ecosistemi dell'innovazione» nelle Regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia.

6.– È, poi, impugnato l'art. 1, comma 562, della citata legge n. 178 del 2020, là dove attribuisce a un decreto dell'autorità di governo competente in materia di sport la definizione delle modalità di riparto delle risorse del fondo di cui al comma 561, istituito al fine di potenziare l'attività sportiva di base nei territori per tutte le fasce della popolazione e ottimizzare gli interventi di prevenzione primaria, secondaria e terziaria attraverso l'esercizio fisico».

Secondo la ricorrente, il citato fondo atterrebbe alla materia «ordinamento sportivo», di competenza regionale concorrente, cosicché la mancata previsione di forme di coinvolgimento delle Regioni nella determinazione delle modalità di riparto delle risorse determinerebbe la violazione del principio di leale collaborazione, con conseguente lesione dell'autonomia regionale.

6.1.– La questione è fondata.

6.1.1.– L'art. 1, comma 561, della legge n. 178 del 2020 prevede l'istituzione, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze e per il successivo trasferimento delle risorse al bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei ministri, di un fondo con una dotazione di 50 milioni di euro per l'anno 2021, «[a] fine di potenziare l'attività sportiva di base nei territori per tutte le fasce della popolazione e di ottimizzare gli interventi di prevenzione primaria, secondaria e terziaria attraverso l'esercizio fisico».

Il fondo in esame – incrementato con riferimento agli anni 2022-2027 sulla base di quanto disposto dall'art. 14 comma 4, del decreto-legge 30 dicembre 2021, n. 228 (Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi), convertito, con modificazioni, nella legge 25 febbraio 2022, n. 15 – risponde all'esigenza di introdurre misure di promozione della salute e di prevenzione delle malattie croniche non trasmissibili mediante il potenziamento dell'attività sportiva, misure individuate pertanto in una prospettiva intersettoriale, che coniughi le politiche sanitarie con quelle sportive.

Tale esigenza è rilevata in vari documenti di indirizzo del Ministero della salute, adottati sulla base di intese raggiunte in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, fra cui le «Linee di indirizzo sull'attività fisica per le differenti fasce d'età e con riferimento a situazioni fisiologiche e fisiopatologiche e a sottogruppi specifici di popolazione», adottate il 7 marzo 2019 (e poi modificate il 3 novembre 2021) e il Piano nazionale della prevenzione (PNP) 2020-2025, adottato il 6 agosto 2020. In tali documenti – in armonia con le «Linee guida su attività fisica e comportamenti sedentari» adottate dall'Organizzazione mondiale della sanità il 25 novembre 2020 – si segnala «l'importanza dell'attività/esercizio fisico nella prevenzione e nella gestione delle principali malattie croniche non trasmissibili quale strumento terapeutico necessario per migliorare lo stato di salute fisica e mentale, nonché per garantire un maggiore benessere della popolazione e una migliore qualità della vita». In questa prospettiva, in specie il PNP 2020-2025 promuove interventi volti a favorire l'assunzione di

corretti stili di vita nella popolazione e identifica la riduzione dell'inattività fisica e della sedentarietà come linee strategiche di intervento che tutte le Regioni devono realizzare nei loro Piani regionali di prevenzione (PRP).

Nella stessa prospettiva, il decreto legislativo 28 febbraio 2021, n. 36 (Attuazione dell'articolo 5 della legge 8 agosto 2019, n. 86, recante riordino e riforma delle disposizioni in materia di enti sportivi professionistici e dilettantistici, nonché di lavoro sportivo), nel dettare la disciplina degli enti sportivi professionistici e dilettantistici, individua, fra le proprie finalità, quella di «promuovere l'attività motoria, l'esercizio fisico strutturato e l'attività fisica adattata quali strumenti idonei a facilitare l'acquisizione di stili di vita corretti e funzionali all'inclusione sociale, alla promozione della salute, nonché al miglioramento della qualità della vita e del benessere psico-fisico sia nelle persone sane sia nelle persone affette da patologie» (art. 3, comma 2, lettera b), così valorizzando il ruolo svolto dai citati enti a tale scopo.

6.1.2.– Risulta, dunque, evidente, dal contesto normativo di riferimento richiamato, che il fondo istituito dall'art. 1, comma 561, della legge n. 178 del 2020 incide sulle materie di competenza concorrente regionale «tutela della salute» e «ordinamento sportivo».

Quanto a quest'ultima materia, questa Corte ha riconosciuto potersi «tranquillamente ascrivere» alla stessa istituzione di un fondo destinato allo «sviluppo ed alla capillare diffusione della pratica sportiva a tutte le età e tra tutti gli strati della popolazione» (sentenza n. 254 del 2013).

Anche il fondo statale per il sostegno delle associazioni e società sportive dilettantistiche è stato ricondotto alla medesima materia «ordinamento sportivo» e si è giustificata l'individuazione degli specifici beneficiari in ragione del fatto che «l'attività sportiva è presa in considerazione in base a un criterio di capillarità e di prossimità al territorio» (sentenza n. 40 del 2022).

Lo stesso fondo oggetto delle disposizioni impugnate, in quanto mira a potenziare l'attività sportiva di base nei territori per tutte le fasce della popolazione, in un'ottica strumentale alla protezione della salute, incide sulla materia di competenza regionale concorrente «ordinamento sportivo».

In difetto della riconducibilità, sia a una materia di competenza esclusiva statale, sia al quinto comma dell'art. 119 Cost., in ragione dell'universalità del finanziamento, indirizzato a tutto il territorio nazionale, senza finalità perequative, la sua previsione si fonda su esigenze di gestione unitaria e omogenea sul territorio nazionale degli interventi di potenziamento della pratica sportiva e di promozione della salute, esigenze che giustificano la chiamata in sussidiarietà (sentenze n. 40 del 2022 e n. 74 del 2019). Tale meccanismo, tuttavia, impone che la stessa legge che istituisce il fondo su materie di competenza regionale preveda contestualmente il più ampio coinvolgimento degli enti territoriali nell'adozione dell'atto che regola l'utilizzo del fondo. La sede di tale coinvolgimento regionale, per costante giurisprudenza costituzionale, «va individuata nella Conferenza Stato-Regioni, attraverso lo strumento dell'intesa sulle modalità di utilizzo e di gestione del fondo in questione (ex plurimis, sentenze n. 211 del 2016 e n. 273 del 2013)» (sentenza n. 185 del 2018).

Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 562, della legge n. 178 del 2020, nella parte in cui non prevede che il decreto dell'autorità di governo competente in materia di sport, che individua i criteri di gestione delle risorse del fondo di cui al comma 561, sia adottato previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

7.– Infine, è impugnato il comma 606 del citato art. 1 della legge n. 178 del 2020, là dove assegna al Ministro per le politiche giovanili e lo sport il compito di definire, con proprio decreto, le modalità di riparto delle risorse del fondo istituito, in base al comma 605, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze con una dotazione di 500.000 euro per ciascuno degli anni 2021, 2022 e 2023, e da trasferire successivamente al bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei ministri, in vista dell'«erogazione di contributi a favore delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano per l'organizzazione di gare sportive atletiche, ciclistiche e automobilistiche di rilievo internazionale che si svolgano nel territorio di almeno due regioni».

Tale previsione è ritenuta dalla Regione Campania costituzionalmente illegittima per violazione del principio di leale collaborazione, non essendo prevista alcuna forma di coinvolgimento delle

Regioni nella determinazione dei criteri di riparto delle risorse del fondo, sebbene esso incida sulla materia «ordinamento sportivo», di competenza regionale concorrente.

7.1.– La questione è fondata.

7.1.1.– L'art. 1, comma 605, della citata legge n. 178 del 2020 dispone espressamente l'istituzione del fondo «[a]l fine di valorizzare e promuovere il territorio italiano», attraverso «l'organizzazione di gare sportive atletiche, ciclistiche e automobilistiche di rilievo internazionale che si svolgano nel territorio di almeno due regioni».

Dai lavori preparatori della legge n. 178 del 2020 si evince che tale disposizione – congiuntamente alla norma impugnata – è frutto di un emendamento al testo originario del disegno di legge di bilancio per il 2021, adottato già nella V Commissione Bilancio della Camera dei deputati e intitolato «Promozione turistica tramite manifestazioni sportive». Da questa indicazione si ricava la finalità di valorizzazione turistica del territorio perseguita con l'istituzione del fondo in esame. Tali risorse sono destinate a sostenere le Regioni e le Province autonome nei cui territori si svolgano manifestazioni sportive, di rilievo internazionale, cui queste ultime contribuiscono, su domanda delle associazioni sportive dilettantistiche e degli enti di promozione, previa selezione delle domande.

Si tratta di una previsione di portata generale, che si affianca a disposizioni già presenti nell'ordinamento, relative alla promozione e al conseguente finanziamento di singoli eventi sportivi di rilievo internazionale che incidano su specifici territori regionali. È il caso delle Olimpiadi invernali 2026, in vista delle quali già l'art. 1, comma 18, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022) aveva disposto un finanziamento al fine di garantirne la sostenibilità sotto il profilo ambientale, economico e sociale, per la realizzazione di interventi nei territori delle Regioni Lombardia e Veneto e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, con riferimento a tutte le aree olimpiche. Con un decreto ministeriale, da adottare d'intesa con i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome coinvolte e sentiti gli enti locali territorialmente interessati, si prevedeva che fossero stabiliti gli interventi da realizzare e ripartite le risorse (comma 20). Nella stessa direzione, il più recente decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73 (Misure urgenti connesse all'emergenza da COVID-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali), convertito, con modificazioni, nella legge 23 luglio 2021, n. 106, all'art. 3-ter, ha disposto un ulteriore finanziamento in favore dei territori coinvolti nelle Olimpiadi invernali, al dichiarato fine di «incrementare l'attrattività turistica del Paese», anche in tal caso affidando a un decreto ministeriale, adottato d'intesa con i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome interessate, l'individuazione degli interventi da finanziare e la ripartizione delle risorse.

7.1.2.– Dal tenore letterale delle disposizioni di cui all'art. 1, commi 605 e 606, della legge n. 178 del 2020 e dal contesto in cui esse si collocano, si desume in modo lineare che il fondo incide su materie, quali il turismo e l'«ordinamento sportivo», di competenza regionale residuale e concorrente.

Considerato che risulta altrettanto evidente la sussistenza di esigenze di gestione unitaria, connesse al rilievo internazionale delle manifestazioni sportive oggetto del finanziamento statale e alla circostanza che esse investono il territorio di almeno due Regioni italiane, si rivela compatibile con il disegno costituzionale l'attrazione in sussidiarietà allo Stato della disciplina del fondo. Essa, tuttavia, impone il rispetto del principio di leale collaborazione, che implica il più ampio coinvolgimento del «“livello di governo territoriale interessato (singola regione, Conferenza Stato-regioni, Conferenza Stato-città o Conferenza unificata) tramite un'intesa” (ex multis, sentenze n. 170 e n. 114 del 2017, n. 142, n. 110 e n. 7 del 2016, n. 262 del 2015, n. 278 del 2010, n. 6 del 2004 e n. 303 del 2003)» (sentenza n. 74 del 2018) sulla definizione di aspetti aventi diretta incidenza sulla sua sfera di interesse, quali il riparto delle risorse e la determinazione dei relativi criteri (sentenza n. 78 del 2018).

Nella specie, considerato che il livello territoriale di governo interessato dal riparto delle risorse del fondo è costituito dalle Regioni e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano nei cui territori si svolgano le manifestazioni sportive di rilievo internazionale, per l'organizzazione delle quali è disposto il finanziamento, è con queste stesse che l'intesa deve essere raggiunta.

Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 606, della legge n. 178 del 2020, nella parte in cui non prevede che il Ministro per le politiche giovanili e lo sport, con proprio decreto, definisce le modalità di riparto delle risorse del fondo di cui al comma 605, previa intesa con le Regioni e le Province autonome interessate.

Per Questi Motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

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

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 562, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023), nella parte in cui non prevede che il decreto dell'autorità di governo competente in materia di sport, che individua i criteri di gestione delle risorse del fondo di cui al comma 561, sia adottato previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 606, della legge n. 178 del 2020, nella parte in cui non prevede che il Ministro per le politiche giovanili e lo sport, con proprio decreto, definisce le modalità di riparto delle risorse del fondo di cui al comma 605, previa intesa con le Regioni e le Province autonome interessate;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 190, della legge n. 178 del 2020, promossa in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, 118, 119 e 120 della Costituzione, dalla Regione Campania con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara estinto il processo relativamente alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 71, 195 e 204, della legge n. 178 del 2020, promosse dalla Regione Campania con il ricorso indicato in epigrafe.

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

F.to:

Giuliano AMATO, Presidente

Silvana SCIARRA, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 17 maggio 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

## **Sentenza: 22 marzo 2022, n. 124**

**Materia:** bilancio e contabilità pubblica

**Parametri invocati:** art. 81 Cost.

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** art. 1 della legge della Regione Calabria 07/07/2021, n. 17 «*Modifiche alla legge regionale 16 maggio 2013, n. 24 (Riordino enti, aziende regionali, fondazioni, agenzie regionali, società e consorzi comunque denominati, con esclusione del settore sanità)*»

**Esito:** illegittimità costituzionale

**Estensore nota:** Alessandra Cecconi

### **Sintesi:**

Su ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri la Corte costituzionale è chiamata a pronunciarsi sulla legittimità della disposizione in epigrafe indicata che introduce una modifica alla l.r. Calabria n. 24/2013.

Detta legge prevede un articolato intervento finalizzato, da un lato, a riordinare e semplificare il sistema degli enti e organismi pubblici della Regione Calabria, diversi da quelli afferenti al settore sanitario e, dall'altro, a ridurre gli oneri finanziari a carico del bilancio regionale (art. 1, comma 3), destinando i risparmi di spesa al raggiungimento degli obiettivi fissati dal d.l. n. 95 del 2012, come convertito (art. 24).

L'intervento di modifica oggetto di censura riguarda il comma 2 dell'art. 3 che, nel testo originario, stabiliva che al commissario straordinario (non individuato tra dirigenti interni della Regione Calabria), nominato per l'ente risultante dall'accorpamento, spettasse un compenso non superiore al «trattamento tabellare» dei dirigenti di settore della Giunta regionale; la norma viene modificata sostituendo il termine «tabellare» con il termine «economico».

Il ricorrente Governo censura la modifica in ragione dei maggiori oneri derivanti a carico dei bilanci degli enti conseguenti agli accorpamenti: infatti la stessa consente di attribuire al commissario straordinario un compenso di importo massimo pari al complessivo trattamento economico dei dirigenti regionali di settore, compenso che è più elevato di quello avente a riferimento la voce stipendiale costituita dal solo trattamento tabellare.

Da qui l'asserita violazione dell'art. 81 Cost. poiché non sono quantificati gli oneri derivanti dalla maggiore entità del compenso attribuibile al commissario straordinario, né è prevista per essi alcuna copertura finanziaria.

La Corte ritiene fondata l'impugnazione, risultando evidente che la modifica introdotta consente di incrementare in maniera anche rilevante – rispetto alla formulazione originaria - il compenso previsto per il Commissario, dato che il trattamento economico dei dirigenti si compone, in base alle previsioni contrattuali, di una pluralità di voci ulteriori rispetto allo stipendio tabellare e precisamente: retribuzione individuale di anzianità ove acquisita, retribuzione di posizione e retribuzione di risultato, ove spettante (cfr. art. 53 del CCNL del personale dell'area delle funzioni locali, stipulato il 17 dicembre 2020 per il triennio 2016-2018 –vigente in attesa del rinnovo contrattuale per il triennio successivo).

Anche se la disposizione, come novellata, individua solo il limite massimo del trattamento attribuibile, essa rende comunque possibile il superamento dell'originario parametro costituito dal trattamento tabellare, così da determinare un incremento della relativa spesa posta a carico dell'ente

conseguente all'accorpamento. Come costantemente ribadito dalla Corte, la previsione, da parte di una legge regionale, della clausola di neutralità finanziaria non esclude ex se la violazione del parametro costituzionale evocato (ex plurimis, sentenze n. 163 del 2020 e n. 227 del 2019).

Emerge, quindi nel caso di specie, con chiarezza il contrasto della disposizione impugnata con l'articolo 81, comma 3 Cost. e la violazione dell'obbligo per ogni legge comportante maggiori oneri di provvedere ai mezzi finanziari per farvi fronte.

Da qui la dichiarazione di illegittimità costituzionale.

SENTENZA N. 124  
ANNO 2022

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuliano AMATO;

Giudici: Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Calabria 7 luglio 2021, n. 17, recante «Modifiche alla legge regionale 16 maggio 2013, n. 24 (Riordino enti, aziende regionali, fondazioni, agenzie regionali, società e consorzi comunque denominati, con esclusione del settore sanità)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 27 agosto-6 settembre 2021, depositato in cancelleria il 31 agosto 2021, iscritto al n. 48 del registro ricorsi 2021 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 41, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Udito nell'udienza pubblica del 22 marzo 2022 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

udito l'avvocato dello Stato Maria Gabriella Mangia per il Presidente del Consiglio dei ministri, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021;

deliberato nella camera di consiglio del 22 marzo 2022.

*Ritenuto in fatto*

*(omissis)*

*Considerato in diritto*

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 48 del 2021), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Calabria 7 luglio 2021, n. 17, recante «Modifiche alla legge regionale 16 maggio 2013, n. 24 (Riordino enti, aziende regionali, fondazioni, agenzie regionali, società e consorzi comunque denominati, con esclusione del settore sanità)», in riferimento agli artt. 81 e 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione al parametro interposto costituito dall'art. 9 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, nella legge 7 agosto 2012, n. 135.

La disposizione impugnata modifica il comma 2 dell'art. 3 della legge della Regione Calabria 16 maggio 2013, n. 24 (Riordino enti, aziende regionali, fondazioni, agenzie regionali, società e consorzi comunque denominati, con esclusione del settore sanità) che, nella versione originaria, stabiliva: «[i]l commissario straordinario è scelto tra i dirigenti della Regione Calabria senza alcun onere aggiuntivo a carico del bilancio regionale; solo in casi eccezionali e solo qualora, tra i dirigenti interni della Regione, non vi sia il profilo professionale richiesto è consentito l'utilizzo di commissari esterni. Il compenso del commissario non può essere superiore al trattamento tabellare dei dirigenti di settore della Giunta regionale e il relativo onere è posto a carico del bilancio dell'ente conseguente all'accorpamento».

La modifica consiste nella sostituzione del termine «tabellare» con «economico».

Il ricorrente afferma che tale modifica comporterebbe maggiori oneri a carico dei bilanci degli enti conseguenti agli accorpamenti perché consente di attribuire al commissario straordinario un compenso di importo massimo pari al complessivo trattamento economico dei dirigenti regionali di

settore, che è più elevato di quello avente a riferimento la voce stipendiale costituita dal solo trattamento tabellare.

In tal modo, la disposizione impugnata violerebbe, innanzitutto, l'art. 81 Cost., poiché non quantifica gli oneri derivanti dalla maggiore entità del compenso attribuibile al commissario straordinario, né prevede per essi alcuna copertura finanziaria.

In secondo luogo, sarebbe violato l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 9 del d.l. n. 95 del 2012, come convertito, poiché il potenziale incremento del compenso così attribuibile al commissario straordinario individuato al di fuori della dirigenza regionale contrasta con gli obiettivi di contenimento delle spese della pubblica amministrazione perseguiti dalla predetta disposizione statale, che costituisce principio fondamentale nella materia del coordinamento della finanza pubblica; obiettivi perseguiti nel contesto regionale dalla citata legge reg. Calabria n. 24 del 2013, il cui art. 3, comma 2, è modificato dalla disposizione impugnata.

1.1.– La Regione Calabria non si è costituita in giudizio.

2.– La questione sollevata in riferimento all'art. 81 Cost. è fondata.

2.1.– La disposizione regionale impugnata è il primo dei tre articoli che compongono la legge reg. Calabria n. 17 del 2021, recante «[m]odifiche» alla legge reg. Calabria n. 24 del 2013.

In realtà, l'unica modifica è quella apportata dalla disposizione impugnata all'art. 3, comma 2, laddove l'art. 2 prevede la clausola di invarianza finanziaria secondo cui «[d]all'attuazione della presente legge non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale» mentre l'art. 3 stabilisce la data di entrata in vigore.

2.2.– La legge reg. Calabria n. 24 del 2013, oggetto della novella, dispone un intervento articolato volto a riordinare e semplificare il sistema degli enti e organismi pubblici della Regione Calabria, diversi da quelli afferenti il settore sanitario, finalizzato, tra l'altro, a ridurre gli oneri finanziari a carico del bilancio regionale (art. 1, comma 3), destinando i risparmi di spesa al raggiungimento degli obiettivi fissati dal d.l. n. 95 del 2012, come convertito (art. 24).

Il comma 2 dell'art. 3, nel testo originario, stabiliva che al commissario straordinario (non individuato tra dirigenti interni della Regione Calabria), nominato per l'ente risultante dall'accorpamento, spettasse un compenso che non poteva essere superiore al «trattamento tabellare» dei dirigenti di settore della Giunta regionale; la norma impugnata di cui all'art. 1 della legge reg. Calabria n. 17 del 2021 ha novellato il suddetto comma sostituendo il termine «tabellare» con il termine «economico».

La relazione illustrativa della legge regionale impugnata afferma che la disciplina proposta «si rende necessaria al fine di uniformare il trattamento economico dei Commissari straordinari al compenso dei dirigenti di settore della Giunta regionale della Calabria». Ne consegue che la nuova formula «trattamento economico», utilizzata dalla disposizione impugnata, è chiaramente riferita al complessivo trattamento retributivo previsto per i predetti dirigenti regionali.

La composizione di tale trattamento è definita dall'art. 53 del contratto collettivo nazionale di lavoro del personale dell'area delle funzioni locali, stipulato il 17 dicembre 2020 per il triennio 2016-2018 – tuttora vigente in attesa del rinnovo contrattuale per il triennio successivo – che stabilisce come la retribuzione della dirigenza si componga delle seguenti voci: 1) stipendio tabellare; 2) retribuzione individuale di anzianità ove acquisita; 3) retribuzione di posizione; 4) retribuzione di risultato, ove spettante.

3.– Risulta palese che la disposizione impugnata comporta la possibilità di incrementare notevolmente il compenso attribuibile al commissario straordinario, individuato al di fuori della dirigenza regionale, in quanto riferito al complessivo «trattamento economico» del dirigente di settore della Giunta regionale, al quale concorrono le voci retributive ulteriori rispetto al solo stipendio tabellare.

La disposizione dell'art. 3, comma 2, della legge reg. Calabria n. 24 del 2013, come novellata dalla norma in questione, anche se individua solo il limite massimo al trattamento attribuibile, rende possibile il superamento dell'originario parametro costituito dal trattamento tabellare, così da determinare un incremento della relativa spesa posta a carico dell'ente conseguente all'accorpamento.

Pertanto, risulta priva di fondamento l'affermazione del legislatore regionale, nel senso della neutralità finanziaria della disposizione impugnata, così come la relazione tecnico-finanziaria, secondo cui la proposta di legge «ha natura ordinamentale ed è neutrale dal punto di vista finanziario».

Questa Corte ha costantemente ribadito (ex plurimis, sentenze n. 163 del 2020 e n. 227 del 2019), che la previsione, da parte di una legge regionale, della clausola di neutralità finanziaria non esclude ex se la violazione del parametro costituzionale evocato.

4.– Emerge, quindi, con chiarezza il contrasto della disposizione impugnata con il precetto posto dall'art. 81 Cost., in riferimento al disposto del terzo comma, concernente l'obbligo per ogni legge comportante maggiori oneri di provvedere ai mezzi finanziari per farvi fronte.

4.1.– L'art. 38, comma 1, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), concernente le leggi regionali di spesa e la relativa copertura finanziaria, impone al legislatore regionale, con riferimento alle spese obbligatorie e a carattere continuativo, di quantificare «l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione» e di indicare l'onere a regime.

A sua volta, l'art. 19 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica) stabilisce che, ai sensi dell'art. 81, terzo comma, Cost., le Regioni e le Province autonome «sono tenute a indicare la copertura finanziaria alle leggi che prevedono nuovi o maggiori oneri a carico della loro finanza e della finanza di altre amministrazioni pubbliche» e che a tal fine utilizzano le metodologie di copertura previste dall'art. 17 della medesima legge, riconducibili alle risorse già considerate nel bilancio, ovvero al reperimento di risorse aggiuntive.

La norma regionale impugnata viola, inoltre, l'obbligo previsto dal medesimo art. 17 della legge n. 196 del 2009, secondo cui il legislatore regionale è tenuto, al pari di quello statale, per ogni proposta di legge comportante implicazioni finanziarie, a redigere una relazione tecnica contenente gli elementi informativi richiesti dalla legge in ordine agli oneri recati da ciascuna disposizione e alle relative coperture (ex plurimis, sentenza n. 224 del 2014), che costituiscono «elementi essenziali della previsione di copertura in quanto consentono di valutare l'effettività e la congruità di quest'ultima e, quindi, il rispetto dell'art. 81, terzo comma, della Costituzione» (sentenza n. 25 del 2021)».

La giurisprudenza di questa Corte ha peraltro precisato che le menzionate disposizioni statali sono meramente specificative del principio dell'equilibrio di bilancio, sicché questo opera direttamente, a prescindere da norme interposte (sentenze n. 244 del 2020 e n. 26 del 2013).

Le ricordate statuizioni di questa Corte in materia sono state poi costantemente richiamate e applicate dalla giurisprudenza contabile in sede di verifica della copertura finanziaria degli oneri recati da leggi regionali di spesa (in tal senso, Corte dei conti, sezione delle autonomie, deliberazione 27 maggio 2021, n. 8, recante «Linee di orientamento per le relazioni annuali sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri nelle leggi regionali»).

4.2.– Stante la stretta correlazione delle disposizioni recate dagli artt. 2 e 3 della legge reg. Calabria n. 17 del 2021, la declaratoria di illegittimità costituzionale della disposizione impugnata fa venir meno la stessa ragion d'essere dell'intera legge regionale.

5.– L'accoglimento della questione per violazione dell'art. 81 Cost. comporta l'assorbimento dell'ulteriore censura promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione alla competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica.

Per Questi Motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Calabria 7 luglio 2021, n. 17, recante «Modifiche alla legge regionale 16 maggio 2013, n. 24 (Riordino enti, aziende regionali, fondazioni, agenzie regionali, società e consorzi comunque denominati, con esclusione del settore sanità)».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 marzo 2022.

F.to:  
Giuliano AMATO, Presidente  
Giulio PROSPERETTI, Redattore  
Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria  
Depositata in Cancelleria il 19 maggio 2022.  
Il Direttore della Cancelleria  
F.to: Roberto MILANA

## **Sentenza: 6 aprile 2022, n. 126**

**Materia:** Sicurezza pubblica; caccia

**Parametri invocati:** art. 117, primo e secondo comma, lettere d) e s), della Costituzione.

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente Consiglio dei Ministri

**Oggetto:** legge della Regione Lombardia 25 maggio 2021, n. 8 (Prima legge di revisione normativa ordinamentale 2021)

### **Esito:**

- 1) illegittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Regione Lombardia 25 maggio 2021, n. 8 (Prima legge di revisione normativa ordinamentale 2021), limitatamente alle parole «dissuasori di stordimento a contatto»;
- 2) illegittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, lettera b), della legge reg. Lombardia n. 8 del 2021;
- 3) illegittimità costituzionale dell'art. 25, comma 1, lettera a), della legge reg. Lombardia n. 8 del 2021, limitatamente alle parole «è svolta verificando unicamente la presenza dell'anellino sull'esemplare e»;
- 4) non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 13 della legge reg. Lombardia n. 8 del 2021
- 5) non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, lettera a), della legge reg. Lombardia n. 8 del 2021

**Estensore nota:** Beatrice Pieraccioli

### **Sintesi:**

La prima questione ha ad oggetto l'art. 5 della l.r. 8/2021 che amplia il catalogo degli strumenti in dotazione ai corpi e ai servizi di polizia locale, includendovi, in particolare, i «dissuasori di stordimento a contatto», mediante la modifica dell'art. 23, comma 4, della legge della Regione Lombardia 1° aprile 2015, n. 6 (Disciplina regionale dei servizi di polizia locale e promozione di politiche integrate di sicurezza urbana).

La modifica, a giudizio del ricorrente, si porrebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera d), Cost., che riserva allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di armi.

La Corte, al fine di intendere correttamente la disposizione impugnata, ritiene necessario effettuare un breve inquadramento del panorama normativo in cui essa si inserisce da cui si evince che l'espressione «a contatto», utilizzata dal legislatore regionale per precisare le modalità di funzionamento dei «dissuasori di stordimento», non è esattamente corrispondente a quelle di recente adottate dal legislatore statale allorché, in più occasioni, e a diversi fini, esso ha inteso riferirsi a strumenti dotati di carica elettrica atti a determinare un effetto di stordimento nei confronti della persona contro cui sono diretti.

La normativa statale non utilizza il termine «dissuasori», tantomeno «a contatto», ma impiega l'espressione omnicomprensiva di «armi comuni ad impulsi elettrici» (laddove prevede la sperimentazione, sia presso la Polizia di Stato, sia presso i corpi di polizia locale), ovvero di «storditori elettrici», affiancati però dalla locuzione, più generale, di «altri apparecchi analoghi in grado di erogare una elettrocuzione» (laddove è stata aggiornata la fattispecie di divieto di porto d'armi).

Appare evidente a giudizio della Corte che simili espressioni mirano a ricomprendere nella nozione di arma comune tutti i dispositivi ad impulso elettrico che siano in grado di determinare un effetto di stordimento nella persona contro la quale sono diretti, che funzionino o meno a contatto con la medesima. Particolarmente significativa è la sostituzione – nell’ambito della disciplina sulla sperimentazione di tali dispositivi presso la Polizia di Stato, di cui all’art. 19, comma 5, del d.l. n. 113 del 2018, come convertito – del previgente riferimento alla «pistola elettrica Taser» con l’attuale locuzione, certamente più estesa, di «arma comune ad impulsi elettrici» (tale, dunque, da abbracciare, oltre al “taser”, anche il diverso dispositivo conosciuto come “stungun”). Nel dettare le norme appena menzionate, il legislatore statale si è mosso nell’ambito della propria competenza legislativa esclusiva nella materia «armi», di cui all’art. 117, secondo comma, lettera d), Cost.. Tale ambito, peraltro, è strettamente connesso con quello dell’ordine pubblico e della sicurezza, pure appartenente alla competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettera h), Cost. Il legislatore nazionale, dunque, per un verso è titolare della competenza esclusiva a stabilire cosa debba intendersi per «armi», quali dispositivi possano essere ricompresi nella relativa disciplina e quali siano i limiti entro i quali se ne possa ammettere l’uso; e, per altro verso, è altresì esclusivo titolare della potestà di disciplinare i casi e i modi dell’uso delle armi da parte delle forze di polizia, anche locale (sentenza n. 167 del 2010), delineandosi un’oggettiva attinenza con la funzione, parimenti rimessa allo Stato, diretta a prevenire e a reprimere reati, in vista della tutela di «interessi fondamentali, quali l’integrità fisica e psichica delle persone, o la sicurezza dei beni» (così, da ultimo, sentenza n. 116 del 2019; nello stesso senso, ex plurimis, anche sentenze n. 285 del 2019, n. 208 e n. 148 del 2018).

Il legislatore statale, nelle richiamate occasioni in cui li ha considerati, ha mostrato di intendere tutti i dispositivi in grado di erogare una elettrocuzione come strumenti atti ad offendere le persone, espressamente qualificandoli come «armi» ovvero, comunque, affiancandoli alle armi tradizionali. Ciò è accaduto sia in sede di sperimentazione degli stessi (presso i corpi e i servizi di polizia locale ovvero presso la Polizia di Stato, con le norme dettate, rispettivamente, dal d.l. n. 113 del 2018 e dal d.l. n. 119 del 2014), sia in sede di riformulazione della fattispecie di divieto di porto d’armi (oggi “aggiornata” con l’esplicita menzione degli «storditori» e, soprattutto, degli «altri apparecchi analoghi in grado di erogare una elettrocuzione»: così il nuovo testo dell’art. 4, primo comma, della legge n. 110 del 1975). In particolare, avendo sostituito la precedente espressione «pistola elettrica Taser» con le parole «arma comune ad impulsi elettrici» (così il già richiamato testo dell’art. 8, comma 1-bis, del d.l. n. 119 del 2014, come convertito), il legislatore nazionale ha fatto chiaramente intendere di considerare in modo unitario i dispositivi in questione, valorizzandone l’idoneità ad arrecare offesa alle persone, senza distinguerli in ragione delle modalità di funzionamento.

Al tempo stesso, pur avendo qualificato questi dispositivi come «armi», il legislatore statale non ha ancora ritenuto di includerli, in modo definitivo, nella dotazione di armamento delle forze di polizia, salvo solo prevedere appositi percorsi di sperimentazione. Per quanto concerne il servizio di polizia municipale, in particolare, la vigente legge quadro statale ha stabilito che gli addetti a tale servizio, in possesso della qualità di agente di pubblica sicurezza, possono portare le armi senza licenza (previa deliberazione in tal senso del Consiglio comunale) e ha rimesso a un regolamento approvato dal Ministro dell’interno, sentita l’Associazione nazionale dei Comuni d’Italia, il compito di stabilire la tipologia e il numero delle armi in dotazione (art. 5, comma 5, della legge 7 marzo 1986, n. 65, recante «Legge-quadro sull’ordinamento della polizia municipale»). Tale regolamento, adottato con decreto del Ministro dell’interno 4 marzo 1987, n. 145 (Norme concernenti l’armamento degli appartenenti alla polizia municipale ai quali è conferita la qualità di agente di pubblica sicurezza), ha quindi stabilito, oltre al numero, anche la tipologia delle armi in dotazione, precisando che esse sono unicamente «la pistola semi-automatica o la pistola a rotazione i cui modelli devono essere scelti fra quelli iscritti nel catalogo nazionale delle armi comuni da sparo di cui all’art. 7 della legge 18 aprile 1975, n. 110, e successive modificazioni» (art. 4, comma 1) e rimandando, quanto alla scelta del tipo e del calibro delle armi così individuate, ai singoli regolamenti comunali.

Da quanto precede emerge che il legislatore statale, nell'esercizio della propria competenza esclusiva in materia di armi, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera d), Cost., ha finora escluso – salva la sperimentazione, con le cautele di volta in volta indicate – che gli agenti di polizia (sia locale, sia di Stato) possano portare, tra le armi di servizio, anche i dispositivi ad impulso elettrico, pur avendo dimostrato di considerare questi ultimi, a tutti gli effetti, come «armi comuni».

La Regione Lombardia, stabilendo che le forze di polizia locale possono dotarsi di tali dispositivi (sia pure limitatamente a quelli funzionanti «a contatto»), per un verso ha superato gli attuali limiti e condizioni che il legislatore statale ha individuato per la sperimentazione degli stessi (avendo previsto solo genericamente lo svolgimento di una «previa formazione»); per altro verso, e più in radice, ha ampliato il novero delle «armi» in dotazione ai corpi di polizia municipale al di là delle previsioni di cui all'art. 5, comma 5, della legge n. 65 del 1986. Così facendo, essa ha violato la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di armi, prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera d), Cost.

La Corte, pertanto, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 della legge reg. Lombardia n. 8 del 2021, limitatamente alle parole «dissuasori di stordimento a contatto».

La seconda questione, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, attiene alla dedotta illegittimità costituzionale dell'art. 13 della legge reg. Lombardia n. 8 del 2021, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., «anche in relazione» all'art. 12, comma 12-bis, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio).

La disposizione impugnata modifica l'art. 22 della legge della Regione Lombardia 16 agosto 1993, n. 26 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell'equilibrio ambientale e disciplina dell'attività venatoria), aggiungendo le parole «dopo gli abbattimenti o l'avvenuto recupero» alla fine del comma 7. Quest'ultimo, così come integrato dalla novella, dispone adesso come segue: «I capi di selvaggina migratoria vanno annotati sul tesserino venatorio, in modo indelebile, sul posto di caccia dopo gli abbattimenti o l'avvenuto recupero».

La questione non è fondata, nei sensi di seguito precisati.

Come la Corte ha affermato, nella sentenza n. 291 del 2019, in riferimento alla precedente formulazione della disposizione regionale oggetto di censura, la norma di cui al comma 12-bis dell'art. 12 della legge n. 157 del 1992 (introdotta dall'art. 31, comma 1, della legge 7 luglio 2016, n. 122, recante «Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea – Legge europea 2015-2016») è volta a «garantire una raccolta più puntuale delle informazioni, derivante dalla contestualità dell'annotazione, in funzione dell'efficace programmazione del prelievo faunistico». Essa va dunque inclusa tra le «prescrizioni statali costituenti soglie minime di protezione ambientale (sentenza n. 249 del 2019), non derogabili neppure nell'esercizio della competenza regionale in materia di caccia, salva la possibilità di prescrivere livelli di tutela ambientale più elevati di quelli previsti dallo Stato (sentenze n. 174 e n. 74 del 2017, n. 278 del 2012, n. 104 del 2008 e n. 378 del 2007)» (punto 4 del Considerato in diritto; più di recente, nello stesso senso, anche sentenza n. 40 del 2020).

Con la citata sentenza è stata, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 15, comma 1, lettera j), della legge della Regione Lombardia 4 dicembre 2018, n. 17 (Legge di revisione normativa e di semplificazione 2018), nella parte in cui aveva sostituito, nel testo dell'art. 22, comma 7, della legge reg. Lombardia n. 26 del 1993, le parole «dopo gli abbattimenti accertati» con le parole «dopo gli abbattimenti e l'avvenuto recupero». Quest'ultima formulazione, invero, nell'utilizzare la congiunzione «e», rendeva chiara l'intenzione del legislatore regionale di posticipare l'annotazione all'effettivo recupero dell'animale. La sentenza, peraltro, nello smentire la tesi interpretativa della Regione, volta a ricavare da tale formulazione un significato conforme all'esigenza di immediata annotazione imposta dall'art. 12, comma 12-bis, della legge n. 157 del 1992, ha avuto cura di affermare quanto segue: «La criticità non è superabile accedendo alla tesi della difesa regionale, che ritiene di aver esteso l'adempimento ai casi di recupero di abbattimenti effettuati da terzi, poiché l'interpretazione offerta trova ostacolo nel dato letterale della norma, che utilizza la congiunzione “e”

e non la disgiunzione “o”, per precisare che l’annotazione va effettuata dopo l’abbattimento e l’avvenuto recupero».

L’espressione che si legge nella disposizione all’esame odierno è stata, dunque, adottata proprio in ossequio ai rilievi formulati con la sentenza n. 291 del 2019, e va correttamente intesa nel senso che l’annotazione deve essere sempre effettuata subito dopo l’abbattimento, salvi i casi in cui la contezza dell’abbattimento stesso, anche ad opera di terzi, avvenga solo al momento del recupero.

Così interpretata, la disposizione impugnata non riduce lo standard di tutela della fauna selvatica introdotto dalla legge statale (sentenza n. 249 del 2019), e non si pone, dunque, in contrasto con l’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, poi, l’art. 17, comma 1, lettera a), della legge reg. Lombardia n. 8 del 2021.

La disposizione impugnata aggiunge le parole «in materiale metallico, plastico o altro materiale idoneo» nel testo del comma 1 dell’art. 26 della legge reg. Lombardia n. 26 del 1993, in modo tale che il testo di risulta è il seguente: «acquisito il parere dell’istituto nazionale per la fauna selvatica, con regolamento adottato secondo le competenze stabilite dallo Statuto sono disciplinate, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, l’allevamento, la vendita e la detenzione di uccelli allevati appartenenti alle specie cacciabili muniti di anellini inamovibili in materiale metallico, plastico o altro materiale idoneo rilasciati dalla Regione o dalla provincia di Sondrio per il relativo territorio anche avvalendosi di associazioni, enti ed istituti ornitologici legalmente riconosciuti a livello regionale, nazionale e internazionale, nonché il loro uso in funzione di richiami per la caccia da appostamento».

Viene denunciata la violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., per contrasto con gli standard minimi e uniformi di tutela della fauna quali stabiliti dall’art. 5, comma 7, della legge n. 157 del 1992, che dispone quanto segue: «È vietato l’uso di richiami che non siano identificabili mediante anello inamovibile, numerato secondo le norme regionali che disciplinano anche la procedura in materia».

In particolare, secondo il ricorrente, la Regione non potrebbe riservare a sé la possibilità di determinare una «non meglio identificata idoneità dei materiali», senza al contempo precisare i contorni della procedura a ciò diretta e senza indicarne i parametri e i criteri di riferimento. Non sarebbero, in tal modo, offerte garanzie circa la caratteristica della «inamovibilità» dell’anellino e, di conseguenza, circa la «verifica della liceità della nascita del soggetto in ambiente controllato». La previsione del materiale plastico, oltretutto, non offrirebbe le garanzie – tipiche del metallo – di non deformabilità nel tempo e di non modificabilità della stampigliatura (che reca i dati dell’allevatore, dell’anno di nascita, del soggetto e del numero progressivo).

Nel merito, la questione non è fondata.

La Corte ha avuto occasione di chiarire che l’art. 5, comma 7, della legge n. 157 del 1992 «fissa standard minimi e uniformi di tutela della fauna la cui determinazione appartiene in via esclusiva alla competenza del legislatore statale ex art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione» (sentenza n. 441 del 2006). La richiamata disposizione della legge n. 157 del 2002 non prescrive il tipo di materiale con cui deve essere confezionato l’anellino, limitandosi a indicare due requisiti dello stesso, e cioè l’inamovibilità e la numerazione. Essa rimette, quindi, alle norme regionali la procedura da adottare per assicurare il rispetto di tali requisiti.

In siffatto contesto, la norma impugnata ha previsto, indifferentemente, la possibilità dell’uso della plastica o del metallo, con la significativa precisazione, tuttavia, della necessaria idoneità del materiale da utilizzare per confezionare l’anellino. Anche gli anellini in plastica, dunque, dovranno comunque assicurare le medesime caratteristiche sostanziali (inamovibilità e stampigliatura della numerazione) che sono imposte dalla norma statale, con ciò risultando già garantiti gli standard di tutela ambientale che sono stabiliti – in modo vincolante per le Regioni – dal richiamato art. 5, comma 7, della legge n. 157 del 1992.

Le paventate situazioni di non conformità dell’anellino in plastica rispetto ai dettami della fonte statale di riferimento potrebbero pertanto derivare non dalla formulazione della norma

regionale, che impone il requisito della idoneità, ma, eventualmente, dalle modalità con le quali essa dovesse ricevere concreta applicazione.

È poi impugnato l'art. 17, comma 1, lettera b), della legge reg. Lombardia n. 8 del 2021, che ha disposto l'abrogazione dei commi 5-bis e 5-quater dell'art. 26 della legge reg. Lombardia n. 26 del 1993.

L'effetto di tale abrogazione è la definitiva soppressione, nella Regione Lombardia, della banca dati regionale dei richiami vivi, che era stata istituita dall'art. 14 della legge della Regione Lombardia 3 aprile 2014, n. 14, recante «Modifiche alla legge regionale 21 novembre 2011, n. 17 (Partecipazione della Regione Lombardia alla formazione e attuazione del diritto dell'Unione europea). Legge comunitaria regionale 2014 (Legge europea regionale 2014) – Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Lombardia derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea: attuazione della Direttiva 2005/36/CE, della Direttiva 2006/123/CE, della Direttiva 2011/92/UE, della Direttiva 2009/147/CE, della Direttiva 2011/36/UE e della Direttiva 2011/93/UE».

La questione promossa in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. è fondata.

Come già accennato, la banca dati regionale dei richiami vivi, di cattura e di allevamento, era stata introdotta in Lombardia dall'art. 14 della legge regionale n. 14 del 2014, che aveva aggiunto i commi da 5-bis a 5-quater dell'art. 26 della legge reg. Lombardia n. 26 del 1993.

In particolare, il comma 5-bis, nel riferire espressamente l'istituzione della banca dati «[a] fine di garantire le condizioni rigidamente controllate previste dall'articolo 9, comma 1, lettera c) della Direttiva 2009/147/CE», aveva previsto la registrazione delle seguenti informazioni: «a) i dati anagrafici relativi ai cacciatori che utilizzano, ai fini del prelievo venatorio, richiami vivi provenienti da cattura e da allevamento; b) i dati relativi alla specie e al codice identificativo riportato sul contrassegno inamovibile posto su ciascun esemplare di cattura, utilizzato da ciascuno dei soggetti di cui alla lettera a), ai fini del prelievo venatorio; b-bis le quantità di richiami di allevamento distinti per specie utilizzati ai fini del prelievo venatorio» (quest'ultima previsione era stata successivamente aggiunta dall'art. 3, comma 1, lettera g, della legge della Regione Lombardia 10 novembre 2015, n. 38, recante «Legge di semplificazione 2015 - Ambiti economico, sociale e territoriale»). L'uso dei richiami vivi, ai fini del prelievo venatorio, era conseguentemente ammesso solo se l'esemplare fosse stato registrato nella banca dati e dotato dell'apposito anellino inamovibile (così il comma 5-ter). Infine si prevedeva una sanzione amministrativa pecuniaria per l'ipotesi di mancato inserimento, in banca dati, delle informazioni richieste (comma 5-quater).

È quindi intervenuto l'art. 3, comma 1, lettera h), della legge reg. Lombardia n. 38 del 2015, che ha abrogato il comma 5-ter, rendendo così nuovamente possibile l'uso dei richiami vivi pur se non registrati nella banca dati.

Successivamente, l'art. 2, comma 1, lettera b), numero 60), della legge della Regione Lombardia 25 gennaio 2018, n. 5 (Razionalizzazione dell'ordinamento regionale. Abrogazione di disposizioni di legge), ha disposto l'abrogazione, tra gli altri, dell'art. 14 della legge reg. Lombardia n. 14 del 2014, e per tale effetto, anche delle disposizioni istitutive della banca dati, introdotte dal quest'ultimo articolo ma, al contempo, l'art. 4, comma 1, primo periodo, della stessa legge regionale n. 5 del 2018 (rubricato «Salvaguardia degli effetti»), ha stabilito la perdurante vigenza della normativa di risulta e, quindi, dei commi 5-bis e 5-quater dell'art. 26 della legge regionale n. 26 del 1993.

È in tale contesto normativo che si colloca l'abrogazione dei commi 5-bis e 5-quater, disposta dall'art. 17 della legge reg. Lombardia n. 8 del 2021. In tal modo, il legislatore lombardo ha portato a compimento l'opera di soppressione della banca dati regionale, già iniziata, come chiarito, con l'abrogazione del comma 5-ter ad opera della legge regionale n. 38 del 2015.

Tale definitiva soppressione si pone in contrasto proprio con la normativa UE interposta, invocata dal ricorrente, con conseguente violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.

Deve pertanto dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, lettera b), della legge reg. Lombardia n. 8 del 2021, con conseguente reviviscenza – trattandosi di disposizione

meramente abrogatrice (ex plurimis, sentenze n. 9 del 2022 e n. 255 del 2019) – dei commi 5-bis e 5-quater della legge reg. Lombardia n. 26 del 1993.

È impugnato, infine, l'art. 25 della legge reg. Lombardia n. 8 del 2021, che, alla lettera a) del comma 1, modifica alcune parole nel testo iniziale dell'art. 48, comma 6-bis, della legge regionale n. 26 del 1993. Il testo di risulta è il seguente: «L'attività di vigilanza e controllo sugli anellini inamovibili da utilizzare per gli uccelli da richiamo di cui ai commi 1, 1-bis e 3 dell'articolo 26 è svolta verificando unicamente la presenza dell'anellino sull'esemplare e deve essere effettuata nel massimo rispetto del benessere animale e senza pratiche invasive o manipolazioni che possano arrecare danni alla salute dei volatili» (dove la novella ha introdotto le parole iniziali, fino al termine «effettuata»).

La questione è fondata nei limiti di seguito precisati.

La legge n. 157 del 1992, pur non dettando specifiche regole sul controllo da effettuarsi sugli anellini dei volatili, pone la norma generale secondo cui i richiami vivi non provvisti di anello inamovibile e numerato non possono essere utilizzati per l'attività venatoria (art. 5, comma 7). In senso analogo si muove l'art. 21, comma 1, lettera p), della stessa legge n. 157 del 1992, che fa divieto a chiunque di usare richiami vivi, al di fuori dei casi previsti dall'art. 5.

La facoltà dell'organo accertatore di controllare, specificamente, la presenza dell'anellino sul richiamo vivo e la sussistenza delle due condizioni di inamovibilità e di numerazione discende, dunque, da quanto prevedono sia le norme che fissano i requisiti sostanziali dell'anellino (art. 5, comma 7, della legge n. 157 del 1992: inamovibilità e stampigliatura del numero), sia quelle che conferiscono e regolano i poteri di accertamento, funzionali alla vigilanza venatoria (combinato disposto degli artt. 27 e 28 della legge n. 157 del 1992). In particolare, l'art. 28, nell'indicare i poteri e i compiti degli addetti alla vigilanza venatoria, richiama esplicitamente il successivo art. 30, che, al comma 1, lettera h), pone tra le fattispecie sanzionate penalmente anche quella della caccia con mezzi vietati.

Si tratta, del resto, di previsioni che assicurano uno standard di tutela ambientale minima, in quanto preordinate alla salvaguardia delle specie animali (da ultimo, sentenza n. 69 del 2022, punto 6.2 del Considerato in diritto). Come tali, esse non sono derogabili dalle Regioni nemmeno nell'esercizio della propria competenza esclusiva nella materia della caccia, essendo volte ad assicurare, attraverso l'attività di vigilanza e di controllo, le prescrizioni sostanziali dettate dalla stessa legge e dirette al medesimo obiettivo di tutela.

La prescrizione, introdotta dalla norma regionale impugnata, che limita l'attività dell'organo accertatore alla sola verifica della presenza dell'anellino sull'esemplare si colloca ad un livello di tutela ambientale nettamente inferiore rispetto a quello che deriva dalle prescrizioni nazionali. Essa impedisce, infatti, all'organo accertatore di verificare che l'anellino sia inamovibile e abbia la stampigliatura del numero, con ciò ponendosi in contrasto con lo stesso art. 5, comma 7, della legge n. 157 del 1992.

Deve, pertanto, dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 25, comma 1, lettera a), della legge reg. Lombardia n. 8 del 2021, nella parte in cui limita il controllo sull'anellino alla sola presenza dello stesso.

SENTENZA N. 126  
ANNO 2022  
REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuliano AMATO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 5, 13, 17 e 25 della legge della Regione Lombardia 25 maggio 2021, n. 8 (Prima legge di revisione normativa ordinamentale 2021), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 27 luglio 2021, depositato in cancelleria il 29 luglio 2021, iscritto al n. 41 del registro ricorsi 2021 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 38, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visto l'atto di costituzione della Regione Lombardia;

udito nell'udienza pubblica del 6 aprile 2022 il Giudice relatore Maria Rosaria San Giorgio;

uditi l'avvocato dello Stato Danilo Del Gaizo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Maria Lucia Tamborino per la Regione Lombardia;

deliberato nella camera di consiglio del 6 aprile 2022.

*Ritenuto in fatto*

*(omissis)*

*Considerato in diritto*

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale di diverse disposizioni della legge della Regione Lombardia 25 maggio 2021, n. 8 (Prima legge di revisione normativa ordinamentale 2021), in riferimento all'art. 117, primo e secondo comma, lettere d) e s), della Costituzione.

2. – La prima questione ha ad oggetto l'art. 5 della richiamata legge regionale, che amplia il catalogo degli strumenti in dotazione ai corpi e ai servizi di polizia locale, includendovi, in particolare, i «dissuasori di stordimento a contatto», mediante la modifica dell'art. 23, comma 4, della legge della Regione Lombardia 1° aprile 2015, n. 6 (Disciplina regionale dei servizi di polizia locale e promozione di politiche integrate di sicurezza urbana). Il testo di risulta recita come di seguito: «[i] corpi e i servizi di polizia locale possono altresì dotarsi di manette, giubbotti antitaglio, giubbotti antiproiettile, cuscini per il trattamento sanitario obbligatorio (TSO), caschi di protezione, guanti tattici imbottiti antitaglio, dissuasori di stordimento a contatto, pistole al peperoncino, termoscanner portatili, mefisti, mascherine, previa adeguata formazione, e altri dispositivi utili alla tutela dell'integrità fisica degli operatori»; le parole aggiunte dalla disposizione impugnata sono quelle che vanno da «, guanti tattici» ad «adeguata formazione,».

La descritta modifica, a giudizio del ricorrente, si porrebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera d), Cost., che riserva allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di armi.

2.1.– Preliminarmente, pur a fronte dell'impugnazione dell'intero art. 5 della legge reg. Lombardia n. 8 del 2021, deve restringersi l'odierno thema decidendum in coerenza con la lesione effettivamente lamentata nel ricorso. La denunciata violazione del riparto costituzionale delle competenze legislative è invero riferita, dal ricorrente, unicamente all'introduzione, nel testo dell'art. 23, comma 4, della legge reg. Lombardia n. 6 del 2015, della previsione che concerne i «dissuasori di stordimento a contatto», i quali si assumono rientrare nella categoria delle «armi comuni ad impulso elettrico».

Come correttamente rilevato dalla difesa della Regione Lombardia, pertanto, l'odierna disamina deve essere limitata unicamente a tale previsione.

2.2.– Ancora in via preliminare, deve darsi conto di una modifica normativa che è sopravvenuta alla proposizione del ricorso. L'art. 21, comma 4, della legge della Regione Lombardia 16 dicembre 2021, n. 23 (Seconda legge di revisione normativa ordinamentale 2021), ha aggiunto, nel comma 4 dell'art. 23 della legge regionale n. 6 del 2015, le ulteriori, seguenti parole: «non qualificabili come armi ai sensi della normativa statale,», collocate dopo le parole «pistole al peperoncino».

La novità così introdotta, tuttavia, non determina alcun rilevante effetto sul sindacato domandato a questa Corte, né tantomeno essa può considerarsi satisfattiva, avuto riguardo all'odierno thema decidendum. L'inciso «non qualificabili come armi ai sensi della normativa statale,», per come è sintatticamente collocato nel testo di risulta della disposizione oggetto di odierno esame, si riferisce infatti, unicamente, alle «pistole al peperoncino», menzionate immediatamente prima, e non anche ai dissuasori di stordimento a contatto. Ne offrono conferma i lavori preparatori della legge regionale n. 23 del 2021, e in particolare la relazione al progetto di legge n. 195, di iniziativa del Presidente della Giunta regionale, in cui si legge che la modifica così introdotta mira a precisare «che le pistole al peperoncino sono quelle non qualificabili come armi ai sensi della normativa statale». Di conseguenza, nulla è stato innovato quanto alla specifica previsione dei dissuasori di stordimento a contatto, oggetto della presente disamina, e alla denunciata lesione in ordine al riparto costituzionale delle competenze legislative.

2.3.– Nel merito, al fine di intendere correttamente la disposizione impugnata, è necessario un breve inquadramento del panorama normativo in cui essa si inserisce.

Va anzitutto sottolineato, in punto di fatto, che l'espressione «a contatto», utilizzata dal legislatore regionale per precisare le modalità di funzionamento dei «dissuasori di stordimento», rende evidente che la disposizione medesima riguarda quei dispositivi dotati di carica elettrica che, nel linguaggio comune, sono conosciuti come “stungun”. La circostanza è confermata dalla lettura dei lavori preparatori della legge regionale n. 8 del 2021, e, in particolare, della relazione di accompagnamento al progetto di legge, nella quale si afferma che per «dissuasori di stordimento a contatto» si intendono, per l'appunto, gli apparecchi «comunemente chiamati “stungun”». Si tratta di quei dispositivi, sicuramente in grado di offendere l'incolumità delle persone, che funzionano mediante il rilascio di una scarica elettrica di stordimento nel momento in cui vengono a toccare fisicamente il corpo dell'offeso.

L'espressione così utilizzata non è esattamente corrispondente a quelle di recente adottate dal legislatore statale allorché, in più occasioni, e a diversi fini, esso ha inteso riferirsi a strumenti dotati di carica elettrica atti a determinare un effetto di stordimento nei confronti della persona contro cui sono diretti.

In ordine di tempo, viene anzitutto in considerazione l'art. 5, comma 1, lettera b), numero 1), del decreto legislativo 26 ottobre 2010, n. 204 (Attuazione della direttiva 2008/51/CE, che modifica la direttiva 91/477/CEE relativa al controllo dell'acquisizione e della detenzione di armi), che ha aggiornato la fattispecie di divieto di porto d'armi di cui all'art. 4, primo comma, della legge 18 aprile 1975, n. 110 (Norme integrative della disciplina vigente per il controllo delle armi, delle munizioni e degli esplosivi), inserendovi l'esplicito riferimento agli «storditori elettrici e altri apparecchi analoghi in grado di erogare una elettrocuzione».

Successivamente, l'art. 8, comma 1-bis, del decreto-legge 22 agosto 2014, n. 119 (Disposizioni urgenti in materia di contrasto a fenomeni di illegalità e violenza in occasione di manifestazioni sportive, di riconoscimento della protezione internazionale, nonché per assicurare la funzionalità del Ministero dell'interno), nel testo originariamente inserito dalla legge di conversione 17 ottobre 2014, n. 146, nel dettare misure per l'ammodernamento di mezzi, attrezzature e strutture della Polizia di Stato, ha previsto l'avvio, «con le necessarie cautele per la salute e l'incolumità pubblica e secondo principi di precauzione e previa intesa con il Ministro della salute», della sperimentazione «della pistola elettrica Taser». Veniva, qui, utilizzata la denominazione comune (“taser”) che – come chiarito dalla giurisprudenza di legittimità – si riferisce ad un particolare dispositivo ad impulsi

elettrici, funzionante (non direttamente a contatto con l'offeso, ma) mediante il lancio di «piccoli dardi che a contatto con l'offeso scaricano energia elettrica», con conseguente idoneità «a recare danno alla persona» (da ultimo, Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 5 febbraio 2021, n. 4627; in precedenza, Corte di cassazione, sezione seconda penale, sentenza 21 novembre 2016, n. 49325). Anche il Consiglio di Stato, in sede consultiva, ha precisato che il termine “taser”, utilizzato dall'originaria formulazione dell'art. 8, comma 1-bis, del d.l. n. 119 del 2014, come inserita dalla legge di conversione, si riferisce alla pistola, dotata di impulsi elettrici, che opera «con proiezione a corto raggio di due dardi che rimangono collegati all'arma per mezzo di fili conduttori» (Consiglio di Stato, sezione per gli atti normativi, parere 18 giugno 2020, n. 1198).

L'espressione «pistola elettrica Taser» è stata poi sostituita, dal legislatore statale, con le parole «arma comune ad impulsi elettrici». La novellazione si deve all'art. 19, comma 5, del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), convertito, con modificazioni, in legge 1° dicembre 2018, n. 132. Si tratta della medesima fonte che ha avviato, anche presso i corpi e i servizi di polizia locale, la «Sperimentazione di armi ad impulsi elettrici» (come si legge nella rubrica dell'art. 19 stesso), prevedendo la possibilità, presso i soli Comuni di maggiori dimensioni, di «dotare di armi comuni ad impulso elettrico, quale dotazione di reparto, in via sperimentale, per il periodo di sei mesi, due unità di personale, munito della qualifica di agente di pubblica sicurezza, individuato fra gli appartenenti ai dipendenti Corpi e Servizi di polizia locale» (comma 1). Siffatta dotazione, peraltro, è assistita da particolari cautele, richiedendosi la previa adozione di un regolamento comunale, «emanato in conformità alle linee generali adottate in materia di formazione del personale e di tutela della salute, con accordo sancito in sede di Conferenza unificata» (comma 1 dell'art. 19). Tale regolamento ha il compito di definire, «nel rispetto dei principi di precauzione e di salvaguardia dell'incolumità pubblica», le modalità della sperimentazione, che dovrà comunque svolgersi previo «periodo di adeguato addestramento del personale interessato» e «d'intesa con le aziende sanitarie locali competenti per territorio» (comma 2 dell'art. 19).

La normativa statale, dunque, non utilizza il termine «dissuasori», tantomeno «a contatto», ma impiega l'espressione onnicomprensiva di «armi comuni ad impulsi elettrici» (laddove prevede la sperimentazione, sia presso la Polizia di Stato, sia presso i corpi di polizia locale), ovvero di «storditori elettrici», affiancati però dalla locuzione, più generale, di «altri apparecchi analoghi in grado di erogare una elettrocuzione» (laddove è stata aggiornata la fattispecie di divieto di porto d'armi).

Appare evidente che simili espressioni mirano a ricomprendere nella nozione di arma comune tutti i dispositivi ad impulso elettrico che siano in grado di determinare un effetto di stordimento nella persona contro la quale sono diretti, che funzionino o meno a contatto con la medesima. Particolarmente significativa, nel quadro evolutivo appena tracciato, è la sostituzione – nell'ambito della disciplina sulla sperimentazione di tali dispositivi presso la Polizia di Stato, di cui all'art. 19, comma 5, del d.l. n. 113 del 2018, come convertito – del previgente riferimento alla «pistola elettrica Taser» con l'attuale locuzione, certamente più estesa, di «arma comune ad impulsi elettrici» (tale, dunque, da abbracciare, oltre al “taser”, anche il diverso dispositivo conosciuto come “stungun”).

2.4.– Nel dettare le norme appena menzionate, il legislatore statale si è mosso nell'ambito della propria competenza legislativa esclusiva nella materia «armi», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera d), Cost.

Tale ambito, peraltro, è strettamente connesso con quello dell'ordine pubblico e della sicurezza, pure appartenente alla competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost. Il legislatore nazionale, dunque, per un verso è titolare della competenza esclusiva a stabilire cosa debba intendersi per «armi», quali dispositivi possano essere ricompresi nella relativa disciplina e quali siano i limiti entro i quali se ne possa ammettere l'uso; e, per altro verso, è altresì esclusivo titolare della potestà di disciplinare i casi e i modi dell'uso delle armi da parte delle forze di polizia,

anche locale (sentenza n. 167 del 2010), delineandosi un'oggettiva attinenza con la funzione, parimenti rimessa allo Stato, diretta a prevenire e a reprimere reati, in vista della tutela di «interessi fondamentali, quali l'integrità fisica e psichica delle persone, o la sicurezza dei beni» (così, da ultimo, sentenza n. 116 del 2019; nello stesso senso, ex plurimis, anche sentenze n. 285 del 2019, n. 208 e n. 148 del 2018).

2.5.– Alla luce di quanto precede, la questione è fondata.

Il legislatore statale, nelle richiamate occasioni in cui li ha considerati, ha mostrato di intendere tutti i dispositivi in grado di erogare una elettrocuzione come strumenti atti ad offendere le persone, espressamente qualificandoli come «armi» ovvero, comunque, affiancandoli alle armi tradizionali. Ciò è accaduto, come già visto, sia in sede di sperimentazione degli stessi (presso i corpi e i servizi di polizia locale ovvero presso la Polizia di Stato, con le norme dettate, rispettivamente, dal d.l. n. 113 del 2018 e dal d.l. n. 119 del 2014), sia in sede di riformulazione della fattispecie di divieto di porto d'armi (oggi «aggiornata» con l'esplicita menzione degli «storditori» e, soprattutto, degli «altri apparecchi analoghi in grado di erogare una elettrocuzione»: così il nuovo testo dell'art. 4, primo comma, della legge n. 110 del 1975). In particolare, avendo sostituito la precedente espressione «pistola elettrica Taser» con le parole «arma comune ad impulsi elettrici» (così il già richiamato testo dell'art. 8, comma 1-bis, del d.l. n. 119 del 2014, come convertito), il legislatore nazionale ha fatto chiaramente intendere di considerare in modo unitario i dispositivi in questione, valorizzandone l'idoneità ad arrecare offesa alle persone, senza distinguerli in ragione delle modalità di funzionamento.

Al tempo stesso, pur avendo qualificato questi dispositivi come «armi», il legislatore statale non ha ancora ritenuto di includerli, in modo definitivo, nella dotazione di armamento delle forze di polizia, salvo solo prevedere appositi percorsi di sperimentazione. Per quanto concerne il servizio di polizia municipale, in particolare, la vigente legge quadro statale ha stabilito che gli addetti a tale servizio, in possesso della qualità di agente di pubblica sicurezza, possono portare le armi senza licenza (previa deliberazione in tal senso del Consiglio comunale) e ha rimesso a un regolamento approvato dal Ministro dell'interno, sentita l'Associazione nazionale dei Comuni d'Italia, il compito di stabilire la tipologia e il numero delle armi in dotazione (art. 5, comma 5, della legge 7 marzo 1986, n. 65, recante «Legge-quadro sull'ordinamento della polizia municipale»). Tale regolamento, adottato con decreto del Ministro dell'interno 4 marzo 1987, n. 145 (Norme concernenti l'armamento degli appartenenti alla polizia municipale ai quali è conferita la qualità di agente di pubblica sicurezza), ha quindi stabilito, oltre al numero, anche la tipologia delle armi in dotazione, precisando che esse sono unicamente «la pistola semi-automatica o la pistola a rotazione i cui modelli devono essere scelti fra quelli iscritti nel catalogo nazionale delle armi comuni da sparo di cui all'art. 7 della legge 18 aprile 1975, n. 110, e successive modificazioni» (art. 4, comma 1) e rimandando, quanto alla scelta del tipo e del calibro delle armi così individuate, ai singoli regolamenti comunali.

Da quanto precede emerge che il legislatore statale, nell'esercizio della propria competenza esclusiva in materia di armi, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera d), Cost., ha finora escluso – salva la sperimentazione, con le cautele di volta in volta indicate – che gli agenti di polizia (sia locale, sia di Stato) possano portare, tra le armi di servizio, anche i dispositivi ad impulso elettrico, pur avendo dimostrato di considerare questi ultimi, a tutti gli effetti, come «armi comuni».

La Regione Lombardia, stabilendo che le forze di polizia locale possono dotarsi di tali dispositivi (sia pure limitatamente a quelli funzionanti «a contatto»), per un verso ha superato gli attuali limiti e condizioni che il legislatore statale ha individuato per la sperimentazione degli stessi (avendo previsto solo genericamente lo svolgimento di una «previa formazione»); per altro verso, e più in radice, ha ampliato il novero delle «armi» in dotazione ai corpi di polizia municipale al di là delle previsioni di cui all'art. 5, comma 5, della legge n. 65 del 1986. Così facendo, essa ha violato la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di armi, prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera d), Cost.

Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 della legge reg. Lombardia n. 8 del 2021, limitatamente alle parole «dissuasori di stordimento a contatto».

3.– La seconda questione, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, attiene alla dedotta illegittimità costituzionale dell'art. 13 della legge reg. Lombardia n. 8 del 2021, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., «anche in relazione» all'art. 12, comma 12-bis, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio).

La disposizione impugnata modifica l'art. 22 della legge della Regione Lombardia 16 agosto 1993, n. 26 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell'equilibrio ambientale e disciplina dell'attività venatoria), aggiungendo le parole «dopo gli abbattimenti o l'avvenuto recupero» alla fine del comma 7. Quest'ultimo, così come integrato dalla novella, dispone adesso come segue: «I capi di selvaggina migratoria vanno annotati sul tesserino venatorio, in modo indelebile, sul posto di caccia dopo gli abbattimenti o l'avvenuto recupero».

Il ricorrente lamenta la violazione di «prescrizioni statali costituenti soglie minime di protezione ambientale», non derogabili nemmeno nell'esercizio della potestà legislativa regionale in materia di caccia, avuto riguardo alla previsione di cui all'invocato art. 12, comma 12-bis, della legge n. 157 del 1992, che così dispone: «La fauna selvatica stanziale e migratoria abbattuta deve essere annotata sul tesserino venatorio di cui al comma 12 subito dopo l'abbattimento». La norma impugnata subordinerebbe le annotazioni sul tesserino venatorio al preventivo recupero dell'animale, contravvenendo alla ratio della richiamata disposizione statale, che impone l'immediata annotazione, con conseguente abbassamento della soglia di protezione ambientale imposta dalla fonte nazionale.

3.1.– La questione non è fondata, nei sensi di seguito precisati.

Come questa Corte ha affermato, nella sentenza n. 291 del 2019, in riferimento alla precedente formulazione della disposizione regionale oggetto di censura, la norma di cui al comma 12-bis dell'art. 12 della legge n. 157 del 1992 (introdotta dall'art. 31, comma 1, della legge 7 luglio 2016, n. 122, recante «Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea – Legge europea 2015-2016») è volta a «garantire una raccolta più puntuale delle informazioni, derivante dalla contestualità dell'annotazione, in funzione dell'efficace programmazione del prelievo faunistico». Essa va dunque inclusa tra le «prescrizioni statali costituenti soglie minime di protezione ambientale (sentenza n. 249 del 2019), non derogabili neppure nell'esercizio della competenza regionale in materia di caccia, salva la possibilità di prescrivere livelli di tutela ambientale più elevati di quelli previsti dallo Stato (sentenze n. 174 e n. 74 del 2017, n. 278 del 2012, n. 104 del 2008 e n. 378 del 2007)» (punto 4 del Considerato in diritto; più di recente, nello stesso senso, anche sentenza n. 40 del 2020).

Con la citata sentenza è stata, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 15, comma 1, lettera j), della legge della Regione Lombardia 4 dicembre 2018, n. 17 (Legge di revisione normativa e di semplificazione 2018), nella parte in cui aveva sostituito, nel testo dell'art. 22, comma 7, della legge reg. Lombardia n. 26 del 1993, le parole «dopo gli abbattimenti accertati» con le parole «dopo gli abbattimenti e l'avvenuto recupero». Quest'ultima formulazione, invero, nell'utilizzare la congiunzione «e», rendeva chiara l'intenzione del legislatore regionale di posticipare l'annotazione all'effettivo recupero dell'animale. La sentenza, peraltro, nello smentire la tesi interpretativa della Regione, volta a ricavare da tale formulazione un significato conforme all'esigenza di immediata annotazione imposta dall'art. 12, comma 12-bis, della legge n. 157 del 1992, ha avuto cura di affermare quanto segue: «La criticità non è superabile accedendo alla tesi della difesa regionale, che ritiene di aver esteso l'adempimento ai casi di recupero di abbattimenti effettuati da terzi, poiché l'interpretazione offerta trova ostacolo nel dato letterale della norma, che utilizza la congiunzione “e” e non la disgiunzione “o”, per precisare che l'annotazione va effettuata dopo l'abbattimento e l'avvenuto recupero».

L'espressione che si legge nella disposizione all'esame odierno di questa Corte è stata, dunque, adottata proprio in ossequio ai rilievi formulati con la sentenza n. 291 del 2019, e va correttamente intesa nel senso che l'annotazione deve essere sempre effettuata subito dopo l'abbattimento, salvi i casi in cui la contezza dell'abbattimento stesso, anche ad opera di terzi, avvenga solo al momento del recupero.

Così interpretata, la disposizione impugnata non riduce lo standard di tutela della fauna selvatica introdotto dalla legge statale (sentenza n. 249 del 2019), e non si pone, dunque, in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

4.– Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, poi, l'art. 17, comma 1, lettera a), della legge reg. Lombardia n. 8 del 2021.

La disposizione impugnata aggiunge le parole «in materiale metallico, plastico o altro materiale idoneo» nel testo del comma 1 dell'art. 26 della legge reg. Lombardia n. 26 del 1993, in modo tale che il testo di risulta è il seguente: «[a]cquisito il parere dell'istituto nazionale per la fauna selvatica, con regolamento adottato secondo le competenze stabilite dallo Statuto sono disciplinate, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, l'allevamento, la vendita e la detenzione di uccelli allevati appartenenti alle specie cacciabili muniti di anellini inamovibili in materiale metallico, plastico o altro materiale idoneo rilasciati dalla Regione o dalla provincia di Sondrio per il relativo territorio anche avvalendosi di associazioni, enti ed istituti ornitologici legalmente riconosciuti a livello regionale, nazionale e internazionale, nonché il loro uso in funzione di richiami per la caccia da appostamento».

Viene denunciata la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., per contrasto con gli standard minimi e uniformi di tutela della fauna quali stabiliti dall'art. 5, comma 7, della legge n. 157 del 1992, che dispone quanto segue: «È vietato l'uso di richiami che non siano identificabili mediante anello inamovibile, numerato secondo le norme regionali che disciplinano anche la procedura in materia».

In particolare, secondo il ricorrente, la Regione non potrebbe riservare a sé la possibilità di determinare una «non meglio identificata idoneità dei materiali», senza al contempo precisare i contorni della procedura a ciò diretta e senza indicarne i parametri e i criteri di riferimento. Non sarebbero, in tal modo, offerte garanzie circa la caratteristica della «inamovibilità» dell'anellino e, di conseguenza, circa la «verifica della liceità della nascita del soggetto in ambiente controllato». La previsione del materiale plastico, oltretutto, non offrirebbe le garanzie – tipiche del metallo – di non deformabilità nel tempo e di non modificabilità della stampigliatura (che reca i dati dell'allevatore, dell'anno di nascita, del soggetto e del numero progressivo).

4.1.– In chiave di inammissibilità, la Regione resistente ha eccepito la «genericità del motivo» e la «apoditticità delle considerazioni erariali», in quanto «limitate ai profili tecnici» ed aventi «contenuto meramente speculativo», non risultando «avvalorate dalla produzione di prove».

L'eccezione, così formulata, non è fondata.

Le richiamate affermazioni del ricorso – e, in particolare, quelle che, per argomentare la maggiore idoneità degli anelli in metallo rispetto a quelli in plastica, fanno leva sui «regolamenti internazionali» e sulle prescrizioni che risulterebbero adottate «dalla Confederazione Ornitologica Mondiale per mostre e fiere ornitologiche» – non sono decisive ai fini di ricostruire, nei suoi tratti essenziali, la censura proposta dal Presidente del Consiglio dei ministri. Si tratta, al più, di semplici osservazioni di sostegno rispetto alla sostanza della censura, che è chiaramente diretta a contestare la non idoneità del materiale plastico ad assicurare la caratteristica dell'inamovibilità dell'anellino, in quanto, come si accenna nel ricorso, la plastica può allargarsi e modificarsi facilmente ed è soggetta a deformarsi nel tempo.

4.2.– Nel merito, la questione non è fondata.

Questa Corte ha avuto occasione di chiarire che l'art. 5, comma 7, della legge n. 157 del 1992 «fissa standard minimi e uniformi di tutela della fauna la cui determinazione appartiene in via esclusiva alla competenza del legislatore statale ex art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione» (sentenza n. 441 del 2006). La richiamata disposizione della legge n. 157 del 2002 non prescrive il tipo di materiale con cui deve essere confezionato l'anellino, limitandosi a indicare due requisiti dello stesso, e cioè l'inamovibilità e la numerazione. Essa rimette, quindi, alle norme regionali la procedura da adottare per assicurare il rispetto di tali requisiti.

In siffatto contesto, la norma impugnata ha previsto, indifferentemente, la possibilità dell'uso della plastica o del metallo, con la significativa precisazione, tuttavia, della necessaria idoneità del

materiale da utilizzare per confezionare l'anellino. Anche gli anellini in plastica, dunque, dovranno comunque assicurare le medesime caratteristiche sostanziali (inamovibilità e stampigliatura della numerazione) che sono imposte dalla norma statale, con ciò risultando già garantiti gli standard di tutela ambientale che sono stabiliti – in modo vincolante per le Regioni – dal richiamato art. 5, comma 7, della legge n. 157 del 1992.

Le paventate situazioni di non conformità dell'anellino in plastica rispetto ai dettami della fonte statale di riferimento potrebbero pertanto derivare non dalla formulazione della norma regionale, che impone il requisito della idoneità, ma, eventualmente, dalle modalità con le quali essa dovesse ricevere concreta applicazione.

5.– È poi impugnato l'art. 17, comma 1, lettera b), della legge reg. Lombardia n. 8 del 2021, che ha disposto l'abrogazione dei commi 5-bis e 5-quater dell'art. 26 della legge reg. Lombardia n. 26 del 1993.

L'effetto di tale abrogazione è la definitiva soppressione, nella Regione Lombardia, della banca dati regionale dei richiami vivi, che era stata istituita dall'art. 14 della legge della Regione Lombardia 3 aprile 2014, n. 14, recante «Modifiche alla legge regionale 21 novembre 2011, n. 17 (Partecipazione della Regione Lombardia alla formazione e attuazione del diritto dell'Unione europea). Legge comunitaria regionale 2014 (Legge europea regionale 2014) – Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Lombardia derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea: attuazione della Direttiva 2005/36/CE, della Direttiva 2006/123/CE, della Direttiva 2011/92/UE, della Direttiva 2009/147/CE, della Direttiva 2011/36/UE e della Direttiva 2011/93/UE».

A giudizio del ricorrente, la soppressione della banca dati contrasterebbe con l'art. 117, primo e secondo comma, lettera s), Cost., in quanto, disponendola, il legislatore lombardo sarebbe venuto meno ad un «formale impegno», a «suo tempo» assunto dalla Regione, connesso all'archiviazione, da parte della Commissione europea, della procedura EU Pilot 1611/10/ENVI, avviata nel 2010 nei confronti dell'Italia per non corretta applicazione della direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici. L'introduzione della banca dati, avvenuta nel 2014, avrebbe avuto lo scopo «di garantire le condizioni previste dall'articolo 9, comma 1, lettera c) della Direttiva» 2009/47/CE, ossia di consentire la cattura in modo selettivo di piccole quantità di richiami vivi, secondo condizioni rigidamente controllate.

5.1.– Preliminarmente, deve darsi conto della circostanza che il ricorso ha indicato, tra i parametri di legittimità costituzionale della presente questione, anche l'art. 117, primo comma, Cost. Tale parametro non è, tuttavia, esplicitamente richiamato dalla delibera della Presidenza del Consiglio dei ministri di autorizzazione al ricorso, in data 22 luglio 2021, la quale si riferisce solo all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Non può, tuttavia, ritenersi che da tale discordanza possa discendere l'inammissibilità della questione argomentata sull'art. 117, primo comma, Cost. L'argomento sostanziale che è stato sostenuto nella richiamata deliberazione consiliare consiste nella violazione di parametri desunti dal diritto UE e, in particolare, dalla direttiva 2009/147/CE, rispetto ai quali sarebbe apprezzabile – in tesi – il venir meno della Regione Lombardia ai “patti” precedentemente assunti in sede europea. Benché, dunque, l'art. 117, primo comma, Cost. non sia espressamente menzionato, non può revocarsi in dubbio la volontà dell'organo politico, titolare del potere di impugnativa, di sollevare, a mezzo dell'intermediazione tecnica dell'Avvocatura generale, la questione di legittimità costituzionale concernente la violazione delle norme UE prima richiamate.

Come questa Corte ha più volte affermato, a fronte di simile volontà, «spetta alla parte ricorrente “la più puntuale indicazione dei parametri del giudizio”, giacché la discrezionalità della difesa tecnica ben può integrare una sola parziale individuazione dei motivi di censura» (così, da ultimo, sentenze n. 272 del 2020 e n. 128 del 2018). Con specifico riferimento al parametro di cui all'art. 117, primo comma, Cost., del resto, va rilevato che esso è stato in passato ritenuto inammissibile da questa Corte, in quanto non indicato nella delibera di autorizzazione al ricorso, solo nelle ipotesi in cui i parametri comunitari interposti non fossero identificabili alla luce delle ragioni espresse (in tal senso, ex plurimis, sentenze n. 83 del 2018 e n. 265 del 2016): circostanza che – come detto – non è ravvisabile

nella presente fattispecie. Può conclusivamente ritenersi che la chiarezza e l'univocità delle ragioni espresse nella delibera di impugnazione consentono una sufficiente identificazione dei parametri costituzionali senza sconfinare nella mutatio libelli (sentenza n. 228 del 2017).

5.2.– Venendo al merito, la questione promossa in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. è fondata.

Come già accennato, la banca dati regionale dei richiami vivi, di cattura e di allevamento, era stata introdotta in Lombardia dall'art. 14 della legge regionale n. 14 del 2014, che aveva aggiunto i commi da 5-bis a 5-quater dell'art. 26 della legge reg. Lombardia n. 26 del 1993.

In particolare, il comma 5-bis, nel riferire espressamente l'istituzione della banca dati «[a]l fine di garantire le condizioni rigidamente controllate previste dall'articolo 9, comma 1, lettera c) della Direttiva 2009/147/CE», aveva previsto la registrazione delle seguenti informazioni: «a) i dati anagrafici relativi ai cacciatori che utilizzano, ai fini del prelievo venatorio, richiami vivi provenienti da cattura e da allevamento; b) i dati relativi alla specie e al codice identificativo riportato sul contrassegno inamovibile posto su ciascun esemplare di cattura, utilizzato da ciascuno dei soggetti di cui alla lettera a), ai fini del prelievo venatorio; b-bis le quantità di richiami di allevamento distinti per specie utilizzati ai fini del prelievo venatorio» (quest'ultima previsione era stata successivamente aggiunta dall'art. 3, comma 1, lettera g, della legge della Regione Lombardia 10 novembre 2015, n. 38, recante «Legge di semplificazione 2015 - Ambiti economico, sociale e territoriale»). L'uso dei richiami vivi, ai fini del prelievo venatorio, era conseguentemente ammesso solo se l'esemplare fosse stato registrato nella banca dati e dotato dell'apposito anellino inamovibile (così il comma 5-ter). Infine si prevedeva una sanzione amministrativa pecuniaria per l'ipotesi di mancato inserimento, in banca dati, delle informazioni richieste (comma 5-quater).

È quindi intervenuto l'art. 3, comma 1, lettera h), della legge reg. Lombardia n. 38 del 2015, che ha abrogato il comma 5-ter, rendendo così nuovamente possibile l'uso dei richiami vivi pur se non registrati nella banca dati.

Successivamente, l'art. 2, comma 1, lettera b), numero 60), della legge della Regione Lombardia 25 gennaio 2018, n. 5 (Razionalizzazione dell'ordinamento regionale. Abrogazione di disposizioni di legge), ha disposto l'abrogazione, tra gli altri, dell'art. 14 della legge reg. Lombardia n. 14 del 2014, e per tale effetto, anche delle disposizioni istitutive della banca dati, introdotte dal quest'ultimo articolo ma, al contempo, l'art. 4, comma 1, primo periodo, della stessa legge regionale n. 5 del 2018 (rubricato «Salvaguardia degli effetti»), ha stabilito la perdurante vigenza della normativa di risulta e, quindi, dei commi 5-bis e 5-quater dell'art. 26 della legge regionale n. 26 del 1993.

È in tale contesto normativo che si colloca l'abrogazione dei commi 5-bis e 5-quater, disposta dall'art. 17 della legge reg. Lombardia n. 8 del 2021. In tal modo, il legislatore lombardo ha portato a compimento l'opera di soppressione della banca dati regionale, già iniziata, come chiarito, con l'abrogazione del comma 5-ter ad opera della legge regionale n. 38 del 2015.

Tale definitiva soppressione si pone in contrasto proprio con la normativa UE interposta, invocata dal ricorrente, con conseguente violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.

È la stessa disciplina abrogata che aveva chiarito la propria ratio, consistente – come già visto – nell'obiettivo di «garantire le condizioni rigidamente controllate previste dall'articolo 9, comma 1, lettera c) della Direttiva 2009/147/CE» (così l'incipit dell'abrogato comma 5-bis dell'art. 26 della legge reg. Lombardia n. 26 del 1993). Ne deriva che l'opposta operazione di soppressione della banca dati costituisce un tentativo di restaurare il regime previgente, improntato all'illegittima pretermissione del requisito imposto dalla normativa UE, consistente nella garanzia di un rigido controllo delle condizioni per la cattura dei richiami vivi.

Del resto, non può revocarsi in dubbio che l'istituzione della banca dati regionale potesse considerarsi uno strumento idoneo a realizzare tale controllo nei sensi auspicati dall'art. 9 della direttiva 2009/147/UE. Essa, infatti, per come era stata concepita, consentiva di far luce sulle dimensioni numeriche del fenomeno della cattura indiscriminata di esemplari da utilizzare appunto come richiami vivi, e così di adeguarsi, quantomeno nel territorio regionale della Lombardia, ai rilievi mossi dalla Commissione europea sin dall'apertura della ricordata procedura Pilot.

Nella lettera di messa in mora del 21 febbraio 2014 della Commissione europea, con la quale, a seguito degli esiti non soddisfacenti dell'indagine Pilot, veniva aperta la procedura di infrazione n. 2014/2006 nei confronti del nostro Paese (per violazione degli artt. 8 e 9 della direttiva 2009/147/CE), si rilevava che «non ci sono dati precisi sul numero di richiami vivi in possesso dei cacciatori, derivanti sia dalla cattura in natura sia da impianti di allevamento né sul reale “fabbisogno” di richiami da parte dei cacciatori». Pertanto la Commissione riteneva che i provvedimenti amministrativi e legislativi, fino a quel momento adottati dalle varie Regioni italiane coinvolte (tra cui la Lombardia), «non [fossero] basati su l'analisi puntuale necessaria per l'adozione della deroga». Proprio con riferimento alla Regione Lombardia, la Commissione rilevava che essa «si è attivata solo nel 2013 per la creazione di una banca dati, tramite l'adozione della Deliberazione Giunta regionale della Regione Lombardia del 6 settembre 2013 – n. X/620, lasciando ragionevolmente presumere che tali dati non siano ancora disponibili».

Appare dunque evidente che, a giudizio della Commissione, l'istituzione di una banca dati regionale dei richiami vivi potesse risultare utile a consentire – per il tramite dei dati da far in essa confluire – più penetranti controlli sul numero degli esemplari detenuti dai cacciatori, sulle dimensioni complessive del fenomeno e, quindi, anche sul rispetto delle rigide condizioni cui l'art. 9, paragrafo 1, lettera c), della direttiva n. 2009/147/CE subordina la cattura, in deroga, di esemplari.

In senso analogo, del resto, si è pronunciata la Corte di giustizia della Comunità europea, sezione seconda, sentenza 8 giugno 2006, in causa C-60/05, WWF Italia, evidenziando la necessità che i singoli Stati membri approntino gli strumenti atti a realizzare un «controllo efficace effettuato tempestivamente», così da garantire le condizioni menzionate dall'art. 9 della direttiva 2009/147/CE.

Nella prospettiva interna, peraltro, anche la giurisprudenza amministrativa – con particolare riferimento proprio alla situazione che si registrava nella Regione Lombardia – ha sottolineato l'importanza di un «censimento dei richiami vivi (da cattura o da allevamento) posseduti dai cacciatori», considerato come una possibile, prima soluzione alle conclamate violazioni dell'art. 9 della direttiva 2009/147/CE (Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sezione staccata di Brescia, sezione seconda, sentenza 19 luglio 2012, n. 1391).

Il legislatore lombardo, eliminando, con la norma impugnata, la banca dati regionale dei richiami vivi, ha svuotato «il contenuto di tutela» che aveva in precedenza scelto di adottare nella materia de qua al fine di porre rimedio alle violazioni della normativa UE sui controlli cui vanno sottoposte le catture dei richiami vivi (per un'applicazione di tali rilievi ad una diversa fattispecie sentenza n. 141 del 2021, punto 7.1.2 del Considerato in diritto). La soppressione di quello strumento di tutela, non accompagnata, dalla sua sostituzione con altro idoneo, ha comportato la violazione della normativa europea che quella tutela imponeva (art. 9, paragrafo 1, lettera c), della direttiva 2009/147/CE) e, quindi, il vulnus all'art. 117, primo comma, Cost.

Deve pertanto dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, lettera b), della legge reg. Lombardia n. 8 del 2021, con conseguente reviviscenza – trattandosi di disposizione meramente abrogatrice (ex plurimis, sentenze n. 9 del 2022 e n. 255 del 2019) – dei commi 5-bis e 5-quater della legge reg. Lombardia n. 26 del 1993.

Resta assorbito l'ulteriore parametro dedotto dal ricorrente.

6.– È impugnato, infine, l'art. 25 della legge reg. Lombardia n. 8 del 2021, che, alla lettera a) del comma 1, modifica alcune parole nel testo iniziale dell'art. 48, comma 6-bis, della legge regionale n. 26 del 1993. Il testo di risulta è il seguente: «L'attività di vigilanza e controllo sugli anellini inamovibili da utilizzare per gli uccelli da richiamo di cui ai commi 1, 1-bis e 3 dell'articolo 26 è svolta verificando unicamente la presenza dell'anellino sull'esemplare e deve essere effettuata nel massimo rispetto del benessere animale e senza pratiche invasive o manipolazioni che possano arrecare danni alla salute dei volatili» (dove la novella ha introdotto le parole iniziali, fino al termine «effettuata»).

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, sarebbe violato l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., a causa della modifica in peius del livello di tutela della fauna selvatica, quale stabilito dalle norme interposte di cui agli artt. 5, comma 7, 27 e 28 della legge n. 157 del 1992. Risulterebbe infatti

limitata «la funzione dell'agente accertatore», la cui attività di controllo sarebbe così ridotta alla sola verifica circa la presenza dell'anellino sul tarso dell'esemplare, senza alcuna possibilità di maneggiarlo. Ciò impedirebbe di controllare che l'anellino rispetti il requisito della inamovibilità e che lo stesso sia dotato della numerazione, come prescritto dalle richiamate disposizioni statali.

In definitiva, secondo il ricorrente, risulterebbe pregiudicato «l'ambito della funzione di vigilanza e controllo in materia faunistico-venatoria, svolta dagli agenti di vigilanza sugli anellini inamovibili da utilizzare per gli uccelli da richiamo».

6.1.– La questione è fondata nei limiti di seguito precisati.

La legge n. 157 del 1992, pur non dettando specifiche regole sul controllo da effettuarsi sugli anellini dei volatili, pone la norma generale secondo cui i richiami vivi non provvisti di anello inamovibile e numerato non possono essere utilizzati per l'attività venatoria (art. 5, comma 7). In senso analogo si muove l'art. 21, comma 1, lettera p), della stessa legge n. 157 del 1992, che fa divieto a chiunque di usare richiami vivi, al di fuori dei casi previsti dall'art. 5.

La facoltà dell'organo accertatore di controllare, specificamente, la presenza dell'anellino sul richiamo vivo e la sussistenza delle due condizioni di inamovibilità e di numerazione discende, dunque, da quanto prevedono sia le norme che fissano i requisiti sostanziali dell'anellino (art. 5, comma 7, della legge n. 157 del 1992: inamovibilità e stampigliatura del numero), sia quelle che conferiscono e regolano i poteri di accertamento, funzionali alla vigilanza venatoria (combinato disposto degli artt. 27 e 28 della legge n. 157 del 1992). In particolare, l'art. 28, nell'indicare i poteri e i compiti degli addetti alla vigilanza venatoria, richiama esplicitamente il successivo art. 30, che, al comma 1, lettera h), pone tra le fattispecie sanzionate penalmente anche quella della caccia con mezzi vietati.

Si tratta, del resto, di previsioni che assicurano uno standard di tutela ambientale minima, in quanto preordinate alla salvaguardia delle specie animali (da ultimo, sentenza n. 69 del 2022, punto 6.2 del Considerato in diritto). Come tali, esse non sono derogabili dalle Regioni nemmeno nell'esercizio della propria competenza esclusiva nella materia della caccia, essendo volte ad assicurare, attraverso l'attività di vigilanza e di controllo, le prescrizioni sostanziali dettate dalla stessa legge e dirette al medesimo obiettivo di tutela.

La prescrizione, introdotta dalla norma regionale impugnata, che limita l'attività dell'organo accertatore alla sola verifica della presenza dell'anellino sull'esemplare si colloca ad un livello di tutela ambientale nettamente inferiore rispetto a quello che deriva dalle prescrizioni nazionali. Essa impedisce, infatti, all'organo accertatore di verificare che l'anellino sia inamovibile e abbia la stampigliatura del numero, con ciò ponendosi in contrasto con lo stesso art. 5, comma 7, della legge n. 157 del 1992.

Né può ritenersi – come suggerito dalla difesa della Regione Lombardia – che la disposizione impugnata vada intesa nel senso non già di limitare l'attività dell'organo accertatore alla mera osservazione dell'anellino, ma di imporre comunque il controllo di tutte le sue caratteristiche necessarie. Osta a simile interpretazione la dizione letterale dell'art. 48, comma 6-bis, della legge reg. Lombardia n. 26 del 1993, come emendato dalla disposizione impugnata, che richiede «unicamente» di verificare «la presenza» dell'anellino sull'esemplare.

Deve, pertanto, dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 25, comma 1, lettera a), della legge reg. Lombardia n. 8 del 2021, nella parte in cui limita il controllo sull'anellino alla sola presenza dello stesso. Il vulnus alla Costituzione non si estende alla parte della disposizione emendata (l'art. 48, comma 6-bis, della legge reg. Lombardia n. 26 del 1993) che impone il controllo sull'anellino, trattandosi di una funzione, rimessa all'organo accertatore, che non può certo dirsi in contrasto con le invocate previsioni della legge-quadro statale. Di conseguenza, la declaratoria di illegittimità costituzionale va limitata alle sole parole «è svolta verificando unicamente la presenza dell'anellino sull'esemplare e», in modo da ottenersi il seguente testo di risulta dell'art. 48, comma 6-bis, della legge reg. Lombardia n. 26 del 1993: «L'attività di vigilanza e controllo sugli anellini inamovibili da utilizzare per gli uccelli da richiamo di cui ai commi 1, 1-bis e 3 dell'articolo 26 deve essere effettuata

nel massimo rispetto del benessere animale e senza pratiche invasive o manipolazioni che possano arrecare danni alla salute dei volatili».

Per Questi Motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Regione Lombardia 25 maggio 2021, n. 8 (Prima legge di revisione normativa ordinamentale 2021), limitatamente alle parole «dissuasori di stordimento a contatto»;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, lettera b), della legge reg. Lombardia n. 8 del 2021;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 25, comma 1, lettera a), della legge reg. Lombardia n. 8 del 2021, limitatamente alle parole «è svolta verificando unicamente la presenza dell'anellino sull'esemplare e»;

4) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13 della legge reg. Lombardia n. 8 del 2021, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, lettera a), della legge reg. Lombardia n. 8 del 2021, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 aprile 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, Presidente

Maria Rosaria SAN GIORGIO, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 24 maggio 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

## **Sentenza: 26 aprile 2022, n. 135**

**Materia:** paesaggio, boschi e foreste

**Parametri invocati:** Costituzione articoli 3, 9, e 117, comma primo e comma secondo, lettera s)

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrenti:** Presidente del Consiglio dei Ministri

**Oggetto:** articolo 12 della legge della Regione Siciliana 3 febbraio 2021, n. 2 (Intervento correttivo alla legge regionale 13 agosto 2020, n. 19 recante norme sul governo del territorio), nella parte in cui sostituisce come segue i commi 4, 5 e 6 dell'art. 37 della legge della Regione Siciliana 13 agosto 2020, n. 19 (Norme per il governo del territorio): “nella Regione si applica il decreto legislativo 3 aprile 2018, n. 34 e successive modificazioni” (comma 4); “l'articolo 10 della legge regionale 6 aprile 1996, n. 16 è abrogato” (comma 5); “alla lettera e) del comma 1 dell'articolo 15 della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78, le parole da “dal limite” fino a “forestali e” sono soppresse” (comma 6).

### **Esito:**

- 1) illegittimità costituzionale del comma 5 dell'art. 37 della legge della Regione Siciliana 13 agosto 2020, n. 19 (Norme per il governo del territorio), come sostituito dall'art. 12 della legge della Regione Siciliana 3 febbraio 2021, n. 2 (Intervento correttivo alla legge regionale 13 agosto 2020, n. 19 recante norme sul governo del territorio), nella parte in cui abroga i commi da 1 a 10 e 12 dell'art. 10 della legge della Regione Siciliana 6 aprile 1996, n. 16 (Riordino della legislazione in materia forestale e di tutela della vegetazione), con riferimento ai boschi e alle fasce forestali;
- 2) illegittimità costituzionale del comma 6 dell'art. 37 della legge reg. Siciliana n. 19 del 2020, come sostituito dall'art. 12 della legge reg. Siciliana n. 2 del 2021;
- 3) inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale del comma 4 dell'art. 37 della legge reg. Siciliana n. 19 del 2020, come sostituito dall'art. 12 della legge reg. Siciliana n. 2 del 2021, in riferimento all'art. 14, lettere f) e n), del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), e agli artt. 3, 9, 97 e 117, secondo comma, lettere l), m) e s), della Costituzione;
- 4) non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale del comma 5 dell'art. 37 della legge reg. Siciliana n. 19 del 2020, come sostituito dall'art. 12 della legge reg. Siciliana n. 2 del 2021, nella parte in cui abroga il comma 11 dell'art. 10 della legge reg. Siciliana n. 16 del 1996, in riferimento all'art. 14, lettere f) e n), dello statuto speciale e agli artt. 3, 9, 97 e 117, secondo comma, lettere l), m) e s), Cost.

**Estensore nota:** Anna Traniello Gradassi

### **Sintesi:**

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 12 della legge della Regione Siciliana 3 febbraio 2021, n. 2 (Intervento correttivo alla legge regionale 13 agosto 2020, n. 19 recante norme sul governo del territorio), nella parte in cui sostituisce come segue i commi 4, 5 e 6 dell'art. 37 della legge della Regione Siciliana 13 agosto 2020, n. 19 (Norme per il governo del territorio): “nella Regione si applica il decreto legislativo 3 aprile 2018, n. 34 e successive modificazioni” (comma 4); “l'articolo 10 della legge regionale 6 aprile 1996, n. 16 è abrogato” (comma 5); “alla lettera e) del comma 1 dell'articolo 15 della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78, le parole da “dal limite” fino a “forestali e” sono soppresse” (comma 6).

Il legislatore regionale avrebbe esorbitato dalla sua competenza primaria in materia “urbanistica” e nella materia “tutela del paesaggio”, attribuita alla Regione Siciliana dall'art. 14,

lettere f) e n), del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (Approvazione dello statuto della Regione Siciliana), in quanto le citate disposizioni contrasterebbero con varie norme statali di grande riforma economico-sociale.

Le stesse disposizioni violerebbero inoltre, sotto vari profili, gli artt. 3, 9, 97 e 117, secondo comma, lettere l), m), e s), della Costituzione.

In via preliminare la Corte ripercorre l'evoluzione del quadro normativo, statale e regionale siciliano, in tema di tutela paesaggistica di boschi e foreste.

“I territori coperti da foreste e da boschi, ancorché percorsi o danneggiati dal fuoco, e quelli sottoposti a vincolo di rimboschimento” sono stati sottoposti a vincolo paesaggistico con l'art. 1, primo comma, lettera g), del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312 (Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale), convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1985, n. 431 (d'ora in avanti: legge Galasso). Il vincolo stesso, poi trasfuso nell'art. 146, comma 1, lettera g), del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'articolo 1 della legge 8 ottobre 1997, n. 352), che ha abrogato e sostituito la legge Galasso, è ora contenuto all'art. 142, comma 1, lettera g), 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), alla cui stregua “sono comunque di interesse paesaggistico e sono sottoposti alle disposizioni di questo Titolo: [...] i territori coperti da foreste e da boschi, ancorché percorsi o danneggiati dal fuoco, e quelli sottoposti a vincolo di rimboschimento, come definiti dall'articolo 2, commi 2 e 6, del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 227”, recante “Orientamento e modernizzazione del settore forestale, a norma dell'articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57”.

La definizione di bosco originariamente contenuta nel citato art. 2 del d.lgs. n. 227 del 2001 è confluita ora nell'art. 3 del decreto legislativo 3 aprile 2018, n. 34 (Testo unico in materia di foreste e filiere forestali), il quale equipara i termini “bosco, foresta e selva” (comma 1) e distingue a seconda che la definizione stessa riguardi materie di competenza esclusiva dello Stato (comma 3) o delle regioni (comma 4). In relazione alle prime, sono definite bosco “le superfici coperte da vegetazione forestale arborea, associata o meno a quella arbustiva, di origine naturale o artificiale in qualsiasi stadio di sviluppo ed evoluzione, con estensione non inferiore ai 2.000 metri quadri, larghezza media non inferiore a 20 metri e con copertura arborea forestale maggiore del 20 per cento” (comma 3). Mentre per le seconde è facoltà delle regioni adottare, «per quanto di loro competenza e in relazione alle proprie esigenze e caratteristiche territoriali, ecologiche e socio-economiche, [...] una definizione integrativa di bosco rispetto a quella dettata al comma 3, nonché definizioni integrative di aree assimilate a bosco e di aree escluse dalla definizione di bosco di cui, rispettivamente, agli articoli 4 e 5, purché non venga diminuito il livello di tutela e conservazione così assicurato alle foreste come presidio fondamentale della qualità della vita» (comma 4).

Per quanto riguarda la Regione Siciliana, essa si era dotata già in epoca precedente alla legge Galasso di una propria disciplina di tutela dei boschi e delle foreste con la legge della Regione Siciliana 12 giugno 1976, n. 78 (Provvedimenti per lo sviluppo del turismo in Sicilia), il cui art. 15, primo comma, lettera e) – nel testo originario – prevedeva che “ai fini della formazione degli strumenti urbanistici generali comunali debbono osservarsi, in tutte le zone omogenee ad eccezione delle zone A e B, in aggiunta alle disposizioni vigenti, le seguenti prescrizioni: [...] e) le costruzioni debbono arretrarsi di metri 200 dal limite dei boschi, delle fasce forestali e dai confini dei parchi archeologici”.

Ulteriori disposizioni regionali a tutela di boschi e foreste venivano poi adottate, dopo l'entrata in vigore della legge Galasso, con la legge della Regione Siciliana 6 aprile 1996, n. 16 (Riordino della legislazione in materia forestale e di tutela della vegetazione). In particolare, il suo art. 10 – integralmente abrogato dal nuovo comma 5 dell'art. 37 della legge reg. Siciliana n. 19 del 2020 – prevedeva il divieto di nuove costruzioni “all'interno dei boschi e delle fasce forestali” (queste ultime, ai sensi dell'art. 4, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 16 del 1996 sono assimilate ai boschi, se aventi larghezza media non inferiore a 25 metri), nonché entro una zona di rispetto [...] dal limite esterno dei medesimi» (comma 1), zona di estensione variabile da 50 a 200 metri in base alle superfici

dei boschi (commi 1, 2 e 3), fatte salve alcune deroghe al vincolo d'inedificabilità e alcune precisazioni circa il suo ambito di applicazione (commi da 3-bis a 10 e 12), fermo restando, in ogni caso, l'assoggettamento di diritto al vincolo paesaggistico delle «zone di rispetto di cui ai commi da 1 a 3 (comma 11).

In questo più generale contesto normativo, le norme regionali dispongono rispettivamente: l'applicabilità nella Regione della disciplina organica statale dei boschi e delle foreste contenuta nel testo unico in materia di foreste e di filiere forestali approvato con il d.lgs. n. 34 del 2018 (comma 4), l'abrogazione integrale dell'art. 10 della legge reg. Siciliana n. 16 del 1996 (comma 5) e l'eliminazione di alcune parole dell'art. 15, primo comma, lettera e), della legge reg. Siciliana n. 78 del 1976 (comma 6).

Di queste due ultime previsioni abrogatrici, in particolare, la prima, sopprimendo il citato art. 10, elimina sia il vincolo paesaggistico sulle zone di rispetto dal limite esterno di boschi e fasce forestali (comma 11 dell'art. 10), sia il divieto di nuove costruzioni all'interno dei boschi, delle fasce forestali e delle zone di rispetto (commi 1, 2 e 3 dell'art. 10); la seconda, sopprimendo le parole «dal limite dei boschi, delle fasce forestali e», nell'art. 15, primo comma, lettera e), della legge reg. Siciliana n. 78 del 1976, fa sì che gli strumenti urbanistici generali non debbano più prevedere l'arretramento delle costruzioni di 200 metri dai confini dei boschi e delle fasce forestali, arretramento che resta ora previsto solo dai confini dei parchi archeologici.

Il ricorso del Governo investe i commi 5 e 6 con le medesime censure, che la Corte esamina congiuntamente.

Per quanto riguarda le questioni relative al comma 4 dell'art. 37 della legge reg. Siciliana n. 19 del 2019, come sostituito dall'art. 12 della legge reg. Siciliana n. 2 del 2021, che dispone l'applicabilità nella Regione della disciplina statale dei boschi e delle foreste, la Corte dichiara l'inammissibilità per difetto di motivazione.

Il merito investe dunque i commi 5 e 6 dell'art. 37 della legge reg. Siciliana n. 19 del 2019, come sostituito dall'art. 12 della legge reg. Siciliana n. 2 del 2021, che il Governo impugna con l'obiettivo di evitare l'eliminazione della disciplina regionale di maggior rigore a tutela dei boschi disposta dalle norme abrogatrici impugnate. Si deve osservare al riguardo che, in effetti, stante la natura meramente abrogatrice di queste ultime, l'eventuale accoglimento delle questioni proposte comporterebbe la reviviscenza delle norme regionali abrogate, come affermato dalla costante giurisprudenza della Corte (ex plurimis, sentenze n. 220 del 2021 e n. 7 del 2020).

Vengono esaminate innanzitutto le questioni riguardanti l'eliminazione del vincolo paesaggistico sulle zone di rispetto, che si appuntano sul comma 5, nella parte in cui abroga il comma 11 dell'art. 10 della legge reg. Siciliana n. 16 del 1996. Successivamente sono esaminate le censure riguardanti la soppressione della disciplina sull'inedificabilità all'interno dei boschi, delle fasce forestali e delle zone di rispetto, operata dal comma 5, nella parte in cui abroga i restanti commi del citato art. 10, nonché dal comma 6, parzialmente abrogativo dell'art. 15, primo comma, lettera e), della legge reg. Siciliana n. 78 del 1976.

Le censure riguardanti l'eliminazione del vincolo paesaggistico sulle zone di rispetto si incentrano, in un loro primo gruppo, sull'asserita violazione dell'art. 9 Cost. e dell'art. 14, lettera n), dello statuto speciale per contrasto della scelta regionale con la norma di grande riforma economico-sociale contenuta nell'art. 140, comma 2, cod. beni culturali. Una disciplina che rimodula il vincolo paesaggistico imposto ex lege da quasi venticinque anni, limitandolo ai soli boschi, con esclusione delle relative zone di rispetto, violerebbe il principio di irrevocabilità dei vincoli paesaggistici e determinerebbe un non consentito abbassamento del livello di tutela dei boschi e delle foreste.

Allo stesso gruppo di censure può essere ricondotta la lamentata violazione degli artt. 3 e 97 Cost. per irragionevolezza e contraddittorietà della disposizione impugnata, in quanto si porrebbe in contrasto sia con la precedente normativa regionale diretta a incrementare la tutela paesaggistica in materia di boschi e foreste, sia con l'impostazione di principio del testo unico contenuto nel d.lgs. n. 34 del 2018 (art. 3, commi 3 e 4), ritenuto applicabile dalla stessa Regione al proprio territorio.

Sempre nel medesimo contesto, il ricorrente ravvisa un'ulteriore violazione degli artt. 3, 9 e 97 Cost., derivante dal fatto che l'abbassamento del livello di tutela non sarebbe giustificato dalla cura di altri valori costituzionali meritevoli di prevalere su quello paesaggistico, comporterebbe l'archiviazione dei procedimenti di autorizzazione paesaggistica pendenti e renderebbe irragionevolmente privi di causa sia i provvedimenti autorizzatori già rilasciati che le sanzioni già irrogate per gli illeciti paesaggistici.

La Corte ritiene che nessuna di tali censure sia fondata.

Non lo è innanzitutto quella concernente la violazione della competenza statutaria in materia di tutela del paesaggio (art. 14, lettera n, dello statuto speciale), che si basa sull'assunto del contrasto della disposizione che elimina il vincolo sulle zone di rispetto dei boschi con un presunto principio generale di "irrevocabilità" dei vincoli di tutela paesaggistica, ricondotto dal ricorrente alla norma di grande riforma economico-sociale contenuta all'art. 140, comma 2, cod. beni culturali.

Tale disposizione, là dove, al secondo periodo del comma 2, stabilisce che la specifica disciplina dettata con il provvedimento di apposizione del vincolo "costituisce parte integrante del piano paesaggistico e non è suscettibile di rimozioni o modifiche nel corso del procedimento di redazione o revisione del piano medesimo", esprimerebbe, a giudizio del ricorrente, l'anzidetto principio generale, operante non solo per i piani ma per lo stesso legislatore regionale, per cui i vincoli paesaggistici, una volta apposti, non potrebbero più essere revocati.

Un siffatto principio, tuttavia, non esiste nell'ordinamento, né può essere desunto, come limite alle scelte di dichiarazione ex lege di interesse paesaggistico di determinati beni, dalla disposizione invocata (art. 140, comma 2, cod. beni culturali), la quale, nella logica di un sistema di tutela integrato fra singoli provvedimenti di vincolo e piano paesaggistico, prescrive la necessaria trasfusione nel secondo della disciplina contenuta nei primi. Solo per questa ipotesi, e in ragione di tale integrazione fra momenti diversi di una medesima vicenda di tutela, per cui il piano che sopraggiunge non può che prendere atto dei previgenti provvedimenti di vincolo, si giustifica l'irrevocabilità della disciplina contenuta in questi ultimi.

Tutt'affatto diversa è l'ipotesi della dichiarazione di vincolo ex lege, frutto non di una valutazione singolare e operata in concreto, ma di un apprezzamento di natura lato sensu politico-discrezionale e operato in via generale e astratta, dei caratteri di rilevante interesse paesaggistico di determinate categorie di beni: per una determinazione di questo tipo un divieto di revocabilità non solo non può essere desunto dalla disposizione che regola una fattispecie profondamente diversa, per portata e natura dell'apprezzamento che ne sta alla base, ma finirebbe per comportare un'ingiustificata e potenzialmente irragionevole restrizione degli spazi di scelta del legislatore in materia. Anzi, l'estensione alla legge di una tale regola di irrevocabilità potrebbe addirittura produrre, in una sorta di eterogenesi dei fini, l'effetto di scoraggiare scelte regionali di potenziamento della tutela, secondo la logica "incrementale delle tutele" menzionata nel ricorso come espressione del carattere primario del bene ambientale ai sensi dell'art. 9 Cost., e di indurre il legislatore regionale a non compierle nel timore di non poter più ritornare sui suoi passi, nemmeno ove una rinnovata ponderazione degli interessi lo esigesse.

Non sono fondate nemmeno le altre questioni con cui il ricorrente lamenta la violazione dei principi di ragionevolezza e di tutela del paesaggio (artt. 3 e 9 Cost.) e di buon andamento dell'amministrazione (art. 97 Cost.).

Le censure muovono tutte, nella sostanza, dal medesimo erroneo presupposto dell'esistenza di un divieto, per il legislatore regionale, di rivedere le proprie scelte di tutela paesaggistica, sia quando tale revisione si risolva in una diminuzione di protezione rispetto allo standard minimo fissato dalla Stato, sia quando, essendo rispettato tale standard, la legge regionale ritorni su scelte di più elevata tutela operate in via autonoma dallo stesso legislatore regionale.

Quanto a questa seconda ipotesi, ad escludere la fondatezza della censura valgono le stesse ragioni esposte sopra trattando della pretesa irrevocabilità dei vincoli già imposti.

Quanto invece al necessario rispetto del livello minimo di tutela e di conservazione dei boschi e delle foreste assicurato dalla normativa statale, si deve escludere che la legge regionale siciliana lo

riduca. Le zone di rispetto dei boschi non possono, infatti, essere ricondotte all'ambito di applicazione della normativa statale per la semplice ragione che non rientrano nell'oggetto della protezione riservata dalla legge dello Stato, essendo esse, per definizione, esterne al confine delle aree occupate da boschi e foreste, come individuati sulla base della definizione fornita dal d.lgs. n. 34 del 2018, per i quali solo opera il vincolo paesaggistico contenuto all'art. 142, comma 1, lettera g), cod. beni culturali.

Secondo la Corte nemmeno si può ritenere che tali zone di rispetto concorrano a definire il regime protezionistico costituente il livello minimo di tutela dei boschi definito dalla legge statale. L'assenza, nella normativa statale, dell'istituto stesso della zona di rispetto dal limite esterno dei boschi porta a ritenere estraneo a tale regime il meccanismo previsto dalla legge regionale e a ritenere la relativa regolazione nella piena disponibilità dello stesso legislatore regionale. Da questo punto di vista, dunque, si deve concludere che l'abrogazione dell'art. 10, comma 11, della legge reg. Siciliana n. 16 del 1996 costituisce legittimo esercizio della potestà legislativa regionale primaria in materia di tutela del paesaggio, ai sensi dell'art. 14, lettera n), dello statuto speciale.

Con un secondo gruppo di censure il ricorrente contesta la medesima previsione abrogatrice in quanto estenderebbe l'area di applicazione del condono edilizio, che sarebbe consentito ora anche per opere altrimenti non condonabili. Ne risulterebbero violati gli artt. 3, 9 e 117, secondo comma, lettera l), Cost., quest'ultimo per invasione della competenza statale esclusiva in materia di "ordinamento penale", e ancora l'art. 14, lettere f) e n), dello statuto speciale, per contrasto con le norme di grande riforma economico-sociale di cui all'art. 32 della legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere abusive), e all'art. 32, comma 27, lettera d), del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2003, n. 326, espressive delle potestà legislative statali di cui all'art. 117, secondo comma, lettere m) e s), Cost., in materia di "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni" e di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali».

Le stesse previsioni costituzionali e statutarie sarebbero violate anche perché l'eliminazione del vincolo paesaggistico farebbe venir meno in radice la configurabilità di abusi paesaggistici di per sé non sanabili e il relativo trattamento sanzionatorio, in contrasto con le interposte norme di grande riforma economico-sociale desumibili dagli artt. 167 e 181 cod. beni culturali.

La Corte non ritiene fondate neppure tali questioni.

La disposizione censurata è stata assunta, al pari di quella che essa abroga, che aveva vincolato le zone di rispetto di boschi e foreste, in osservanza dei limiti dei poteri di intervento del legislatore regionale in materia di condono edilizio, come definiti dalla giurisprudenza della Corte (ex plurimis, sentenze n. 68 del 2018, n. 73 del 2017, n. 117 del 2015, n. 290 del 2009 n. 49 del 2006, n. 70 del 2005 e n. 196 del 2004). Essa non incide, infatti, né sulle scelte di principio relative all'an, al quando e al quantum della sanatoria amministrativa, né conseguentemente sul regime penale dei relativi abusi, limitandosi a concorrere, come è consentito alla regione nell'esercizio delle sue competenze statutarie in materia, alla più precisa definizione secundum legem dei presupposti della disciplina statale sul condono, compresa quella penale (sentenze n. 178 e n. 2 del 2019, n. 46 del 2014 e n. 63 del 2012). L'eliminazione del vincolo sulle aree in esame, dunque, non allarga di per sé l'area del condono edilizio rispetto a quanto stabilito dalla legge dello Stato, né invade la sfera di competenza esclusiva statale in materia di "ordinamento penale" di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Si può osservare ancora che, essendo la disposta abrogazione destinata ad operare, per regola generale, solo pro futuro, i suoi eventuali effetti sui procedimenti amministrativi di condono ancora pendenti non deriverebbero dalla sua supposta "retroattività", come lamenta il ricorrente, ma, se del caso, dal principio tempus regit actum, in applicazione del quale l'amministrazione valuta l'esistenza del vincolo al momento in cui provvede sulla domanda di sanatoria (ex plurimis, Consiglio di Stato, adunanza plenaria, sentenza 7 giugno 1999, n. 20).

In conclusione, La Corte dichiara la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale del comma 5 dell'art. 37 della legge reg. Siciliana n. 19 del 2020, come sostituito dall'art. 12 della legge reg. Siciliana n. 2 del 2021, nella parte in cui prevede l'abrogazione del comma 11 dell'art. 10 della legge reg. Siciliana n. 16 del 1996.

L'art. 12 della legge reg. Siciliana n. 2 del 2021 è impugnato anche nella parte in cui, con i nuovi commi 5 e 6 del sostituito art. 37 della legge reg. Siciliana n. 19 del 2020, ha soppresso la previgente disciplina sostanziale di protezione dei boschi e delle fasce forestali, oltre che delle relative zone di rispetto, queste ultime, peraltro, a loro volta eliminate dallo stesso art. 12, come appena visto.

Tale disciplina prevedeva il divieto di nuove costruzioni all'interno delle suddette aree (art. 10 della legge reg. Siciliana n. 16 del 1996, in particolare commi 1, 2 e 3, con le precisazioni e le deroghe di cui ai commi successivi) e l'inserimento negli strumenti urbanistici comunali dell'obbligo di arretrare le costruzioni di almeno 200 metri dal limite dei boschi e delle fasce forestali (art. 15, primo comma, lettera e, della legge reg. Siciliana n. 78 del 1976).

Secondo il ricorrente, le norme regionali abrogate avevano, fra le altre, la funzione di anticipare i contenuti della pianificazione paesaggistica, obbligatoria per tutto il territorio nazionale in base agli artt. 135 e 143 cod. beni culturali, e operavano dunque come misure di salvaguardia del patrimonio boschivo in attesa della disciplina di protezione specifica disposta con la prescritta pianificazione. Sotto questo profilo, le norme stesse si sarebbero poste nel solco dell'art. 1-ter della legge Galasso, alla cui stregua le regioni, in attesa dell'elaborazione dei piani paesaggistici, possono imporre specifiche norme di salvaguardia, dirette a vietare "qualsiasi trasformazione del territorio negli ambiti sottoposti a tutela paesaggistica". Lo stesso ricorrente ricorda, al riguardo, come i piani paesaggistici nel frattempo approvati in Sicilia riguardino solo sette delle nove province siciliane, cosicché il venir meno della cennata disciplina sostanziale priverebbe di qualsiasi forma di protezione le aree stesse. Sottolinea, inoltre, che gli stessi piani approvati non contengono autonome discipline d'uso per le aree vincolate, limitandosi a rinviare all'(ora abrogato) art. 10 della legge reg. Siciliana n. 16 del 1996, con la conseguenza che, venuta meno quest'ultima disposizione, le norme di attuazione del piano resterebbero sostanzialmente prive di contenuto.

Tutto ciò si risolverebbe: in un irragionevole e arbitrario abbassamento del livello di tutela del paesaggio, con violazione degli artt. 3 e 9 Cost., e nel contrasto della disciplina censurata, sia con l'obbligo di pianificazione paesaggistica, espresso nelle norme di grande riforma economico-sociale contenute ai citati artt. 135 e 143 cod. beni culturali, sia con quello di assicurare la salvaguardia nelle more dell'adozione del piano, oggetto della norma di grande riforma economico-sociale di cui all'art. 1-ter della legge Galasso.

Le questioni sono fondate in riferimento all'art. 14, lettera n), dello statuto speciale, per contrasto con gli artt. 135 e 143 cod. beni culturali e in riferimento agli artt. 3 e 9 Cost.

Scopo della normativa abrogata era, all'evidenza, di offrire protezione sostanziale ai boschi e alle fasce boschive della Regione, oltre che alle zone di rispetto, attraverso la fissazione di regole rigorose di inedificabilità dei beni boschivi, per un verso, e, per altro verso, attraverso la prescrizione del rispetto da parte degli strumenti urbanistici comunali di limiti minimi di arretramento delle costruzioni dal confine dei boschi e delle fasce forestali. L'eliminazione di tale regime di tutela sostanziale, destinato a operare anche in assenza di pianificazione paesaggistica e comunque condizionante anche quest'ultima, comporta l'illegittimità costituzionale della normativa che la dispone, per due distinti ordini di ragioni, entrambi riconducibili allo svuotamento, in sua assenza, di adeguate forme di protezione concreta dei beni paesaggistici in questione.

Innanzitutto, la soppressione dei limiti alle attività edilizie nelle aree boschive e dei vincoli, per gli strumenti urbanistici comunali, di arretramento dal confine di tali aree fa sì che, nelle more dell'approvazione dei piani paesaggistici, non sussistano più limiti generali di sorta al loro possibile utilizzo edificatorio e che la loro protezione si riduca alla mera necessità formale di un'autorizzazione (prescritta dall'art. 146 cod. beni culturali). Se è vero, infatti, che il momento autorizzativo costituisce di per sé un presidio di controllo del rispetto delle caratteristiche naturali dei beni in questione, non vi è dubbio che l'assenza di condizioni e limiti sostanziali a monte, atti a vincolare il prescritto

provvedimento puntuale, comporta seri rischi di compromissione dei valori paesaggistici a causa del minor grado di resistenza a non imprevedibili pressioni sull'autorità preposta al suo rilascio e, come paventato dalla difesa erariale, sugli stessi enti locali nella predisposizione dei loro strumenti urbanistici.

Da questo primo punto di vista, il riscontrato vuoto di tutela si collega al fatto che il territorio siciliano risulta, come detto, ancora oggi in parte non pianificato paesaggisticamente, nonostante il lungo tempo trascorso dall'introduzione del relativo obbligo per l'intero territorio nazionale, sicché le norme abrogate costituivano una sorta di disciplina di salvaguardia sostanziale, il cui venir meno fa sì che le aree sprovviste di piano non siano più al riparo dai rischi di un indiscriminato utilizzo edificatorio.

Ciò chiarito, l'illegittimità costituzionale di un intervento normativo che elimina il regime destinato ad operare in attesa dell'approvazione del necessario piano paesaggistico non è da ricondurre, come sostiene la difesa erariale, alla violazione dell'art. 1-ter della legge Galasso, che prevede la possibilità per le regioni di disporre con legge, entro centoventi giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione, un generale divieto di edificazione del territorio fino all'adozione dei piani, e da cui pure si desume una precisa sollecitazione alle regioni stesse a intervenire con urgenza. Essa trova invece la sua ragione direttamente nello stesso obbligo di pianificazione paesaggistica di cui agli artt. 135 e 143 cod. beni culturali, a proposito del fatto che, in attesa della sua approvazione, è necessario salvaguardare "la complessiva efficacia del piano paesaggistico, ponendola al riparo dalla pluralità e dalla parcellizzazione degli interventi delle amministrazioni locali (sentenza n. 182 del 2006)" (sentenza n. 74 del 2021) (sentenza 219 del 2021).

Se, dunque, la necessità di adeguate prescrizioni sostanziali di salvaguardia costituisce necessario corollario dell'obbligo di pianificazione paesaggistica, l'eliminazione delle regole minime di limitazione dell'uso edificatorio delle aree a bosco contenute nella normativa siciliana abrogata contrasta con le ricordate norme fondamentali di grande riforma economico-sociale (artt. 135 e 143 cod. beni culturali) che definiscono i termini, i contenuti e le finalità dell'obbligo di pianificazione paesaggistica, delineandone la portata sostanziale.

Tale portata dell'obbligo di pianificazione consente di mettere in evidenza un'ulteriore ragione di illegittimità costituzionale della norma censurata, riferibile, questa volta, allo stesso territorio oggetto di pianificazione paesaggistica.

A causa delle particolari modalità con cui i piani paesaggistici vigenti in Sicilia regolano nella sostanza l'uso dei beni protetti, infatti, ai medesimi rischi paventati per le aree boschive non ancora pianificate – come conseguenza dell'eliminazione dell'art. 10 della legge reg. Siciliana n. 16 del 1996 e dell'art. 15, primo comma, lettera e), della legge reg. Siciliana n. 78 del 1976 – non sfuggono, in realtà, nemmeno le aree già pianificate. Le norme di attuazione di tali piani, invero, non contengono regole sostanziali sull'uso edificatorio delle aree a bosco, ma si limitano a rinviare (con formule sostanzialmente analoghe, che manifestano la natura mobile del rinvio) a quanto previsto dalla legge reg. Siciliana n. 16 del 1996, sicché l'abrogazione dei riferimenti normativi primari determina – con il venir meno del divieto di nuove costruzioni nelle aree protette – la sopravvenuta inoperatività della normativa d'uso definita in sede di pianificazione e, con essa, anche in questo caso, lo svuotamento del nucleo essenziale della tutela del paesaggio, e dunque, per le ragioni esposte sopra, la violazione dell'obbligo di pianificazione paesaggistica, considerato nella sua valenza sostanziale.

In conclusione, secondo la Corte, l'impugnato art. 12 della legge reg. Siciliana n. 2 del 2021 esorbita dalla competenza legislativa primaria prevista all'art. 14, lettera n), dello statuto speciale, ponendosi in contrasto con le norme di grande riforma economico-sociale contenute agli artt. 135 e 143 cod. beni culturali, e viola, al contempo, gli artt. 3 e 9 Cost.

Poiché le ragioni di illegittimità costituzionale esposte trovano il loro presupposto nel vincolo paesaggistico delle aree interessate, è necessaria infine una precisazione sul regime delle zone di rispetto dei boschi di cui al comma 11 dell'art. 10 della legge reg. Siciliana n. 16 del 1996: essendo per esse il vincolo venuto meno per autonoma scelta della Regione Siciliana (vedi il precedente punto

5.1.), la rilevata illegittimità costituzionale dell'art. 12 della legge reg. Siciliana n. 2 del 2021 non investe la parte in cui esso abroga le disposizioni che riguardano le anzidette zone di rispetto.

Pertanto, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale del comma 5 dell'art. 37 della legge reg. Siciliana n. 19 del 2020, come sostituito dall'art. 12 della legge reg. Siciliana n. 2 del 2021, nella parte in cui abroga i commi da 1 a 10 e 12 dell'art. 10 della legge reg. Siciliana n. 16 del 1996, con riferimento ai boschi e alle fasce forestali, nonché l'illegittimità costituzionale del comma 6 dello stesso art. 37.

SENTENZA N. 135  
ANNO 2022

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuliano AMATO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 12 della legge della Regione Siciliana 3 febbraio 2021, n. 2 (Intervento correttivo alla legge regionale 13 agosto 2020, n. 19 recante norme sul governo del territorio), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 16 aprile 2021, depositato in cancelleria il 20 aprile 2021, iscritto al n. 25 del registro ricorsi 2021 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 18, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visto l'atto di costituzione della Regione Siciliana;

udita nell'udienza pubblica del 26 aprile 2022 la Giudice relattrice Daria de Pretis;

uditi l'avvocato dello Stato Maria Letizia Guida per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giuseppa Mistretta per la Regione Siciliana;

deliberato nella camera di consiglio del 26 aprile 2022.

*Ritenuto in fatto*

*(omissis)*

*Considerato in diritto*

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 12 della legge della Regione Siciliana 3 febbraio 2021, n. 2 (Intervento correttivo alla legge regionale 13 agosto 2020, n. 19 recante norme sul governo del territorio), nella parte in cui sostituisce come segue i commi 4, 5 e 6 dell'art. 37 della legge della Regione Siciliana 13 agosto 2020, n. 19 (Norme per il governo del territorio): «[n]ella Regione si applica il decreto legislativo 3 aprile 2018, n. 34 e successive modificazioni» (comma 4); «[l]'articolo 10 della legge regionale 6 aprile 1996, n. 16 è abrogato» (comma 5); «[a]lla lettera e) del comma 1 dell'articolo 15 della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78, le parole da “dal limite” fino a “forestali e” sono soppresse» (comma 6).

Secondo il ricorrente, il legislatore regionale avrebbe esorbitato dalla sua competenza primaria in materia «urbanistica» e nella materia «tutela del paesaggio», attribuita alla Regione Siciliana dall'art. 14, lettere f) e n), del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (Approvazione dello statuto della Regione Siciliana), in quanto le citate disposizioni contrasterebbero con varie norme statali di grande riforma economico-sociale.

Le stesse disposizioni violerebbero inoltre, sotto vari profili, gli artt. 3, 9, 97 e 117, secondo comma, lettere l), m), e s), della Costituzione.

2.– In via preliminare occorre ripercorrere, anche sulla scorta del contenuto del ricorso, l'evoluzione del quadro normativo, statale e regionale siciliano, in tema di tutela paesaggistica di boschi e foreste.

Come noto, i «territori coperti da foreste e da boschi, ancorché percorsi o danneggiati dal fuoco, e quelli sottoposti a vincolo di rimboschimento» sono stati sottoposti a vincolo paesaggistico con l'art. 1, primo comma, lettera g), del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312 (Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale), convertito, con modificazioni, nella legge 8

agosto 1985, n. 431 (d'ora in avanti: legge Galasso). Il vincolo stesso – poi trasfuso nell'art. 146, comma 1, lettera g), del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'articolo 1 della legge 8 ottobre 1997, n. 352), che ha abrogato e sostituito la legge Galasso – è ora contenuto all'art. 142, comma 1, lettera g), 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), alla cui stregua «[s]ono comunque di interesse paesaggistico e sono sottoposti alle disposizioni di questo Titolo: [...] i territori coperti da foreste e da boschi, ancorché percorsi o danneggiati dal fuoco, e quelli sottoposti a vincolo di rimboschimento, come definiti dall'articolo 2, commi 2 e 6, del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 227», recante «Orientamento e modernizzazione del settore forestale, a norma dell'articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57».

La definizione di bosco originariamente contenuta nel citato art. 2 del d.lgs. n. 227 del 2001 è confluita ora nell'art. 3 del decreto legislativo 3 aprile 2018, n. 34 (Testo unico in materia di foreste e filiere forestali), il quale equipara i termini «bosco, foresta e selva» (comma 1) e distingue a seconda che la definizione stessa riguardi materie di competenza esclusiva dello Stato (comma 3) o delle regioni (comma 4). In relazione alle prime, sono definite bosco «le superfici coperte da vegetazione forestale arborea, associata o meno a quella arbustiva, di origine naturale o artificiale in qualsiasi stadio di sviluppo ed evoluzione, con estensione non inferiore ai 2.000 metri quadri, larghezza media non inferiore a 20 metri e con copertura arborea forestale maggiore del 20 per cento» (comma 3). Mentre per le seconde è facoltà delle regioni adottare, «per quanto di loro competenza e in relazione alle proprie esigenze e caratteristiche territoriali, ecologiche e socio-economiche, [...] una definizione integrativa di bosco rispetto a quella dettata al comma 3, nonché definizioni integrative di aree assimilate a bosco e di aree escluse dalla definizione di bosco di cui, rispettivamente, agli articoli 4 e 5, purché non venga diminuito il livello di tutela e conservazione così assicurato alle foreste come presidio fondamentale della qualità della vita» (comma 4).

Per quanto riguarda la Regione Siciliana, essa si era dotata già in epoca precedente alla legge Galasso di una propria disciplina di tutela dei boschi e delle foreste con la legge della Regione Siciliana 12 giugno 1976, n. 78 (Provvedimenti per lo sviluppo del turismo in Sicilia), il cui art. 15, primo comma, lettera e) – nel testo originario – prevedeva che «[a]i fini della formazione degli strumenti urbanistici generali comunali debbono osservarsi, in tutte le zone omogenee ad eccezione delle zone A e B, in aggiunta alle disposizioni vigenti, le seguenti prescrizioni: [...] e) le costruzioni debbono arretrarsi di metri 200 dal limite dei boschi, delle fasce forestali e dai confini dei parchi archeologici».

Ulteriori disposizioni regionali a tutela di boschi e foreste venivano poi adottate, dopo l'entrata in vigore della legge Galasso, con la legge della Regione Siciliana 6 aprile 1996, n. 16 (Riordino della legislazione in materia forestale e di tutela della vegetazione). In particolare, il suo art. 10 – integralmente abrogato dal nuovo comma 5 dell'art. 37 della legge reg. Siciliana n. 19 del 2020 – prevedeva il divieto di nuove costruzioni «all'interno dei boschi e delle fasce forestali» (queste ultime, ai sensi dell'art. 4, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 16 del 1996 sono assimilate ai boschi, se aventi «larghezza media non inferiore a 25 metri»), nonché «entro una zona di rispetto [...] dal limite esterno dei medesimi» (comma 1), zona di estensione variabile da 50 a 200 metri in base alle superfici dei boschi (commi 1, 2 e 3), fatte salve alcune deroghe al vincolo d'inedificabilità e alcune precisazioni circa il suo ambito di applicazione (commi da 3-bis a 10 e 12), fermo restando, in ogni caso, l'assoggettamento «di diritto» al vincolo paesaggistico delle «zone di rispetto di cui ai commi da 1 a 3 (comma 11)».

3.– In questo più generale contesto normativo, le norme regionali impugnate – costituite dai nuovi commi 4, 5 e 6 dell'art. 37 della legge reg. Siciliana n. 19 del 2020, come sostituito dall'art. 12 della legge reg. Siciliana n. 2 del 2021 – dispongono rispettivamente: l'applicabilità nella Regione della disciplina organica statale dei boschi e delle foreste contenuta nel testo unico in materia di foreste e di filiere forestali approvato con il d.lgs. n. 34 del 2018 (comma 4), l'abrogazione integrale dell'art.

10 della legge reg. Siciliana n. 16 del 1996 (comma 5) e l'eliminazione di alcune parole dell'art. 15, primo comma, lettera e), della legge reg. Siciliana n. 78 del 1976 (comma 6).

Di queste due ultime previsioni abrogatrici, in particolare, la prima, sopprimendo il citato art. 10, elimina sia il vincolo paesaggistico sulle «zone di rispetto» dal limite esterno di boschi e fasce forestali (comma 11 dell'art. 10), sia il divieto di «nuove costruzioni» all'interno dei boschi, delle fasce forestali e delle zone di rispetto (commi 1, 2 e 3 dell'art. 10); la seconda, sopprimendo le parole «dal limite dei boschi, delle fasce forestali e», nell'art. 15, primo comma, lettera e), della legge reg. Siciliana n. 78 del 1976, fa sì che gli strumenti urbanistici generali non debbano più prevedere l'arretramento delle costruzioni di 200 metri dai confini dei boschi e delle fasce forestali, arretramento che resta ora previsto solo dai confini dei parchi archeologici.

Il ricorso del Governo investe i commi 5 e 6 con le medesime censure, che possono pertanto essere esaminate congiuntamente.

4.– Per quanto riguarda il comma 4 – che dispone l'applicabilità nella Regione della disciplina statale dei boschi e delle foreste – la Regione Siciliana ha eccepito l'inammissibilità della relativa impugnazione in quanto le censure svolte nel ricorso riguarderebbero esclusivamente i nuovi commi 5 e 6 dello stesso articolo.

L'eccezione è fondata.

La giurisprudenza di questa Corte è costante nell'affermare «che, nella impugnazione in via principale, il ricorrente non solo deve, a pena di inammissibilità, individuare l'oggetto della questione proposta (con riferimento alla normativa che censura ed ai parametri che denuncia violati), ma ha anche l'onere (da considerare addirittura più pregnante rispetto a quello sussistente nei giudizi incidentali: ex plurimis, sentenza n. 115 del 2021) di esplicitare una motivazione chiara ed adeguata in ordine alle specifiche ragioni che determinerebbero la violazione dei parametri che assume incisi» (ex plurimis, da ultimo, sentenza n. 71 del 2022; nello stesso senso, sentenze n. 5 del 2022, n. 201, n. 52 e n. 29 del 2021).

Il ricorso è del tutto privo di argomenti a sostegno del gravame proposto contro il citato comma 4, vertendo le ragioni di censura sulle norme abrogatrici contenute nei successivi commi 5 e 6. Né, del resto, da tali ragioni è possibile desumere alcunché circa l'esistenza di un nesso che dovrebbe giustificare, nel caso di accoglimento, la caducazione anche del comma 4.

Le questioni relative al comma 4 dell'art. 37 della legge reg. Siciliana n. 19 del 2019, come sostituito dall'art. 12 della legge reg. Siciliana n. 2 del 2021, sono pertanto inammissibili per difetto di motivazione.

5.– Il merito investe dunque i commi 5 e 6 dell'art. 37 della legge reg. Siciliana n. 19 del 2019, come sostituito dall'art. 12 della legge reg. Siciliana n. 2 del 2021, che il Governo impugna con l'obiettivo di evitare l'eliminazione della disciplina regionale di maggior rigore a tutela dei boschi disposta dalle norme abrogatrici impugnate. Si deve osservare al riguardo che, in effetti, stante la natura meramente abrogatrice di queste ultime, l'eventuale accoglimento delle questioni proposte comporterebbe la reviviscenza delle norme regionali abrogate, come affermato dalla costante giurisprudenza di questa Corte (ex plurimis, sentenze n. 220 del 2021 e n. 7 del 2020).

Seguendo l'ordine del ricorso, vanno esaminate innanzitutto le questioni riguardanti l'eliminazione del vincolo paesaggistico sulle zone di rispetto, che si appuntano sul comma 5, nella parte in cui abroga il comma 11 dell'art. 10 della legge reg. Siciliana n. 16 del 1996. Di seguito, saranno esaminate le censure riguardanti la soppressione della disciplina sull'inedificabilità all'interno dei boschi, delle fasce forestali e delle zone di rispetto, operata dal comma 5, nella parte in cui abroga i restanti commi del citato art. 10, nonché dal comma 6, parzialmente abrogativo dell'art. 15, primo comma, lettera e), della legge reg. Siciliana n. 78 del 1976.

5.1.– Le censure riguardanti l'eliminazione del vincolo paesaggistico sulle zone di rispetto si incentrano, in un loro primo gruppo, sull'asserita violazione dell'art. 9 Cost. e dell'art. 14, lettera n), dello statuto speciale per contrasto della scelta regionale con la norma di grande riforma economico-sociale contenuta nell'art. 140, comma 2, cod. beni culturali. Una disciplina che rimodula il vincolo

paesaggistico imposto ex lege da quasi venticinque anni, limitandolo ai soli boschi, con esclusione delle relative zone di rispetto, violerebbe, secondo il ricorrente, il «principio di irrevocabilità dei vincoli paesaggistici» e determinerebbe un non consentito abbassamento del livello di tutela dei boschi e delle foreste.

Allo stesso gruppo di censure può essere ricondotta la lamentata violazione degli artt. 3 e 97 Cost. per irragionevolezza e contraddittorietà della disposizione impugnata, in quanto si porrebbe in contrasto sia con la precedente normativa regionale diretta a incrementare la tutela paesaggistica in materia di boschi e foreste, sia con l'impostazione di principio del testo unico contenuto nel d.lgs. n. 34 del 2018 (art. 3, commi 3 e 4), ritenuto applicabile dalla stessa Regione al proprio territorio.

Sempre nel medesimo contesto, il ricorrente ravvisa un'ulteriore violazione degli artt. 3, 9 e 97 Cost., derivante dal fatto che l'abbassamento del livello di tutela non sarebbe giustificato dalla cura di altri valori costituzionali meritevoli di prevalere su quello paesaggistico, comporterebbe l'archiviazione dei procedimenti di autorizzazione paesaggistica pendenti e renderebbe irragionevolmente privi di causa sia i provvedimenti autorizzatori già rilasciati che le sanzioni già irrogate per gli illeciti paesaggistici.

Nessuna di tali censure è fondata.

5.1.1.– Non lo è innanzitutto quella concernente la violazione della competenza statutaria in materia di tutela del paesaggio (art. 14, lettera n, dello statuto speciale), che si basa sull'assunto del contrasto della disposizione che elimina il vincolo sulle zone di rispetto dei boschi con un presunto principio generale di "irrevocabilità" dei vincoli di tutela paesaggistica, ricondotto dal ricorrente alla norma di grande riforma economico-sociale contenuta all'art. 140, comma 2, cod. beni culturali.

Tale disposizione, là dove, al secondo periodo del comma 2, stabilisce che la specifica disciplina dettata con il provvedimento di apposizione del vincolo «costituisce parte integrante del piano paesaggistico e non è suscettibile di rimozioni o modifiche nel corso del procedimento di redazione o revisione del piano medesimo», esprimerebbe, a giudizio del ricorrente, l'anzidetto principio generale, operante non solo per i piani ma per lo stesso legislatore regionale, per cui i vincoli paesaggistici, una volta apposti, non potrebbero più essere revocati.

Un siffatto principio, tuttavia, non esiste nell'ordinamento, né può essere desunto, come limite alle scelte di dichiarazione ex lege di interesse paesaggistico di determinati beni, dalla disposizione invocata (art. 140, comma 2, cod. beni culturali), la quale, nella logica di un sistema di tutela integrato fra singoli provvedimenti di vincolo e piano paesaggistico, prescrive la necessaria trasfusione nel secondo della disciplina contenuta nei primi. Solo per questa ipotesi, e in ragione di tale integrazione fra momenti diversi di una medesima vicenda di tutela, per cui il piano che sopraggiunge non può che prendere atto dei previgenti provvedimenti di vincolo, si giustifica l'irrevocabilità della disciplina contenuta in questi ultimi.

Tutt'affatto diversa è l'ipotesi della dichiarazione di vincolo ex lege, frutto non di una valutazione singolare e operata in concreto, ma di un apprezzamento di natura lato sensu politico-discrezionale e operato in via generale e astratta, dei caratteri di rilevante interesse paesaggistico di determinate categorie di beni: per una determinazione di questo tipo un divieto di revocabilità non solo non può essere desunto dalla disposizione che regola una fattispecie profondamente diversa, per portata e natura dell'apprezzamento che ne sta alla base, ma finirebbe per comportare un'ingiustificata e potenzialmente irragionevole restrizione degli spazi di scelta del legislatore in materia. Anzi, l'estensione alla legge di una tale regola di irrevocabilità potrebbe addirittura produrre, in una sorta di eterogenesi dei fini, l'effetto di scoraggiare scelte regionali di potenziamento della tutela – secondo la logica «incrementale delle tutele» menzionata nel ricorso come espressione del carattere primario del bene ambientale ai sensi dell'art. 9 Cost. – e di indurre il legislatore regionale a non compierle nel timore di non poter più ritornare sui suoi passi, nemmeno ove una rinnovata ponderazione degli interessi lo esigesse.

5.1.2.– Non sono fondate nemmeno le altre questioni – che, per il loro carattere sostanzialmente unitario, possono essere trattate congiuntamente – con cui il ricorrente lamenta la violazione dei

principi di ragionevolezza e di tutela del paesaggio (artt. 3 e 9 Cost.) e di buon andamento dell'amministrazione (art. 97 Cost.).

Le indicate censure muovono tutte, nella sostanza, dal medesimo erroneo presupposto dell'esistenza di un divieto, per il legislatore regionale, di rivedere le proprie scelte di tutela paesaggistica, sia quando tale revisione si risolva in una diminuzione di protezione rispetto allo standard minimo fissato dalla Stato, sia quando, essendo rispettato tale standard, la legge regionale ritorni su scelte di più elevata tutela operate in via autonoma dallo stesso legislatore regionale.

Quanto a questa seconda ipotesi, ad escludere la fondatezza della censura valgono le stesse ragioni esposte sopra trattando della pretesa irrevocabilità dei vincoli già imposti (punto 5.1.1.), alle quali si rinvia.

Quanto invece al necessario rispetto del livello minimo di tutela e di conservazione dei boschi e delle foreste assicurato dalla normativa statale, si deve escludere che la legge regionale siciliana lo riduca. Le zone di rispetto dei boschi non possono, infatti, essere ricondotte all'ambito di applicazione della normativa statale per la semplice ragione che non rientrano nell'oggetto della protezione riservata dalla legge dello Stato, essendo esse, per definizione, esterne al confine delle aree occupate da boschi e foreste – come individuati sulla base della definizione fornita dal d.lgs. n. 34 del 2018 – per i quali solo opera il vincolo paesaggistico contenuto all'art. 142, comma 1, lettera g), cod. beni culturali.

Né, del resto, si può ritenere che tali zone di rispetto concorrano a definire il regime protezionistico costituente il livello minimo di tutela dei boschi definito dalla legge statale. L'assenza, nella normativa statale, dell'istituto stesso della zona di rispetto dal limite esterno dei boschi porta a ritenere estraneo a tale regime il meccanismo previsto dalla legge regionale e a ritenere la relativa regolazione nella piena disponibilità dello stesso legislatore regionale. Da questo punto di vista, dunque, si deve concludere che l'abrogazione dell'art. 10, comma 11, della legge reg. Siciliana n. 16 del 1996 costituisce legittimo esercizio della potestà legislativa regionale primaria in materia di tutela del paesaggio, ai sensi dell'art. 14, lettera n), dello statuto speciale.

5.1.3.– Con un secondo gruppo di censure il ricorrente contesta la medesima previsione abrogatrice in quanto estenderebbe l'area di applicazione del condono edilizio, che sarebbe consentito ora anche per opere altrimenti non condonabili. Ne risulterebbero violati gli artt. 3, 9 e 117, secondo comma, lettera l), Cost., quest'ultimo per invasione della competenza statale esclusiva in materia di «ordinamento penale», e ancora l'art. 14, lettere f) e n), dello statuto speciale, per contrasto con le norme di grande riforma economico-sociale di cui all'art. 32 della legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere abusive), e all'art. 32, comma 27, lettera d), del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2003, n. 326, espressive delle potestà legislative statali di cui all'art. 117, secondo comma, lettere m) e s), Cost., in materia di «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni» e di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali».

Le stesse previsioni costituzionali e statutarie sarebbero violate anche perché l'eliminazione del vincolo paesaggistico farebbe venir meno in radice la configurabilità di abusi paesaggistici di per sé non sanabili e il relativo trattamento sanzionatorio, in contrasto con le interposte norme di grande riforma economico-sociale desumibili dagli artt. 167 e 181 cod. beni culturali.

Nemmeno tali questioni sono fondate.

La disposizione censurata è stata assunta – al pari di quella che essa abroga, che aveva vincolato le zone di rispetto di boschi e foreste – in osservanza dei limiti dei poteri di intervento del legislatore regionale in materia di condono edilizio, come definiti dalla giurisprudenza di questa Corte (ex plurimis, sentenze n. 68 del 2018, n. 73 del 2017, n. 117 del 2015, n. 290 del 2009 n. 49 del 2006, n. 70 del 2005 e n. 196 del 2004). Essa non incide, infatti, né sulle scelte di principio relative all'an, al quando e al quantum della sanatoria amministrativa, né conseguentemente sul regime penale dei relativi abusi, limitandosi a concorrere, come è consentito alla regione nell'esercizio delle sue

competenze statutarie in materia, alla più precisa definizione *secundum legem* dei presupposti della disciplina statale sul condono, compresa quella penale (sentenze n. 178 e n. 2 del 2019, n. 46 del 2014 e n. 63 del 2012). L'eliminazione del vincolo sulle aree in esame, dunque, non allarga di per sé l'area del condono edilizio rispetto a quanto stabilito dalla legge dello Stato, né invade la sfera di competenza esclusiva statale in materia di «ordinamento penale» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Si può osservare ancora che, essendo la disposta abrogazione destinata ad operare, per regola generale, solo pro futuro, i suoi eventuali effetti sui procedimenti amministrativi di condono ancora pendenti non deriverebbero dalla sua supposta "retroattività", come lamenta il ricorrente, ma, se del caso, dal principio *tempus regit actum*, in applicazione del quale l'amministrazione valuta l'esistenza del vincolo al momento in cui provvede sulla domanda di sanatoria (*ex plurimis*, Consiglio di Stato, adunanza plenaria, sentenza 7 giugno 1999, n. 20).

5.1.4.– In conclusione, va dichiarata la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale del comma 5 dell'art. 37 della legge reg. Siciliana n. 19 del 2020, come sostituito dall'art. 12 della legge reg. Siciliana n. 2 del 2021, nella parte in cui prevede l'abrogazione del comma 11 dell'art. 10 della legge reg. Siciliana n. 16 del 1996.

5.2.– L'art. 12 della legge reg. Siciliana n. 2 del 2021 è impugnato anche nella parte in cui, con i nuovi commi 5 e 6 del sostituito art. 37 della legge reg. Siciliana n. 19 del 2020, ha soppresso la previgente disciplina sostanziale di protezione dei boschi e delle fasce forestali, oltre che delle relative zone di rispetto, queste ultime, peraltro, a loro volta eliminate dallo stesso art. 12, come appena visto.

Tale disciplina prevedeva il divieto di nuove costruzioni all'interno delle suddette aree (art. 10 della legge reg. Siciliana n. 16 del 1996, in particolare commi 1, 2 e 3, con le precisazioni e le deroghe di cui ai commi successivi) e l'inserimento negli strumenti urbanistici comunali dell'obbligo di arretrare le costruzioni di almeno 200 metri dal limite dei boschi e delle fasce forestali (art. 15, primo comma, lettera e, della legge reg. Siciliana n. 78 del 1976).

Secondo il ricorrente, le norme regionali abrogate avevano, fra le altre, la funzione di anticipare i contenuti della pianificazione paesaggistica, obbligatoria per tutto il territorio nazionale in base agli artt. 135 e 143 cod. beni culturali, e operavano dunque come misure di salvaguardia del patrimonio boschivo in attesa della disciplina di protezione specifica disposta con la prescritta pianificazione. Sotto questo profilo, le norme stesse si sarebbero poste nel solco dell'art. 1-ter della legge Galasso, alla cui stregua le regioni, in attesa dell'elaborazione dei piani paesaggistici, possono imporre specifiche norme di salvaguardia, dirette a vietare «qualsiasi trasformazione del territorio negli ambiti sottoposti a tutela paesaggistica». Lo stesso ricorrente ricorda, al riguardo, come i piani paesaggistici nel frattempo approvati in Sicilia riguardino solo sette delle nove province siciliane, cosicché il venir meno della cennata disciplina sostanziale priverebbe di qualsiasi forma di protezione le aree stesse. Sottolinea, inoltre, che gli stessi piani approvati non contengono autonome discipline d'uso per le aree vincolate, limitandosi a rinviare all'(ora abrogato) art. 10 della legge reg. Siciliana n. 16 del 1996, con la conseguenza che, venuta meno quest'ultima disposizione, le norme di attuazione del piano resterebbero sostanzialmente prive di contenuto.

Tutto ciò si risolverebbe: in un irragionevole e arbitrario abbassamento del livello di tutela del paesaggio, con violazione degli artt. 3 e 9 Cost., e nel contrasto della disciplina censurata, sia con l'obbligo di pianificazione paesaggistica, espresso nelle norme di grande riforma economico-sociale contenute ai citati artt. 135 e 143 cod. beni culturali, sia con quello di assicurare la salvaguardia nelle more dell'adozione del piano, oggetto della norma di grande riforma economico-sociale di cui all'art. 1-ter della legge Galasso.

5.2.1.– Le questioni sono fondate in riferimento all'art. 14, lettera n), dello statuto speciale, per contrasto con gli artt. 135 e 143 cod. beni culturali e in riferimento agli artt. 3 e 9 Cost.

Scopo della normativa abrogata era, all'evidenza, di offrire protezione sostanziale ai boschi e alle fasce boschive della Regione, oltre che alle zone di rispetto, attraverso la fissazione di regole rigorose di inedificabilità dei beni boschivi, per un verso, e, per altro verso, attraverso la prescrizione del rispetto da parte degli strumenti urbanistici comunali di limiti minimi di arretramento delle

costruzioni dal confine dei boschi e delle fasce forestali. L'eliminazione di tale regime di tutela sostanziale, destinato a operare anche in assenza di pianificazione paesaggistica e comunque condizionante anche quest'ultima, comporta l'illegittimità costituzionale della normativa che la dispone, per due distinti ordini di ragioni, entrambi riconducibili allo svuotamento, in sua assenza, di adeguate forme di protezione concreta dei beni paesaggistici in questione.

Innanzitutto, la soppressione dei limiti alle attività edilizie nelle aree boschive e dei vincoli, per gli strumenti urbanistici comunali, di arretramento dal confine di tali aree fa sì che, nelle more dell'approvazione dei piani paesaggistici, non sussistano più limiti generali di sorta al loro possibile utilizzo edificatorio e che la loro protezione si riduca alla mera necessità formale di un'autorizzazione (prescritta dall'art. 146 cod. beni culturali). Se è vero, infatti, che il momento autorizzativo costituisce di per sé un presidio di controllo del rispetto delle caratteristiche naturali dei beni in questione, non vi è dubbio che l'assenza di condizioni e limiti sostanziali a monte, atti a vincolare il prescritto provvedimento puntuale, comporta seri rischi di compromissione dei valori paesaggistici a causa del minor grado di resistenza a non imprevedibili pressioni sull'autorità preposta al suo rilascio e, come paventato dalla difesa erariale, sugli stessi enti locali nella predisposizione dei loro strumenti urbanistici.

Da questo primo punto di vista, il riscontrato vuoto di tutela si collega al fatto che il territorio siciliano risulta, come detto, ancora oggi in parte non pianificato paesaggisticamente – nonostante il lungo tempo trascorso dall'introduzione del relativo obbligo per l'intero territorio nazionale – sicché le norme abrogate costituivano una sorta di disciplina di salvaguardia sostanziale, il cui venir meno fa sì che le aree sprovviste di piano non siano più al riparo dai rischi di un indiscriminato utilizzo edificatorio.

Ciò chiarito, l'illegittimità costituzionale di un intervento normativo che elimina il regime destinato ad operare in attesa dell'approvazione del necessario piano paesaggistico non è da ricondurre, come sostiene la difesa erariale, alla violazione dell'art. 1-ter della legge Galasso, che prevede la possibilità per le regioni di disporre con legge, entro centoventi giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione, un generale divieto di edificazione del territorio fino all'adozione dei piani, e da cui pure si desume una precisa sollecitazione alle regioni stesse a intervenire con urgenza. Essa trova invece la sua ragione direttamente nello stesso obbligo di pianificazione paesaggistica di cui agli artt. 135 e 143 cod. beni culturali, in applicazione di quanto questa Corte ha già avuto occasione di affermare, a proposito del fatto che, in attesa della sua approvazione, «è necessario salvaguardare “la complessiva efficacia del piano paesaggistico, ponendola al riparo dalla pluralità e dalla parcellizzazione degli interventi delle amministrazioni locali (sentenza n. 182 del 2006)” (sentenza n. 74 del 2021)» (sentenza 219 del 2021).

Se, dunque, la necessità di adeguate prescrizioni sostanziali di salvaguardia costituisce necessario corollario dell'obbligo di pianificazione paesaggistica, l'eliminazione delle regole minime di limitazione dell'uso edificatorio delle aree a bosco contenute nella normativa siciliana abrogata contrasta con le ricordate norme fondamentali di grande riforma economico-sociale (artt. 135 e 143 cod. beni culturali) che definiscono i termini, i contenuti e le finalità dell'obbligo di pianificazione paesaggistica, delineandone la portata sostanziale.

Quanto appena osservato su tale portata dell'obbligo di pianificazione consente di mettere in evidenza un'ulteriore ragione di illegittimità costituzionale della norma censurata, riferibile, questa volta, allo stesso territorio oggetto di pianificazione paesaggistica.

A causa delle particolari modalità con cui i piani paesaggistici vigenti in Sicilia regolano nella sostanza l'uso dei beni protetti, infatti, ai medesimi rischi paventati per le aree boschive non ancora pianificate – come conseguenza dell'eliminazione dell'art. 10 della legge reg. Siciliana n. 16 del 1996 e dell'art. 15, primo comma, lettera e), della legge reg. Siciliana n. 78 del 1976 – non sfuggono, in realtà, nemmeno le aree già pianificate. Le norme di attuazione di tali piani, invero, non contengono regole sostanziali sull'uso edificatorio delle aree a bosco, ma si limitano a rinviare (con formule sostanzialmente analoghe, che manifestano la natura mobile del rinvio) a quanto previsto dalla legge reg. Siciliana n. 16 del 1996, sicché l'abrogazione dei riferimenti normativi primari determina – con

il venir meno del divieto di nuove costruzioni nelle aree protette – la sopravvenuta inoperatività della normativa d'uso definita in sede di pianificazione e, con essa, anche in questo caso, lo svuotamento del nucleo essenziale della tutela del paesaggio, e dunque, per le ragioni esposte sopra, la violazione dell'obbligo di pianificazione paesaggistica, considerato nella sua valenza sostanziale.

6.– In conclusione, l'impugnato art. 12 della legge reg. Siciliana n. 2 del 2021 esorbita dalla competenza legislativa primaria prevista all'art. 14, lettera n), dello statuto speciale, ponendosi in contrasto con le norme di grande riforma economico-sociale contenute agli artt. 135 e 143 cod. beni culturali, e viola, al contempo, gli artt. 3 e 9 Cost.

Poiché le ragioni di illegittimità costituzionale esposte trovano il loro presupposto nel vincolo paesaggistico delle aree interessate, è necessaria infine una precisazione sul regime delle zone di rispetto dei boschi di cui al comma 11 dell'art. 10 della legge reg. Siciliana n. 16 del 1996: essendo per esse il vincolo venuto meno per autonoma scelta della Regione Siciliana (vedi il precedente punto 5.1.), la rilevata illegittimità costituzionale dell'art. 12 della legge reg. Siciliana n. 2 del 2021 non investe la parte in cui esso abroga le disposizioni che riguardano le anzidette zone di rispetto.

Pertanto, assorbite le altre censure, va dichiarata l'illegittimità costituzionale del comma 5 dell'art. 37 della legge reg. Siciliana n. 19 del 2020, come sostituito dall'art. 12 della legge reg. Siciliana n. 2 del 2021, nella parte in cui abroga i commi da 1 a 10 e 12 dell'art. 10 della legge reg. Siciliana n. 16 del 1996, con riferimento ai boschi e alle fasce forestali, nonché l'illegittimità costituzionale del comma 6 dello stesso art. 37.

Per Questi Motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale del comma 5 dell'art. 37 della legge della Regione Siciliana 13 agosto 2020, n. 19 (Norme per il governo del territorio), come sostituito dall'art. 12 della legge della Regione Siciliana 3 febbraio 2021, n. 2 (Intervento correttivo alla legge regionale 13 agosto 2020, n. 19 recante norme sul governo del territorio), nella parte in cui abroga i commi da 1 a 10 e 12 dell'art. 10 della legge della Regione Siciliana 6 aprile 1996, n. 16 (Riordino della legislazione in materia forestale e di tutela della vegetazione), con riferimento ai boschi e alle fasce forestali;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale del comma 6 dell'art. 37 della legge reg. Siciliana n. 19 del 2020, come sostituito dall'art. 12 della legge reg. Siciliana n. 2 del 2021;

3) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale del comma 4 dell'art. 37 della legge reg. Siciliana n. 19 del 2020, come sostituito dall'art. 12 della legge reg. Siciliana n. 2 del 2021, promosse, in riferimento all'art. 14, lettere f) e n), del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), e agli artt. 3, 9, 97 e 117, secondo comma, lettere l), m) e s), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale del comma 5 dell'art. 37 della legge reg. Siciliana n. 19 del 2020, come sostituito dall'art. 12 della legge reg. Siciliana n. 2 del 2021, nella parte in cui abroga il comma 11 dell'art. 10 della legge reg. Siciliana n. 16 del 1996, promosse, in riferimento all'art. 14, lettere f) e n), dello statuto speciale e agli artt. 3, 9, 97 e 117, secondo comma, lettere l), m) e s), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 aprile 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, Presidente

Daria de PRETIS, Redattrice

Igor DI BERNARDINI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 3 giugno 2022.

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

## **Sentenza: 22 marzo 2022, n. 136**

**Materia:** vitalizi, status dei consiglieri

**Parametri invocati:** artt. 2, 3, 10, 11, 38, 42, 53, 64, 66, 68, 69, 97 e 117 commi primo (anche in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), secondo, lettera l), e terzo della Costituzione, e art. 2, comma 1, lettera m), del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, e all'art. 4 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige)

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via incidentale

**Ricorrente:** Tribunale ordinario di Trento

### **Oggetto:**

- 1) artt. 2, 3 e 4 della legge della Regione Trentino-Alto Adige 11 luglio 2014, n. 5 «Modifiche alla legge regionale 26 febbraio 1995, n. 2 (Interventi in materia di indennità e previdenza ai Consiglieri della Regione autonoma Trentino-Alto Adige), come modificata dalle leggi regionali 28 ottobre 2004, n. 4, 30 giugno 2008, n. 4, 16 novembre 2009, n. 8, 14 dicembre 2011, n. 8 e 21 settembre 2012, n. 6, nonché alla legge regionale 23 novembre 1979, n. 5 (Determinazione delle indennità spettanti ai membri della Giunta regionale), e successive modificazioni, volte al contenimento della spesa pubblica»;
- 2) art. 15 della legge della Regione Trentino-Alto Adige 21 settembre 2012, n. 6 (Trattamento economico e regime previdenziale dei membri del Consiglio della Regione autonoma Trentino-Alto Adige);
- 3) art. 3 della legge della Regione Trentino-Alto Adige 28 ottobre 2004, n. 4 (Modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 26 febbraio 1995, n. 2 «Interventi in materia di indennità e previdenza ai Consiglieri della Regione Autonoma Trentino-Alto Adige»), nella parte in cui introduce l'art. 4-bis della legge della Regione Trentino-Alto Adige 26 febbraio 1995, n. 2 (Interventi in materia di indennità e previdenza ai consiglieri della Regione autonoma Trentino-Alto Adige).

**Esito:** infondatezza delle questioni di legittimità sollevate.

**Estensore nota:** Claudia Prina Racchetto

### **Sintesi:**

Il Tribunale di Trento censura alcune disposizioni delle leggi regionali in oggetto che hanno inciso negativamente sull'ammontare degli assegni vitalizi, diretti e di reversibilità, spettanti in ragione della carica di consigliere regionale precedentemente rivestita dal beneficiario o dai superstiti, prevedendo, rispettivamente, la riduzione del 20 per cento del loro importo (art. 2 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 5 del 2014), un limite alla cumulabilità con altro trattamento vitalizio erogato dal Parlamento nazionale o europeo o da altra Regione (art. 3 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 5 del 2014) e un contributo di solidarietà, variamente modulato nel corso del tempo (artt. 4-bis della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 2 del 1995, 15 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 6 del 2012 e 4 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 5 del 2014).

Esse sono state abrogate a opera degli artt. 2, comma 2, e 3 della l.r. 7/2019 (Rideterminazione degli assegni vitalizi e di reversibilità secondo il metodo di calcolo contributivo).

La Corte esamina innanzitutto, per ragioni di priorità logico-giuridica, le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2 e 4 della l.r. 5/2014, 3 della l.r. 4/2004, nella parte in cui introduce l'art. 4-bis della l.r. 2/1995, 15 della l.r. 6/2012 in riferimento agli artt. 4 dello statuto reg. Trentino-Alto Adige e 117, secondo comma, lettera l), Cost., nonché la questione dell'art. 2 della l.r. 5/2014, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 2, comma 1, lettera m), del d.l. n. 174 del 2012, come convertito.

La Corte ha ritenuto non fondato il primo ordine di questioni attinente alla competenza legislativa regionale. Essa ha infatti ricondotto la disciplina del trattamento economico e previdenziale dei consiglieri regionali alla struttura organizzativa delle Regioni (sentenza n. 198 del 2012), riconoscendo loro ampia autonomia al riguardo (sentenze n. 44 del 2021, n. 254 del 2015, n. 23 del 2014 e n. 151 del 2012) e richiamando, specificamente, quella a esse spettante in ambito finanziario (sentenza n. 157 del 2007). Tali considerazioni consentono pertanto di ricondurre la disciplina del vitalizio regionale alla potestà normativa della Regione che dispone di competenza legislativa in materia di «ordinamento degli uffici regionali e del personale ad essi addetto» (art. 4, numero 1, dello statuto) e di ampia autonomia finanziaria (articoli da 69 a 86 dello statuto) nonché, in correlazione all'organo interessato, alla potestà regolamentare spettante al Consiglio regionale (art. 31 dello statuto).

Ugualmente la Corte ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della l.r. 5/2014, sollevata in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 2, comma 1, lettera m), del d.l. 174/2012, come convertito (disciplina comunque temporanea in quanto abrogata dalla l.r. 7/2019). A suo giudizio, l'autonomia regionale in tema di trattamento dei consiglieri regionali può essere indirizzata dal legislatore statale nell'esercizio della competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica. E tra le norme statali espressive di un principio riconducibile a tale ambito materiale rientra senz'altro l'art. 2, comma 1, lettera m), del d.l. 174/2012, come convertito. Esso, a fini di contenimento della spesa pubblica, ha richiamato, per i consiglieri regionali, la previsione del passaggio al sistema di calcolo contributivo del vitalizio (art. 14, comma 1, lettera f, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante «Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo», convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148) e, «fatti salvi i relativi trattamenti già in erogazione», fino a tale passaggio ha indicato limiti di età e di durata del mandato per il riconoscimento e la corresponsione dell'assegno. Secondo il rimettente la disposizione evocata a parametro interposto sarebbe violata dalla riduzione percentuale degli assegni in corso di erogazione disposta dall'art. 2 della l.r. 5/2014, con conseguente vulnus all'art. 117, terzo comma, Cost. Secondo la Corte, tale contrasto, tuttavia, non sussisterebbe. In primo luogo, in quanto l'art. 2, comma 1, lettera m), del d.l. n. 174 del 2012, come convertito, fa salvi i trattamenti in essere solo quanto alla previsione dei limiti di età e di durata del mandato, senza precludere una loro riduzione. In secondo luogo, la norma statale esprime un principio di coordinamento della finanza pubblica in quanto volta a contenere la spesa e a garantire un risparmio in relazione al funzionamento del sistema politico (sentenza n. 23 del 2014). Esula da tale finalità la salvezza dei trattamenti in corso di erogazione, in quanto piuttosto volta a definire il perimetro di operatività del vincolo. Alla luce di tali considerazioni, a giudizio della Corte, la censura formulata in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. è priva di fondamento.

Le ordinanze di rimessione censurano inoltre la riduzione del 20 per cento dell'assegno diretto e di reversibilità, il limite (9.000 euro lordi mensili) alla cumulabilità del vitalizio regionale con analogo trattamento per aver ricoperto la carica di parlamentare nazionale o europeo o per essere stato componente di organi di altre Regioni e i contributi di solidarietà avvicendatisi nel tempo; misure, queste, considerate lesive dei principi del legittimo affidamento e di certezza del diritto e, dunque, degli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 CEDU.

Per quanto concerne quest'ultima disposizione, secondo quanto chiarito dalla Corte, in consonanza con la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (sentenza 3 settembre 2013, M.C. e altri contro Italia), presupposto oggettivo, della tutela garantita dall'art. 6 CEDU è che le disposizioni censurate diano corpo a un'ingerenza del potere legislativo sull'amministrazione della

giustizia e mirino a influenzare la definizione giudiziaria di una lite (sentenza n. 236 del 2017). Nella fattispecie non solo tale ingerenza non viene affatto dedotta ma, e soprattutto, l'efficacia solo pro futuro delle misure riduttive censurate esclude che le stesse possano violare la disposizione convenzionale evocata. Di qui la non fondatezza delle questioni sollevate in relazione a essa e in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost.

Per quanto concerne la violazione dell'art. 3 Cost., a cui ricondurre il principio di tutela del legittimo affidamento, «con riferimento ai rapporti di durata, e alle modificazioni peggiorative che su di essi incidono secondo il meccanismo della cosiddetta retroattività impropria, la Corte ha più volte affermato che il legislatore dispone di ampia discrezionalità e può anche modificare in senso sfavorevole la disciplina di quei rapporti, ancorché l'oggetto sia costituito da diritti soggettivi perfetti; ciò a condizione che la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non trasmodi in un regolamento irrazionalmente lesivo del legittimo affidamento dei cittadini (ex plurimis, sentenze n. 241 del 2019, n. 16 del 2017, n. 203 del 2016 e n. 236 del 2009)» (sentenza n. 234 del 2020).

Per valutare il requisito della «giustificazione sul piano della ragionevolezza» occorre prendere le mosse dalle ragioni che hanno condotto il legislatore regionale all'adozione delle disposizioni censurate. Per quanto riguarda la l.r. 5/2014 – e quindi le misure consistenti nella riduzione del 20 per cento degli assegni (art. 2), nel limite alla cumulabilità (art. 3) e nell'ultima declinazione del contributo di solidarietà (art. 4) – dai lavori preparatori emerge come l'iniziativa sia stata adottata «nell'intento di intervenire sugli assegni vitalizi diretti o di reversibilità in godimento o da attribuire, al fine di essere maggiormente in linea con esigenze di sobrietà, di ragionevolezza e di contenimento della spesa pubblica», aspetto, quest'ultimo, evidenziato nella stessa intitolazione della legge («Modifiche [...] volte al contenimento della spesa pubblica») e valorizzato dalla «grave situazione economica» in cui le misure vengono assunte. Orbene, sul piano della ragionevole giustificazione, la Corte, in generale, ha considerato idoneo sia l'intento del contenimento della spesa (sentenze n. 236 del 2017 e n. 203 del 2016), sia quello di sostenibilità di un regime, previdenziale (sentenza n. 263 del 2020) o meno (sentenza n. 16 del 2017). A queste considerazioni giustificative, si possono aggiungere le asserite «esigenze di sobrietà» da assecondare attraverso il ridimensionamento di trattamenti retti da un regime connotato da indici di particolare favore quanto: a età e contribuzione minima necessaria per maturare il diritto all'assegno; ad ammontare della contribuzione gravante sul consigliere in rapporto alla sua misura; alla possibilità di cumularlo con altro trattamento vitalizio (in tutto o in parte) e di quiescenza altrimenti maturato, in passato anche in virtù di contribuzioni figurative (finché non è intervenuto l'art. 38 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge finanziaria 2000

Se le considerazioni che precedono consentono di riscontrare la ragionevole giustificazione degli interventi riduttivi posti in essere dal legislatore regionale, la Corte ha dovuto poi valutare se essi si traducano in un regime lesivo del legittimo affidamento, tenendo presente che anch'esso «è soggetto al normale bilanciamento proprio di tutti i principi e diritti costituzionali» (sentenza n. 241 del 2019). Ebbene, al riguardo la Corte ha chiarito che «[l]'esigenza di ripristinare criteri di equità e di ragionevolezza e di rimuovere le sperequazioni e le incongruenze, insite in un trattamento di favore, è da ritenersi preponderante rispetto alla tutela dell'affidamento» (sentenza n. 240 del 2019; nello stesso senso, sentenza n. 108 del 2019). D'altra parte, si deve rimarcare che, segnatamente nelle fattispecie dei giudizi a quibus, le misure di cui alla normativa censurata riguardano trattamenti di ammontare più elevato, come dimostrato dall'applicabilità del limite alla cumulabilità – comunque destinato ad assorbire, a regime, la riduzione di cui all'art. 2 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 5 del 2014. Tali considerazioni risultano in linea con la giurisprudenza della Corte che ha escluso la lesione del legittimo affidamento in ragione dell'incisione su un trattamento di ammontare elevato (sentenza n. 263 del 2020). Quanto alla prevedibilità degli interventi, non si può ritenere che, nella fattispecie, gli interessati potessero fare affidamento su un ammontare degli assegni, anche di quelli in corso di erogazione, non suscettibile di modifiche riduttive pro futuro, a fronte di trattamenti così

come in precedenza descritti e delle coeve misure adottate in generale dal legislatore statale a fini di contenimento della spesa, anche previdenziale. Le considerazioni fin qui svolte conducono a concludere che le misure introdotte, oltre a trovare giustificazione sul piano della ragionevolezza, non trasmodano in un regolamento lesivo del legittimo affidamento. Ne consegue la non fondatezza delle questioni sollevate.

Il rimettente lamenta inoltre il contrasto della riduzione del 20 per cento dei vitalizi e del limite alla loro cumulabilità con gli artt. 64, 66, 68 e 69 Cost. Il giudice a quo ritiene che il vitalizio regionale risponda alla medesima ratio, sottesa all'indennità consiliare, di sterilizzazione degli impedimenti economici all'accesso alle cariche di rappresentanza democratica e di garanzia dell'attribuzione di un trattamento economico adeguato ad assicurarne l'indipendenza. Per la Corte, le questioni non sono fondate. A suo giudizio, il Parlamento nazionale ha una posizione costituzionale del tutto peculiare, in ragione della quale le norme che si riferiscono ad esso od ai suoi membri sono diritto singolare (sentenza n. 24 del 1968; nello stesso senso, ex aliis, Corte di cassazione, sezioni unite, sentenza 13 marzo 2020, n. 7220). Ad esso «vengono garantite forme di indipendenza e prerogative ben più ampie di quelle concesse ai Consigli regionali» (sentenza n. 66 del 1964), «negandosi in conseguenza la piena equiparazione delle assemblee legislative regionali alle assemblee parlamentari» (sentenza n. 6 del 1970; considerato che, «“diversamente dalle funzioni assegnate alle Camere, le attribuzioni dei Consigli si inquadrano [...] nell'esplicazione di autonomie costituzionalmente garantite, ma non si esprimono a livello di sovranità” (sentenza n. 301 del 2007)» (sentenza n. 279 del 2008). Alla luce delle considerazioni che precedono, i parametri evocati risultano inconferenti, con conseguente non fondatezza delle questioni sollevate in riferimento a essi (sentenza n. 198 del 2021).

SENTENZA N. 136

ANNO 2022

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuliano AMATO;

Giudici: Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 2, 3 e 4 della legge della Regione Trentino-Alto Adige 11 luglio 2014, n. 5, recante «Modifiche alla legge regionale 26 febbraio 1995, n. 2 (Interventi in materia di indennità e previdenza ai Consiglieri della Regione autonoma Trentino-Alto Adige), come modificata dalle leggi regionali 28 ottobre 2004, n. 4, 30 giugno 2008, n. 4, 16 novembre 2009, n. 8, 14 dicembre 2011, n. 8 e 21 settembre 2012, n. 6, nonché alla legge regionale 23 novembre 1979, n. 5 (Determinazione delle indennità spettanti ai membri della Giunta regionale), e successive modificazioni, volte al contenimento della spesa pubblica», dell'art. 15 della legge della Regione Trentino-Alto Adige 21 settembre 2012, n. 6 (Trattamento economico e regime previdenziale dei membri del Consiglio della Regione autonoma Trentino-Alto Adige), dell'art. 3 della legge della Regione Trentino-Alto Adige 28 ottobre 2004, n. 4 (Modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 26 febbraio 1995, n. 2 «Interventi in materia di indennità e previdenza ai Consiglieri della Regione Autonoma Trentino-Alto Adige»), nella parte in cui introduce l'art. 4-bis della legge della Regione Trentino-Alto Adige 26 febbraio 1995, n. 2 (Interventi in materia di indennità e previdenza ai consiglieri della Regione autonoma Trentino-Alto Adige), promossi dal Tribunale ordinario di Trento con due ordinanze, del 22 aprile 2020 e del 9 giugno 2021, iscritte, rispettivamente, al n. 123 del registro ordinanze 2020 e al n. 139 del registro ordinanze 2021 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 39, prima serie speciale, dell'anno 2020 e n. 39, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visti gli atti di costituzione di S. B., della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, del Consiglio regionale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, di N. T., nonché l'atto di intervento di H. F.;

udito nell'udienza pubblica del 22 marzo 2022 il Giudice relatore Angelo Buscema;

uditi gli avvocati Massimo Luciani per N. T., Maurizio Paniz per S. B., Giandomenico Falcon, Fabio Corvaja e Andrea Manzi per la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e per il Consiglio regionale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol;

deliberato nella camera di consiglio del 22 marzo 2022.

*Ritenuto in fatto*

*(omissis)*

*Considerato in diritto*

1.– Con ordinanza iscritta al numero 123 del registro ordinanze 2020 il Tribunale ordinario di Trento ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2 e 3 della legge della Regione Trentino-Alto Adige 11 luglio 2014, n. 5, recante «Modifiche alla legge regionale 26 febbraio 1995, n. 2 (Interventi in materia di indennità e previdenza ai Consiglieri della Regione autonoma Trentino-Alto Adige), come modificata dalle leggi regionali 28 ottobre 2004, n. 4, 30 giugno 2008, n. 4, 16 novembre 2009, n. 8, 14 dicembre 2011, n. 8 e 21 settembre 2012, n. 6, nonché alla legge regionale 23 novembre 1979, n. 5 (Determinazione delle indennità spettanti ai membri della Giunta regionale),

e successive modificazioni, volte al contenimento della spesa pubblica», in riferimento agli artt. 2, 3, 10, 11, 42, 64, 66, 68, 69, 97 e 117 della Costituzione, quest'ultimo anche in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848.

Con successiva ordinanza, iscritta al numero 139 del registro ordinanze 2021, il medesimo Tribunale di Trento ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 5 del 2014 – in riferimento agli artt. 3, 97, 117, commi primo, secondo, lettera l), e terzo, Cost., in relazione all'art. 6 CEDU e all'art. 2, comma 1, lettera m), del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, e all'art. 4 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) – nonché degli artt. 3 della legge della Regione Trentino-Alto Adige 28 ottobre 2004, n. 4 (Modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 26 febbraio 1995, n. 2 «Interventi in materia di indennità e previdenza ai Consiglieri della Regione Autonoma Trentino-Alto Adige»), che introduce l'art. 4-bis della legge della Regione Trentino-Alto Adige 26 febbraio 1995, n. 2 (Interventi in materia di indennità e previdenza ai consiglieri della Regione autonoma Trentino-Alto Adige), 15 della legge della Regione Trentino-Alto Adige 21 settembre 2012, n. 6 (Trattamento economico e regime previdenziale dei membri del Consiglio della Regione autonoma Trentino-Alto Adige), e 4 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 5 del 2014, in riferimento agli artt. 3, 38, 53, 97, 117, commi primo – in relazione all'art. 6 CEDU – e secondo, lettera l), Cost. e 4 dello statuto reg. Trentino-Alto Adige.

Più in particolare, l'art. 2 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 5 del 2014 disponeva che «[a] decorrere dal mese successivo all'entrata in vigore della presente legge l'ammontare lordo mensile di tutti gli assegni vitalizi diretti, non attualizzati, e di reversibilità, compresi quelli già in godimento o attribuiti, è ridotto di una percentuale del 20 per cento, desunta dalla percentuale di riduzione della indennità parlamentare lorda di cui all'articolo 1 della legge 31 ottobre 1965, n. 1261 e successive modificazioni, alla data del 1° gennaio 2014, rispetto all'indennità parlamentare lorda indicata nell'articolo 8, comma 2, della legge regionale 21 settembre 2012, n. 6 (Trattamento economico e regime previdenziale dei membri del Consiglio della Regione autonoma Trentino - Alto Adige)».

Il successivo art. 3 disponeva che «1. Ove il titolare di assegno vitalizio diretto o di reversibilità goda di altro trattamento o vitalizio diretto o di reversibilità per aver ricoperto cariche di parlamentare nazionale o europeo o per essere stato componente di organi di altre Regioni, l'assegno erogato dal Consiglio regionale, considerato ai fini del calcolo del cumulo al lordo del valore attuale, viene ridotto, qualora l'importo lordo complessivo degli assegni stessi superi la misura lorda di euro 9.000,00 per gli assegni vitalizi diretti, rispettivamente calcolata in modo proporzionale per gli assegni vitalizi di reversibilità. 2. Ai fini dell'applicazione del comma 1, il titolare di assegno vitalizio diretto o di reversibilità erogato dal Consiglio regionale è tenuto a dichiarare all'Ufficio di Presidenza o di non percepire alcun assegno vitalizio diretto o di reversibilità, o l'ammontare lordo degli assegni percepiti, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge. 3. In caso di mancata ottemperanza dell'obbligo di dichiarazione previsto dal comma 2, l'assegno vitalizio diretto o di reversibilità viene sospeso e, per le due mensilità già erogate, si provvede al recupero dell'indebito in base alle comuni procedure».

L'art. 4-bis della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 2 del 1995 – introdotto dall'art. 3 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2004 – prevedeva che «1. A carico degli assegni vitalizi e di reversibilità dei Consiglieri eletti fino alla XIII Legislatura compresa viene effettuata, con decorrenza 1° gennaio 2005, una trattenuta del 4 per cento a titolo di contributo di solidarietà. 2. L'Ufficio di Presidenza con regolamento individuerà le relative modalità operative».

L'art. 15 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 6 del 2012 prevedeva che «1. A carico degli assegni vitalizi diretti e di reversibilità viene effettuata una trattenuta variabile fino a un massimo del

12 per cento a titolo di contributo di solidarietà. 2. L'Ufficio di Presidenza disciplina con propria deliberazione le modalità operative».

L'art. 4 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 5 del 2014 stabiliva che «[i]l contributo di solidarietà da applicare agli assegni vitalizi inferiori alla misura del 30,40 per cento della base di calcolo prevista dal comma 2 dell'articolo 8 della legge regionale n. 6 del 2012 è pari al 6 per cento. Agli assegni di reversibilità riferiti ad assegni vitalizi non attualizzati, maturati fino alla misura del 57 per cento della medesima base di calcolo, il contributo di solidarietà da applicare è pari all'8 per cento ed agli assegni di reversibilità riferiti ad assegni vitalizi di misura superiore, il contributo di solidarietà da applicare è pari al 12 per cento».

Le ordinanze censurano dunque alcune disposizioni che hanno inciso negativamente sull'ammontare degli assegni vitalizi, diretti e di reversibilità, spettanti in ragione della carica di consigliere regionale precedentemente rivestita dal beneficiario o dai superstiti, prevedendo, rispettivamente, la riduzione del 20 per cento del loro importo (art. 2 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 5 del 2014), un limite alla cumulabilità con altro trattamento vitalizio erogato dal Parlamento nazionale o europeo o da altra Regione (art. 3 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 5 del 2014) e un contributo di solidarietà, variamente modulato nel corso del tempo (artt. 4-bis della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 2 del 1995, 15 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 6 del 2012 e 4 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 5 del 2014).

Tutte le disposizioni censurate sono state abrogate a opera degli artt. 2, comma 2, e 3 della legge della Regione Trentino-Alto Adige 15 novembre 2019, n. 7 (Rideterminazione degli assegni vitalizi e di reversibilità secondo il metodo di calcolo contributivo).

2.– I due atti di promovimento censurano una normativa parzialmente coincidente, in riferimento a parametri e con argomenti in larga misura sovrapponibili. I giudizi possono dunque essere riuniti per essere decisi con un'unica pronuncia.

3.– Preliminarmente, deve essere dichiarato inammissibile l'intervento spiegato da H. F. nel giudizio iscritto al n. 123 reg. ord. del 2020.

A suo avviso, l'ammissibilità dell'intervento deriverebbe dalla già avvenuta riunione dell'incidente di costituzionalità oggi riproposto con altro giudizio incidentale – in cui H. F. si era costituito in quanto parte di quello principale dal quale era scaturito, relativo ad analoghe pretese – entrambi definiti con l'ordinanza n. 111 del 2019 di questa Corte.

Ai sensi dell'art. 4, comma 7, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, vigente *ratione temporis*, «[n]ei giudizi in via incidentale possono intervenire i titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio».

Alla stregua della costante giurisprudenza costituzionale, «non è sufficiente, al fine di rendere ammissibile l'intervento, la circostanza che il soggetto sia titolare di interessi analoghi a quelli dedotti nel giudizio principale o che sia parte in un giudizio analogo, ma diverso dal giudizio a quo, sul quale la decisione di questa Corte possa influire» (ordinanza n. 225 del 2021). In tal caso, infatti, ove ammesso, l'intervento «contrasterebbe [...] con il carattere incidentale del giudizio di legittimità costituzionale, in quanto il suo accesso a tale giudizio avverrebbe senza la previa verifica della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale da parte del rispettivo giudice a quo» (ordinanza n. 191 del 2021).

L'occasionale precedente trattazione congiunta di distinti incidenti di costituzionalità non consente di giungere a una diversa conclusione, restando inalterato l'impedimento all'accesso diretto, scisso dalla verifica di rilevanza e di non manifesta infondatezza che solo il giudice a quo, e l'ordinanza di rimessione che ne racchiuda le valutazioni al riguardo, può svolgere.

D'altra parte, la riunione delle cause per consentirne la definizione con «un'unica pronuncia» (art. 15, comma 2, delle Norme integrative, vigente *ratione temporis*) lascia immutata l'autonomia dei singoli giudizi e della posizione delle parti in ciascuno di essi, senza per ciò rendere l'interesse di cui è titolare l'intervenuto «immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma o dalle norme oggetto di censura» (sentenza n. 106 del 2019).

4.– Sempre in via preliminare, occorre valutare l'ammissibilità delle plurime questioni di legittimità costituzionale sollevate con le due ordinanze, procedendo partitamente per ciascuna di esse e muovendo anzitutto dall'ordinanza iscritta al n. 123 reg. ord. del 2020.

4.1.– Costituendosi in giudizio, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e il Consiglio regionale hanno eccepito che il rimettente non avrebbe provveduto a emendare l'atto di rimessione dai vizi, relativi alla difettosa motivazione sulla rilevanza, che avevano condotto alla pronuncia di manifesta inammissibilità, da parte dell'ordinanza di questa Corte n. 111 del 2019, delle questioni precedentemente sollevate.

L'eccezione non è fondata.

Il rimettente riferisce che S. B. ha subito, dapprima (nel luglio 2014), la decurtazione del 20 per cento dell'assegno, percependolo in misura ridotta, e in seguito, a distanza di due mesi (nel settembre 2014), la sua rideterminazione in ragione dell'applicazione del limite al cumulo con altro trattamento vitalizio (di fonte parlamentare). In tal modo, seppur per un bimestre, hanno trovato applicazione sia l'art. 2 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 5 del 2014, sia successivamente l'art. 3 della medesima legge, relativo alla cumulabilità, con la conseguenza che l'accoglimento o la reiezione della domanda attorea di accertamento del diritto a ricevere l'assegno vitalizio senza decurtazioni e quella di condanna al pagamento di quanto trattenuto dipendono dalla declaratoria d'incostituzionalità, o meno, di entrambe le disposizioni. Di qui la rilevanza delle questioni a esse afferenti, senza che possano venire in rilievo le allegazioni delle parti, ossia della Regione e del Consiglio regionale (ex multis, sentenza n. 237 del 2021 e ordinanza n. 111 del 2019), secondo cui la riduzione del 20 per cento sarebbe avvenuta solo provvisoriamente, fintantoché il Consiglio non avesse rideterminato "ora per allora" l'ammontare dell'assegno in applicazione del solo limite di cumulo, destinato ad assorbire l'altra misura, con richiesta di restituzione di quanto frattanto versato in eccedenza.

4.2.– La Regione e il Consiglio regionale eccepiscono altresì l'incompleta ricostruzione del quadro normativo di riferimento, con riflesso sull'iter argomentativo seguito a supporto della non manifesta infondatezza delle questioni, in quanto il rimettente non avrebbe tenuto conto dell'avvenuta abrogazione, già prima dell'ordinanza di rimessione, delle disposizioni censurate da parte dell'art. 2, comma 2, della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 7 del 2019, rendendo le riduzioni non più «permanenti e irreversibili».

L'eccezione non è fondata.

L'incompleta ricostruzione della cornice normativa è fonte di inammissibilità ove comprometta irrimediabilmente le valutazioni del rimettente sulla rilevanza o sulla non manifesta infondatezza (ex aliis, sentenza n. 61 del 2021). Ciò, tuttavia, non accade nella fattispecie: non sotto il primo profilo, alla stregua delle domande proposte nel giudizio principale, di accertamento del diritto alla corresponsione dell'assegno senza le decurtazioni operate in applicazione delle norme censurate, con conseguente condanna in tal senso (salva la precisazione che seguirà); ma nemmeno sotto il secondo, considerato che la permanenza e l'irreversibilità degli effetti delle misure riduttive non costituiscono un aspetto cruciale (sentenza n. 264 del 2020) delle censure formulate (in sintesi: d'incompetenza del legislatore regionale e di violazione del principio del legittimo affidamento e della garanzia della posizione del consigliere), supportate da una motivazione non incentrata specificamente (ordinanza n. 147 del 2020) sulla durata delle riduzioni e quindi influenzata poco o punto dal fatto che esse siano poi cessate per essere sostituite da un regime altrimenti limitativo dell'ammontare dovuto.

Nella memoria depositata in prossimità dell'udienza, la Regione e il Consiglio regionale, a sostegno della carenza nella ricostruzione del quadro normativo, evidenziano che l'accoglimento delle domande attoree sarebbe impedito dalla legge reg. Trentino-Alto Adige n. 7 del 2019, che disciplina la rideterminazione dell'assegno secondo il metodo di calcolo contributivo, determinando una riduzione ancor più marcata di quella derivante dalle misure censurate.

In disparte il rilievo che il ricalcolo contributivo non implica sempre necessariamente una riduzione del trattamento – non avendo altrimenti senso la previsione per cui «[l]’assegno vitalizio a seguito della rideterminazione non può comunque superare l’importo dell’assegno vitalizio erogato o comunque spettante ai sensi delle norme vigenti prima dell’entrata in vigore di questa legge» (art.

5, comma 3, della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 7 del 2019) – la rideterminazione riguarda soltanto le prestazioni future, successive alla normativa sopravvenuta, non quelle anteriori, alle quali confinare la domanda e la pronuncia. Dunque, la nuova disciplina non esclude la rilevanza delle questioni né inficia l'iter logico che ha supportato la relativa valutazione.

4.3.– La Regione e il Consiglio regionale eccepiscono l'inammissibilità delle questioni per genericità e incertezza sia del *petitum* che della motivazione, in quanto sarebbe chiesta l'eliminazione di un inesistente carattere retroattivo della legge – che viceversa disporrebbe una riduzione pro futuro di benefici relativi a un rapporto di durata – con correlativa impossibilità di «esercizio del diritto di difesa».

L'eccezione non è fondata.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, «l'ordinanza di rimessione delle questioni di legittimità costituzionale non necessariamente deve concludersi con un dispositivo recante altresì un *petitum*, essendo sufficiente che dal tenore complessivo della motivazione emerga[no] con chiarezza il contenuto ed il verso delle censure» (di recente, sentenza n. 150 del 2021).

Sebbene la lettura del dispositivo dell'atto introduttivo possa indurre a ravvisare una richiesta di intervento di tipo manipolativo, le argomentazioni contenute nel corpo dell'ordinanza evidenziano con chiarezza come quello auspicato sia meramente ablativo, in quanto diretto alla radicale caducazione di entrambe le disposizioni sottoposte all'esame di questa Corte.

Come detto, l'incertezza denunciata riguarderebbe anche la motivazione sulla non manifesta infondatezza, ritenuta oscillare tra la denuncia della retroattività della disciplina e la lamentata modifica in *peius* del regime relativo a un rapporto di durata.

Il riferimento alla retroattività per una normativa destinata a operare solo per il futuro, tuttavia, non rende incerta la motivazione, evidentemente calibrata – come agevolmente desumibile anche dalla descrizione della fattispecie – sulla modifica peggiorativa del rapporto, secondo il meccanismo della cosiddetta retroattività impropria (*ex aliis*, sentenza n. 234 del 2020), in relazione al quale il rimettente formula le proprie censure.

Poiché, peraltro, la legittimità di interventi di tal fatta deve trovare adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza – come meglio si vedrà – ad avviso del rimettente tale valutazione imporrebbe di considerare anche le circostanze di fatto e di contesto in cui essi sono maturati, tra cui distanza temporale dalla definizione del precedente assetto regolatorio, prevedibilità e proporzionalità dell'iniziativa. Se detti elementi rilevino solo nel caso di disposizione propriamente retroattiva o anche in caso di modifica peggiorativa pro futuro costituisce valutazione afferente al merito; la loro deduzione, nella fattispecie, non è comunque tale da inficiare la chiarezza delle censure e la relativa intellegibilità ai fini del contraddittorio.

4.4.– La Regione e il Consiglio regionale eccepiscono altresì l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento all'art. 117 Cost., genericamente indicato, poiché il rimettente non avrebbe chiarito quale sarebbe la competenza statale violata dalla legge regionale.

L'eccezione è fondata.

Il giudice a quo, infatti, non specifica in alcun modo a quale materia l'intervento normativo censurato sarebbe ascrivibile e, quindi, nemmeno precisa quale competenza statale sarebbe incisa, rendendo così inammissibili le questioni in riferimento al parametro evocato (di recente, sentenza n. 84 del 2022, intervenuta in un giudizio in via principale).

4.5.– In via gradata, la Regione e il Consiglio regionale sostengono che il *thema decidendum* non possa includere anche la violazione degli artt. 10, 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 CEDU, non trattandosi di «domande rivolte a codesta Corte» e, in ulteriore subordine, eccepiscono l'inammissibilità delle questioni sollevate in riferimento ai citati parametri, in quanto non assistite da adeguata motivazione.

Quanto alla prima difesa, volta a un'interpretazione riduttiva del *thema decidendum*, essa non può essere condivisa.

Invero, il rimettente assume che sia «dato ravvisare anche la violazione dell'art. 117 co. 1 Cost. per violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali», richiamando l'art. 6 CEDU, nonché la violazione degli artt. 10 e 11 Cost., questi ultimi specificamente indicati anche in dispositivo.

È fondata l'eccezione d'inammissibilità limitatamente alla dedotta violazione degli artt. 10 e 11 Cost., che risultano evocati senza che sia spesa alcuna specifica motivazione a sostegno del *vulnus* a essi recato.

Diversamente, la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 CEDU, risulta sufficientemente, seppur sinteticamente, argomentata, anche grazie al richiamo alle pronunce di questa Corte che hanno ricondotto alla disposizione convenzionale interposta la tutela dell'affidamento legittimo e della certezza delle situazioni giuridiche. La verifica della consistenza del motivo di censura costituisce valutazione propria dello scrutinio di merito.

4.6.– Infine, occorre rilevare d'ufficio che le censure prospettate in riferimento agli artt. 2 e 97 Cost. per violazione dell'affidamento e della certezza del diritto sono inammissibili per l'insufficienza delle argomentazioni spese a conforto delle stesse (analogamente, sentenza n. 236 del 2017).

Parimenti inammissibile è la censura formulata in riferimento all'art. 42 Cost., parametro meramente evocato, senza che la sua violazione sia minimamente motivata e senza che a tale lacuna possa sopperirsi attingendo alla memoria illustrativa depositata da S. B. in prossimità dell'udienza, atteso che l'oggetto del giudizio incidentale è definito dall'ordinanza di rimessione e non è possibile far ricorso alle integrazioni ricavabili dalle memorie delle parti costituite (ex aliis, sentenza n. 237 del 2021).

In tale memoria, peraltro, la parte deduce anche la violazione degli artt. 3, secondo comma, 51 e 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, non indicati nell'ordinanza di rimessione.

È tuttavia precluso alle parti ampliare il *thema decidendum* come circoscritto dal giudice a quo, con la conseguenza che le censure formulate in riferimento a tali parametri non possono essere prese in considerazione.

5.– Sempre in via preliminare, occorre valutare anche l'ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale sollevate con l'ordinanza iscritta al n. 139 reg. ord. del 2021.

5.1.– Anzitutto, la Regione e il Consiglio regionale eccepiscono l'irrelevanza delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2004 – che introduce l'art. 4-bis della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 2 del 1995 – e 15 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 6 del 2012, atteso che la parte attrice nel giudizio a quo avrebbe avanzato domanda di accertamento e condanna al versamento di quanto dovuto a titolo di vitalizio nell'ammontare risultante immediatamente prima delle decurtazioni operate in applicazione degli artt. 2 e 4 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 5 del 2014, dolendosi, dunque, solo dell'applicazione di questi ultimi.

L'eccezione non è fondata.

Il rimettente riferisce che la domanda attorea riguarda l'ammontare dell'assegno di reversibilità nella sua integralità, ossia al lordo di tutti i contributi di solidarietà applicati nel corso del tempo, nessuno escluso. Di qui la rilevanza delle questioni a essi afferenti, senza che possano venire in rilievo le allegazioni delle parti (ex multis, sentenza n. 237 del 2021 e ordinanza n. 111 del 2019).

5.2.– In secondo luogo, le medesime parti eccepiscono l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 5 del 2014 in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 CEDU, in quanto prive del requisito della chiarezza, poiché fondamentalmente incentrate su un inesistente carattere retroattivo della legge – che viceversa disporrebbe una riduzione pro futuro di benefici relativi a un rapporto di durata – con pregiudizio alla possibilità di difesa.

Con riguardo all'art. 3 Cost. si può richiamare quanto precedentemente osservato a proposito dell'analogo argomento dedotto a proposito delle questioni sollevate con l'ordinanza iscritta al n. 123 reg. ord. del 2020 (supra, punto 4.3.), per cui l'eccezione non è fondata.

Analogamente deve concludersi quanto alle censure formulate in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 CEDU, atteso che il rimettente deduce chiaramente la violazione, dedicandole una specifica motivazione di sostegno, accompagnata dall'indicazione degli orientamenti giurisprudenziali della Corte EDU che conforterebbero una pronuncia nel senso auspicato. La verifica della consistenza degli argomenti addotti attiene alla valutazione di merito.

Viceversa, la questione sollevata in riferimento all'art. 97 Cost. è inammissibile per carenza di argomentazioni spese a suo conforto.

5.3.– Fondata è l'eccezione d'inammissibilità della Regione e del Consiglio regionale relativa all'autonoma censura formulata nei confronti dell'art. 2 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 5 del 2014 – e successivamente ribadita nei riguardi dei contributi di solidarietà – in riferimento all'art. 97 Cost.

Il rimettente, dopo aver richiamato un'ordinanza del Tribunale ordinario di Trieste con cui si denuncia una disposizione regionale di contenuto analogo a quella trentina, afferma che «[a]lla luce di queste considerazioni si manifesta anche il dubbio di violazione dell'art. 97 Cost., in quanto il legislatore regionale è intervenuto violando il principio di imparzialità dell'Amministrazione e ha compresso i diritti dei soggetti pregiudicati senza ottenere una maggiore efficienza dell'Amministrazione e della sicurezza previdenziale nella garanzia del mandato elettivo».

In tal modo, da un lato, la motivazione della censura è illustrata per relationem con riferimento al diverso atto di promovimento, senza tuttavia ripercorrere per sintesi le argomentazioni poste a fondamento del dubbio di legittimità costituzionale ivi palesato (ex plurimis, sentenza n. 92 del 2021); dall'altro, quanto il rimettente ulteriormente deduce non risulta altrimenti sufficiente a colmare la lacuna motivazionale. È infatti evocato il principio di imparzialità senza spiegare perché la riduzione del trattamento vitalizio debba tradursi in un incremento di efficienza amministrativa per essere compatibile con tale parametro. Di qui l'inammissibilità della censura.

5.4.– La Regione e il Consiglio regionale eccepiscono, inoltre, l'inammissibilità delle questioni relative alle disposizioni regionali disciplinanti il contributo di solidarietà sollevate in riferimento agli artt. 3, 38 e 53 Cost. In particolare, le censure sarebbero contraddittorie e ancipiti in quanto il rimettente, da un lato, assumerebbe la natura tributaria del prelievo – onde il contrasto con gli artt. 3 e 53 Cost., che dovrebbe condurre all'ablazione della normativa – e, dall'altro, la smentirebbe – secondo quanto ritenuto dalla richiamata giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 173 del 2016 e n. 234 del 2020) che, appunto, l'ha negata – evocando la violazione degli artt. 3 e 38 Cost. a opera di una prestazione legalmente imposta non tributaria, che avrebbe dovuto avere durata al massimo triennale e prevedere la destinazione del provento della riduzione a finalità mutualistiche.

L'eccezione è fondata.

Il rimettente, assumendo la sussistenza dei requisiti elaborati da questa Corte per ravvisare la natura tributaria del prelievo, deduce la violazione degli artt. 3 e 53 Cost., evocando a sostegno della censura, in particolare, quanto affermato nella sentenza n. 116 del 2013 a proposito di un contributo di solidarietà che attingeva le cosiddette “pensioni d'oro”.

Al contempo, però, il giudice a quo lamenta la violazione degli artt. 3 e 38 Cost., deducendo il mancato rispetto dello statuto costituzionale tracciato dalla giurisprudenza di questa Corte (nelle sentenze n. 173 del 2016, citata per ampi stralci, e n. 234 del 2020), in particolare quanto a termine di durata triennale del prelievo e sua mancata devoluzione a una finalità “endoprevidenziale”. Tale giurisprudenza, tuttavia, ha negato la natura tributaria dei contributi allora scrutinati, qualificandoli come prestazioni patrimoniali non tributarie e, su tale presupposto, delineando i requisiti da rispettare per ritenerli costituzionalmente compatibili.

Dunque, senza alcun tipo di graduazione nella prospettazione della doglianza, il rimettente assume la natura tributaria dei prelievi, sottratti al principio di universalità dell'imposizione tributaria, e, al

contempo, la nega, lamentando il mancato rispetto dello statuto costituzionale che consenta di ravvisarne la legittimità ove ne siano privi.

In tal modo, come eccepito, il giudice a quo, muovendo da due collidenti interpretazioni della normativa denunciata, secondo un'alternatività irrisolta, fornisce una motivazione contraddittoria e ancipite in ordine alla non manifesta infondatezza delle questioni, con la conseguenza che esse risultano inammissibili (ex multis, sentenza n. 271 del 2019 e ordinanza n. 104 del 2020; nonché, più specificamente, sentenza n. 46 del 2018, relativa a un vizio motivazionale analogo a quello che connota la fattispecie all'odierno esame).

A tale profilo d'inammissibilità si aggiunge quello correlato all'incertezza del tipo di intervento richiesto a questa Corte onde porre rimedio alla dedotta illegittimità costituzionale, non desumendosi in maniera univoca, né dal dispositivo, né dalla motivazione dell'ordinanza di rimessione, se il giudice a quo invochi un'ablazione che consenta la *reductio ad legitimitatem* a fronte di prelievi tributari ingiustificatamente discriminatori, o un intervento manipolativo-additivo, come evincibile dai passaggi motivazionali in cui si denuncia la mancata previsione di un termine triennale di vigenza e il difetto di destinazione endoprevidenziale del provento della prestazione imposta.

L'evidenziata indeterminatezza – in questo secondo caso amplificata dalla genericità dell'intervento indicato – costituisce ulteriore causa di inammissibilità (ex multis, sentenza n. 123 del 2021).

6.– Nel merito, occorre anzitutto esaminare, per ragioni di priorità logico-giuridica (sentenza n. 108 del 2017), le questioni di legittimità costituzionale, sollevate con l'ordinanza iscritta al n. 139 reg. ord. del 2021, degli artt. 2 e 4 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 5 del 2014, 3 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2004, nella parte in cui introduce l'art. 4-bis della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 2 del 1995, 15 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 6 del 2012 in riferimento agli artt. 4 dello statuto reg. Trentino-Alto Adige e 117, secondo comma, lettera l), Cost., nonché la questione dell'art. 2 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 5 del 2014, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 2, comma 1, lettera m), del d.l. n. 174 del 2012, come convertito.

6.1.– Il primo ordine di questioni non è fondato.

Questa Corte ha ricondotto la disciplina afferente al trattamento economico e previdenziale dei consiglieri regionali alla struttura organizzativa delle Regioni (sentenza n. 198 del 2012), al contempo riconoscendo loro ampia autonomia al riguardo (sentenze n. 44 del 2021, n. 254 del 2015, n. 23 del 2014 e n. 151 del 2012) e richiamando, specificamente, quella a esse spettante in ambito finanziario (sentenza n. 157 del 2007).

Tali considerazioni consentono di ricondurre la disciplina del vitalizio regionale, a prescindere dal fatto che essa incida riduttivamente o meno sulla sua misura, alla potestà normativa della Regione – che dispone di competenza legislativa in materia di «ordinamento degli uffici regionali e del personale ad essi addetto» (art. 4, numero 1, dello statuto) e di ampia autonomia finanziaria (articoli da 69 a 86 dello statuto) – nonché, in correlazione all'organo interessato, alla potestà regolamentare spettante al Consiglio regionale (art. 31 dello statuto).

Ne consegue la non fondatezza delle censure attinenti alla competenza.

6.2.– Parimenti non fondata è la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 5 del 2014, sollevata in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 2, comma 1, lettera m), del d.l. n. 174 del 2012, come convertito (disciplina comunque temporanea in quanto abrogata dalla legge reg. Trentino-Alto Adige n. 7 del 2019).

L'autonomia regionale in tema di trattamento dei consiglieri regionali ben può essere indirizzata dal legislatore statale nell'esercizio della competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica. E tra le norme statali espressive di un principio riconducibile a tale ambito materiale rientra senz'altro l'art. 2, comma 1, lettera m), del d.l. n. 174 del 2012, come convertito (sentenza n. 23 del 2014).

Esso, a fini di contenimento della spesa pubblica, ha richiamato, per i consiglieri regionali, la previsione del passaggio al sistema di calcolo contributivo del vitalizio (art. 14, comma 1, lettera f,

del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante «Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo», convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148) e, «fatti salvi i relativi trattamenti già in erogazione», fino a tale passaggio ha indicato limiti di età e di durata del mandato per il riconoscimento e la corresponsione dell'assegno.

Il rimettente sostiene che la disposizione evocata a parametro interposto risulta violata dalla riduzione percentuale degli assegni in corso di erogazione disposta dall'art. 2 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 5 del 2014, con conseguente vulnus all'art. 117, terzo comma, Cost.

Il dedotto contrasto, tuttavia, non sussiste.

Anzitutto, alla stregua del suo tenore letterale, l'art. 2, comma 1, lettera m), del d.l. n. 174 del 2012, come convertito, fa salvi i trattamenti in essere solo quanto alla previsione dei limiti di età e di durata del mandato, senza precludere una loro riduzione.

In secondo luogo, la norma statale esprime un principio di coordinamento della finanza pubblica in quanto volta a contenere la spesa e a garantire un risparmio in relazione al funzionamento del sistema politico (sentenza n. 23 del 2014). Esula da tale finalità – e, dunque, dalla portata dell'evocato principio – la salvezza dei trattamenti in corso di erogazione, in quanto piuttosto volta a definire il perimetro di operatività del vincolo.

Alla luce delle considerazioni che precedono, la censura formulata in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. risulta priva di fondamento.

7.– Le ordinanze di rimessione censurano la riduzione del 20 per cento dell'assegno diretto e di reversibilità, il limite (9.000 euro lordi mensili) alla cumulabilità del vitalizio regionale con analogo trattamento per aver ricoperto la carica di parlamentare nazionale o europeo o per essere stato componente di organi di altre Regioni e i contributi di solidarietà avvicendatisi nel tempo; misure, queste, considerate lesive dei principi del legittimo affidamento e di certezza del diritto e, dunque, degli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 CEDU.

7.1.– Quanto a quest'ultima disposizione, si può fin da subito rilevare come, secondo quanto chiarito da questa Corte, in consonanza con la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (sentenza 3 settembre 2013, M.C. e altri contro Italia), presupposto oggettivo, in questo contesto, della tutela garantita dall'art. 6 CEDU è che le disposizioni censurate diano corpo a un'ingerenza del potere legislativo sull'amministrazione della giustizia e mirino a influenzare la definizione giudiziaria di una lite (sentenza n. 236 del 2017).

Nella fattispecie non solo tale ingerenza non viene affatto dedotta, ma, e soprattutto, l'efficacia solo pro futuro delle misure riduttive censurate esclude che le stesse possano violare la disposizione convenzionale evocata. Di qui la non fondatezza delle questioni sollevate in relazione a essa e in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost.

7.2.– Quanto alla violazione dell'art. 3 Cost., a cui ricondurre il principio di tutela del legittimo affidamento, «da considerarsi ricaduta e declinazione “soggettiva” dell'indispensabile carattere di coerenza di un ordinamento giuridico, quale manifestazione del valore della certezza del diritto» (sentenza n. 108 del 2019), occorre rammentare che, «con riferimento ai rapporti di durata, e alle modificazioni peggiorative che su di essi incidono secondo il meccanismo della cosiddetta retroattività impropria, questa Corte ha più volte affermato che il legislatore dispone di ampia discrezionalità e può anche modificare in senso sfavorevole la disciplina di quei rapporti, ancorché l'oggetto sia costituito da diritti soggettivi perfetti; ciò a condizione che la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non trasmodi in un regolamento irrazionalmente lesivo del legittimo affidamento dei cittadini (ex plurimis, sentenze n. 241 del 2019, n. 16 del 2017, n. 203 del 2016 e n. 236 del 2009)» (sentenza n. 234 del 2020).

7.2.1.– Onde valutare il requisito della «giustificazione sul piano della ragionevolezza» occorre prendere le mosse dalle ragioni che hanno condotto il legislatore regionale all'adozione delle disposizioni censurate.

Per quanto riguarda la legge reg. Trentino-Alto Adige n. 5 del 2014 – e quindi le misure consistenti nella riduzione del 20 per cento degli assegni (art. 2), nel limite alla cumulabilità (art. 3) e nell'ultima declinazione del contributo di solidarietà (art. 4) – dai lavori preparatori (segnatamente, dalla

relazione introduttiva al disegno di legge) emerge come l’iniziativa sia stata adottata «nell’intento di intervenire sugli assegni vitalizi diretti o di reversibilità in godimento o da attribuire, al fine di essere maggiormente in linea con esigenze di sobrietà, di ragionevolezza e di contenimento della spesa pubblica», aspetto, quest’ultimo, evidenziato nella stessa intitolazione della legge («Modifiche [...] volte al contenimento della spesa pubblica») e valorizzato dalla «grave situazione economica» in cui le misure vengono assunte.

Tali ragioni trovano conferma nella discussione in sede assembleare, che ha condotto all’approvazione e ha coinvolto la coeva legge della Regione Trentino-Alto Adige 11 luglio 2014, n. 4, recante «Interpretazione autentica dell’articolo 10 della legge regionale 21 settembre 2012, n. 6 (Trattamento economico e regime previdenziale dei membri del Consiglio della Regione autonoma Trentino-Alto Adige) e provvedimenti conseguenti», la quale è anch’essa intervenuta in senso riduttivo sui vitalizi in corso di erogazione, in particolare incidendo – in senso retroattivo proprio – su un meccanismo di attualizzazione di una loro quota. Scrutinando le questioni di legittimità costituzionale di detta normativa, questa Corte ha ravvisato il perseguimento di una duplice esigenza giustificativa: «quella di ricondurre a criteri di “equità e ragionevolezza”» e «quella di provvedere al “contenimento della spesa pubblica”» (sentenza n. 108 del 2019).

Proprio con riferimento alla coeva legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2014, relativa ai trattamenti vitalizi regionali trentini, questa Corte ha valorizzato le esigenze di contenimento della spesa pubblica e di risparmio nella loro plausibilità astratta e, nel giudizio di ragionevolezza, le ha ritenute prevalenti rispetto, tra l’altro, alla ritenuta non necessarietà di interventi correttivi nella prospettiva della finanza pubblica, al cospetto di una crisi economica di ingente e notoria portata e in coerenza con interventi legislativi statali, in larga misura coevi.

Analoghe finalità si rinvergono anche alla base della previsione dei contributi di solidarietà che si sono avvicendati nel tempo precedentemente all’art. 4 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 5 del 2014, come si desume dalla destinazione loro impressa dalla deliberazione dell’Ufficio di presidenza del Consiglio della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol 26 novembre 2013, n. 371 (Testo unificato dei Regolamenti di esecuzione della legge regionale 26 febbraio 1995, n. 2 concernente “Interventi in materia di indennità e previdenza ai Consiglieri della Regione autonoma Trentino-Alto Adige”, modificata dalle leggi regionali 28 ottobre 2004, n. 4, 30 giugno 2008, n. 4, 16 novembre 2009, n. 8 e 14 dicembre 2011, n. 8, nonché dalla legge regionale 21 settembre 2012, n. 6 che disciplina altresì il trattamento economico e il regime previdenziale dei membri del Consiglio a decorrere dalla XV Legislatura), ossia la riduzione dell’onere per gli assegni vitalizi diretti e di reversibilità a carico del bilancio del Consiglio regionale (per i contributi di solidarietà dal 2005 al 31 dicembre 2013: art. 56) e il concorso all’alimentazione a regime del fondo di garanzia (art. 23) istituito «a tutela del bilancio del Consiglio regionale per la liquidazione degli assegni vitalizi diretti e di reversibilità dei Consiglieri eletti fino alla XIV» legislatura (art. 21).

Orbene, sul piano della ragionevole giustificazione, questa Corte, in generale, ha considerato idoneo sia l’intento del contenimento della spesa (sentenze n. 236 del 2017 e n. 203 del 2016), sia quello di sostenibilità di un regime, previdenziale (sentenza n. 263 del 2020) o meno (sentenza n. 16 del 2017).

A queste considerazioni giustificative, si possono aggiungere le asserite «esigenze di sobrietà» da assecondare attraverso il ridimensionamento di trattamenti retti da un regime connotato da indici di particolare favore quanto: a età e contribuzione minima necessaria per maturare il diritto all’assegno; ad ammontare della contribuzione gravante sul consigliere in rapporto alla sua misura; alla possibilità di cumularlo con altro trattamento vitalizio (in tutto o in parte) e di quiescenza altrimenti maturato, in passato anche in virtù di contribuzioni figurative (finché non è intervenuto l’art. 38 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge finanziaria 2000)»).

Tali elementi di vantaggio, seppur sensibilmente temperati nell’evoluzione normativa successiva, risultano più marcati per i trattamenti retti dai regimi maggiormente risalenti, quali quelli di cui ai giudizi a quibus, regolati, secondo i dati riferiti nelle ordinanze di rimessione, dal decreto del

Presidente del Consiglio regionale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol 24 ottobre 1994, n. 209 (Testo coordinato ed unificato del regolamento per la previdenza e assistenza ai Consiglieri della Regione Trentino-Alto Adige) – applicabile ai consiglieri eletti tra la VII e la X legislatura (dicembre 1973-dicembre 1993), come si desume dall'art. 20 – e dalla successiva legge reg. Trentino-Alto Adige n. 2 del 1995.

Più in particolare, il citato decreto assoggettava i consiglieri a una contribuzione mensile pari al 14 per cento dell'indennità consiliare (art. 1), prevedendo che l'assegno venisse liquidato ai consiglieri cessati dal mandato che avessero compiuto 60 anni, ricoperto la carica per almeno una legislatura e corrisposto i contributi per almeno 5 anni, con un'età minima che si abbassava di un anno per ogni anno in più di mandato consiliare (o parlamentare, nazionale e europeo) con «il limite al compimento del 50° anno di età» (art. 2); la misura dell'assegno variava a seconda del numero di anni di contribuzione, raggiungendo il 25 per cento dell'indennità consiliare lorda per i soggetti con 5 anni di contribuzione, incrementato del 4 per cento per ogni anno di contribuzione ulteriore, fino a raggiungere il massimo dell'85 per cento dell'indennità consiliare lorda (art. 4). Quanto all'assegno di reversibilità – spettante al superstite se la morte fosse avvenuta: a) dopo la cessazione del mandato in presenza di almeno 5 anni di contribuzione; b) in corso di mandato; c) dopo la concessione del vitalizio (art. 6) – esso variava, per il coniuge, da un minimo del 65 per cento a un massimo del 90 per cento dell'assegno che sarebbe spettato al defunto, a seconda del numero di figli a carico (art. 7).

L'art. 4 della successiva legge reg. Trentino-Alto Adige n. 2 del 1995, nella sua versione originaria, prevedeva che ai consiglieri spettasse un assegno vitalizio in base ai requisiti previsti per i membri della Camera dei deputati, salvo che per l'età minima richiesta per beneficiarne (65 anni, anziché i 60 previsti per i deputati) e il periodo minimo di contribuzione (10 anni, anziché 5), fissata nel 18 per cento dell'indennità consiliare; l'importo dell'assegno ammontava, dopo dieci anni di contribuzione, al 38 per cento dell'indennità parlamentare lorda, cifra che poteva essere aumentata del 3,8 per cento per ogni anno di contribuzione fino al massimo di venti anni, potendo così raggiungere il limite del 76 per cento; era poi imposto a tutti i consiglieri, indipendentemente dallo stato civile, il versamento di un'ulteriore quota per consentire l'erogazione del 65 per cento del vitalizio ai superstiti.

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

Con specifico riferimento ai contributi di solidarietà, occorre altresì evidenziare che, nel medesimo periodo in cui hanno trovato applicazione quelli oggetto della normativa censurata, si sono susseguiti prelievi che hanno riguardato i trattamenti pensionistici di importo più elevato. Ci si riferisce, in particolare, alle ritenute, variamente denominate, di cui all'art. 37 della legge n. 488 del 1999; all'art. 3, comma 102, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2004)»; all'art. 18, comma 22-bis, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111; all'art. 1, commi 486 e 487, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014)»; all'art. 1, comma 261, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021).

Infine, con specifico riferimento al limite alla cumulabilità di cui all'art. 3 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 5 del 2014, si può rammentare quanto affermato da questa Corte, sempre con riferimento ai trattamenti pensionistici, ossia che la sussistenza di un'altra fonte di reddito ne può ragionevolmente giustificare la diminuzione, riducendosi la funzione previdenziale che li connota (sentenza n. 241 del 2016).

7.2.2.– Se le considerazioni che precedono consentono di riscontrare la ragionevole giustificazione degli interventi riduttivi posti in essere dal legislatore regionale, occorre adesso valutare se essi si traducano in un regime lesivo del legittimo affidamento, tenendo presente che anch'esso «è soggetto al normale bilanciamento proprio di tutti i principi e diritti costituzionali» (sentenza n. 241 del 2019).

Ebbene, al riguardo questa Corte ha chiarito che «[l]'esigenza di ripristinare criteri di equità e di ragionevolezza e di rimuovere le sperequazioni e le incongruenze, insite in un trattamento di favore, è da ritenersi preponderante rispetto alla tutela dell'affidamento» (sentenza n. 240 del 2019; nello stesso senso, sentenza n. 108 del 2019).

D'altra parte, si deve rimarcare che, segnatamente nelle fattispecie dei giudizi a quibus, le misure di cui alla normativa censurata riguardano trattamenti di ammontare più elevato, come dimostrato dall'applicabilità del limite alla cumulabilità – comunque destinato ad assorbire, a regime, la riduzione di cui all'art. 2 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 5 del 2014. Ciò è comprovato dai decreti del Presidente del Consiglio regionale che, nel corso del tempo, hanno rideterminato l'ammontare dell'assegno di S. B. in considerazione delle fluttuazioni del vitalizio parlamentare, garantendogli il mantenimento di un importo complessivo di 9.000 euro lordi mensili, chiaramente non comprensivo di eventuali ulteriori redditi da lavoro o da pensione e tutt'altro che esiguo – e dalla percentuale (12 per cento) del contributo di solidarietà applicata all'assegno spettante al coniuge superstite N. T. (nella specie pari a euro 5.159,65 lordi mensili), ossia quella prevista per gli «assegni di reversibilità riferiti ad assegni vitalizi di misura superiore» (art. 4 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 5 del 2014).

Tali considerazioni risultano in linea con la giurisprudenza di questa Corte, che ha escluso la lesione del legittimo affidamento in ragione dell'incisione su un trattamento di ammontare elevato (sentenza n. 263 del 2020).

Quanto alla prevedibilità degli interventi, non si può ritenere che, nella fattispecie, gli interessati potessero fare affidamento su un ammontare degli assegni, anche di quelli in corso di erogazione, non suscettibile di modifiche riduttive pro futuro, a fronte di trattamenti così come in precedenza descritti e delle coeve misure adottate in generale dal legislatore statale a fini di contenimento della spesa, anche previdenziale.

Le considerazioni fin qui svolte conducono a concludere che le misure introdotte, oltre a trovare giustificazione sul piano della ragionevolezza, non trasmodano in un regolamento lesivo del legittimo affidamento. Ne consegue la non fondatezza delle questioni sollevate.

8.– Con l'ordinanza iscritta al n. 123 reg. ord. del 2020 il rimettente lamenta altresì il contrasto della riduzione del 20 per cento dei vitalizi e del limite alla loro cumulabilità con gli artt. 64, 66, 68 e 69 Cost.

A sostegno della violazione, il giudice a quo assume che il vitalizio regionale risponda alla medesima ratio, sottesa all'indennità consiliare, di sterilizzazione degli impedimenti economici all'accesso alle cariche di rappresentanza democratica e di garanzia dell'attribuzione di un trattamento economico adeguato ad assicurarne l'indipendenza.

Le questioni non sono fondate.

Come chiarito da questa Corte, nonché dalla giurisprudenza di legittimità, «[a]l Parlamento nazionale [...] deve essere riconosciuta una posizione costituzionale del tutto peculiare [...], in ragione della quale le norme che si riferiscono ad esso od ai suoi membri sono da qualificare come diritto singolare» (sentenza n. 24 del 1968; nello stesso senso, ex aliis, Corte di cassazione, sezioni unite, sentenza 13 marzo 2020, n. 7220). Da esso «vengono garantite forme di indipendenza e prerogative ben più ampie di quelle concesse ai Consigli regionali» (sentenza n. 66 del 1964), «negandosi in conseguenza la piena equiparazione delle assemblee legislative regionali alle assemblee parlamentari» (sentenza n. 6 del 1970; nello stesso senso, sentenze n. 110 del 1970, n. 143 del 1968 e n. 14 del 1965), considerato che, «“diversamente dalle funzioni assegnate alle Camere, le attribuzioni dei Consigli si inquadrano [...] nell'esplicazione di autonomie costituzionalmente garantite, ma non si esprimono a livello di sovranità” (sentenza n. 301 del 2007)» (sentenza n. 279 del 2008).

Alla luce delle considerazioni che precedono, i parametri evocati risultano inconferenti, con conseguente non fondatezza delle questioni sollevate in riferimento a essi (sentenza n. 198 del 2021).

Per Questi Motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara inammissibile l'intervento di H. F., spiegato nel giudizio relativo all'ordinanza iscritta al numero 123 del registro ordinanze 2020, indicata in epigrafe;

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2 e 3 della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 11 luglio 2014, n. 5, recante «Modifiche alla legge regionale 26 febbraio 1995, n. 2 (Interventi in materia di indennità e previdenza ai Consiglieri della Regione autonoma Trentino-Alto Adige), come modificata dalle leggi regionali 28 ottobre 2004, n. 4, 30 giugno 2008, n. 4, 16 novembre 2009, n. 8, 14 dicembre 2011, n. 8 e 21 settembre 2012, n. 6, nonché alla legge regionale 23 novembre 1979, n. 5 (Determinazione delle indennità spettanti ai membri della Giunta regionale), e successive modificazioni, volte al contenimento della spesa pubblica», sollevate, in riferimento agli artt. 2, 10, 11, 42, 97 e 117 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Trento con l'ordinanza iscritta al n. 123 reg. ord. del 2020 indicata in epigrafe;

3) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2 e 4 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 5 del 2014, nonché degli artt. 3 della legge della Regione Trentino-Alto Adige 28 ottobre 2004, n. 4 (Modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 26 febbraio 1995, n. 2 «Interventi in materia di indennità e previdenza ai Consiglieri della Regione Autonoma Trentino-Alto Adige), che introduce l'art. 4-bis della legge della Regione Trentino-Alto Adige 26 febbraio 1995, n. 2 (Interventi in materia di indennità e previdenza ai consiglieri della Regione autonoma Trentino-Alto Adige), e 15 della legge della Regione Trentino-Alto Adige 21 settembre 2012, n. 6 (Trattamento economico e regime previdenziale dei membri del Consiglio della Regione autonoma Trentino-Alto Adige), sollevate, in riferimento all'art. 97 Cost., dal Tribunale ordinario di Trento con l'ordinanza iscritta al n. 139 del registro ordinanze 2021 indicata in epigrafe;

4) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2004, che introduce l'art. 4-bis della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 2 del 1995, 15 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 6 del 2012 e 4 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 5 del 2014, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 38 e 53 Cost., dal Tribunale ordinario di Trento con l'ordinanza iscritta al n. 139 reg. ord. del 2021 indicata in epigrafe;

5) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2 e 4 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 5 del 2014, 3 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2004, che introduce l'art. 4-bis della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 2 del 1995, e 15 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 6 del 2012, sollevate, in riferimento agli artt. 4 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), e 117, secondo comma, lettera l), Cost., dal Tribunale ordinario di Trento con l'ordinanza iscritta al n. 139 reg. ord. del 2021 indicata in epigrafe;

6) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 5 del 2014, sollevata, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 2, comma 1, lettera m), del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, dal Tribunale ordinario di Trento con l'ordinanza iscritta al n. 139 reg. ord. del 2021 indicata in epigrafe;

7) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, 3 e 4 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 5 del 2014 e degli artt. 3 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2004, che introduce l'art. 4-bis della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 2 del 1995, e 15 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 6 del 2012, complessivamente sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva

con legge 4 agosto 1955, n. 848, dal Tribunale ordinario di Trento con le ordinanze indicate in epigrafe;

8) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2 e 3 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 5 del 2014, sollevate, in riferimento agli artt. 64, 66, 68 e 69 Cost., dal Tribunale ordinario di Trento con l'ordinanza iscritta al n. 123 reg. ord. del 2020 indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 marzo 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, Presidente

Angelo BUSCEMA, Redattore

Igor DI BERNARDINI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 3 giugno 2022.

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

## **Sentenza: 6 aprile 2022, n. 139**

**Materia:** tutela della salute, incarichi di direzione di struttura complessa

**Parametri invocati:** artt. 3, 97, secondo comma, e 117, terzo comma, della Costituzione; artt. 5 e 9, primo comma, numero 10), del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige)

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via incidentale

**Rimettente:** Tribunale ordinario di Bolzano

**Oggetto:** art. 48, comma 3, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 5 marzo 2001, n. 7 (Riordinamento del servizio sanitario provinciale); art. 6 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 21 aprile 2017, n. 4 (Modifiche di leggi provinciali in materia di salute)

**Esito:**

- illegittimità costituzionale dell'art. 6 della l.p. Bolzano 4/2017
- non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 48, comma 3, della l.p. Bolzano 7/2001

**Estensore nota:** Cesare Belmonte

**Sintesi:**

Il Tribunale ordinario di Bolzano ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 97, secondo comma, e 117, terzo comma, della Costituzione e agli artt. 5 e 9, primo comma, numero 10), dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, dell'art. 48, comma 3, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 5 marzo 2001, n. 7 (Riordinamento del servizio sanitario provinciale) e dell'art. 6 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 21 aprile 2017, n. 4 (Modifiche di leggi provinciali in materia di salute), che disciplinano, rispettivamente, la procedura per l'affidamento a un dirigente sanitario di un incarico di direzione di struttura complessa e il relativo regime transitorio.

Ad avviso del giudice a quo le norme censurate si porrebbero, in particolare, in contrasto con l'art. 15, comma 7-bis, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, in tema di riordino della disciplina in materia sanitaria, che, nel fissare una serie di principi fondamentali in materia di tutela della salute, ha previsto che i membri della commissione di selezione siano scelti tramite un procedimento di sorteggio, e ha ristretto la discrezionalità del direttore generale nel conferimento degli incarichi di direzione di struttura complessa.

Nel merito, la questione avente ad oggetto l'art. 48, comma 3, della l.p. Bolzano 7/2001 non è fondata, nei termini seguenti.

La Corte ha già avuto modo di ricondurre alla materia della tutela della salute la disciplina degli incarichi della dirigenza sanitaria, rilevando in particolare la stretta inerenza di tale disciplina con le condizioni per la fruizione delle prestazioni rese all'utenza.

La dirigenza sanitaria risulta sottoposta ad una disciplina speciale contenuta nel d.lgs. 502/1992, il cui art. 3, comma 1-bis, stabilisce che l'organizzazione ed il funzionamento delle unità sanitarie locali "sono disciplinati con atto aziendale di diritto privato, nel rispetto dei principi e criteri previsti da disposizioni regionali". Il direttore generale dell'azienda sanitaria adotta a sua volta l'atto aziendale di diritto privato, con cui individua le strutture operative, qualificandole come semplici o come complesse, e i compiti da affidare ai diversi direttori.

Per quanto riguarda il conferimento degli incarichi di direzione di struttura complessa, la disciplina statale aveva, in una prima fase, progressivamente ampliato il carattere fiduciario delle

nomine effettuate dal direttore generale. Il decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute), 158/2012, senza far venire meno il carattere negoziale e fiduciario dell'atto finale di nomina, ha inserito il comma 7-bis dell'art. 15 del d.lgs. 502/1992, il quale ha modificato in particolare la composizione e i criteri di nomina della commissione disponendo che "la selezione viene effettuata da una commissione composta dal direttore sanitario dell'azienda interessata e da tre direttori di struttura complessa nella medesima disciplina dell'incarico da conferire, individuati tramite sorteggio da un elenco nazionale nominativo costituito dall'insieme degli elenchi regionali dei direttori di struttura complessa appartenenti ai ruoli regionali del Servizio sanitario nazionale".

A questa commissione è attribuito il compito di formare una graduatoria, all'esito della valutazione comparativa dei candidati, dei loro curricula e delle risultanze dei colloqui, e di comunicare al direttore generale una rosa di tre nomi, in ragione del punteggio finale loro assegnato, tra i quali il direttore generale è chiamato a scegliere, con l'obbligo di motivare analiticamente la scelta, ove intenda nominare uno dei due candidati che non hanno conseguito il migliore punteggio. Tale attività di valutazione, che ha il suo esito in una graduatoria (con relativi punteggi assegnati ai candidati), sebbene presenti caratteri di accentuata procedimentalizzazione, rimane, comunque, preparatoria di un provvedimento finale, quello del conferimento dell'incarico dirigenziale di struttura complessa, che mantiene intatta la sua natura di atto discrezionale, quale scelta fiduciaria del direttore generale, sebbene questa debba essere specificamente motivata, laddove il candidato prescelto non sia quello che ha conseguito il migliore punteggio.

Ciò premesso, i precetti fissati dall'art. 15, comma 7-bis, del d.lgs. 502/1992, sono qualificabili come principi fondamentali della legislazione, in quanto funzionali all'esigenza di assicurare l'imparzialità e la specifica competenza dei membri della commissione e di individuare i soggetti oggettivamente più titolati per assumere l'incarico direttivo.

Il rimettente individua analiticamente le differenze tra la procedura di conferimento dell'incarico di direttore di struttura complessa prevista dalle disposizioni statali e quella stabilita dall'art. 6 della l.p. Bolzano 4/2017. Una prima differenza riguarda il numero dei componenti della commissione: quattro ai sensi della disciplina statale, tre sulla base delle disposizioni provinciali. Una seconda differenza riguarda le loro modalità di nomina. Una seconda differenza riguarda le modalità di selezione dei componenti: la commissione esaminatrice prevista dalla normativa statale è composta per i tre quarti da direttori di struttura complessa nella disciplina individuati tramite sorteggio, mentre il quarto membro, il direttore sanitario dell'azienda sanitaria, ne fa parte di diritto; invece, la commissione esaminatrice prevista dalla normativa provinciale è composta da due membri nominati dal Consiglio dei sanitari dell'azienda sanitaria e dal direttore del comprensorio sanitario, mentre il terzo membro è, di diritto, il direttore sanitario dell'azienda.

Inoltre, ai sensi della disciplina statale la commissione deve indicare una terna di candidati idonei formata sulla base dei migliori punteggi attribuiti. Il direttore generale a sua volta, ove intenda nominare uno dei due candidati che non hanno conseguito il miglior punteggio, deve motivare analiticamente la scelta. Viceversa, la disciplina provinciale stabilisce che la commissione indichi una rosa di idonei non predeterminata numericamente, nell'ambito della quale il direttore generale può scegliere uno qualunque dei candidati, senza alcun obbligo di specifica motivazione.

L'art. 48, comma 3, della l.p. Bolzano 7/2001, si limita però a prevedere, in termini generici, che "L'affidamento a un dirigente sanitario di un incarico di direzione di struttura complessa avviene ad opera del Direttore generale, che sceglie il candidato da una rosa selezionata da un'apposita commissione, previo avviso da pubblicarsi nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica e nel Bollettino Ufficiale della Regione Trentino-Alto Adige; il Direttore generale conferisce gli incarichi afferenti all'area ospedaliera, sentiti il Direttore sanitario e il Direttore dell'Unità organizzativa per il governo clinico nonché consultandosi con il Direttore del rispettivo comprensorio sanitario, e gli incarichi afferenti all'area territoriale consultandosi con il Direttore del rispettivo comprensorio sanitario. La procedura di selezione dei candidati nonché la composizione e nomina della commissione sono disciplinate con regolamento di esecuzione, in conformità alla vigente disciplina di settore".

A differenza di quanto ritenuto dal giudice a quo, la genericità della previsione normativa provinciale consente un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione, come, d'altronde, dimostra il nuovo regolamento di esecuzione, successivo all'ordinanza di rimessione, contenuto nel d. Pres. prov. Bolzano n. 29 del 2021.

Il nuovo regolamento è conforme ai principi fondamentali posti dalla normativa statale. La commissione di selezione è infatti composta da quattro membri, ovvero il direttore sanitario o un suo delegato e tre direttori di struttura complessa nella disciplina oggetto dell'incarico individuati tramite sorteggio. Inoltre, il regolamento prevede un'analisi comparativa dei curricula e dei titoli professionali delle candidate e candidati; la predisposizione da parte della commissione di una terna di idonei sulla base dei punteggi migliori; l'obbligo di motivazione analitica dell'atto di nomina, laddove il direttore generale scelga uno dei candidati che non abbia conseguito il punteggio migliore.

La genericità delle disposizioni contenute nell'art. 48, comma 3, della l.p. Bolzano 7/2001 e lo stesso rinvio, fatto da questa norma, nella sua parte finale, alla disciplina di settore, consentivano, già prima dell'emanazione del nuovo regolamento di esecuzione, una interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione, in grado di recepire evolutivamente i principi posti dalla più recente legislazione statale. Il giudice rimettente, pertanto, essendo stato richiesto di accertare l'illegittimità della procedura selettiva al solo fine di decidere sulla domanda di risarcimento del danno, ben avrebbe potuto addivenire autonomamente, in via interpretativa, alla soluzione richiesta dall'attore, pur in assenza del regolamento di esecuzione.

È fondata, invece, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., la questione relativa all'art. 6 della l.p. Bolzano 4/2017, secondo cui fino all'entrata in vigore del regolamento di esecuzione di cui all'articolo 48, comma 3, della l.p. 7/2001 "la commissione competente per la predisposizione dell'elenco dei candidati è nominata dalla Direttrice/dal Direttore generale ed è composta dalla Direttrice sanitaria/dal Direttore sanitario o da una sua delegata/un suo delegato e da due esperte o esperti nella disciplina oggetto dell'incarico, di cui una nominata/uno nominato dal Consiglio dei sanitari".

Benché l'entrata in vigore del nuovo regolamento di esecuzione abbia determinato l'abrogazione della norma transitoria di cui all'art. 6 della l.p. Bolzano 4/2017, la questione sollevata è rilevante poiché il Tribunale di Bolzano è chiamato a svolgere il proprio sindacato giurisdizionale sulla base di tale norma.

La norma censurata stabiliva, sia pure solo in via transitoria, fino all'entrata in vigore del regolamento di esecuzione, una composizione della commissione di selezione palesemente in contrasto con il meccanismo di sorteggio stabilito a livello nazionale e costituente un principio fondamentale idoneo a vincolare la potestà legislativa provinciale concorrente. Il profilo di contrasto riposa nella circostanza, già evidenziata, che ai sensi della norma statale la commissione è composta per i tre quarti da direttori di struttura complessa, scelti tramite sorteggio, mentre ai sensi della norma provinciale censurata, oltre al direttore sanitario dell'azienda (membro di diritto), fanno parte della commissione due esperti nominati da organi della stessa azienda sanitaria.

La Corte dichiara infine assorbite le questioni riferite agli ulteriori parametri.

SENTENZA N. 139  
ANNO 2022

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuliano AMATO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 48, comma 3, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 5 marzo 2001, n. 7 (Riordinamento del Servizio Sanitario provinciale), e dell'art. 6 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 21 aprile 2017, n. 4 (Modifiche di leggi provinciali in materia di salute), promosso dal Tribunale ordinario di Bolzano nel procedimento vertente tra G. W. e l'Azienda sanitaria della Provincia autonoma di Bolzano, con ordinanza del 14 maggio 2021, iscritta al n. 149 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 40, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visti gli atti di costituzione di G. W. e dell'Azienda sanitaria della Provincia autonoma di Bolzano, nonché l'atto di intervento della Provincia autonoma di Bolzano;

udito nell'udienza pubblica del 6 aprile 2022 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

uditi l'avvocato Daniele Simonato per G. W., Massimo Calcagnile per l'Azienda sanitaria della Provincia autonoma di Bolzano e Laura Fadanelli per la Provincia autonoma di Bolzano, questi ultimi in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021;

deliberato nella camera di consiglio del 6 aprile 2022.

*Ritenuto in fatto*

*(omissis)*

*Considerato in diritto*

1.– Con l'ordinanza indicata in epigrafe il Tribunale ordinario di Bolzano ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 97, secondo comma, e 117, terzo comma, della Costituzione e agli artt. 5 e 9, primo comma, numero 10), del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), dell'art. 48, comma 3, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 5 marzo 2001, n. 7 (Riordinamento del servizio sanitario provinciale) e dell'art. 6 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 21 aprile 2017, n. 4 (Modifiche di leggi provinciali in materia di salute), che disciplinano, rispettivamente, la procedura per l'affidamento a un dirigente sanitario di un incarico di direzione di struttura complessa e il relativo regime transitorio.

Ad avviso del giudice a quo, l'art. 48, comma 3, della legge prov. Bolzano n. 7 del 2001, ai sensi del quale «[l]'affidamento a un dirigente sanitario di un incarico di direzione di struttura complessa avviene ad opera del Direttore generale, che sceglie il candidato da una rosa selezionata da un'apposita commissione, previo avviso da pubblicarsi nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica e nel Bollettino Ufficiale della Regione Trentino-Alto Adige; il Direttore generale conferisce gli incarichi afferenti all'area ospedaliera, sentiti il Direttore sanitario e il Direttore dell'Unità organizzativa per il governo clinico nonché consultandosi con il Direttore del rispettivo comprensorio sanitario, e gli incarichi afferenti all'area territoriale consultandosi con il Direttore del rispettivo comprensorio sanitario. La procedura di selezione dei candidati nonché la composizione e nomina

della commissione sono disciplinate con regolamento di esecuzione, in conformità alla vigente disciplina di settore», e l'art. 6 della legge prov. Bolzano n. 4 del 2017, che, come osservato, detta il relativo regime transitorio, si porrebbero, in particolare, in contrasto con l'art. 15, comma 7-bis, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), inserito dall'art. 4, comma 1, lettera d), 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, nella legge 8 novembre 2012, n. 189, che, fissando una serie di principi fondamentali nella materia «tutela della salute», ha stabilito una composizione della commissione di selezione tale da assicurare l'imparzialità della maggioranza dei suoi membri, scelti tramite un procedimento di sorteggio, e ristretto la discrezionalità del direttore generale nel conferimento degli incarichi di direzione di struttura complessa, in modo da privilegiare criteri meritocratici e da sottoporre l'atto di nomina ad un obbligo di adeguata motivazione.

2.– Il giudice a quo ritiene le questioni rilevanti e non manifestamente infondate.

2.1.– In ordine alla rilevanza, il rimettente, escludendo la praticabilità di una interpretazione costituzionalmente orientata delle norme censurate, evidenzia che «[l]’eventuale accoglimento dell’eccezione di illegittimità costituzionale inciderebbe radicalmente sull’accertamento giudiziale da compiere e quindi sull’esito del giudizio. Invero le due norme tratteggiano procedure selettive diverse ed inconciliabili, per cui le violazioni procedurali lamentate dalla ricorrente avrebbero rilevanza solo qualora fosse ritenuta applicabile la normativa delineata dalle norme nazionali, non invece nel caso della ritenuta infondatezza della questione di legittimità costituzionale e quindi di applicazione della legge provinciale».

2.2.– A sostegno della non manifesta infondatezza della questione, il Tribunale di Bolzano sostiene, poi, che la Provincia autonoma di Bolzano sarebbe assoggettata alle disposizioni dell'art. 15, comma 7-bis, del d.lgs. n. 502 del 1992, il quale stabilisce principi fondamentali di immediata applicazione, che non lascerebbero spazio all'autonomia regionale e provinciale, se non su aspetti quali le esigenze di tutela delle diverse componenti linguistiche.

3.– In via preliminare, la difesa provinciale eccepisce che il rimettente non avrebbe dimostrato di avere esperito il doveroso tentativo di pervenire, in via interpretativa, alla soluzione da lui ritenuta costituzionalmente corretta.

Va, tuttavia, rilevato che il giudice a quo ha, invero, assolto al proprio dovere di esaminare la via dell'interpretazione adeguatrice, ritenendola non praticabile. Stabilire, poi, se l'interpretazione conforme sia o non sia praticabile attiene al merito della questione di legittimità costituzionale (sentenze n. 83 e n. 42 del 2017, n. 240, n. 95 e n. 45 del 2016, n. 262 del 2015), non alla sua ammissibilità.

Pertanto, l'eccezione non è fondata.

3.1.– La Provincia autonoma di Bolzano, a fronte della domanda risarcitoria avanzata nel giudizio a quo, ha eccepito l'irrelevanza della questione per inutilità dell'eventuale accoglimento, che non trasformerebbe in illecita (e dunque fonte di responsabilità risarcitoria) una condotta legittima al momento in cui è stata realizzata.

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

3.2.– La difesa della Azienda sanitaria di Bolzano eccepisce, poi, l'inammissibilità delle questioni sollevate, in quanto queste avrebbero ad oggetto disposizioni di rango regolamentare, prive come tali di forza di legge e, pertanto, non censurabili innanzi alla Corte costituzionale.

Anche tale eccezione non può trovare accoglimento.

Come risulta chiaramente dall'ordinanza di rimessione, il giudice a quo solleva le questioni di costituzionalità dell'art. 48, comma 3, della legge prov. Bolzano n. 7 del 2001 e dell'art. 6 della legge prov. Bolzano n. 4 del 2017, in riferimento agli artt. 3, 97, secondo comma, e 117, terzo comma,

Cost., e agli artt. 5 e 9, primo comma, numero 10), dello statuto speciale della Regione autonoma Trentino Alto-Adige/Südtirol, senza censurare direttamente le disposizioni regolamentari richiamate dalle norme censurate.

3.3.– La difesa provinciale sostiene, inoltre, l'inammissibilità della questione relativa all'art. 6 della legge prov. Bolzano n. 4 del 2017, in quanto il rimettente non avrebbe indicato nell'ordinanza le norme costituzionali ritenute violate.

L'eccezione non è fondata, in quanto l'ordinanza non solo solleva, espressamente, nella parte dispositiva, la questione di costituzionalità della detta norma in riferimento agli artt. 3, 97, secondo comma, e 117, terzo comma, Cost. e agli artt. 5 e 9, primo comma, numero 10), dello statuto speciale, ma argomenta specificamente sulle ragioni di contrasto con i parametri costituzionali evocati.

3.4.– La Provincia autonoma di Bolzano ritiene irrilevanti e, pertanto, inammissibili, i profili delle questioni relativi alla composizione della commissione di selezione e all'obbligo di indicazione al direttore generale, ai fini della nomina, della terna di candidati con i migliori punteggi.

Anche queste eccezioni non sono fondate.

Con riferimento alla disciplina della composizione della commissione, il giudice a quo spiega chiaramente le ragioni della sospetta illegittimità costituzionale, evidenziando il contrasto tra il metodo della nomina stabilito a livello provinciale e quello del sorteggio, previsto a livello nazionale, che ritiene integrare un principio fondamentale della legislazione statale. Analogamente, il rimettente ritiene che la disposizione censurata, nella parte in cui stabilisce che debba essere indicata solo una rosa di candidati, si ponga in contrasto con la previsione, che pure ritiene essere un principio fondamentale della legislazione statale, secondo cui la commissione deve presentare, all'esito della valutazione comparativa, la terna di candidati, in ordine di graduatoria, a cui sono stati attribuiti i migliori punteggi.

La rilevanza di questi aspetti della disciplina censurata è chiaramente sostenuta dal rimettente sulla base della considerazione che l'eventuale illegittimità costituzionale di tali disposizioni influirebbe sulla valutazione della legittimità della procedura concorsuale, oggetto del giudizio principale, ai fini del risarcimento del danno.

3.5.– La difesa dell'Azienda sanitaria di Bolzano ritiene, poi, che il giudice a quo abbia sostenuto, in modo totalmente apodittico, con conseguente inammissibilità delle relative questioni, la violazione del principio costituzionale di eguaglianza e di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.

L'eccezione deve essere rigettata in quanto nella parte finale dell'ordinanza di rimessione, ancorché in modo sintetico, si dà conto sia delle ragioni per cui sarebbe violato l'art. 3 Cost., «che sancisce il principio di uguaglianza e pari dignità dei cittadini, laddove i dirigenti che concorrono nelle aziende dell'Alto Adige sono sottoposti, rispetto al regime statale, ad una disciplina irragionevolmente diversa», sia di quelle per cui sarebbe leso l'art. 97, secondo comma, Cost., recante «l'obbligo di assicurare il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione» che, nel caso di specie, si estrinsecerebbe nell'esperimento di una procedura selettiva che pone il criterio meritocratico al primo posto, sia nella procedura di scelta che nella nomina della commissione.

3.6.– Infine, l'Azienda sanitaria della Provincia autonoma di Bolzano sostiene l'inammissibilità delle questioni sollevate sulla base della considerazione che «focus del procedimento di conferimento degli incarichi di direzione di struttura sanitaria complessa è l'applicazione dei principi di correttezza e buona fede, del quale il giudice a quo non si è nemmeno occupato».

Anche quest'ultima eccezione deve essere rigettata.

Effettivamente, il giudice a quo nell'ordinanza di rimessione non fa espresso riferimento ai principi di correttezza e di buona fede che, secondo una costante giurisprudenza (ex multis, Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 4 agosto 2020, n. 16666), presiedono alla valutazione dell'operato dell'amministrazione nel conferimento degli incarichi direttivi di struttura complessa, anche ai fini dell'eventuale risarcimento del danno. Tuttavia, dalla complessiva trama argomentativa dell'ordinanza di rimessione emerge chiaramente che il rimettente sostiene la rilevanza e la non

manifesta infondatezza delle questioni sollevate proprio perché queste investono principi ai quali l'amministrazione deve attenersi nel conferimento dell'incarico.

4.– Successivamente alla pubblicazione dell'ordinanza di rimessione, è stato emanato il decreto del Presidente della Provincia autonoma di Bolzano 13 settembre 2021, n. 29 (Regolamento per il conferimento di incarichi di direzione di struttura complessa del Servizio sanitario provinciale), in attuazione di quanto già stabilito dall'ultimo periodo dell'art. 48, comma 3, della legge prov. Bolzano n. 7 del 2001, ai sensi del quale «[I]a procedura di selezione dei candidati nonché la composizione e nomina della commissione sono disciplinate con regolamento di esecuzione, in conformità alla vigente disciplina di settore».

L'entrata in vigore di tale regolamento ha determinato la perdita di efficacia dell'art. 6 della legge prov. Bolzano n. 4 del 2017, che conteneva la norma transitoria, censurata dal rimettente, secondo la quale «[f]ino all'entrata in vigore del regolamento di esecuzione di cui all'articolo 48, comma 3, della legge provinciale 5 marzo 2001, n. 7, e successive modifiche, continuano ad applicarsi le disposizioni dell'articolo 48, commi 4, 5 e 6, della medesima legge provinciale, vigenti sino alla data di entrata in vigore della presente legge. Fino all'entrata in vigore del citato regolamento di esecuzione la commissione competente per la predisposizione dell'elenco dei candidati è nominata dalla Direttrice/dal Direttore generale ed è composta dalla Direttrice sanitaria/dal Direttore sanitario o da una sua delegata/un suo delegato e da due esperte o esperti nella disciplina oggetto dell'incarico, di cui una nominata/uno nominato dal Consiglio dei sanitari».

Questa Corte ha avuto, però, modo di precisare, già in altre occasioni, che, ove un determinato atto amministrativo sia stato adottato sulla base di una norma poi abrogata, la legittimità dell'atto deve essere, comunque, esaminata, in virtù del principio *tempus regit actum*, «con riguardo alla situazione di fatto e di diritto» esistente al momento della sua adozione (*ex plurimis*, sentenze n. 170 e n. 7 del 2019).

Nel caso in esame, poiché la procedura oggetto del procedimento è stata bandita nella vigenza delle norme censurate, tra cui il detto art. 6 della legge prov. Bolzano n. 4 del 2017, è alla luce di queste che il Tribunale di Bolzano è chiamato a svolgere il proprio sindacato giurisdizionale e, perciò, la questione rimane, comunque, rilevante nel giudizio in corso.

5.– Nel merito, la questione avente ad oggetto l'art. 48, comma 3, della legge prov. Bolzano n. 7 del 2001 non è fondata, nei sensi di seguito precisati.

5.1.– Questa Corte ha già avuto modo di ricondurre alla materia «tutela della salute» la disciplina degli incarichi della dirigenza sanitaria (sentenze n. 129 del 2012, n. 233 e n. 181 del 2006), rilevando in particolare «la stretta inerenza che tutte le norme de quibus presentano con l'organizzazione del servizio sanitario regionale e, in definitiva, con le condizioni per la fruizione delle prestazioni rese all'utenza, essendo queste ultime condizionate, sotto molteplici aspetti, dalla capacità, dalla professionalità e dall'impegno di tutti i sanitari addetti ai servizi, e segnatamente di coloro che rivestono una posizione apicale (sentenze n. 181 del 2006 e n. 50 del 2007)» (sentenza n. 371 del 2008).

La materia in cui rientrano le disposizioni censurate è, quindi, quella, di competenza concorrente, della tutela della salute, attribuita alle Regioni a statuto ordinario dalla riforma del 2001, che, in quanto più ampia di quella conferita dagli statuti speciali in materia di igiene e sanità e assistenza ospedaliera, comporta l'operatività della clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), e spetta anche alle Province autonome, con conseguente facoltà per lo Stato di porre solo i principi fondamentali della disciplina (*ex multis*, sentenze n. 9 del 2022 e n. 231 del 2017).

D'altronde, questa Corte ha, più volte, espressamente qualificato l'unica competenza legislativa della Provincia in materia sanitaria (quella appunto di cui all'art. 9, numero 10, dello statuto regionale) come una competenza di tipo concorrente (sentenze n. 134 e n. 59 del 2006, n. 182 del 1997 e n. 373 del 1995).

Priva di fondamento è anche l'altra argomentazione espressa dalla difesa della Provincia, secondo la quale i dirigenti sanitari, dei cui incarichi si tratta, rientrerebbero nella più generale categoria del

personale dei cosiddetti enti strumentali della Provincia, di modo che la relativa disciplina sarebbe riconducibile alla materia di competenza esclusiva provinciale in tema di «ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto» (art. 8, primo comma, numero 1, dello statuto speciale della Regione autonoma Trentino Alto-Adige/Südtirol).

Tale tesi contrasta, infatti, con le caratteristiche fondamentali delle articolazioni locali del Servizio sanitario nazionale quale disciplinato dalla legislazione nazionale e che, per questa parte, vincola espressamente le stesse Regioni a statuto speciale e le Province autonome (si veda l'art. 19 del d.lgs. n. 502 del 1992, anche dopo la sentenza di questa Corte n. 354 del 1994).

5.2.– Le disposizioni contenute nell'art. 15, comma 7-bis, del d.lgs. n. 502 del 1992, relative al conferimento degli incarichi sanitari di direzione di struttura complessa costituiscono, ad avviso del giudice a quo, principi fondamentali della legislazione statale in materia «tutela della salute», vincolanti come tali rispetto alla potestà legislativa concorrente della Provincia autonoma di Bolzano.

La dirigenza sanitaria risulta sottoposta ad una disciplina speciale (rispetto a quella generale della dirigenza prevista dal decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 recante «Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche»), contenuta nel d.lgs. n. 502 del 1992, il cui art. 3, comma 1-bis, stabilisce che l'organizzazione ed il funzionamento delle unità sanitarie locali «sono disciplinati con atto aziendale di diritto privato, nel rispetto dei principi e criteri previsti da disposizioni regionali».

Dal punto di vista organizzativo, il direttore generale dell'azienda sanitaria adotta, pertanto, l'atto aziendale di diritto privato, con cui individua le strutture operative, qualificandole come semplici o come complesse, e i compiti da affidare ai diversi direttori. Con specifico riferimento, poi, al conferimento degli incarichi di direzione di struttura complessa, la disciplina statale aveva, in una prima fase, progressivamente ampliato il carattere fiduciario delle nomine effettuate dal direttore generale, allo scopo di valorizzarne il legame con la sua responsabilità manageriale.

In proposito, va ricordato che il testo originario dell'art. 15, comma 3, del d.lgs. n. 502 del 1992 aveva stabilito per i dirigenti di secondo livello un procedimento selettivo secondo cui «[l]'attribuzione dell'incarico viene effettuata, previo avviso da pubblicare nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana, dal direttore generale in base alla graduatoria di una apposita commissione di esperti. La commissione è nominata dal direttore generale ed è composta dal direttore sanitario e da due esperti, di cui uno designato dalla regione tra i professori universitari ordinari della disciplina, ed uno designato dal consiglio dei sanitari tra i dirigenti di secondo livello della disciplina dipendenti dal Servizio sanitario nazionale; in caso di mancata designazione da parte della regione e del consiglio dei sanitari entro trenta giorni dalla richiesta, la designazione è effettuata dal Ministro della sanità su richiesta dell'unità sanitaria locale o dell'azienda ospedaliera. La commissione forma la graduatoria previo colloquio e valutazione del curriculum professionale degli interessati».

Poco dopo, l'art. 16 del decreto legislativo 7 dicembre 1993, n. 517 (Modificazioni al decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, recante riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421) ha modificato il testo dell'art. 15, stabilendo che la commissione non avrebbe più dovuto formare una graduatoria, ma sarebbe stata chiamata a valutare solo l'idoneità dei candidati allo svolgimento dell'incarico, predisponendo un elenco di idonei, nel cui ambito il direttore generale avrebbe effettuato la nomina. La natura fiduciaria dell'incarico è stata, quindi, ulteriormente rafforzata con la successiva riforma del servizio sanitario nazionale realizzata con il decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229 (Norme per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale, a norma dell'articolo 1 della legge 30 novembre 1998, n. 419), attraverso la modifica della composizione della commissione di esperti, con l'ampliamento della componente direttamente designata dal direttore generale (art. 13 del d.lgs. n. 229 del 1999).

Il successivo d.l. n. 158 del 2012, come convertito, senza far venire meno il carattere negoziale e fiduciario dell'atto finale di nomina, ha introdotto, con l'art. 4, le regole previste dal comma 7-bis dell'art. 15 del d.lgs. n. 502 del 1992, modificando, in particolare, la composizione e i criteri di nomina della commissione («la selezione viene effettuata da una commissione composta dal direttore sanitario dell'azienda interessata e da tre direttori di struttura complessa nella medesima disciplina

dell'incarico da conferire, individuati tramite sorteggio da un elenco nazionale nominativo costituito dall'insieme degli elenchi regionali dei direttori di struttura complessa appartenenti ai ruoli regionali del Servizio sanitario nazionale»).

A questa commissione è attribuito il compito di formare una graduatoria, all'esito della valutazione comparativa dei candidati, dei loro curricula e delle risultanze dei colloqui, e di comunicare al direttore generale una rosa di tre nomi, in ragione del punteggio finale loro assegnato, tra i quali il direttore generale è chiamato a scegliere, con l'obbligo di motivare analiticamente la scelta, ove intenda nominare uno dei due candidati che non hanno conseguito il migliore punteggio.

Tale attività di valutazione, che ha il suo esito in una graduatoria (con relativi punteggi assegnati ai candidati), sebbene presenti caratteri di accentuata procedimentalizzazione, rimane, comunque, preparatoria di un provvedimento finale, quello del conferimento dell'incarico dirigenziale di struttura complessa, che mantiene intatta la sua natura di atto discrezionale, quale scelta fiduciaria del direttore generale, sebbene questa debba essere specificamente motivata, laddove il candidato prescelto non sia quello che ha conseguito il migliore punteggio.

5.3.– Questa Corte, con la sentenza n. 354 del 1994, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del comma 2 dell'art. 19 del d.lgs. n. 502 del 1992, nella parte in cui elevava senz'altro al rango di norme fondamentali di riforma economico-sociale una serie di articoli del detto complesso normativo e, pertanto, anche con riguardo alle norme contenute nell'art. 15, comma 7-bis, dello stesso d.lgs., si potrebbe sostenere che non possa operare analogo automatismo, dovendosi valutare concretamente la portata di principio fondamentale di ciascuna disposizione (ex multis, sentenze n. 170 del 2001, n. 482 del 1995, n. 464 del 1994 e n. 349 del 1991).

Tuttavia, nel caso di specie, deve essere condivisa la valutazione del rimettente sulla natura di principi fondamentali delle disposizioni richiamate.

Ed invero, i precetti fissati dall'art. 15, comma 7-bis, del d.lgs. n. 502 del 1992, nel disciplinare la procedura di conferimento dell'incarico di dirigente di struttura sanitaria complessa, risultano, indubbiamente, da qualificare come principi fondamentali della legislazione, essendo funzionali all'esigenza, che costituisce la stessa ratio legis della novella legislativa, da un lato, di assicurare l'imparzialità e la specifica competenza dei membri della commissione e, dall'altro, di individuare i soggetti oggettivamente più titolati per assumere l'incarico direttivo, rendendo, nel contempo, la procedura di nomina pienamente trasparente e controllabile.

5.4.– Il rimettente individua analiticamente le differenze tra la procedura di conferimento dell'incarico di direttore di struttura complessa prevista dalle disposizioni statali e quella, invece, stabilita dalla disciplina provinciale di cui all'art. 6 della legge prov. Bolzano n. 4 del 2017. Esse riguardano, sotto un primo profilo, il numero dei componenti della commissione (quattro ai sensi della disciplina statale, tre sulla base delle disposizioni provinciali) e le loro modalità di nomina: la commissione esaminatrice prevista dalla normativa statale è, infatti, composta per i tre quarti da direttori di struttura complessa nella disciplina individuati tramite sorteggio, mentre il quarto membro, il direttore sanitario dell'azienda sanitaria, ne fa parte di diritto. La commissione esaminatrice prevista, invece, dalla normativa provinciale è composta da due membri nominati dal Consiglio dei sanitari dell'azienda sanitaria e dal direttore del comprensorio sanitario, mentre il terzo membro è, di diritto, il direttore sanitario dell'azienda.

Inoltre, per quanto riguarda i candidati e l'atto di nomina, la disciplina statale stabilisce che la commissione debba obbligatoriamente indicare, ai fini della nomina, i migliori tre candidati sulla base del punteggio conseguito da ciascuno di questi nella graduatoria finale e che il direttore generale, laddove non scelga il candidato col punteggio più alto, deve motivare analiticamente la propria scelta. Viceversa, la disciplina provinciale stabilisce che la commissione indichi una rosa di idonei non predeterminata numericamente, nell'ambito della quale il direttore generale può scegliere uno qualunque dei candidati, senza alcun obbligo di specifica motivazione.

L'art. 48, comma 3, della legge prov. Bolzano n. 7 del 2001, si limita però a stabilire, genericamente, che «[l]'affidamento a un dirigente sanitario di un incarico di direzione di struttura complessa avviene ad opera del Direttore generale, che sceglie il candidato da una rosa selezionata

da un'apposita commissione, previo avviso da pubblicarsi nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica e nel Bollettino Ufficiale della Regione Trentino-Alto Adige; il Direttore generale conferisce gli incarichi afferenti all'area ospedaliera, sentiti il Direttore sanitario e il Direttore dell'Unità organizzativa per il governo clinico nonché consultandosi con il Direttore del rispettivo comprensorio sanitario, e gli incarichi afferenti all'area territoriale consultandosi con il Direttore del rispettivo comprensorio sanitario. La procedura di selezione dei candidati nonché la composizione e nomina della commissione sono disciplinate con regolamento di esecuzione in conformità alla vigente disciplina di settore».

A differenza di quanto ritenuto dal giudice a quo, la genericità della previsione normativa provinciale consente un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione, come, d'altronde, dimostra il nuovo regolamento di esecuzione, successivo all'ordinanza di rimessione, contenuto nel d. Pres. prov. Bolzano n. 29 del 2021 che, senza che sia intervenuta alcuna modifica della norma provinciale, ne prevede una applicazione conforme ai principi fondamentali della legislazione statale.

Il nuovo regolamento contiene, infatti, una serie di previsioni che risultano conformi ai principi fondamentali posti dall'art. 15, comma 7-bis, del d.lgs. n. 502 del 1992.

Senza contraddire la norma censurata, esso stabilisce che la commissione di selezione debba essere composta da quattro membri – la direttrice sanitaria/il direttore sanitario o una sua delegata/un suo delegato, nonché tre direttori/direttrici di struttura complessa nella disciplina oggetto dell'incarico – questi ultimi componenti individuati tramite sorteggio; l'obbligo di valutazione comparativa di tutti i candidati all'incarico; la formazione, sulla base dei migliori punteggi attribuiti, di una terna di candidati da sottoporre alla scelta finale del direttore generale; l'obbligo di motivazione analitica dell'atto di nomina, laddove il direttore generale scelga uno dei candidati che non hanno conseguito il migliore punteggio.

Deve ritenersi che la genericità delle disposizioni contenute nell'art. 48, comma 3, della legge prov. Bolzano n. 7 del 2001 e lo stesso rinvio, fatto da questa norma, nella sua parte finale, alla disciplina di settore («La procedura di selezione dei candidati nonché la composizione e nomina della commissione sono disciplinate con regolamento di esecuzione in conformità alla vigente disciplina di settore») consentissero, già prima dell'emanazione del nuovo regolamento di esecuzione, una interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione, in grado di recepire evolutivamente i principi posti dalla più recente legislazione statale.

Il giudice rimettente, pertanto, essendo stato richiesto di accertare l'illegittimità della procedura selettiva al solo fine di decidere sulla domanda di risarcimento del danno, ben avrebbe potuto addivenire autonomamente, in via interpretativa, alla soluzione richiesta dall'attore, pur in assenza del regolamento di esecuzione.

6.– È fondata, invece, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., la questione avente ad oggetto l'art. 6 della legge prov. Bolzano n. 4 del 2017, ai sensi del quale «[f]ino all'entrata in vigore del regolamento di esecuzione di cui all'articolo 48, comma 3, della legge provinciale 5 marzo 2001, n. 7, e successive modifiche, continuano ad applicarsi le disposizioni dell'articolo 48, commi 4, 5 e 6, della medesima legge provinciale, vigenti sino alla data di entrata in vigore della presente legge. Fino all'entrata in vigore del citato regolamento di esecuzione la commissione competente per la predisposizione dell'elenco dei candidati è nominata dalla Direttrice/dal Direttore generale ed è composta dalla Direttrice sanitaria/dal Direttore sanitario o da una sua delegata/un suo delegato e da due esperte o esperti nella disciplina oggetto dell'incarico, di cui una nominata/uno nominato dal Consiglio dei sanitari».

Sebbene l'entrata in vigore del nuovo regolamento di esecuzione, di cui all'art. 48, comma 3, della legge prov. Bolzano n. 7 del 2001, abbia determinato, come già rilevato, l'abrogazione dell'art. 6 della legge prov. Bolzano n. 4 del 2017, è alla luce di tale norma che il Tribunale di Bolzano è chiamato a svolgere il proprio sindacato giurisdizionale e, perciò, la sollevata questione risulta, comunque, rilevante nel giudizio in corso.

La norma censurata, entrata in vigore l'11 maggio 2017, stabiliva, sia pure solo in via transitoria, fino all'entrata in vigore del previsto regolamento di esecuzione, una composizione della commissione di selezione palesemente in contrasto con il meccanismo di sorteggio stabilito a livello nazionale già nel 2012 e costituente, senza dubbio, un principio fondamentale idoneo a vincolare la potestà legislativa provinciale concorrente.

Più precisamente, mentre la norma statale prevede che la commissione sia composta per i tre quarti da direttori di struttura complessa, scelti tramite sorteggio, nell'ipotesi delineata dalla norma provinciale censurata, oltre al direttore sanitario dell'azienda (membro di diritto), fanno parte della commissione due esperti nominati da organi della stessa azienda sanitaria. Senza che, come rilevato dallo stesso giudice a quo, la formulazione letterale della norma censurata consentisse, in alcun modo, un adeguamento, in via interpretativa, della disposizione ai principi fondamentali della legislazione.

La questione è, in conclusione, fondata e deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 6 della legge prov. Bolzano n. 4 del 2017.

7.– L'accoglimento della questione per contrasto della norma censurata con l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione ai principi fondamentali relativi alla scelta dei componenti della commissione di selezione tra i direttori di struttura complessa, posti dall'art. 15, comma 7-bis, del d.lgs. n. 502 del 1992, comporta l'assorbimento delle questioni riferite agli ulteriori parametri.

Per Questi Motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 21 aprile 2017, n. 4 (Modifiche di leggi provinciali in materia di salute);

2) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 48, comma 3, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 5 marzo 2001, n. 7 (Riordinamento del servizio sanitario provinciale), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 97, secondo comma, e 117, terzo comma, della Costituzione e agli artt. 5 e 9, primo comma, numero 10), del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), dal Tribunale ordinario di Bolzano, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 aprile 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, Presidente

Giulio PROSPERETTI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 7 giugno 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

## **Sentenza: 26 aprile 2022, n. 144**

**Materia:** ambiente; foreste; caccia

**Parametri invocati:** art. 117, II comma, lett. s), Cost.; art. 10, comma 1, l. 21 novembre 2000, n. 353 (Legge quadro in materia di incendi boschivi), come norma interposta

**Giudizio:** Legittimità costituzionale in via incidentale

**Rimettente:** TAR Liguria

**Oggetto:** art. 46, comma 5, L. Regione Liguria 22 gennaio 1999, n. 4 (Norme in materia di foreste e di assetto idrogeologico), come aggiunto dall'art. 1 della L. Regione Liguria 7 ottobre 2008, n. 35

### **Esito:**

- 1) Illegittimità costituzionale dell'art. 46, comma 5, primo periodo, della legge della Regione Liguria 4/1999, come aggiunto dall'art. 1 della legge della Regione Liguria, 35/2008;
- 2) non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 46, comma 5, secondo periodo, della legge Regione Liguria 4/1999, come aggiunto dall'art. 1 della legge Regione Liguria 35/2008, che prevede l'obbligo di tabellazione dei boschi percorsi da incendi.

**Estensore nota:** Enrico Righi

### **Sintesi:**

Nell'ambito di un procedimento di impugnazione di una cosiddetta "falsa circolare" (nel senso di un atto amministrativo in realtà precettivo) della Regione Liguria in materia di attività di vigilanza venatoria, promosso da due associazioni ambientaliste, il Tribunale amministrativo regionale solleva questione di legittimità costituzionale in via incidentale della disposizione in oggetto.

Secondo tale disposizione, nel territorio regionale ligure, nei terreni boschivi percorsi da incendi, di superficie pari o superiore ad un ettaro, viene imposto un divieto di caccia per la durata di tre anni.

Secondo il rimettente, le norme di cui alla legge 353/2000, che prevedono invece un divieto di caccia decennale e non contemplano la previsione di un minimo di superficie, sarebbero insuperabili, nel senso di costituire il nucleo minimo irriducibile di misure di protezione ambientale predisposto dal legislatore statale in applicazione dell'articolo 117, secondo comma, lett. s), della Costituzione, a tutela dei soprassuoli forestali percorsi da incendi.

La Corte, preliminarmente, ricostruisce la descritta competenza legislativa esclusiva dello Stato, come competenza che taglia trasversalmente tutta la materia ambientale, compreso l'ambito della caccia, di per sé, com'è noto, di competenza residuale regionale.

Successivamente, la Corte mostra di condividere i dubbi di legittimità costituzionale sollevati dal rimettente, identificando la durata decennale del divieto di caccia e l'assenza di una superficie minima per i terreni devastati da incendi da sottoporre a divieto con uno standard di protezione imposto dal legislatore statale al fine di ricostituire nel tempo l'ecosistema bosco, standard che la Regione, eventualmente, avrebbe potuto solo innalzare, mai ridurre.

Il ragionamento, ormai consueto (si vedano le sentenze 281/2019 e 303/2013), conduce alla declaratoria di illegittimità costituzionale delle norme regionali impugnate e fino a questo punto trattate.

Oggetto dell'impugnazione era stata anche una norma contenuta nel secondo periodo della disposizione complessivamente all'esame della Corte: si tratta dell'obbligo di tabellazione delle zone interdette alla caccia, in quanto percorse dal fuoco.

Ebbene tale questione, invero ancillare nella trattazione, è stata risolta nel senso dell'infondatezza, in quanto i comuni, proprio in base alla normativa nazionale (l. 353/2000), hanno l'obbligo di censire i soprassuoli percorsi da incendio e, fatto sicuramente più dirimente, la tabellazione non incide sul divieto di attività venatoria, che sussiste indipendentemente dalla perimetrazione dell'area con tabelle.

Si aggiunga che, proprio per questo motivo, lo standard di protezione ambientale non risulta compromesso.

SENTENZA N. 144  
ANNO 2022

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuliano AMATO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 46, comma 5, della legge della Regione Liguria 22 gennaio 1999, n. 4 (Norme in materia di foreste e di assetto idrogeologico), come aggiunto dall'art. 1 della legge della Regione Liguria 7 ottobre 2008, n. 35, recante «Modifica alla legge regionale 22 gennaio 1999, n. 4 (Norme in materia di foreste e di assetto idrogeologico)», promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Liguria nel procedimento vertente tra l'Ente nazionale protezione animali (ENPA) onlus e altri e la Regione Liguria e altri, con ordinanza del 1° giugno 2021, iscritta al n. 172 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 45, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visti gli atti di costituzione dell'ENPA e della Regione Liguria;

udito nell'udienza pubblica del 26 aprile 2022 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

uditi gli avvocati Valentina Stefutti per l'ENPA e altri e Andrea Bozzini per la Regione Liguria, entrambi in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021;

deliberato nella camera di consiglio del 26 aprile 2022.

*Ritenuto in fatto*

*(omissis)*

*Considerato in diritto*

1.– Il Tribunale amministrativo regionale per la Liguria ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 46, comma 5, della legge della Regione Liguria 22 gennaio 1999, n. 4 (Norme in materia di foreste e di assetto idrogeologico), come aggiunto dall'art. 1 della legge della Regione Liguria 7 ottobre 2008, n. 35, recante «Modifica alla legge regionale 22 gennaio 1999, n. 4 (Norme in materia di foreste e di assetto idrogeologico)», che prevede che nei boschi percorsi da incendi è vietato per tre anni l'esercizio dell'attività venatoria, qualora la superficie bruciata sia superiore ad un ettaro e i boschi siano opportunamente tabellati.

2.– Le questioni sono state sollevate nell'ambito del giudizio promosso da quattro associazioni ambientaliste, legittimate ai sensi dell'art. 18 della legge 8 luglio 1986, n. 349 (Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale), per l'annullamento di una circolare con cui l'amministrazione regionale ha orientato l'attività di vigilanza venatoria.

3.– La censura proposta dall'ordinanza del TAR Liguria si appunta sul contrasto della norma regionale con l'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, in relazione all'art. 10, comma 1, della legge 21 novembre 2000, n. 353 (Legge-quadro in materia di incendi boschivi), che, invece, prevede un divieto di caccia per dieci anni nelle zone interessate da incendi, senza imporre alcun obbligo di tabellazione e senza precisare alcunché in ordine all'estensione dell'incendio.

4.– La Regione si difende evocando la peculiare situazione della Liguria, il cui clima consentirebbe una più rapida ricrescita dei boschi incendiati e invitando inoltre a considerare che il divieto di caccia

è esteso alla popolazione degli ungulati, che non favorisce la ricrescita del bosco per i danni che tali specie causano all'habitat naturale.

La resistente deduce, inoltre, che la ratio della normativa interposta sarebbe quella di creare una deterrenza rispetto agli incendi dolosi, ipotesi questa assolutamente da escludersi con riferimento ai cacciatori.

La Regione insiste sulla ragionevolezza dell'esclusione del divieto dell'attività venatoria riferita alle sole superfici bruciate superiori all'ettaro e, con riferimento al dovere di tabellazione, chiarisce che l'esercizio di questa competenza della pubblica amministrazione non è una condizione per l'applicazione del divieto di attività venatoria.

5.– Venendo all'esame delle questioni, non può giustificarsi la legittimità dell'intervento censurato facendo ricorso all'argomento, posto dalla difesa regionale, della pretesa irragionevolezza della norma statale che vieta la caccia anche con riferimento agli ungulati, che ostacolerebbero la ricrescita boschiva. Per eliminare i danni da essi provocati, infatti, è previsto lo strumento del controllo faunistico disciplinato dall'art. 19 della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio) anche per mezzo dell'abbattimento della fauna nociva, attività questa che, in quanto volta a tutelare l'ecosistema, non è ricompresa nel concetto di caccia ed è, quindi, pacificamente ammessa.

6.– La questione relativa all'interdizione dalla caccia per soli tre anni, anziché dieci, nelle zone interessate da incendi, è fondata.

6.1.– La materia, già precedentemente alla revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione ad opera della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), risultava regolata dalla legge quadro n. 353 del 2000 che, all'art. 10, comma 1, ha previsto il divieto della caccia per dieci anni dei soprassuoli delle zone boscate percorsi dal fuoco, ponendo una norma di principio per la difesa del patrimonio boschivo nazionale, cui deve attenersi la legislazione concorrente regionale in materia di caccia.

6.2.– Dopo la revisione del Titolo V della Costituzione, la tutela dell'ambiente rientra nella competenza esclusiva dello Stato e, parallelamente, la caccia ha assunto il ruolo di competenza residuale regionale.

Se, pertanto, prima del 2001 le Regioni erano tenute a rispettare le prescrizioni dalla legge quadro n. 353 del 2000 sugli incendi boschivi quali principi fondamentali in materia di caccia, successivamente il rapporto tra la legge statale e la legge regionale è caratterizzato dal rispetto della competenza statale trasversale sull'ambiente da parte della legislazione regionale nell'esercizio della competenza sulla caccia.

Pertanto, la legge quadro del 2000, peraltro più volte integrata successivamente al 2001 (da ultimo con il decreto-legge 8 settembre 2021, n. 120, recante «Disposizioni per il contrasto degli incendi boschivi e altre misure urgenti di protezione civile», convertito, con modificazioni, nella legge 8 novembre 2010, n. 155), trattando di materia ambientale si pone oggi come disciplina non derogabile con riferimento alla caccia per i suoi aspetti collegati all'ambiente, salvo l'innalzamento possibile, da parte delle Regioni, del livello di tutela.

In particolare, per giurisprudenza costante di questa Corte, l'ambiente «delinea una sorta di materia "trasversale", in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando [invece] allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale (sentenza n. 407 del 2002)» (sentenza n. 158 del 2021), e le Regioni, nell'esercizio delle loro competenze, sono tenute al rispetto delle prescrizioni statali e possono adottare norme che interferiscono con la tutela ambientale solo se elevano lo standard di protezione previsto dalla legislazione nazionale, che funziona, quindi, da limite minimo di salvaguardia dell'ambiente, legittimando interventi normativi regionali solo nel senso dell'innalzamento della tutela (ex multis, sentenze n. 291 e n. 7 del 2019, n. 174 e n. 74 del 2017).

6.3.– La norma censurata, al contrario, non rispetta il limite prescritto dallo Stato e, riducendo la durata del divieto di caccia sui territori percorsi da incendi da dieci a soli tre anni, finisce con l'abbassare lo standard di protezione ambientale fissato, nell'esercizio della competenza esclusiva di

cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., dall'art. 10 della legge n. 353 del 2000, al fine di garantire la ricostituzione del bosco e della fauna (sentenze n. 281 del 2019 e n. 303 del 2013).

7.– Anche la questione relativa alla previsione della norma censurata, nella parte in cui limita alle aree boschive percorse dal fuoco superiori all'ettaro il divieto di caccia, è fondata, in quanto la legge regionale invade la competenza statale che non prevede un'estensione minima riferita al divieto di caccia.

8.– La competenza residuale regionale in materia di caccia non può, quindi, derogare alla legge n. 353 del 2000 che, in quanto volta alla protezione ambientale, si impone al legislatore regionale nell'esercizio delle proprie competenze; conseguentemente, l'art. 46, comma 5, primo periodo, della legge reg. Liguria n. 4 del 1999 va dichiarato costituzionalmente illegittimo per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

9.– Al contrario, l'obbligo di tabellazione previsto dalla norma censurata trova riscontro nel comma 2 dell'art. 10 della legge n. 353 del 2000, che rimette ai Comuni l'obbligo di censire i soprassuoli percorsi dal fuoco e, comunque, non condiziona il divieto di attività venatoria, limitandosi a prescrivere un adempimento in carico alla pubblica amministrazione funzionale alla individuazione delle aree percorse dal fuoco.

9.1.– Ne consegue la non fondatezza della questione sollevata sull'art. 46, comma 5, secondo periodo, che prevede l'obbligo di tabellazione dei boschi percorsi da incendi.

Per Questi Motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 46, comma 5, primo periodo, della legge della Regione Liguria 22 gennaio 1999, n. 4 (Norme in materia di foreste e di assetto idrogeologico), come aggiunto dall'art. 1 della legge della Regione Liguria 7 ottobre 2008, n. 35, recante «Modifica alla legge regionale 22 gennaio 1999, n. 4 (Norme in materia di foreste e di assetto idrogeologico)»;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 46, comma 5, secondo periodo, della legge reg. Liguria n. 4 del 1999, come aggiunto dall'art. 1 della legge reg. Liguria n. 35 del 2008, che prevede l'obbligo di tabellazione dei boschi percorsi da incendi, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, in relazione all'art. 10, comma 1, della legge 21 novembre 2000, n. 353 (Legge-quadro in materia di incendi boschivi), 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 aprile 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, Presidente

Giulio PROSPERETTI, Redattore

Filomena PERRONE, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 13 giugno 2022.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE

## **Sentenza: 5 aprile 2022, n. 147**

**Materia:** ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali; previdenza sociale

**Parametri invocati:** art. 117, commi primo, in relazione agli artt. 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE e secondo, lettere g) e o), della Costituzione.

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei Ministri

**Oggetto:** art. 10, comma 14, della legge della Regione Siciliana 12 maggio 2020, n. 9 (Legge di stabilità regionale 2020-2022)

### **Esito:**

- 1) inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 14, della legge in oggetto promossa, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE);
- 2) infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 14, della legge in oggetto promosse, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere g) e o), Cost.;

**Estensore nota:** Claudia Prina Racchetto

### **Sintesi:**

La disposizione censurata prevede che «[p]er le imprese operanti in Sicilia alla data del 28 febbraio 2020, che assumono dipendenti a tempo indeterminato disoccupati e qualora le assunzioni non siano state effettuate in sostituzione di lavoratori della stessa azienda, a qualsiasi titolo licenziati o sospesi, sono concessi contributi sotto forma di sgravi dei contributi previdenziali e assistenziali dovuti per l'anno 2020. Restano a carico delle imprese le ritenute fiscali alla fonte, le addizionali regionali e comunali trattenute ai lavoratori. Nel caso di licenziamento senza giusta causa i contributi concessi sono recuperati, fatta eccezione per i casi di dimissioni volontarie o licenziamento per giusta causa. Per l'attuazione delle predette misure è autorizzata, per l'esercizio finanziario 2020, la spesa nei limiti di 10.000 migliaia di euro. L'ulteriore spesa, nei limiti di 10.000 migliaia di euro, è autorizzata per l'erogazione di un contributo una tantum a favore dei lavoratori stagionali, atipici e discontinui del turismo e commercio che non riescono a raggiungere il numero minimo di giornate utili all'erogazione dell'indennità di disoccupazione prevista dalla normativa di riferimento. Agli oneri di cui al presente comma, previo avviso pubblico, si fa fronte con le risorse dei fondi extra regionali e del POC 2014/2020 secondo il comma 2 dell'articolo 5. La misura di cui al presente comma è attuata con procedura a sportello. Le modalità e i criteri del bando sono stabiliti con decreto dell'Assessore regionale per le Attività produttive».

Secondo il ricorrente, tale disposizione violerebbe anzitutto l'art. 117, secondo comma, lettere g) e o), Cost., in quanto, prevedendo a beneficio delle imprese siciliane che assumono disoccupati degli sgravi contributivi previdenziali e assistenziali per l'anno 2020 e, quindi, delle minori entrate per l'INPS, inciderebbe sulle materie «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali» e «previdenza sociale», di competenza esclusiva del legislatore statale. Inoltre, il riconoscimento di tali sgravi contrasterebbe con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 107 e 108 TFUE, dato il divieto ivi sancito di fornire alle imprese sovvenzioni che minaccino di produrre effetti distorsivi della concorrenza e siano fonte di potenziale discriminazione.

In particolare, per quanto concerne le eccezioni d'inammissibilità sollevate dalla Regione Siciliana, essa deduce, in primo luogo, che la disposizione impugnata prevederebbe solo un contributo

a carico della Regione al fine di fronteggiare il relativo onere, rimasto invariato e che pertanto il ricorrente avrebbe erroneamente interpretato tale disposizione. La Corte ritiene l'eccezione non fondata, in quanto l'erroneità del presupposto interpretativo sarebbe eventualmente motivo di infondatezza e non di inammissibilità della questione (sentenza n. 117 del 2015)» (sentenza n. 228 del 2016; nello stesso senso, ex multis, sentenza n. 114 del 2022).

Con riguardo, invece, alla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 107 e 108 TFUE, la Regione eccepisce l'inammissibilità della questione per la mancata considerazione dell'art. 22 della legge in oggetto. La Corte ritiene fondata tale eccezione. Infatti, il ricorrente, nel dedurre che l'art. 10, comma 14, della legge in oggetto integra gli estremi del conferimento di un aiuto di Stato in violazione del TFUE, non prende in considerazione il successivo art. 22 (Clausola di compatibilità comunitaria) della medesima legge regionale che prevede che gli aiuti alle imprese da essa previsti – dunque, anche quelli menzionati dal comma impugnato – «sono concessi secondo le modalità e i limiti» di cui alla disciplina eurounitaria in materia e da essa mutuati. Viceversa, il contrasto con i parametri interposti evocati avrebbe dovuto essere vagliato alla stregua di tali requisiti, subordinatamente ai quali la concessione degli aiuti è consentita. La mancata considerazione della disposizione normativa che li prevede vizia irrimediabilmente l'impugnativa per l'omessa ricostruzione del quadro normativo di riferimento, a cui consegue, secondo la costante giurisprudenza della Corte, l'inammissibilità della questione proposta (ex multis, sentenza n. 265 del 2020).

Infine, la Regione Siciliana eccepisce il mancato adeguato confronto del ricorrente con le competenze attribuitele dallo statuto speciale. Tale eccezione non è fondata. Secondo la Corte, il ricorso si fonda su argomentazioni che riflettono i requisiti di ammissibilità indicati dalla sua giurisprudenza sia per la radicalità della prospettazione sia per la coerente illustrazione delle singole materie ritenute estranee alle attribuzioni riservate alla Regione Siciliana dallo statuto speciale, trattandosi di censure sollevate con riferimento a titoli di competenza statale esclusiva, espressamente confrontati con quelli statutari astrattamente pertinenti e con i relativi limiti (ex aliis, sentenze n. 174, n. 130 e n. 43 del 2020).

Nel merito, la Corte ritiene non fondate le questioni promosse in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere g) e o), Cost. A suo giudizio, infatti, la disposizione impugnata è stata erroneamente interpretata nel senso che essa prevederebbe un esonero dalla contribuzione per i neoassunti disoccupati. Sebbene tale erronea interpretazione sia stata favorita dalla sua formulazione letterale, vi sono, secondo la Corte, una serie di elementi che fanno propendere per una interpretazione in senso opposto. In primo luogo, la procedura a sportello (art. 5, comma 3, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 123, recante «Disposizioni per la razionalizzazione degli interventi di sostegno pubblico alle imprese, a norma dell'articolo 4, comma 4, lettera c, della legge 15 marzo 1997, n. 59») per la concessione di contributi, secondo cui le risorse sono assegnate sulla base delle domande valutate positivamente, secondo l'ordine cronologico di presentazione e fino a esaurimento dei fondi disponibili; pertanto tali contributi sono concessi in virtù di un meccanismo più coerente con una concreta erogazione dell'ammontare corrispondente ai medesimi, anziché con un esonero dal loro pagamento. D'altra parte, la stessa disposizione li qualifica come «dovuti». In secondo luogo, la precisazione immediatamente successiva, per cui «[r]estano a carico delle imprese le ritenute fiscali alla fonte, le addizionali regionali e comunali trattenute ai lavoratori», lascia intendere che, diversamente, gli oneri contributivi, comunque sussistenti («dovuti per l'anno 2020»), semplicemente non sono a carico delle imprese. Infine, nel caso di licenziamento senza giusta causa, è previsto che i contributi siano «recuperati», il che implica che essi siano stati in precedenza concretamente versati. Inoltre dai lavori preparatori, emerge in maniera evidente la volontà che i contributi previdenziali e assistenziali relativi alle nuove assunzioni siano effettivamente corrisposti. Pertanto, la norma impugnata non esonera dall'assolvimento degli oneri contributivi, depauperando per il relativo ammontare gli introiti dell'ente di spettanza, ma li pone a carico della Regione.

Sulla base di tali premesse, la questione promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost. non è fondata. La Corte ha ricondotto alla materia «ordinamento e organizzazione

amministrativa degli enti pubblici nazionali» una disciplina regionale che incida sulla dotazione finanziaria di un organo appartenente all'amministrazione statale (sentenza n. 32 del 2012), cui deve assimilarsi il caso in cui analogo effetto si produca a discapito di un ente pubblico nazionale. Tuttavia, per quanto precedentemente illustrato, ciò non si verifica nella fattispecie, in cui è previsto che i contributi vengano comunque versati seppur con onere a carico della Regione.

La Corte ritiene non fondata anche la questione promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera o), Cost. La competenza legislativa esclusiva in materia di previdenza sociale è attribuita allo Stato, allo scopo di garantire un'uniforme e perciò più efficace tutela dei diritti fondamentali connessi allo stato di bisogno (art. 38, secondo comma, Cost.). In tale materia è precluso un intervento del legislatore regionale che regoli diversamente gli obblighi contributivi del datore di lavoro e che interferisca con gli aspetti qualificanti delle tutele e della disciplina pubblicistica che le appresta. Dunque, in astratto, una norma regionale che escludesse temporaneamente gli oneri contributivi altrimenti previsti per una certa categoria di neoassunti, incidendo sull'obbligo contributivo, invaderebbe la competenza statale in materia e non potrebbe essere invocata nemmeno la competenza concorrente demandata alla Regione Siciliana dall'art. 17, lettera f), dello statuto speciale, assoggettata all'ulteriore limite del rispetto dei «minimi stabiliti dalle leggi dello Stato». Tuttavia, come già anticipato, nel caso di specie tale situazione non si verifica, dato che l'onere previdenziale è stato comunque assolto dalla Regione, con conseguente non fondatezza della censura per erroneità del presupposto interpretativo da cui prende le mosse.

SENTENZA N. 147  
ANNO 2022

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuliano AMATO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 14, della legge della Regione Siciliana 12 maggio 2020, n. 9 (Legge di stabilità regionale 2020-2022), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 13-16 luglio 2020, depositato in cancelleria il 17 luglio 2020, iscritto al n. 58 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 35, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione Siciliana;

udito nell'udienza pubblica del 5 aprile 2022 il Giudice relatore Angelo Buscema;

uditi l'avvocato dello Stato Gianna Galluzzo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Gabriella Guli per la Regione Siciliana, quest'ultimo in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021;

deliberato nella camera di consiglio del 5 aprile 2022.

*Ritenuto in fatto*

*(omissis)*

*Considerato in diritto*

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 10, comma 14, della legge della Regione Siciliana 12 maggio 2020, n. 9 (Legge di stabilità regionale 2020-2022), in riferimento all'art. 117, commi primo, in relazione agli artt. 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130, e secondo, lettere g) e o), della Costituzione.

Ad avviso del ricorrente, l'art. 10, comma 14, della legge reg. Siciliana n. 9 del 2020 violerebbe anzitutto l'art. 117, secondo comma, lettere g) e o), Cost., in quanto, prevedendo, a beneficio delle imprese siciliane che assumono disoccupati, degli sgravi contributivi previdenziali e assistenziali per l'anno 2020 e, quindi, delle minori entrate per l'INPS, inciderebbe nelle materie «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali» e «previdenza sociale», di competenza esclusiva del legislatore statale.

Inoltre, il riconoscimento dei citati sgravi contrasterebbe con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 107 e 108 TFUE, stante il divieto ivi sancito di fornire alle imprese sovvenzioni che minaccino di produrre effetti distorsivi della concorrenza e siano fonte di potenziale discriminazione.

2.– In particolare, la disposizione censurata prevede che «[p]er le imprese operanti in Sicilia alla data del 28 febbraio 2020, che assumono dipendenti a tempo indeterminato disoccupati e qualora le assunzioni non siano state effettuate in sostituzione di lavoratori della stessa azienda, a qualsiasi titolo licenziati o sospesi, sono concessi contributi sotto forma di sgravi dei contributi previdenziali e assistenziali dovuti per l'anno 2020. Restano a carico delle imprese le ritenute fiscali alla fonte, le addizionali regionali e comunali trattenute ai lavoratori. Nel caso di licenziamento senza giusta causa

i contributi concessi sono recuperati, fatta eccezione per i casi di dimissioni volontarie o licenziamento per giusta causa. Per l'attuazione delle predette misure è autorizzata, per l'esercizio finanziario 2020, la spesa nei limiti di 10.000 migliaia di euro. L'ulteriore spesa, nei limiti di 10.000 migliaia di euro, è autorizzata per l'erogazione di un contributo una tantum a favore dei lavoratori stagionali, atipici e discontinui del turismo e commercio che non riescono a raggiungere il numero minimo di giornate utili all'erogazione dell'indennità di disoccupazione prevista dalla normativa di riferimento. Agli oneri di cui al presente comma, previo avviso pubblico, si fa fronte con le risorse dei fondi extra regionali e del POC 2014/2020 secondo il comma 2 dell'articolo 5. La misura di cui al presente comma è attuata con procedura a sportello. Le modalità e i criteri del bando sono stabiliti con decreto dell'Assessore regionale per le Attività produttive».

È evidente, alla luce dei motivi dell'impugnativa, alla cui stregua circoscrivere il thema decidendum (ex multis, sentenza n. 274 del 2020), che quest'ultimo va limitato alla concessione di contributi, sotto forma di sgravi dei contributi previdenziali e assistenziali, alle imprese che assumono a tempo indeterminato disoccupati, vale a dire alla prima delle misure contemplate dalla disposizione impugnata.

Occorre inoltre chiarire come tra i parametri evocati non possano essere considerati gli artt. 14 e 17, lettera f), del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), dovendosi interpretare il ricorso alla stregua della deliberazione a impugnare (ex aliis, sentenza n. 36 del 2017), che a sua volta rinvia alla relazione del Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, la quale non li menziona.

3.– Tanto premesso, occorre preliminarmente esaminare le eccezioni d'inammissibilità sollevate dalla Regione Siciliana.

3.1.– Anzitutto, essa deduce che la disposizione impugnata non determinerebbe uno sgravio contributivo in relazione ai soggetti assunti, a detrimento dell'ente previdenziale, ma solo un contributo a carico della Regione onde fronteggiare il relativo onere, rimasto invariato. Di qui l'erroneità del presupposto interpretativo assunto dal ricorrente.

L'eccezione non è fondata, in quanto «l'erroneità del presupposto interpretativo dal quale muove il ricorrente sarebbe eventualmente motivo di non fondatezza, non di inammissibilità della questione (sentenza n. 117 del 2015)» (sentenza n. 228 del 2016; nello stesso senso, ex multis, sentenza n. 114 del 2022).

3.2.– Con specifico riguardo alla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 107 e 108 TFUE, la Regione eccepisce l'inammissibilità della questione per la mancata considerazione dell'art. 22 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2020.

L'eccezione è fondata.

Effettivamente il ricorrente, nel dedurre che l'art. 10, comma 14, della legge reg. Siciliana n. 9 del 2020 integri gli estremi del conferimento di un aiuto di Stato in violazione del TFUE, non prende minimamente in esame il successivo art. 22 (Clausola di compatibilità comunitaria) della medesima legge regionale, il quale dispone che gli aiuti alle imprese da essa previsti – dunque, anche quelli menzionati dal comma impugnato – «sono concessi secondo le modalità e i limiti» di cui alla disciplina eurounitaria in materia e da essa mutuati.

Viceversa, il contrasto con i parametri interposti evocati avrebbe dovuto essere vagliato alla stregua di tali requisiti, subordinatamente ai quali la concessione degli aiuti è consentita.

La mancata considerazione della disposizione normativa che li prevede vizia irrimediabilmente l'impugnativa per l'omessa ricostruzione del quadro normativo di riferimento, a cui consegue, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, l'inammissibilità della questione proposta (ex multis, sentenza n. 265 del 2020).

3.3.– Infine, la Regione Siciliana eccepisce il mancato adeguato confronto del ricorrente con le competenze attribuitele dallo statuto speciale.

Tale eccezione non è fondata.

Nel proporre l'impugnativa per violazione dei parametri afferenti al riparto delle competenze legislative, il Presidente del Consiglio dei ministri si rapporta con quelle statutarie, escludendo che la

disposizione possa ricondursi a un ambito materiale di spettanza della Regione Siciliana ai sensi dell'art. 14 e del successivo art. 17, lettera f), dello statuto speciale, in materia di «legislazione sociale: [...] previdenza ed assistenza sociale», essendo quest'ultima confinata entro «i minimi stabiliti dalle leggi dello Stato», che lo sgravio asseritamente previsto eccederebbe.

Il ricorso, dunque, si fonda su argomentazioni che riflettono compiutamente i requisiti di ammissibilità indicati dalla giurisprudenza di questa Corte, sia per la radicalità della prospettazione, sia per la coerente illustrazione delle singole materie ritenute estranee alle attribuzioni riservate alla Regione Siciliana dallo statuto speciale, trattandosi di censure sollevate con riferimento a titoli di competenza statale esclusiva, espressamente confrontati con quelli statutari astrattamente pertinenti e con i relativi limiti (ex aliis, sentenze n. 174, n. 130 e n. 43 del 2020).

Il ricorrente ha pertanto assolto, seppur sinteticamente, all'onere argomentativo su di esso gravante, onde la non fondatezza dell'eccezione sollevata.

4.– Nel merito, le questioni promosse in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere g) e o), Cost. non sono fondate.

4.1.– Esse muovono dall'erroneo presupposto secondo cui la disposizione impugnata determinerebbe un esonero dalla contribuzione per i neoassunti disoccupati.

Se il tenore letterale dell'art. 10, comma 14, della legge reg. Siciliana n. 9 del 2020, laddove menziona «sgravi dei contributi previdenziali e assistenziali», potrebbe ingenerare dei dubbi al riguardo, una serie di elementi depone in senso opposto.

Anzitutto, viene in rilievo la procedura a sportello (art. 5, comma 3, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 123, recante «Disposizioni per la razionalizzazione degli interventi di sostegno pubblico alle imprese, a norma dell'articolo 4, comma 4, lettera c, della legge 15 marzo 1997, n. 59») per la concessione di contributi, secondo cui le risorse sono assegnate sulla base delle domande valutate positivamente, secondo l'ordine cronologico di presentazione e fino a esaurimento dei fondi disponibili; dunque, detti contributi sono concessi in virtù di un meccanismo più coerente con una concreta erogazione dell'ammontare corrispondente ai medesimi, anziché con un esonero dal loro pagamento. D'altra parte, la stessa disposizione li qualifica come «dovuti».

In secondo luogo, la precisazione immediatamente successiva, per cui «[r]estano a carico delle imprese le ritenute fiscali alla fonte, le addizionali regionali e comunali trattenute ai lavoratori», lascia intendere che, diversamente, gli oneri contributivi, comunque sussistenti («dovuti per l'anno 2020»), semplicemente non sono a carico delle imprese.

Infine, nel caso di licenziamento senza giusta causa, è previsto che i contributi siano «recuperati», il che implica che essi siano stati in precedenza concretamente versati.

A ciò deve aggiungersi che dai lavori preparatori, il cui valore esegetico è stato costantemente riconosciuto dalla giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 143 del 2020, n. 107 del 2018, n. 127 del 2017 e n. 250 del 2016), emerge in maniera evidente la volontà che i contributi previdenziali e assistenziali relativi alle nuove assunzioni siano effettivamente corrisposti.

Alla luce di tali considerazioni si deve concludere che, diversamente da quanto paventato dal ricorrente, la norma impugnata non esoneri dall'assolvimento degli oneri contributivi, depauperando per il relativo ammontare gli introiti dell'ente di spettanza, ma li ponga a carico della Regione.

4.2.– Sulla base di tali premesse, la questione promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost. non è fondata.

Questa Corte ha già ritenuto di ricondurre alla materia «ordinamento e organizzazione amministrativa degli enti pubblici nazionali» una disciplina regionale che incida sulla dotazione finanziaria di un organo appartenente all'amministrazione statale (sentenza n. 32 del 2012), cui deve assimilarsi il caso in cui analogo effetto si produca a discapito di un ente pubblico nazionale.

Tuttavia, per quanto precedentemente illustrato, ciò non si verifica nella fattispecie, in cui è previsto che i contributi vengano comunque versati, seppur con onere a carico della Regione. Ciò che, in conclusione, consente di escludere il vulnus al parametro evocato.

4.3.– Parimenti non fondata è la questione promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera o), Cost.

La competenza legislativa esclusiva in materia di previdenza sociale è attribuita allo Stato, allo scopo di garantire un'uniforme e perciò più efficace tutela dei diritti fondamentali connessi allo stato di bisogno (art. 38, secondo comma, Cost.), in un ambito che vede il primario impegno degli «organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato» (art. 38, quarto comma, Cost.). In tale materia è precluso un intervento del legislatore regionale che regoli diversamente gli obblighi contributivi del datore di lavoro e che interferisca con gli aspetti qualificanti delle tutele e della disciplina pubblicistica che le appresta.

Dunque, in astratto, una norma regionale che escludesse temporaneamente gli oneri contributivi altrimenti previsti per una certa categoria di neoassunti, incidendo sull'obbligo contributivo, invaderebbe la competenza statale in materia.

Né potrebbe utilmente evocarsi, in senso legittimante, la competenza concorrente demandata alla Regione Siciliana dall'art. 17, lettera f), dello statuto speciale, assoggettata all'ulteriore limite del rispetto dei «minimi stabiliti dalle leggi dello Stato». Al riguardo, da un lato, questa Corte ha negato che il legislatore siciliano possa autonomamente determinare i presupposti dei rapporti previdenziali (sentenza n. 336 del 1989); dall'altro, il concetto di «minimo», testualmente impiegato dalla disposizione statutaria, si attaglia al dato quantitativo della contribuzione, onde l'impedimento a valicarlo al ribasso rispetto a quanto previsto dalla legge statale, così come accadrebbe in caso di esclusione dell'onere.

Tuttavia, come già detto, nella fattispecie tale situazione non si verifica, posto che la disposizione, adottata in via temporanea per far fronte a una situazione di crisi, non comporta l'effetto paventato, in quanto l'onere previdenziale è stato comunque assolto dalla Regione, con conseguente non fondatezza della censura per erroneità del presupposto interpretativo da cui prende le mosse.

Per Questi Motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 14, della legge della Regione Siciliana 12 maggio 2020, n. 9 (Legge di stabilità regionale 2020-2022), promossa, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 14, della legge reg. Siciliana n. 9 del 2020, promosse, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere g) e o), 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 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, Presidente

Angelo BUSCEMA, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 14 giugno 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

## **Sentenza: 24 maggio 2022, n. 153**

**Materia:** coordinamento della finanza pubblica

**Parametri invocati:** all'art. 2, lettera a), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta) e all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, relativamente alla materia del coordinamento della finanza pubblica

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** art. 2, comma 1, della legge della Regione Valle d'Aosta 13 luglio 2021, n. 16 (Disposizioni in materia di funzionamento e limiti ai compensi degli organi societari di Finaosta S.p.A., nonché di operazioni societarie. Modificazioni alla legge regionale 16 marzo 2006, n. 7), nella parte in cui sostituisce l'art. 14, comma 4, della legge della Regione Valle d'Aosta 16 marzo 2006, n. 7 (Nuove disposizioni concernenti la società finanziaria regionale FINAOSTA S.p.A. Abrogazione della legge regionale 28 giugno 1982, n. 16)

**Esito:** infondatezza della questione

**Estensore nota:** Alessandra Cecconi

### **Sintesi:**

La sentenza in esame ha ad oggetto la disposizione con la quale, nell'ambito di un più ampio intervento di riforma sugli organi e le funzioni della società finanziaria regionale Finaosta spa, la Regione ha stabilito che *«[i] compensi spettanti al Presidente e ai membri del consiglio d'amministrazione sono stabiliti dall'assemblea in misura non superiore al doppio di quella prevista per i componenti in carica alla data di approvazione del bilancio relativo all'esercizio 2020»*.

Il ricorrente Governo assume il contrasto della norma con il principio di coordinamento della finanza pubblica espresso dal combinato disposto degli artt. 11, comma 7, del d. lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*) e 4, comma 4, 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, nella legge 7 agosto 2012, n. 135.

Si tratta di disposizioni finalizzate al contenimento della spesa pubblica che pongono limitazioni ai compensi degli amministratori delle società controllate direttamente o indirettamente dalle pubbliche amministrazioni.

La Regione resistente contesta l'ammissibilità e comunque la fondatezza dell'impugnazione in quanto le disposizioni richiamate non sono direttamente applicabili alla stessa in ragione delle clausole di salvaguardia contenute nell'art. 23 del d.lgs. n. 175/2016 e nell'art. 24-bis del d.l. n. 95/2012, le quali subordinano l'applicabilità delle previsioni in essi rispettivamente contenute alla compatibilità, sostanziale e procedurale, con quanto previsto dagli statuti degli enti ad autonomia speciale. Evidenzia inoltre che l'ordinamento finanziario regionale è retto dal principio pattizio, che trova espressione soprattutto negli artt. 48-bis e 50 dello statuto speciale, così che i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica contenuti in leggi statali non si applicherebbero *«in assenza di una specifica previsione mediante un apposito accordo»*, entrambi mancanti nel caso di specie.

La Corte richiama in via preliminare il proprio orientamento in merito alle cd. clausole di salvaguardia con le quali il legislatore statale intende preservare gli enti ad autonomia speciale dalla

necessità di dare applicazione a talune disposizioni, nel caso in cui queste intervengano in ambiti riservati all'autonomia statutaria di tali enti (sentenze n. 107/2021, n.191/2017 e n. 46 del 2022).

Precisa che tuttavia è necessario effettuare una valutazione caso per caso: la sola presenza di una clausola di salvaguardia non è, infatti, sufficiente a determinare l'inapplicabilità alle autonomie speciali delle disposizioni di legge statale cui essa rimanda, allorché gli ambiti investiti da tali disposizioni siano ascrivibili a materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato «prevalente sulle competenze degli enti ad autonomia speciale» (sentenza n. 46 del 2022) o rispetto alle quali «la Regione resistente non può opporre [...] alcuna attribuzione fondata sullo statuto o sulle norme di attuazione statutaria» (sentenza n. 37 del 2021).

Poste queste premesse la Corte esamina la portata delle disposizioni statali che il Governo ritiene violate e in particolare l'art. 24 bis del d.l. n. 95/2012, come convertito, il quale prevede che *“[f]ermo restando il contributo delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano all'azione di risanamento così come determinata dagli articoli 15 e 16, comma 3, le disposizioni del presente decreto si applicano alle predette regioni e province autonome secondo le procedure previste dai rispettivi statuti speciali e dalle relative norme di attuazione, anche con riferimento agli enti locali delle autonomie speciali che esercitano le funzioni in materia di finanza locale, agli enti ed organismi strumentali dei predetti enti territoriali e agli altri enti o organismi ad ordinamento regionale o provinciale.”*

Questa clausola è stata inserita, in sede di conversione, proprio per garantire il contributo delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome all'azione di risanamento della finanza pubblica, nel rispetto dei rapporti e dei vincoli che gli statuti speciali stabiliscono tra livello nazionale e Regioni a statuto speciale: la previsione di una procedura “garantita” esclude l'automatica efficacia della disciplina prevista dal decreto-legge per le Regioni a statuto ordinario» (sent. n. 236/2013, n. 22/2014 e n. 215/2013).

Sempre richiamandosi a pronunce emesse in precedenti contenziosi, la Corte rileva che le disposizioni statali interposte non si applicano alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome perché rientrano nell'ambito operativo delle richiamate clausole di salvaguardia. Esse, inoltre, non afferiscono ad ambiti riconducibili alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (peraltro non evocati nel giudizio), ma ricadono nell'alveo del «coordinamento della finanza pubblica», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

Inoltre la disposizione impugnata, autorizzando l'assemblea di Finaosta spa ad aumentare fino al doppio i compensi previsti per i membri del consiglio di amministrazione alla data di approvazione del bilancio relativo all'esercizio 2020, risulta funzionalmente e materialmente connessa con la competenza legislativa primaria della Regione nella materia «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla regione e stato giuridico ed economico del personale» (art. 2, lettera a, dello statuto speciale) e risulta in ogni caso inidonea a incidere sull'obiettivo di coordinamento della finanza pubblica perseguito dal legislatore statale.

*“Nell'ambito della richiamata competenza legislativa regionale, infatti, rientra anche l'obiettivo di un più efficace svolgimento dei compiti istituzionali di un ente strumentale della Regione come Finaosta spa. L'innalzamento dei compensi degli amministratori è rivolto a tale finalità ed è stato realizzato, nel caso di specie, entro limiti non incompatibili con requisiti di sana gestione finanziaria.”*

Da qui l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata dal Governo.

SENTENZA N. 153

ANNO 2022

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuliano AMATO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge della Regione Valle d'Aosta 13 luglio 2021, n. 16 (Disposizioni in materia di funzionamento e limiti ai compensi degli organi societari di Finaosta S.p.A., nonché di operazioni societarie. Modificazioni alla legge regionale 16 marzo 2006, n. 7), nella parte in cui sostituisce l'art. 14, comma 4, della legge della Regione Valle d'Aosta 16 marzo 2006, n. 7 (Nuove disposizioni concernenti la società finanziaria regionale FINAOSTA S.p.A. Abrogazione della legge regionale 28 giugno 1982, n. 16), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 13 settembre 2021, depositato in cancelleria il 21 settembre 2021, iscritto al n. 50 del registro ricorsi 2021 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 41, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste;

udito nell'udienza pubblica del 24 maggio 2022 il Giudice relatore Stefano Petitti;

uditi l'avvocato dello Stato Fabrizio Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Francesco Saverio Marini per la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste;

deliberato nella camera di consiglio del 24 maggio 2022.

*Ritenuto in fatto*

*(omissis)*

*Considerato in diritto*

1.– Con ricorso notificato il 13 settembre 2021, depositato il 21 settembre successivo e iscritto al n. 50 del registro ricorsi 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 2, comma 1, della legge della Regione Valle d'Aosta 13 luglio 2021, n. 16 (Disposizioni in materia di funzionamento e limiti ai compensi degli organi societari di Finaosta S.p.A., nonché di operazioni societarie. Modificazioni alla legge regionale 16 marzo 2006, n. 7), nella parte in cui sostituisce l'art. 14, comma 4, della legge della Regione Valle d'Aosta 16 marzo 2006, n. 7 (Nuove disposizioni concernenti la società finanziaria regionale FINAOSTA S.p.A. Abrogazione della legge regionale 28 giugno 1982, n. 16), in riferimento all'art. 2, lettera a), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta) e all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, relativamente alla materia del coordinamento della finanza pubblica.

1.1.– La disposizione impugnata, nell'ambito di un più ampio intervento di riforma sugli organi e le funzioni della società finanziaria regionale Finaosta spa, stabilisce che «[i] compensi spettanti al Presidente e ai membri del consiglio d'amministrazione sono stabiliti dall'assemblea in misura non superiore al doppio di quella prevista per i componenti in carica alla data di approvazione del bilancio relativo all'esercizio 2020».

Il ricorso lamenta che tale autorizzazione all'incremento dei compensi si porrebbe in contrasto con il principio di coordinamento della finanza pubblica ricavabile dal combinato disposto degli artt. 11, comma 7, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a

partecipazione pubblica) e 4, comma 4, 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, nella legge 7 agosto 2012, n. 135.

La prima di tali disposizioni prevede infatti che, per la determinazione dei compensi degli amministratori delle società controllate direttamente o indirettamente dalle pubbliche amministrazioni, continuano ad applicarsi, fino all'emanazione del decreto ministeriale di cui all'art. 11, comma 6, del medesimo d.lgs. n. 175 del 2016, il richiamato art. 4, comma 4, del d.l. n. 95 del 2012 e il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 24 dicembre 2013, n. 166 (Regolamento relativo ai compensi per gli amministratori con deleghe delle società controllate dal Ministero dell'economia e delle finanze, ai sensi dell'ex articolo 23-bis del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214).

La seconda (art. 4, comma 4, d.l. n. 95 del 2012), nel testo attualmente vigente, introdotto dall'art. 16, comma 1, lettera a), 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, nella legge 11 agosto 2014, n. 114, stabilisce che, «[a] decorrere dal 1° gennaio 2015, il costo annuale sostenuto per i compensi degli amministratori di tali società, ivi compresa la remunerazione di quelli investiti di particolari cariche, non può superare l'80 per cento del costo complessivamente sostenuto nell'anno 2013».

Ad avviso dell'Avvocatura, questa disposizione integrerebbe un principio di coordinamento della finanza pubblica, sicché, non essendo stato sinora emanato il decreto previsto dall'art. 11, comma 6, del d.lgs. n. 175 del 2016, l'impugnato art. 2, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 16 del 2021 violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost. e, ad un tempo, esorbiterebbe dalla competenza legislativa primaria attribuita alla Regione dall'art. 2, lettera a), dello statuto speciale nella materia «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla regione e stato giuridico ed economico del personale».

2.– La Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste replica a questi motivi rilevando, in via preliminare, che l'impugnazione sarebbe inammissibile, o comunque non fondata, in quanto né l'art. 11, comma 7, del d.lgs. n. 175 del 2016, né l'art. 4, comma 4, del d.l. n. 95 del 2012 sarebbero direttamente applicabili in Valle d'Aosta. Tale inapplicabilità si ricaverebbe, in particolare, dalle clausole di salvaguardia contenute nell'art. 23 del d.lgs. n. 175 del 2016 e nell'art. 24-bis del d.l. n. 95 del 2012, le quali subordinano l'applicabilità delle previsioni in essi rispettivamente contenute alla compatibilità, sostanziale e procedurale, con quanto previsto dagli statuti degli enti ad autonomia speciale.

Nel caso della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, tale applicabilità sarebbe specificamente da escludersi perché l'ordinamento finanziario regionale è retto dal principio pattizio, che trova espressione soprattutto negli artt. 48-bis e 50 dello statuto speciale, così che i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica contenuti in leggi statali non si applicherebbero «in assenza di una specifica previsione mediante un apposito accordo».

3.– L'esame di tale argomento richiede di riepilogare brevemente quanto questa Corte ha affermato, in linea generale, relativamente ai presupposti e agli effetti delle clausole di salvaguardia, talvolta contenute in leggi statali, con le quali il legislatore intende preservare gli enti ad autonomia speciale dalla necessità di dare applicazione a talune delle disposizioni in esse contenute, nel caso in cui queste intervengano in ambiti riservati all'autonomia statutaria di tali enti.

3.1.– Ferma restando la necessità di apprezzarne di volta in volta il contenuto e la portata, è costante l'orientamento di questa Corte per cui tali clausole non possono essere qualificate come mere formule di stile, prive di significato normativo, perché ad esse deve essere, di volta in volta, riconosciuta «la precisa funzione di rendere applicabili le disposizioni della medesima legge agli enti ad autonomia differenziata, a condizione che tali disposizioni non siano lesive delle prerogative regionali e provinciali» (sentenze n. 94 del 2018 e n. 191 del 2017; nello stesso senso, sentenze n. 273 del 2015 e n. 241 del 2012). In generale, esse rivestono pertanto la funzione di «limite per l'applicazione delle disposizioni della legge statale in cui ciascuna clausola è inserita e implica[no]

che le disposizioni della legge statale non siano applicabili nei confronti degli enti a statuto speciale, se in contrasto con gli statuti e le relative norme di attuazione» (sentenze n. 107 del 2021 e n. 191 del 2017; analogamente, sentenza n. 46 del 2022).

La presenza di dette clausole di salvaguardia nella legislazione statale, tuttavia, non consente di ritenere per ciò solo inapplicabili, nel territorio degli enti ad autonomia speciale, le disposizioni cui accedono, poiché esse impongono una valutazione caso per caso circa il rispetto delle norme statutarie da parte delle singole disposizioni impugnate (sentenze n. 46 del 2022, n. 107 del 2021 e n. 231 del 2017). In particolare, in più occasioni questa Corte ha precisato che la sola presenza di una clausola di salvaguardia non determina, di per sé, l'inapplicabilità alle autonomie speciali delle disposizioni di legge statale cui essa rimanda, allorché gli ambiti investiti da tali disposizioni siano ascrivibili a materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato «prevalente sulle competenze degli enti ad autonomia speciale» (sentenza n. 46 del 2022) o rispetto alle quali «la Regione resistente non può opporre [...] alcuna attribuzione fondata sullo statuto o sulle norme di attuazione statutaria» (sentenza n. 37 del 2021). Lo stesso è, inoltre, a dirsi nel caso in cui specifiche disposizioni di legge statale, malgrado le predette clausole, facciano comunque espresso riferimento ad uno o più enti ad autonomia speciale, ovvero al complesso di essi (sentenze n. 107 del 2021, n. 103 e n. 94 del 2018, n. 151 del 2017, n. 40 del 2016), con la conseguenza che l'operatività di tali clausole «deve essere esclusa nei particolari casi in cui singole norme di legge, in virtù di una previsione espressa, siano direttamente e immediatamente applicabili agli enti ad autonomia speciale» (ex multis, sentenze n. 231 del 2017 e n. 40 del 2016).

4.– Poste tali premesse, la questione deve essere dichiarata non fondata.

La portata delle disposizioni statali di principio che il ricorso ritiene siano state violate nel caso di specie, infatti, non può che essere inquadrata alla luce di quanto prevedono le clausole di salvaguardia contenute nell'art. 23 del d.lgs. n. 175 del 2016 («[l]e disposizioni del presente decreto si applicano nelle Regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione, anche con riferimento alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3») e nell'art. 24-bis del d.l. n. 95 del 2012, come convertito.

Quest'ultima, in particolare, stabilisce che «[f]ermo restando il contributo delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano all'azione di risanamento così come determinata dagli articoli 15 e 16, comma 3, le disposizioni del presente decreto si applicano alle predette regioni e province autonome secondo le procedure previste dai rispettivi statuti speciali e dalle relative norme di attuazione, anche con riferimento agli enti locali delle autonomie speciali che esercitano le funzioni in materia di finanza locale, agli enti ed organismi strumentali dei predetti enti territoriali e agli altri enti o organismi ad ordinamento regionale o provinciale».

Questa Corte ha già chiarito che l'introduzione di tale clausola, in sede di conversione, è avvenuta proprio per garantire che il contributo delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome all'azione di risanamento della finanza pubblica, allora intrapresa, venisse realizzato «rispettando i rapporti e i vincoli che gli statuti speciali stabiliscono tra livello nazionale e Regioni a statuto speciale», con l'effetto che «[l]a previsione di una procedura “garantita” al fine di applicare agli enti ad autonomia speciale la normativa introdotta esclude, perciò, l'automatica efficacia della disciplina prevista dal decreto-legge per le Regioni a statuto ordinario» (sentenza n. 236 del 2013; nello stesso senso, sentenze n. 22 del 2014 e n. 215 del 2013).

4.1.– Inoltre, nella sentenza n. 229 del 2013, questa Corte ha affrontato la questione relativa alla portata della clausola di salvaguardia contenuta nel richiamato art. 24-bis del d.l. n. 95 del 2012, con riguardo all'applicabilità agli enti ad autonomia speciale di diverse disposizioni contenute proprio nell'art. 4 del medesimo decreto-legge.

In quell'occasione, essa ha ritenuto che i commi 1, 2, 3, 7 e 8 del citato art. 4 del d.l. n. 95 del 2012, impugnati dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia per aspetti legati alla loro portata di principi di coordinamento della finanza pubblica, non fossero applicabili al complesso delle autonomie speciali alla luce della predetta clausola di salvaguardia, la quale prefigura «“un percorso procedurale, dominato dal principio consensualistico, per la modificazione delle norme di attuazione

degli statuti speciali, con riguardo all'eventualità in cui lo Stato voglia introdurre negli enti ad autonomia differenziata, quanto alle materie trattate nel decreto-legge, una disciplina non conforme alle norme di attuazione statutaria" (sentenza n. 241 del 2012)» (punto 8.1. del Considerato in diritto).

Nella medesima sentenza, questa Corte si è inoltre pronunciata su analoghe doglianze, promosse, tra gli altri, dalla Regione autonoma Sardegna, aventi ad oggetto anche il comma 4 dell'art. 4 del d.l. n. 95 del 2012, ma nella formulazione allora vigente, precedente all'introduzione del richiamato tetto di spesa dell'80 per cento, operata, come detto, dall'art. 16, comma 1, lettera a), del d.l. n. 90 del 2014, come convertito.

In particolare, tali previsioni, successivamente abrogate dall'art. 28, comma 1, lettera o), del d.lgs. n. 175 del 2016, erano state allora impugnate nella parte in cui determinavano il numero massimo dei componenti dei consigli di amministrazione delle società a partecipazione pubblica, individuando anche le modalità di composizione dei predetti consigli e le funzioni dei relativi componenti.

Limitatamente a tali profili di censura, che pertanto non investivano la previsione transitoria relativa al tetto ai compensi degli amministratori, la richiamata sentenza n. 229 del 2013 ha rilevato allora la non fondatezza delle doglianze regionali perché «la disciplina puntuale delle modalità di composizione dei consigli di amministrazione di tali società, nonché l'individuazione del numero e delle funzioni dei componenti deve [...] essere ricondotta alla materia dell'«ordinamento civile», di competenza esclusiva del legislatore statale» (punto 10.3. del Considerato in diritto).

4.2.– L'unica previsione attualmente contenuta nell'art. 4, comma 4, del d.l. n. 95 del 2012, che si limita a fissare in via transitoria il tetto ai compensi degli amministratori delle società partecipate e che il ricorso governativo assume sia stata violata dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, persegue invece indubitabilmente finalità di contenimento della spesa pubblica, tanto più evidenti se si considera che il richiamo ad essa, da parte dell'art. 11, comma 7, del d.lgs. n. 175 del 2016, dimostra l'intenzione del legislatore, che ha riformato il settore delle società a partecipazione pubblica, di dettare specifiche misure di coordinamento della finanza pubblica necessarie a garantire l'effettività dell'azione riformatrice allora intrapresa, rispetto alla quale il vincolo di spesa in questione mostra pertanto un evidente «rapporto di coesenzialità e di necessaria integrazione» (sentenze n. 166 del 2021 e n. 186 del 2019; nello stesso senso, sentenza n. 64 del 2020).

Diversamente invece è a dirsi per la disciplina contenuta nell'art. 11, comma 6, del d.lgs. n. 175 del 2016, la quale demanda al Ministro dell'economia e delle finanze l'adozione di un decreto contenente «indicatori dimensionali quantitativi e qualitativi al fine di individuare fino a cinque fasce» per la classificazione delle società a controllo pubblico, a ciascuna delle quali andrà commisurato, in proporzione, «il limite dei compensi massimi al quale gli organi di dette società devono fare riferimento, secondo criteri oggettivi e trasparenti, per la determinazione del trattamento economico annuo onnicomprensivo da corrispondere agli amministratori, ai titolari e componenti degli organi di controllo, ai dirigenti e ai dipendenti».

Rispetto a tale disposizione, non direttamente evocata nel presente giudizio se non in ragione della sua (ad oggi) mancata attuazione, questa Corte ha già precisato che «[l]a disciplina dei compensi di amministratori, dirigenti e dipendenti, la puntuale regolamentazione del conferimento e della pubblicità degli incarichi di consulenza, di collaborazione e degli incarichi professionali, le previsioni sul pagamento dei relativi compensi, attengono alla materia dell'«ordinamento civile», di competenza esclusiva del legislatore statale» (sentenza n. 191 del 2017).

5.– Le disposizioni statali interposte non si applicano alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome perché rientrano nell'ambito operativo delle richiamate clausole di salvaguardia. Esse, inoltre, non afferiscono ad ambiti riconducibili alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (peraltro non evocati nel presente giudizio), ma ricadono nell'alveo del «coordinamento della finanza pubblica», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

A ciò si aggiunga che la disposizione impugnata, per il fatto di autorizzare l'assemblea di Finaosta spa a innalzare fino al doppio i compensi previsti per i membri del consiglio di amministrazione alla data di approvazione del bilancio relativo all'esercizio 2020, risulta funzionalmente e materialmente connessa con la competenza legislativa primaria della Regione nella materia «ordinamento degli

uffici e degli enti dipendenti dalla regione e stato giuridico ed economico del personale» (art. 2, lettera a, dello statuto speciale) e risulta in ogni caso inidonea a incidere sull'obiettivo di coordinamento della finanza pubblica perseguito dal legislatore statale.

Nell'ambito della richiamata competenza legislativa regionale, infatti, rientra anche l'obiettivo di un più efficace svolgimento dei compiti istituzionali di un ente strumentale della Regione come Finaosta spa. L'innalzamento dei compensi degli amministratori è rivolto a tale finalità ed è stato realizzato, nel caso di specie, entro limiti non incompatibili con requisiti di sana gestione finanziaria.

D'altra parte, l'obiettivo del coordinamento finanziario, che costituisce un limite all'esercizio della potestà legislativa delle Regioni, anche ad autonomia speciale, in tanto può essere perseguito, in quanto, nel condizionare gli interventi legislativi regionali rispetto ai quali venga evocato, sia ragionevolmente rapportato alle situazioni sostanziali che si intendono regolare. E, nella specie, a escludere che le situazioni concretamente regolate dal legislatore regionale possano attingere i principi di coordinamento finanziario richiamati dal ricorso, assumono rilievo sia l'esiguità del costo derivante dall'applicazione della disposizione impugnata (i compensi dei membri del consiglio di amministrazione passerebbero dagli attuali euro 4.464 a un importo non superiore a euro 8.928 annui e quelli del presidente dagli attuali euro 25.200 a un importo non superiore a euro 50.400 annui), sia la riferibilità dello stesso esclusivamente al bilancio di Finaosta spa, stante la clausola di invarianza finanziaria di cui all'art. 8 della legge reg. Valle d'Aosta n. 16 del 2021, peraltro non oggetto di specifica impugnazione con riguardo al principio di copertura dei nuovi oneri, di cui all'art. 81, terzo comma, Cost.

In conclusione, ricorrendo nel caso in esame le condizioni di operatività delle clausole di salvaguardia richiamate al precedente punto 3.1. e tenuto conto delle ora esposte considerazioni, all'esercizio della potestà normativa da parte della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste non è opponibile il rispetto di quanto previsto dalle disposizioni statali introduttive del tetto di spesa di cui alle evocate norme interposte.

6.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 16 del 2021 deve quindi essere dichiarata non fondata, restando così assorbita la richiesta, avanzata dalla Regione resistente, di autorimessione delle questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto l'art. 11, comma 7, del d.lgs. n. 175 del 2016 e l'art. 4, comma 4, del d.l. n. 95 del 2012.

Peraltro, questa Corte non può fare a meno di rilevare che la fondamentale necessità di contemperare, con misure adeguate, un'efficace azione amministrativa delle società a partecipazione pubblica con requisiti organizzativi che siano espressione di sana gestione finanziaria, messa in luce da diverse deliberazioni delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti richiamate da entrambe le parti, induce ad auspicare la sollecita approvazione del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze previsto dall'art. 11, comma 6, del d.lgs. n. 175 del 2016, con il quale, adottata la disciplina a regime sui compensi degli amministratori delle società partecipate, si eviterebbero le ulteriori disfunzioni derivanti dall'ultrattività di un regime dichiaratamente transitorio (quale quello contenuto negli artt. 11, comma 7, del citato d.lgs. n. 175 del 2016 e 4, comma 4, del d.l. n. 95 del 2012), per di più incentrato unicamente sul criterio della spesa storica.

Per Questi Motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge della Regione Valle d'Aosta 13 luglio 2021, n. 16 (Disposizioni in materia di funzionamento e limiti ai compensi degli organi societari di Finaosta S.p.A., nonché di operazioni societarie. Modificazioni alla legge regionale 16 marzo 2006, n. 7), nella parte in cui sostituisce l'art. 14, comma 4, della legge della Regione Valle d'Aosta 16 marzo 2006, n. 7 (Nuove disposizioni concernenti la società finanziaria regionale FINAOSTA S.p.A. Abrogazione della legge regionale 28 giugno 1982, n. 16), promossa, con il ricorso indicato in epigrafe, dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 2, lettera a), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta) e all'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

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

F.to:

Giuliano AMATO, Presidente

Stefano PETITTI, Redattore

Filomena PERRONE, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 17 giugno 2022.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE

## **Sentenza: 11 maggio 2022, n. 155**

**Materia:** sanità pubblica; impiego pubblico

**Parametri invocati:** art. 81, terzo comma, 97 e 117, commi secondo, lettera l), e terzo, della Costituzione e art. 17, lettere b) e c), dello Statuto della Regione Siciliana

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei Ministri

**Oggetto:** articoli 7, 11 e 12 della legge della Regione Siciliana 3 agosto 2021, n. 22 (Disposizioni urgenti in materia di concessioni demaniali marittime, gestione del servizio idrico integrato nell'ambito territoriale ottimale di Agrigento e di personale di Sicilia Digitale S.p.A. Disposizioni varie).

**Esito:**

- illegittimità costituzionale dell'articolo 11 della legge della Regione Siciliana 3 agosto 2021, n. 22 (Disposizioni urgenti in materia di concessioni demaniali marittime, gestione del servizio idrico integrato nell'ambito territoriale ottimale di Agrigento e di personale di Sicilia Digitale S.p.A. Disposizioni varie);
- illegittimità costituzionale dell'articolo 12 della legge reg. Siciliana n. 22 del 2021;
- non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 7 della legge reg. Siciliana n. 22 del 2021.

**Estensore nota:** Carla Paradiso

**Sintesi:**

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli articoli 7, 11 e 12 della legge della Regione Siciliana 3 agosto 2021, n. 22 (Disposizioni urgenti in materia di concessioni demaniali marittime, gestione del servizio idrico integrato nell'ambito territoriale ottimale di Agrigento e di personale di Sicilia Digitale S.p.A. Disposizioni varie) in riferimento agli articoli 81, terzo comma, 97 e 117, commi secondo, lettera l), e terzo, della Costituzione e all'articolo 17, lettere b) e c), del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito nella legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana).

Il Governo impugna l'articolo 7 della citata legge della Regione Siciliana perché estende, al personale dipendente della società Servizi ausiliari Sicilia scpa che abbia svolto servizi sanitari ausiliari in attività afferenti a pazienti COVID-19, il riconoscimento economico speciale già previsto per gli operatori del servizio sanitario regionale impegnati nell'emergenza epidemiologia.

Secondo il ricorrente la disposizione si pone in contrasto con la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione, poiché incide sui profili economici del rapporto di lavoro dei dipendenti di una società a partecipazione pubblica, regolamentata dai contratti individuali e collettivi di lavoro e alla quale deve applicarsi la disciplina del codice civile e delle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nelle imprese.

La Corte ritiene non fondate le motivazioni addotte dall'Avvocatura generale poiché la norma impugnata stabilisce la copertura relativa alla spesa, ma non attribuisce ai singoli operatori sanitari il trattamento economico speciale. La norma si pone nella fase attinente alla determinazione delle risorse disponibili, distinta e a monte rispetto alla determinazione concreta del trattamento economico accessorio al personale, riservata alla contrattazione collettiva, ricadente nella materia

dell'ordinamento civile. La disposizione quindi non agisce direttamente sulla regolamentazione del rapporto di lavoro attribuita alla contrattazione collettiva e di conseguenza non incide sulla disciplina in materia di ordinamento civile, riservata alla competenza esclusiva dello Stato di cui alla lettera l) secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione.

Il Governo impugna anche l'articolo 11 della legge della Regione Siciliana 22/2021 che inserisce un comma 1-bis all'articolo 122 della legge della Regione Siciliana 2/2002 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2002) contenente disposizioni in materia di requisiti per essere inseriti nell'elenco degli idonei alla direzione amministrativa delle aziende sanitarie. In particolare, secondo il ricorrente, si introducono requisiti "meno rigorosi e selettivi" rispetto a quanto prescritto dall'articolo 3, comma 7, del decreto legislativo 502/1992 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421) e si porrebbe in contrasto con l'articolo 17, primo comma, lettere b) e c), dello Statuto regionale e con gli articoli 97 e 117, comma secondo, lettera l) e comma terzo, della Costituzione.

La Corte ripercorre l'evoluzione normativa che ha interessato l'articolo 3, comma 7, del d.lgs. 502/1992 concludendo che tale disposizione deve ritenersi espressione di un principio fondamentale in materia di tutela della salute che impone la scelta dei dirigenti sanitari e, nel caso di specie, del direttore amministrativo, tra i candidati in possesso di comprovati titoli e capacità professionali, omogenei a livello nazionale, e, comunque, acquisiti solo nello specifico settore sanitario. Ciò all'evidente scopo di privilegiare criteri di selezione che assicurino l'effettiva capacità gestionale del dirigente, che opera in un ambito, quello sanitario, connotato da problematiche specifiche che hanno una evidente e significativa ricaduta sulla qualità delle prestazioni rese.

La norma censurata si pone in evidente contrasto con il principio fondamentale dettato dal legislatore statale, non solo perché modifica la tipologia di esperienza richiesta ai soggetti che richiedono di accedere all'elenco degli idonei alla direzione amministrativa, ma anche, soprattutto, in quanto amplia, significativamente, l'area in cui tale esperienza può essere acquisita, estendendola a settori del tutto estranei all'ambito della sanità.

Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'articolo 11 della legge reg. Siciliana n. 22 del 2021, in riferimento agli articoli 97 e 117, terzo comma, della Costituzione.

È fondata anche la questione avente ad oggetto l'articolo 12 della legge reg. Siciliana n. 22 del 2021 con riferimento alla censura di violazione dell'articolo 81, terzo comma, della Costituzione. La disposizione impugnata aggiunge all'articolo 3 della legge reg. Siciliana n. 27 del 2016 il comma 19-bis, estendendo la facoltà, già prevista in capo ai dipendenti di cui al precedente comma 19, di esercitare l'opzione per la fuoriuscita a fronte della corresponsione di un'indennità.

Ad avviso del ricorrente, la disposizione impugnata, pur prevedendo oneri finanziari a carattere obbligatorio derivanti dalle nuove e maggiori spese conseguenti dall'introduzione di una nuova opzione per la fuoriuscita, in alternativa alla stabilizzazione, per il personale degli enti locali, non provvederebbe alla loro quantificazione e copertura, in palese violazione dell'articolo 81, terzo comma, della Costituzione.

Secondo la costante giurisprudenza della Corte, la mancata considerazione degli oneri vale a rendere la legge costituzionalmente illegittima per mancanza di copertura non soltanto per spese obbligatorie, ma anche se si tratta di oneri solo "ipotetici", in quanto l'articolo 81 della Costituzione «*impone che, ogniqualvolta si introduca una previsione legislativa che possa, anche solo in via ipotetica, determinare nuove spese, occorr[e] sempre indicare i mezzi per farvi fronte*» (ex multis, sentenze n. 163 del 2020 e n. 307 del 2013).

Quindi devono essere dichiarate costituzionalmente illegittime quelle leggi in cui «*l'individuazione degli interventi e la relativa copertura finanziaria, è stata effettuata dal legislatore regionale in modo generico e risulta priva di quella chiarezza finanziaria minima richiesta dalla costante giurisprudenza di questa Corte in riferimento all'art. 81 Cost.*» (ex multis, sentenza n. 227 del 2019).

La Corte ribadisce che l'equilibrio finanziario «*presuppone che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse: nel sindacato di costituzionalità*

*copertura finanziaria ed equilibrio integrano “una clausola generale in grado di operare pure in assenza di norme interposte quando l’antinomia [con le disposizioni impugnate] coinvolga direttamente il precetto costituzionale” [...] (sentenza n. 184 del 2016)» (sentenza n. 274 del 2017).*

Per le ragioni sopra espresse la Corte costituzionale dichiara l’illegittimità costituzionale dell’articolo 12 della legge reg. Siciliana n. 22 del 2021 con riferimento alla censura di violazione dell’articolo 81, terzo comma, della Costituzione.

SENTENZA N. 155  
ANNO 2022  
REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuliano AMATO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 7, 11 e 12 della legge della Regione Siciliana 3 agosto 2021, n. 22 (Disposizioni urgenti in materia di concessioni demaniali marittime, gestione del servizio idrico integrato nell'ambito territoriale ottimale di Agrigento e di personale di Sicilia Digitale S.p.A. Disposizioni varie), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 5 ottobre 2021, depositato in cancelleria il 12 ottobre 2021, iscritto al n. 61 del registro ricorsi 2021 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 45, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visto l'atto di costituzione della Regione Siciliana;

udito nell'udienza pubblica dell'11 maggio 2022 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

uditi l'avvocato dello Stato Fabrizio Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giuseppa Mistretta per la Regione Siciliana, quest'ultima in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021;

deliberato nella camera di consiglio dell'11 maggio 2022.

*Ritenuto in fatto*

*(omissis)*

*Considerato in diritto*

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 61 del 2021), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento, complessivamente, agli artt. 81, terzo comma, 97 e 117, commi secondo, lettera l), e terzo, della Costituzione e all'art. 17, lettere b) e c), del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito nella legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), questioni di legittimità costituzionale degli artt. 7, 11 e 12 della legge della Regione Siciliana 3 agosto 2021, n. 22 (Disposizioni urgenti in materia di concessioni demaniali marittime, gestione del servizio idrico integrato nell'ambito territoriale ottimale di Agrigento e di personale di Sicilia Digitale S.p.A. Disposizioni varie).

1.1.– Con il primo motivo di ricorso viene impugnato l'art. 7 della legge della Regione Siciliana n. 22 del 2021, che estende al personale dipendente della società Servizi ausiliari Sicilia scpa, che abbia svolto servizi sanitari ausiliari in attività afferenti a pazienti COVID-19, le disposizioni di cui all'art. 5, comma 8, della legge della Regione Siciliana 12 maggio 2020, n. 9 (Legge di stabilità regionale 2020-2022), che prevedono l'attribuzione di un riconoscimento economico speciale agli operatori del servizio sanitario regionale impegnati nell'emergenza epidemiologica da COVID-19.

Il ricorrente ritiene, infatti, che la disposizione impugnata si ponga in contrasto con la riserva di competenza legislativa allo Stato in materia di ordinamento civile di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., trattandosi di disciplina incidente sui profili economici del rapporto di lavoro dei dipendenti di una società a partecipazione pubblica, regolamentato dai contratti individuali e collettivi di lavoro e al quale deve applicarsi la disciplina del codice civile e delle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nelle imprese.

1.2.– Con il secondo motivo di ricorso, l'Avvocatura generale dello Stato impugna l'art. 11 della legge reg. Siciliana n. 22 del 2021, che aggiunge, all'art. 122 della legge della Regione Siciliana 26

marzo 2002, n. 2 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2002), il comma 1-bis, contenente disposizioni in materia di requisiti per essere inseriti nell'elenco degli idonei alla direzione amministrativa delle aziende sanitarie regionali.

Il ricorrente evidenzia che la norma censurata, prevedendo requisiti di qualificazione «meno rigorosi e selettivi» rispetto a quelli prescritti dall'art. 3, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421) si porrebbe in contrasto con gli artt. 17, lettere b) e c), dello statuto reg. Siciliana, e con gli artt. 97, 117, commi secondo, lettera l), e terzo, Cost.

1.3.– Infine, con il terzo ed ultimo motivo di ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., l'art. 12 della legge reg. Siciliana n. 22 del 2021.

La norma impugnata aggiunge all'art. 3 della legge della Regione Siciliana 29 dicembre 2016, n. 27 (Disposizioni in materia di autonomie locali e per la stabilizzazione del personale precario) il comma 19-bis, ai sensi del quale «[i] soggetti di cui al comma 19, titolari di contratto di lavoro subordinato attualmente in servizio presso gli enti locali che godono dei trasferimenti a carico dell'Assessorato regionale delle autonomie locali e della funzione pubblica, dipartimento regionale delle autonomie locali, per i quali il numero di anni necessari al raggiungimento dei requisiti di pensionabilità non risulta inferiore a cinque anni computati alla data di entrata in vigore della presente legge e non siano stati soggetti alla stabilizzazione presso l'ente locale di appartenenza, possono esercitare l'opzione per la fuoriuscita a fronte della corresponsione di un'indennità omnicomprensiva di importo corrispondente a cinque anni della retribuzione già in godimento, calcolata in relazione agli emolumenti corrisposti in dipendenza del rapporto di lavoro a titolo non occasionale, saltuario e transitorio. L'accertamento del possesso dei requisiti è condizione necessaria per consentire la corresponsione dell'indennità secondo le specifiche procedure indicate al comma 20».

Ad avviso del ricorrente, la disposizione impugnata, pur prevedendo oneri finanziari a carattere obbligatorio derivanti dalle nuove e maggiori spese conseguenti dall'introduzione di una nuova opzione per la fuoriuscita, in alternativa alla stabilizzazione, per il personale degli enti locali, non provvederebbe alla loro quantificazione e copertura, in palese violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost.

2.– Si è costituita in giudizio la Regione Siciliana che, in via preliminare, eccepisce l'inammissibilità della censura relativa all'art. 12 della legge reg. Siciliana n. 22 del 2021, in quanto il ricorrente non avrebbe chiarito i motivi di contrasto della disposizione con l'art. 81, terzo comma, Cost. e, in particolare, «le ragioni per le quali la delineata copertura finanziaria non possa risultare idonea allo scopo perseguito per il triennio 2020-2022».

L'eccezione deve essere rigettata.

È costante orientamento di questa Corte quello secondo cui il ricorrente ha l'onere di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali, dei quali lamenta la violazione, e di svolgere una motivazione che non sia meramente assertiva e che rechi una specifica e congrua indicazione delle ragioni per le quali vi sarebbe il contrasto con i parametri evocati, dovendo contenere una sia pur sintetica argomentazione di merito a sostegno delle censure (ex plurimis, sentenze n. 25 del 2020, n. 261 e n. 32 del 2017, n. 239 del 2016).

Nel caso in esame, il ricorrente non si è limitato a indicare la violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost. da parte della norma regionale censurata, ma ha sviluppato le argomentazioni dell'impugnazione, evidenziando, in particolare, che detta norma «determina oneri non quantificati e privi della relativa copertura sui saldi di finanza pubblica, in violazione dell'articolo 81, terzo comma, della Costituzione», consistenti nelle «nuove e maggiori spese che discendono da una modifica a regime dei casi di cessazione del rapporto di lavoro a tempo determinato, in alternativa alla stabilizzazione, del personale degli enti locali».

3.– Nel merito, la questione avente ad oggetto l'art. 7 della legge reg. Siciliana n. 22 del 2021 non è fondata.

La norma impugnata non contiene, infatti, a differenza di quanto sostenuto dal ricorrente, previsioni direttamente incidenti sulla regolamentazione del rapporto di lavoro attribuita alla contrattazione collettiva e, quindi, sulla disciplina in materia di ordinamento civile, riservata alla competenza esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Se, invero, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, deve ritenersi che qualunque norma regionale intenda sostituirsi alla negoziazione delle parti, quale imprescindibile fonte di disciplina del rapporto di pubblico impiego, comporta un'illegittima intrusione nella sfera di attribuzione del legislatore statale in materia di ordinamento civile, nel caso in questione tale ingerenza non sussiste.

La norma impugnata, infatti, opera un rinvio all'art. 5, comma 8, della legge reg. Siciliana n. 9 del 2020 che non stabilisce l'attribuzione diretta agli operatori sanitari impegnati nell'emergenza epidemiologica da COVID-19 di un riconoscimento economico, ma autorizza le aziende del servizio sanitario regionale a liquidarlo, previo accordo tra l'Assessorato regionale della salute e le rappresentanze sindacali dei lavoratori.

Pertanto, deve ritenersi che la disposizione impugnata preveda un importo massimo, stabilendo la copertura della relativa spesa, ma senza attribuirlo direttamente, anche con riferimento al personale dipendente dalla società Servizi ausiliari Sicilia scpa, impegnato in servizi sanitari ausiliari presso aziende sanitarie in attività afferenti a pazienti COVID-19.

La norma impugnata si colloca, pertanto, in una fase, quella attinente alla determinazione delle risorse disponibili, distinta e a monte rispetto a quella volta alla concreta determinazione del trattamento economico accessorio del personale, riservata alla contrattazione collettiva, ricadente nella materia dell'ordinamento civile.

4.- È, invece, fondata la questione avente ad oggetto l'art. 11 della legge reg. Siciliana n. 22 del 2021, in relazione alle censure di violazione degli artt. 97 e 117, terzo comma, Cost.

4.1.- Questa Corte ha già avuto modo di ricondurre alla materia «tutela della salute» la disciplina degli incarichi della dirigenza sanitaria (sentenze n. 129 del 2012, n. 233 e n. 181 del 2006), rilevando in particolare «la stretta inerenza che tutte le norme de quibus presentano con l'organizzazione del servizio sanitario regionale e, in definitiva, con le condizioni per la fruizione delle prestazioni rese all'utenza, essendo queste ultime condizionate, sotto molteplici aspetti, dalla capacità, dalla professionalità e dall'impegno di tutti i sanitari addetti ai servizi, e segnatamente di coloro che rivestono una posizione apicale (sentenze n. 181 del 2006 e n. 50 del 2007)» (sentenza n. 371 del 2008).

Peraltro, a norma dell'art. 17 dello statuto reg. Siciliana, la potestà legislativa regionale in materia di «sanità pubblica» si esercita «entro i limiti dei principi ed interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato», per cui l'ampiezza di tale competenza legislativa coincide, comunque, con quella delle Regioni ordinarie in materia di «tutela della salute» (sentenze n. 159 del 2018 e n. 430 del 2007; nello stesso senso, sentenza n. 448 del 2006).

4.2.- Le disposizioni contenute nell'art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 502 del 1992, che, come già rilevato, stabiliscono i requisiti per l'iscrizione negli elenchi dei soggetti idonei alla nomina di direttore amministrativo delle aziende sanitarie regionali, costituiscono, indubbiamente, un principio fondamentale della legislazione statale in materia di tutela della salute, vincolante, come tale, rispetto alla potestà legislativa regionale in materia di sanità pubblica e una chiara espressione, nel settore sanitario, del principio di buon andamento dell'azione amministrativa.

Invero, questa Corte ha già avuto modo di notare che «la previsione di un elenco in cui devono essere iscritti i soggetti che intendono partecipare alle singole selezioni regionali è da ricondursi all'esigenza di garantire un alto livello di professionalità dei candidati, i quali debbono possedere requisiti curriculari unitari» e che tale esigenza deve ritenersi «espressione del principio di buon andamento dell'azione amministrativa, data l'incidenza che la professionalità delle persone che ricoprono gli incarichi apicali esplica sul funzionamento delle strutture cui sono preposte, con inevitabili riflessi sulla qualità delle prestazioni sanitarie rese» (così la sentenza n. 159 del 2018).

L'art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 502 del 1992, nella sua versione originaria, prevedeva, tra i requisiti per la nomina a direttore sanitario, che questi avesse svolto per almeno cinque anni una qualificata

attività di direzione tecnico-sanitaria in enti o strutture sanitarie, pubbliche o private, di media o grande dimensione, mentre al direttore amministrativo era richiesto di avere svolto, per almeno cinque anni, una qualificata attività di direzione tecnica o amministrativa in enti o strutture pubbliche o private di media o grande dimensione.

La disposizione era, pertanto, chiara nel differenziare, quanto all'esperienza, il requisito soggettivo richiesto, rispettivamente, al direttore sanitario e a quello amministrativo, perché solo per quest'ultimo il legislatore aveva ritenuto di non dovere inserire alcuna specificazione in merito al settore dove fosse maturata la richiesta esperienza.

L'art. 4, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 7 dicembre 1993, n. 517 (Modificazioni al decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, recante riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421) ha, però, riformulato la detta disposizione, richiedendo per il direttore sanitario una qualificata attività di «direzione tecnico-sanitaria» e per quello amministrativo la «direzione tecnica o amministrativa», ma sempre, per entrambi, in «enti o strutture sanitarie pubbliche o private di media o grande dimensione».

E in tutte le successive versioni del d.lgs. n. 502 del 1992, quest'ultimo inciso è rimasto immutato, sia per il direttore sanitario, sia per quello amministrativo.

Dalla comparazione fra i due testi normativi, quello originario e quello risultante all'esito delle modifiche apportate dal d.lgs. n. 517 del 1993, si desume, pertanto, che il legislatore, a partire dalla data di entrata in vigore di quest'ultimo decreto, ha voluto rendere coincidenti le due figure dirigenziali quanto al settore di maturazione dell'esperienza pregressa, limitandola al solo ambito sanitario.

Da questa evoluzione normativa, oggetto di specifici e puntuali interventi del legislatore statale, consegue che le disposizioni in esame debbono, indubbiamente, ritenersi espressione di un principio fondamentale in materia di tutela della salute che impone la scelta dei dirigenti sanitari e, per quanto qui interessa, del direttore amministrativo, tra i candidati in possesso di comprovati titoli e capacità professionali, omogenei a livello nazionale e, comunque, acquisiti solo nello specifico settore sanitario.

Ciò all'evidente scopo di privilegiare criteri di selezione che assicurino l'effettiva capacità gestionale del dirigente, che opera in un ambito, quello sanitario, connotato da problematiche specifiche che hanno una evidente, e significativa, ricaduta sulla qualità delle prestazioni rese.

4.3.– La norma impugnata richiede invece «un'adeguata esperienza di direzione tecnica amministrativa» a fronte della previsione statale di «una qualificata attività di direzione tecnica o amministrativa» e stabilisce, genericamente, che detta esperienza possa essere acquisita «nel campo delle strutture sanitarie, sociosanitarie o in altri settori, caratterizzata da autonomia gestionale e diretta responsabilità delle risorse umane, tecniche o finanziarie, in strutture di media o grande dimensione», mentre la disposizione statale prevede una competenza specifica che vada acquisita solo «in enti o strutture sanitarie pubbliche o private di media o grande dimensione».

La norma censurata si pone, dunque, in evidente contrasto con il principio fondamentale dettato dal legislatore statale, non solo perché modifica la tipologia di esperienza richiesta ai soggetti che richiedono di accedere all'elenco degli idonei alla direzione amministrativa, ma anche, soprattutto, in quanto amplia, significativamente, l'area in cui tale esperienza può essere acquisita, estendendola a settori del tutto estranei all'ambito della sanità.

Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 11 della legge reg. Siciliana n. 22 del 2021, in riferimento agli artt. 97 e 117, terzo comma, Cost. L'accoglimento della questione sotto questi profili determina l'assorbimento delle altre censure.

5.– È, altresì, fondata, con riferimento alla censura di violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., la questione avente ad oggetto l'art. 12 della legge reg. Siciliana n. 22 del 2021.

La disposizione impugnata aggiunge all'art. 3 della legge reg. Siciliana n. 27 del 2016 il comma 19-bis, estendendo la facoltà, già prevista in capo ai dipendenti di cui al precedente comma 19, di esercitare l'opzione per la fuoriuscita a fronte della corresponsione di un'indennità.

La norma censurata amplia l'ambito dei soggetti per cui è prevista tale opzione, richiedendo cinque anni, invece che dieci, al raggiungimento dell'età pensionabile perché questi la possano esercitare.

E, in assenza di una qualsivoglia quantificazione e documentazione sugli oneri derivanti dalla norma impugnata, non può, evidentemente, essere accolta la tesi sostenuta dalla difesa regionale sulla sua pretesa invarianza finanziaria, in quanto la disposizione non può essere considerata semplice applicazione dell'art. 3, comma 19, della legge reg. Siciliana n. 27 del 2016, a cui sono riferite le originarie previsioni di spesa contenute nell'art. 3, comma 21, della medesima legge regionale e nell'art. 26, comma 8, della legge della Regione Siciliana 8 maggio 2018, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale).

D'altronde, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, la mancata considerazione degli oneri vale a rendere la legge costituzionalmente illegittima per mancanza di copertura non soltanto per spese obbligatorie, ma anche se si tratta di oneri solo "ipotetici", in quanto l'art. 81 Cost. «impone che, ogniqualvolta si introduca una previsione legislativa che possa, anche solo in via ipotetica, determinare nuove spese, occorr[e] sempre indicare i mezzi per farvi fronte» (ex multis, sentenze n. 163 del 2020 e n. 307 del 2013).

Invero, secondo questa Corte, devono essere dichiarate costituzionalmente illegittime quelle leggi in cui «l'individuazione degli interventi e la relativa copertura finanziaria, è stata effettuata dal legislatore regionale in modo generico e risulta priva di quella chiarezza finanziaria minima richiesta dalla costante giurisprudenza di questa Corte in riferimento all'art. 81 Cost.» (ex multis, sentenza n. 227 del 2019).

In proposito, deve essere ribadito che l'equilibrio finanziario «presuppone che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse: nel sindacato di costituzionalità copertura finanziaria ed equilibrio integrano "una clausola generale in grado di operare pure in assenza di norme interposte quando l'antinomia [con le disposizioni impugnate] coinvolga direttamente il precetto costituzionale" [...] (sentenza n. 184 del 2016)» (sentenza n. 274 del 2017).

Nel caso di specie, peraltro, il ricorrente ha anche, correttamente, evidenziato il contrasto della norma impugnata con l'art. 38, comma 1, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), ai sensi del quale le leggi regionali, che prevedono spese a carattere continuativo, debbono quantificare l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi finanziari compresi nel bilancio di previsione e indicare l'onere a regime, potendo rinviare la quantificazione alla legge di bilancio nel solo caso in cui si tratti di spese non obbligatorie.

Tale regola, nel caso della Regione Siciliana, risulta presente nello stesso ordinamento regionale, considerato che l'art. 7, comma 8, della legge della Regione Siciliana 8 luglio 1977, n. 47 (Norme in materia di bilancio e contabilità della Regione siciliana) e l'art. 14, comma 8, del decreto presidenziale 17 marzo 2004 (Testo coordinato delle norme in materia di bilancio e di contabilità applicabili alla Regione siciliana), prevedono espressamente che le leggi della Regione che autorizzano spese correnti a carattere permanente quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli anni compresi nel bilancio pluriennale vigente e ne indicano la relativa copertura finanziaria a carico del bilancio medesimo.

Per tali ragioni la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12 della legge reg. Siciliana n. 22 del 2021, promossa in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., è fondata.

Per Questi Motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 11 della legge della Regione Siciliana 3 agosto 2021, n. 22 (Disposizioni urgenti in materia di concessioni demaniali marittime, gestione del servizio idrico integrato nell'ambito territoriale ottimale di Agrigento e di personale di Sicilia Digitale S.p.A. Disposizioni varie);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 12 della legge reg. Siciliana n. 22 del 2021;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge reg. Siciliana n. 22 del 2021, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

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

F.to:

Giuliano AMATO, Presidente

Giulio PROSPERETTI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 20 giugno 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

## **Sentenza: 8 giugno 2022, n. 160**

**Materia:** Agroecologia, tutela della biodiversità e dei prodotti agricoli

**Parametri invocati:** art 117, primo comma e secondo comma, lettera l), della Costituzione

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente Consiglio dei Ministri

**Oggetto:** artt. 3, commi 1 e 2, 4, 6 e 18 della legge della Regione Siciliana 29 luglio 2021, n. 21 (Disposizioni in materia di agroecologia, di tutela della biodiversità e dei prodotti agricoli siciliani e di innovazione tecnologica in agricoltura. Norme in materia di concessioni demaniali marittime).

### **Esito:**

- 1) illegittimità costituzionale dell'art. 3, commi 1 e 2, della legge della Regione Siciliana 29 luglio 2021, n. 21;
- 2) illegittimità costituzionale dell'art. 6, commi 1, 2, 3, 4, 5 e 6, della legge reg. Siciliana n. 21 del 2021;
- 3) illegittimità costituzionale dell'art. 18 della legge reg. Siciliana n. 21 del 2021;
- 4) non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 21 del 2021.

**Estensore nota:** Beatrice Pieraccioli

### **Sintesi:**

Il Governo impugna in primo luogo l'art. 3, commi 1 e 2, della legge regionale in oggetto, per contrasto con l'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 24 del regolamento (UE) n. 2018/848 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018 relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici e che abroga il regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio, e agli artt. 81 e 88 del regolamento (UE) n. 528/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 maggio 2012, relativo alla messa a disposizione sul mercato e all'uso dei biocidi; nonché con l'art. 17 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), in relazione all'art. 15 della legge 6 agosto 2013, n. 97 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2013), «in applicazione dell'art. 117, comma 3 Cost.».

La censura formulata in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione alla disciplina del regolamento (UE) n. 528/2012, è ad avviso della Corte fondata sulla base delle seguenti argomentazioni.

La disposizione impugnata prevede, come recita la rubrica, una serie di «divieti di uso di biocidi» nell'ambito di spazi pubblici regionali, e in particolare di quei biocidi «diversi da quelli consentiti in agricoltura biologica» sulla base delle norme unionali e nazionali di recepimento puntualmente richiamate dal comma 1.

In realtà in agricoltura biologica non sono utilizzati, se non in minima parte, biocidi. La nozione di «biocida» è fornita dall'art. 3, paragrafo 1, lettera a), del regolamento (UE) n. 528/2012, che definisce tale, alternativamente:

«← qualsiasi sostanza o miscela nella forma in cui è fornita all'utilizzatore, costituita da, contenenti o capaci di generare uno o più principi attivi, allo scopo di distruggere, eliminare e rendere innocuo, impedire l'azione o esercitare altro effetto di controllo su qualsiasi organismo nocivo, con qualsiasi mezzo diverso dalla mera azione fisica o meccanica», ovvero

«– qualsiasi sostanza o miscela, generata da sostanze o miscele che non rientrano in quanto tali nel primo trattino, utilizzata con l'intento di distruggere, eliminare, rendere innocuo, impedire l'azione o esercitare altro effetto di controllo su qualsiasi organismo nocivo, con qualsiasi mezzo diverso dalla mera azione fisica o meccanica».

L'espressione «biocida» costituisce, dunque, un termine tecnico (in questo senso, ordinanza n. 270 del 1997), che si riferisce a prodotti non destinati all'uso su piante, il cui scopo essenziale è quello di debellare organismi nocivi, e che comprende tra l'altro disinfettanti, preservanti, rodenticidi, avicidi, molluschicidi.

Tali prodotti non sono tipicamente utilizzati per il trattamento delle piante (e tanto meno in agricoltura biologica), laddove si pone piuttosto la questione del possibile impiego di prodotti fitosanitari, quali erbicidi, fungicidi, insetticidi, acaricidi, utilizzati principalmente allo scopo di mantenere in buona salute le colture, proteggendole da malattie e infestazioni; prodotti, questi ultimi, che sono disciplinati essenzialmente dal regolamento (CE) n. 1107/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, relativo all'immissione sul mercato dei prodotti fitosanitari e che abroga le direttive del Consiglio 79/117/CEE e 91/414/CEE.

L'uso di un termine tecnico come «biocidi» fa sì che, indipendentemente dalla reale volontà del legislatore siciliano, l'effetto pratico della disciplina impugnata sia quello di limitare drasticamente l'uso di queste sostanze – e non già dei prodotti fitosanitari – in vasti spazi del territorio regionale, al di fuori delle condizioni stabilite dalla pertinente normativa unionale, e in particolare dal regolamento (UE) n. 528/2012, che stabilisce all'art. 88 un'articolata procedura da seguire allorché uno Stato membro intenda adottare «misure provvisorie in presenza di validi motivi per ritenere che un biocida, seppure autorizzato conformemente al regolamento, costituisca un grave rischio per la salute dell'uomo, o degli animali o per l'ambiente». Tale procedura comporta un obbligo di segnalazione alla Commissione delle misure provvisorie da parte dell'autorità competente dello Stato membro; autorità che la disciplina nazionale di recepimento, costituita dall'art. 15 della legge n. 97 del 2013, identifica nel Ministero della salute.

L'apposizione di limiti all'uso di biocidi al di fuori del quadro normativo stabilito dalla disciplina di cui al regolamento (UE) n. 528/2012 comporta dunque una violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., con conseguente illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge regionale in questione.

Tale illegittimità costituzionale deve altresì estendersi all'art. 3, comma 2, parimenti impugnato, che fissa le sanzioni applicabili in caso di violazione del divieto di cui al comma 1.

È poi impugnato l'art. 6 della legge reg. Siciliana n. 21 del 2021 che stabilisce al comma 1 che «i prodotti agricoli di importazione da Paesi extraeuropei di I, II, III, IV e V gamma, inclusi gli alimenti destinati al consumo umano o animale, possono essere commercializzati, lavorati, trasformati o venduti nel territorio regionale se dotati di certificato di analisi agrarie e multiresiduali», il quale attesti «la presenza di prodotti chimici di sintesi e micotossine nei limiti stabiliti dal regolamento di esecuzione (UE) n. 2020/585 della Commissione del 27 aprile 2020 e dal regolamento di esecuzione (UE) n. 2021/601 della Commissione del 13 aprile 2021».

Ai sensi del successivo comma 2, tale certificato «è rilasciato da un laboratorio ufficiale designato ai sensi dell'articolo 37 del regolamento (UE) n. 2017/625 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 marzo 2017».

Le questioni sono fondate in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 34 TFUE e al regolamento (UE) n. 2017/625.

La costante giurisprudenza della Corte ritiene costituzionalmente illegittime, per violazione dell'art. 34 TFUE, leggi che impongano limiti alla libera circolazione delle merci al di fuori di quanto consentito dal diritto dell'Unione europea (sentenze n. 23 del 2021, n. 66 del 2013 e n. 191 del 2012). L'importazione di merci destinate al consumo umano o animale da Paesi terzi, destinate poi a circolare liberamente all'interno del mercato unico, è disciplinata in modo uniforme dal regolamento (UE) n. 2017/625, e in particolare dal suo Capo V, ove si prevedono controlli documentali e fisici a

campione sulle merci importate, ma non una certificazione obbligatoria su ogni singolo prodotto come quella prevista dalla disposizione impugnata.

Tale certificazione – che peraltro si sovrappone indebitamente ai controlli che l’art. 1 del d.lgs. n. 24 del 2021, attuativo del menzionato regolamento (UE) n. 2017/625 a livello nazionale, affida a posti di controllo frontaliero del Ministero della salute – si configura quale condizione ulteriore rispetto a quanto previsto dal diritto dell’Unione per la commercializzazione, lavorazione, trasformazione o vendita delle merci importate, e si risolve, pertanto, in una «misura di effetto equivalente» a una restrizione quantitativa all’importazione, vietata dall’art. 34 TFUE.

È impugnato altresì l’art. 4 della legge reg. Siciliana n. 21 del 2021. La disposizione in esame attribuisce, al comma 1, «al NORAS del Corpo Forestale della Regione siciliana e al servizio fitosanitario del dipartimento regionale dell’agricoltura, dello sviluppo rurale e della pesca mediterranea» le funzioni di controllo «per le materie di competenza fitosanitaria ed agroforestale previste dagli articoli 6 e 9», istituendo, al comma 2, un apposito capitolo nel bilancio della Regione ove far confluire i proventi derivanti dalle sanzioni amministrative previste dalla stessa legge.

Le censure non sono fondate.

Pur se la rubrica dell’art. 4 si riferisce alla «Vigilanza sull’utilizzo di biocidi tossici e sanzioni», dal testo della disposizione non si evince alcuna competenza degli organi regionali ivi individuati a esercitare vigilanza e controllo in materia, appunto, di biocidi, dal momento che l’art. 4 richiama non già l’art. 3, bensì gli artt. 6 e 9 della legge oggetto del presente giudizio. Pertanto, i già rilevati vizi che affliggono l’art. 3, commi 1 e 2, non possono estendersi alla disposizione ora all’esame.

Quanto, infine, alle funzioni di controllo sulle materie di cui all’art. 9, parimenti richiamato dall’art. 4, esse si sottraggono con altrettanta evidenza a ogni censura, dal momento che l’art. 9 (concernente l’attività di prevenzione e gestione delle specie esotiche invasive) non è stato impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Così individuata la portata normativa della disposizione in esame, essa non risulta in contrasto con alcuno dei parametri evocati dal ricorrente.

È impugnato infine l’art. 18 della legge reg. Siciliana n. 21 del 2021, per violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in relazione all’art. 100 del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104 (Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell’economia), convertito, con modificazioni, nella legge 13 ottobre 2020, n. 126. La disposizione prevede, nel suo secondo periodo, che i termini di cui all’art. 100, comma 8, del d.l. n. 104 del 2020, per la presentazione della domanda per accedere alla definizione agevolata dei procedimenti concernenti il pagamento dei canoni relativi alle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative, e per il versamento dell’importo dovuto, «sono fissati rispettivamente alla data del 31 agosto 2021 e del 31 ottobre 2021».

La questione è fondata.

Posticipando i termini per la presentazione della domanda di definizione agevolata (la quale determina la sospensione ex lege dei procedimenti giudiziari e amministrativi concernenti il pagamento del canone) e per il versamento della somma dovuta (che comporta la definizione dei medesimi procedimenti), la disposizione impugnata interferisce con l’esercizio della funzione giurisdizionale, estendendo potenzialmente l’insieme dei procedimenti giurisdizionali che restano sospesi o vengono definiti a seguito, rispettivamente, della presentazione della domanda o del pagamento dell’importo. Ciò si traduce in una invasione della competenza esclusiva dello Stato riconosciuta dall’art. 117, secondo comma, lettera l), in materia di giurisdizione e norme processuali (sentenza n. 110 del 2018).

SENTENZA N. 160  
ANNO 2022  
REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuliano AMATO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 3, commi 1 e 2, 4, 6 e 18 della legge della Regione Siciliana 29 luglio 2021, n. 21 (Disposizioni in materia di agroecologia, di tutela della biodiversità e dei prodotti agricoli siciliani e di innovazione tecnologica in agricoltura. Norme in materia di concessioni demaniali marittime), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 4 ottobre 2021, depositato in cancelleria il 12 ottobre 2021, iscritto al n. 60 del registro ricorsi 2021 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 45, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Udito nell'udienza pubblica del 7 giugno 2022 il Giudice relatore Francesco Viganò;  
udito l'avvocato dello Stato Emanuele Feola per il Presidente del Consiglio dei ministri;  
deliberato nella camera di consiglio dell'8 giugno 2022.

*Ritenuto in fatto*

*(omissis)*

*Considerato in diritto*

1.– Con ricorso notificato il 4 ottobre 2021 e depositato il 12 ottobre 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 3, commi 1 e 2, nonché gli artt. 4, 6 e 18 della legge della Regione Siciliana 29 luglio 2021, n. 21 (Disposizioni in materia di agroecologia, di tutela della biodiversità e dei prodotti agricoli siciliani e di innovazione tecnologica in agricoltura. Norme in materia di concessioni demaniali marittime).

2.– Viene in primo luogo censurato l'art. 3, commi 1 e 2, della legge regionale citata, per contrasto:  
– con l'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 24 del regolamento (UE) n. 2018/848 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018 relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici e che abroga il regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio, e agli artt. 81 e 88 del regolamento (UE) n. 528/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 maggio 2012, relativo alla messa a disposizione sul mercato e all'uso dei biocidi; nonché:

– con l'art. 17 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), in relazione all'art. 15 della legge 6 agosto 2013, n. 97 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2013), «in applicazione dell'art. 117, comma 3 Cost.».

2.1.– La disposizione impugnata, al comma 1, vieta «l'utilizzo di biocidi diversi da quelli consentiti in agricoltura biologica, sulla base del regolamento (CE) 30 maggio 2018, n. 2018/848/UE e dall'allegato 2 del decreto ministeriale 18 luglio 2018, n. 6793», in una serie di ambiti territoriali dalla stessa individuati. Essi comprendono i parchi e le riserve naturali, i parchi archeologici, i geositi, i geoparchi, e i monumenti naturali, per i quali il divieto opererà a partire dal 10 gennaio 2023, nonché i siti della Rete Natura 2000, per i quali esso entrerà in vigore il 1° gennaio 2023. Il medesimo divieto si applica inoltre, senza specificazione del termine di decorrenza, «lungo i bordi di tutte le strade

pubbliche e lungo i percorsi ferroviari» e «in qualsiasi altro luogo pubblico non destinato ad attività agricola».

Ai sensi del comma 2, la trasgressione di tali divieti comporta l'applicazione di una sanzione amministrativa da 1.000 a 5.000 euro.

2.2.– Secondo il ricorrente, le disposizioni impugnate finirebbero per vietare in maniera pressoché totale l'uso dei biocidi nel complesso del territorio pubblico siciliano. In tal modo, esse si porrebbero in contrasto con il regolamento (UE) n. 528/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, relativo alla messa a disposizione sul mercato e all'uso di biocidi, e in particolare con il suo art. 88, che prevede una specifica procedura della quale lo Stato membro può avvalersi allorché, avendo validi motivi, sulla base di nuove prove, per ritenere che un biocida autorizzato ai sensi del medesimo regolamento «costituisca un grave rischio, immediato o nel lungo periodo, per la salute dell'uomo, in particolare dei gruppi vulnerabili, o degli animali o per l'ambiente», intenda adottare misure provvisorie per limitarne l'uso o la commercializzazione, comunicando tali misure alla Commissione, che le può autorizzare per un periodo di tempo determinato oppure può chiederne la revoca.

D'altra parte, il ricorrente osserva che l'art. 15 della legge n. 97 del 2013 ha individuato nel Ministero della salute l'autorità competente per gli adempimenti previsti dallo stesso regolamento (UE) n. 528/2012. Sotto questo profilo, la disposizione impugnata eccederebbe, pertanto, la competenza legislativa concorrente in materia di «igiene e sanità pubblica» di cui all'art. 17, lettera b), dello statuto della Regione Siciliana, ponendosi in contrasto con il menzionato art. 15 della legge n. 97 del 2013, assunto quale principio fondamentale della materia.

2.3.– La censura formulata in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione alla disciplina del regolamento (UE) n. 528/2012, è fondata.

La disposizione impugnata prevede, come recita la rubrica, una serie di «[d]ivieti di uso di biocidi» nell'ambito di spazi pubblici regionali, e in particolare di quei biocidi «diversi da quelli consentiti in agricoltura biologica» sulla base delle norme unionali e nazionali di recepimento puntualmente richiamate dal comma 1.

In realtà, come a ragione osserva l'Avvocatura generale dello Stato, in agricoltura biologica non sono utilizzati, se non in minima parte, biocidi. La nozione di «biocida» è fornita dall'art. 3, paragrafo 1, lettera a), del regolamento (UE) n. 528/2012, che definisce tale, alternativamente:

«– qualsiasi sostanza o miscela nella forma in cui è fornita all'utilizzatore, costituita da, contenenti o capaci di generare uno o più principi attivi, allo scopo di distruggere, eliminare e rendere innocuo, impedire l'azione o esercitare altro effetto di controllo su qualsiasi organismo nocivo, con qualsiasi mezzo diverso dalla mera azione fisica o meccanica», ovvero

«– qualsiasi sostanza o miscela, generata da sostanze o miscele che non rientrano in quanto tali nel primo trattino, utilizzata con l'intento di distruggere, eliminare, rendere innocuo, impedire l'azione o esercitare altro effetto di controllo su qualsiasi organismo nocivo, con qualsiasi mezzo diverso dalla mera azione fisica o meccanica».

L'espressione «biocida» costituisce, dunque, un termine tecnico (in questo senso, ordinanza n. 270 del 1997), che si riferisce a prodotti non destinati all'uso su piante, il cui scopo essenziale è quello di debellare organismi nocivi, e che comprende tra l'altro disinfettanti, preservanti, rodenticidi, avicidi, molluschicidi.

Tali prodotti non sono tipicamente utilizzati per il trattamento delle piante (e tanto meno in agricoltura biologica), laddove si pone piuttosto la questione del possibile impiego di prodotti fitosanitari, quali erbicidi, fungicidi, insetticidi, acaricidi, utilizzati principalmente allo scopo di mantenere in buona salute le colture, proteggendole da malattie e infestazioni; prodotti, questi ultimi, che sono disciplinati essenzialmente dal regolamento (CE) n. 1107/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, relativo all'immissione sul mercato dei prodotti fitosanitari e che abroga le direttive del Consiglio 79/117/CEE e 91/414/CEE.

In effetti, dai lavori preparatori della legge reg. Siciliana n. 21 del 2021 si evince come uno degli scopi perseguiti dal legislatore regionale fosse quello di limitare l'uso sulle piante di pesticidi e insetticidi inquinanti, in un'ottica di protezione della salute umana e dell'ambiente; e che, in questa

prospettiva, il divieto di uso di prodotti diversi da quelli consentiti in agricoltura biologica ai sensi del richiamato regolamento (UE) n. 2018/848 e dal decreto del Ministro delle politiche agricole, alimentari, forestali e del turismo 18 luglio 2018, n. 6793, recante «Disposizioni per l'attuazione dei regolamenti (CE) n. 834/2007 e n. 889/2008 e loro successive modifiche e integrazioni, relativi alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici. Abrogazione e sostituzione del decreto n. 18354 del 27 novembre 2009», fosse funzionale a imporre, negli spazi pubblici indicati dalla disposizione impugnata, il rispetto dei medesimi elevati standard di tutela della salute e dell'ambiente già vigenti nell'ambito dell'agricoltura biologica ai sensi della normativa europea.

Tuttavia, l'uso di un termine tecnico come «biocidi» fa sì che, indipendentemente dalla reale volontà del legislatore siciliano, l'effetto pratico della disciplina impugnata sia quello di limitare drasticamente l'uso di queste sostanze – e non già dei prodotti fitosanitari – in vasti spazi del territorio regionale, al di fuori delle condizioni stabilite dalla pertinente normativa unionale, e in particolare dal regolamento (UE) n. 528/2012, che stabilisce all'art. 88 un'articolata procedura da seguire allorché uno Stato membro intenda adottare «misure provvisorie in presenza di validi motivi per ritenere che un biocida, seppure autorizzato conformemente al regolamento, costituisca un grave rischio per la salute dell'uomo, o degli animali o per l'ambiente». Tale procedura comporta un obbligo di segnalazione alla Commissione delle misure provvisorie da parte dell'autorità competente dello Stato membro; autorità che la disciplina nazionale di recepimento, costituita dall'art. 15 della legge n. 97 del 2013, identifica nel Ministero della salute.

L'apposizione di limiti all'uso di biocidi al di fuori del quadro normativo stabilito dalla disciplina di cui al regolamento (UE) n. 528/2012 comporta dunque una violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., con conseguente illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge regionale in questione.

Tale illegittimità costituzionale deve altresì estendersi all'art. 3, comma 2, parimenti impugnato, che fissa le sanzioni applicabili in caso di violazione del divieto di cui al comma 1.

Restano assorbite le restanti censure.

3.– È poi impugnato l'art. 6 della legge reg. Siciliana n. 21 del 2021, per violazione:

– dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione a) agli articoli da 28 a 36 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE); b) al regolamento (UE) n. 2017/625 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2017, relativo ai «controlli ufficiali e alle altre attività ufficiali effettuati per garantire l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fitosanitari»; c) al regolamento di esecuzione (UE) n. 2020/585 della Commissione, del 27 aprile 2020, relativo a un programma coordinato di controllo pluriennale dell'Unione per il 2021, il 2022 e il 2023, destinato a garantire il rispetto dei livelli massimi di residui di antiparassitari e a valutare l'esposizione dei consumatori ai residui di antiparassitari nei e sui prodotti alimentari di origine vegetale e animale; d) al regolamento di esecuzione (UE) n. 2021/601 della Commissione, del 13 aprile 2021, relativo a un programma coordinato di controllo pluriennale dell'Unione per il 2022, il 2023 e il 2024, destinato a garantire il rispetto dei livelli massimi di residui di antiparassitari e a valutare l'esposizione dei consumatori ai residui di antiparassitari nei e sui prodotti alimentari di origine vegetale e animale;

– dell'art. 17 dello statuto reg. Siciliana, in relazione all'art. 1 del decreto legislativo 2 febbraio 2021, n. 2, recante «Adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) n. 2017/625 in materia di controlli sanitari ufficiali sugli animali e sulle merci che entrano nell'Unione e istituzione dei posti di controllo frontalieri del Ministero della salute, in attuazione della delega contenuta nell'articolo 12, comma 3, lettere h) e i) della legge 4 ottobre 2019, n. 117», «in applicazione dell'art. 117, comma 3 Cost.».

3.1.– La disposizione impugnata stabilisce al comma 1 che «i prodotti agricoli di importazione da Paesi extraeuropei di I, II, III, IV e V gamma, inclusi gli alimenti destinati al consumo umano o animale, possono essere commercializzati, lavorati, trasformati o venduti nel territorio regionale se dotati di certificato di analisi agrarie e multiresiduali», il quale attesti «la presenza di prodotti chimici di sintesi e micotossine nei limiti stabiliti dal regolamento di esecuzione (UE) n. 2020/585 della

Commissione del 27 aprile 2020 e dal regolamento di esecuzione (UE) n. 2021/601 della Commissione del 13 aprile 2021».

Ai sensi del successivo comma 2, tale certificato «è rilasciato da un laboratorio ufficiale designato ai sensi dell'articolo 37 del regolamento (UE) n. 2017/625 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 marzo 2017».

3.2.– Secondo il ricorrente, la previsione di un certificato obbligatorio non previsto dal regolamento (UE) n. 625/2017 né da alcuna altra norma di diritto dell'Unione violerebbe il principio di libera circolazione delle merci, nonché la specifica disciplina dettata dalle fonti unionali richiamate.

D'altra parte, la disposizione regionale impugnata eccederebbe i limiti della competenza statutaria in materia di igiene e sanità, sovrapponendosi indebitamente alle previsioni dell'art. 1 del d.lgs. n. 24 del 2021, che affida al Ministero della salute i controlli previsti dalla normativa unionale in materia.

3.3.– Va anzitutto rilevato che, sebbene il ricorrente impugni l'intero art. 6 della legge regionale n. 21 del 2021, le sue censure si dirigono in realtà unicamente alla disciplina della certificazione di cui ai commi 1 e 2, e conseguentemente alla disciplina relativa alle sanzioni in caso di assenza di certificazione (commi 3 e 4) nonché alle attività di controllo relative (commi 5 e 6).

Nulla deduce invece il ricorrente con riguardo alla disciplina, affatto eterogenea, contenuta nel comma 7, che concerne misure di protezione contro gli organismi nocivi delle piante ai sensi dell'art. 31 del regolamento (UE) n. 2016/2031 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 ottobre 2016.

Le questioni vanno pertanto circoscritte ai soli commi da 1 a 6 dell'art. 6, nonostante che tale articolo appaia integralmente impugnato nel ricorso.

3.4.– Così precisati il thema decidendum e l'oggetto dell'impugnazione, le questioni sono fondate in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 34 TFUE e al regolamento (UE) n. 2017/625.

La costante giurisprudenza di questa Corte ritiene costituzionalmente illegittime, per violazione dell'art. 34 TFUE, leggi che impongano limiti alla libera circolazione delle merci al di fuori di quanto consentito dal diritto dell'Unione europea (sentenze n. 23 del 2021, n. 66 del 2013 e n. 191 del 2012). L'importazione di merci destinate al consumo umano o animale da Paesi terzi, destinate poi a circolare liberamente all'interno del mercato unico, è disciplinata in modo uniforme dal regolamento (UE) n. 2017/625, e in particolare dal suo Capo V, ove si prevedono controlli documentali e fisici a campione sulle merci importate, ma non una certificazione obbligatoria su ogni singolo prodotto come quella prevista dalla disposizione impugnata.

Tale certificazione – che peraltro si sovrappone indebitamente ai controlli che l'art. 1 del d.lgs. n. 24 del 2021, attuativo del menzionato regolamento (UE) n. 2017/625 a livello nazionale, affida a posti di controllo frontaliero del Ministero della salute – si configura quale condizione ulteriore rispetto a quanto previsto dal diritto dell'Unione per la commercializzazione, lavorazione, trasformazione o vendita delle merci importate, e si risolve, pertanto, in una «misura di effetto equivalente» a una restrizione quantitativa all'importazione, vietata dall'art. 34 TFUE.

Restano assorbite le ulteriori censure.

4.– È impugnato altresì l'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 21 del 2021, per violazione:

– dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli articoli da 28 a 36 TFUE, nonché agli artt. 65 e 81 del regolamento (UE) n. 528/2012;

– dell'art. 17 dello statuto reg. Siciliana, in relazione all'art. 15 della legge n. 97 del 2013, «in applicazione dell'art. 117, comma 3 Cost.».

4.1.– La disposizione in esame attribuisce, al comma 1, «al NORAS del Corpo Forestale della Regione siciliana e al servizio fitosanitario del dipartimento regionale dell'agricoltura, dello sviluppo rurale e della pesca mediterranea» le funzioni di controllo «per le materie di competenza fitosanitaria ed agroforestale previste dagli articoli 6 e 9», istituendo, al comma 2, un apposito capitolo nel bilancio della Regione ove far confluire i proventi derivanti dalle sanzioni amministrative previste dalla stessa legge.

4.2.– Secondo il ricorrente, la disposizione impugnata disciplinerebbe l'attività di vigilanza regionale in materia di biocidi (cui si riferisce l'art. 3, commi 1 e 2) e in materia di controlli sulle

importazioni di prodotti agricoli (cui fa riferimento l'art. 6). Sicché l'art. 4 sarebbe costituzionalmente illegittimo in relazione agli stessi profili già evidenziati in relazione, rispettivamente, all'art. 3, commi 1 e 2, e all'art. 6, commi da 1 a 6.

4.3.– Le censure non sono fondate.

Pur se la rubrica dell'art. 4 si riferisce alla «Vigilanza sull'utilizzo di biocidi tossici e sanzioni», dal testo della disposizione non si evince alcuna competenza degli organi regionali ivi individuati a esercitare vigilanza e controllo in materia, appunto, di biocidi, dal momento che l'art. 4 richiama non già l'art. 3, bensì gli artt. 6 e 9 della legge oggetto del presente giudizio. Pertanto, i già rilevati vizi che affliggono l'art. 3, commi 1 e 2, non possono estendersi alla disposizione ora all'esame.

Per quanto poi l'art. 4, comma 1, richiami integralmente l'art. 6, le funzioni di controllo affidate «al NORAS del Corpo Forestale della Regione siciliana e al servizio fitosanitario del dipartimento regionale dell'agricoltura, dello sviluppo rurale e della pesca mediterranea» appaiono ragionevolmente da intendersi come limitate a quelle relative alle «misure di protezione contro gli organismi nocivi delle piante» disciplinate dal comma 7 dell'art. 6, rispetto al quale – come si è poc'anzi osservato (supra, punto 3.3.) – la difesa statale non ha articolato alcuna censura, e che pertanto non è interessato dalla presente pronuncia.

Contrariamente a quanto sostenuto dal ricorso statale, non può invece ritenersi che le funzioni di vigilanza disciplinate dall'art. 4 debbano riferirsi all'attività di certificazione di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 6, già ritenuti costituzionalmente illegittimi (supra, punto 3.4.). Tali funzioni di controllo, infatti, sono già disciplinate dall'art. 6, comma 5, ai sensi del quale «le aziende sanitarie provinciali territorialmente competenti dispongono piani di controllo per assicurare il rispetto delle prescrizioni di cui ai commi 1 e 2».

Quanto, infine, alle funzioni di controllo sulle materie di cui all'art. 9, parimenti richiamato dall'art. 4, esse si sottraggono con altrettanta evidenza a ogni censura, dal momento che l'art. 9 (concernente l'attività di prevenzione e gestione delle specie esotiche invasive) non è stato impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Così individuata la portata normativa della disposizione in esame, essa non risulta in contrasto con alcuno dei parametri evocati dal ricorrente.

5.– È impugnato infine l'art. 18 della legge reg. Siciliana n. 21 del 2021, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in relazione all'art. 100 del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104 (Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 13 ottobre 2020, n. 126.

5.1.– La disposizione prevede, nel suo secondo periodo, che i termini di cui all'art. 100, comma 8, del d.l. n. 104 del 2020, per la presentazione della domanda per accedere alla definizione agevolata dei procedimenti concernenti il pagamento dei canoni relativi alle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative, e per il versamento dell'importo dovuto, «sono fissati rispettivamente alla data del 31 agosto 2021 e del 31 ottobre 2021».

5.2.– Secondo il ricorrente, tale previsione si sovrapporrebbe indebitamente alla disciplina statale fissata dallo stesso art. 100, comma 8, del d.l. n. 104 del 2020, come convertito, prorogando il termine ultimo entro il quale deve essere presentata la domanda dal 15 dicembre 2020 al 31 agosto 2021, e quello per il versamento dell'intero importo o della prima rata dal 30 settembre 2021 al 31 ottobre 2021, andando così a incidere automaticamente anche sull'ambito temporale di operatività del periodo di sospensione dei procedimenti giudiziari previsto dalla legge statale.

Un simile effetto processuale determinerebbe una interferenza con la funzione giurisdizionale, la cui disciplina sarebbe riservata alla legislazione statale in forza dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

5.3.– Preliminarmente all'esame del merito della questione, occorre rilevare che la disposizione impugnata è stata nel frattempo abrogata ad opera dell'art. 12, comma 3, della legge della Regione Siciliana 18 marzo 2022, n. 2 (Disposizioni in materia di edilizia).

Tuttavia, non essendovi prova della sua mancata applicazione medio tempore – ed essendo anzi l'abrogazione intervenuta allorché i termini ivi previsti erano ormai scaduti – deve ritenersi che

permanga, come osservato dalla stessa Avvocatura generale dello Stato in udienza, l'interesse del ricorrente a una pronuncia sul merito.

5.4.– La questione è fondata.

Posticipando i termini per la presentazione della domanda di definizione agevolata (la quale determina la sospensione ex lege dei procedimenti giudiziari e amministrativi concernenti il pagamento del canone) e per il versamento della somma dovuta (che comporta la definizione dei medesimi procedimenti), la disposizione impugnata interferisce con l'esercizio della funzione giurisdizionale, estendendo potenzialmente l'insieme dei procedimenti giurisdizionali che restano sospesi o vengono definiti a seguito, rispettivamente, della presentazione della domanda o del pagamento dell'importo. Ciò si traduce in una invasione della competenza esclusiva dello Stato riconosciuta dall'art. 117, secondo comma, lettera l), in materia di giurisdizione e norme processuali (sentenza n. 110 del 2018).

Per Questi Motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, commi 1 e 2, della legge della Regione Siciliana 29 luglio 2021, n. 21 (Disposizioni in materia di agroecologia, di tutela della biodiversità e dei prodotti agricoli siciliani e di innovazione tecnologica in agricoltura. Norme in materia di concessioni demaniali marittime);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, commi 1, 2, 3, 4, 5 e 6, della legge reg. Siciliana n. 21 del 2021;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 18 della legge reg. Siciliana n. 21 del 2021;

4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 21 del 2021, promosse, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione – in relazione agli articoli da 28 a 36 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) e agli artt. 65 e 81 del regolamento (UE) n. 528/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 maggio 2012, relativo alla messa a disposizione sul mercato e all'uso dei biocidi – nonché all'art. 17 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana) – in relazione all'art. 15 della legge 6 agosto 2013, n. 97 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea – Legge europea 2013) –, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 giugno 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, Presidente

Francesco VIGANÒ, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 28 giugno 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

### *Elenco delle sentenze di mero rito*

Sentenza 36/2022, in materia di personale sanitario;

Sentenza 52/2022, in materia tributaria;

Sentenza 68/2022, in materia di assetto territoriale degli enti locali;

Sentenza 119/2022, in materia di servizio idrico.